Senato
della Repubblica

Profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia

indagini conoscitive

Atti dell'indagine conoscitiva svolta dalla 14ª commissione permanente del Senato (politiche dell'Unione europea)

n. 31
febbraio 2010

XVI legislatura

Senato
della Repubblica

Indagini conoscitive
n. 31

Senato
della Repubblica

Profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia

Atti dell'indagine conoscitiva svolta dalla 14ª commissione permanente del Senato (politiche dell'Unione europea)

Indagini conoscitive

n. 31
febbraio 2010
XVI legislatura

La presente pubblicazione è stata curata dall'Ufficio di segreteria della 14ª commissione permanente (politiche dell'Unione europea)

Gli aspetti editoriali sono stati curati dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato.

Le pubblicazioni del Senato
possono essere richieste alla Libreria del Senato
- per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma
- per posta elettronica: libreria@senato.it
- per telefono: n. 0667062505
- per fax: n. 0667063398

© 2010 - Senato della Repubblica

INDICE GENERALE

PRESENTAZIONE ..... *Pag.* VII

PARTE PRIMA
PROMOZIONE E AVVIO DELL'INDAGINE

PROPOSTA DELL'INDAGINE ..... » 3

PARTE SECONDA
L'INDAGINE

RESOCONTI DEGLI STENOGRAFICI DELLE SEDUTE DI UDIENZA:

1) Giovedì 11 dicembre 2008 *(audizione di un dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze)* .... » 11

2) Giovedì 22 gennaio 2009 *(seguito dell'audizione di un dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze)* ..... » 35

3) Mercoledì 25 febbraio 2009 - pomeridiana *(audizione del coordinatore della struttura di missione Progetto opportunità delle regioni in Europa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali – PORE)* ..... » 53

4) Martedì 17 marzo 2009 *(audizione dell'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato - Ministero dell'economia e delle finanze – IGRUE)* » 69

5) Martedì 31 marzo 2009 *(audizione del Vice Direttore generale per la politica regionale della Commissione europea)* ..... » 81

6) Martedì 28 aprile 2009 *(audizione di un dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)* ..... » 101

7) Mercoledì 6 maggio 2009 2009 *(seguito dell'audizione di un dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)* ..... » 113

8) Mercoledì 13 maggio 2009 - pomeridiana *(audizione del direttore generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari del Ministero dello sviluppo economico, Sabina De Luca)* ..... *Pag.* 127

9) Martedì 19 maggio 2009 *(audizione del capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico, Aldo Mancurti)* ..... » 145

10) Mercoledì 17 giugno 2009 *(audizione del Coordinatore dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei – CIACE, Massimo Gaiani)* ..... » 155

11) Giovedì 2 luglio 2009 *(audizione dell'assessore per l'università, la ricerca, l'innovazione e l'industria, Andrea Bairati, e del direttore per le attività produttive della regione Piemonte, Giuseppe Benedetto)* ..... » 171

12) Martedì 7 luglio 2009 *(audizione dell'assessore per le attività produttive, lo sviluppo economico e il piano telematico, Duccio Campagnoli, del direttore generale per le attività produttive, il commercio e il turismo, Morena Diazzi e del responsabile della struttura di coordinamento per la gestione del POR FESR 2007-2013, Luisa Rossi, della regione Emilia Romagna)* ..... » 187

13) Mercoledì 8 luglio 2009 *(audizione del Dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della regione Calabria, Marinella Marino)* ..... » 203

14) Mercoledì 22 luglio 2009 - pomeridiana *(audizione del dirigente generale del Dipartimento della programmazione della Regione Sicilia, Felice Bonanno)* ..... » 221

PARTE TERZA

I RISULTATI DELL'INDAGINE

RESOCONTO STENOGRAFICO DELLA SEDUTA DI ESAME ED APPROVAZIONE DEL DOCUMENTO CONCLUSIVO ..... » 243

DOCUMENTO CONCLUSIVO (*Doc.* XVII, n. 3) ..... » 253

PRESENTAZIONE

L'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei Fondi comunitari in Italia è stata decisa dalla Commissione politiche dell'Unione europea partendo dalla presa d'atto di un «pregiudizio» negativo, purtroppo consolidatosi nel corso degli anni e radicato nell'opinione pubblica, secondo il quale il Paese risulta notoriamente carente – sia a livello centrale, che nelle sue articolazioni periferiche – nella capacità di «intercettare» i finanziamenti provenienti dalla politica di coesione dell'Unione europea e di programmare i successivi progetti di sviluppo.

L'indagine, condotta con l'apporto dei relatori, senatori Cinzia Fontana e Giacomo Santini, è arrivata a conclusioni che, in gran parte, hanno smentito tale presupposto di partenza.

In primo luogo, è stato possibile appurare che il Paese ha registrato un sensibile avanzamento, rispetto al passato, in materia di utilizzazione dei suddetti finanziamenti, realizzando, per il periodo 2000-2006, un grado di impiego complessivo che supera il 99 per cento (più di quanto facciano Regno Unito, Francia e Belgio).

A fronte di un luogo comune «sfatato», permangono, naturalmente, tutta una serie di inefficienze, di variegata natura, che possono essere sostanzialmente riassunte in un generale problema di inadeguatezza qualitativa.

Mi riferisco, in proposito, ad un genere di inadeguatezza che caratterizza le varie fasi della «filiera» decisionale di attuazione dei fondi e che riguarda, ad esempio, la lentezza nell'impostare investimenti strutturali di lungo periodo e, conseguentemente, la scarsa capacità di gestione ed accompagnamento dei singoli progetti, cui occorre aggiungere il dato «storico», presente soprattutto in determinate realtà regionali, connesso alla frantumazione dei procedimenti amministrativi ed ai limiti del coordinamento tra autorità centrale ed enti locali.

In maniera pragmatica, nel Documento conclusivo si è cercato di stilare un elenco di tali criticità, suggerendo per ognuna di loro possibili ipotesi di soluzione.

Ritengo che questo sia il migliore contributo dell'indagine, che, in tal modo, si distingue – rispetto ad analisi e studi svolti in precedenza ed in altri contesti – per il suo approccio eminentemente «operativo»: individuazione del problema e conseguente segnalazione dei rimedi proponibili.

Mi preme richiamare l'attenzione, inoltre, tra le tante «ricadute» positive che è stato possibile verificare attraverso l'indagine, in particolare sulla seguente: anni di esperienza nell'implementazione dei finanziamenti comunitari hanno sempre di più «plasmato» – in maniera quasi «pedago-

gica» – le varie amministrazioni a fare l'abitudine alla cultura – tipica dell'Unione europea – della valutazione e del controllo dei risultati.

Il doversi confrontare quotidianamente con tale modus operandi *europeo ha certamente determinato cambiamenti radicali nel metodo di lavoro dei ministeri e delle burocrazie locali, che, in tal modo, hanno potuto modernizzare non poco la loro azione amministrativa.*

E proprio la cultura della valutazione e del controllo deve, a mio avviso, permeare sempre di più questa azione amministrativa, in modo da innalzare significativamente non tanto il livello quantitativo, bensì quello qualitativo di attuazione dei programmi comunitari, da parte soprattutto delle istanze regionali, ed eliminare quella inadeguatezza basilare, che è stata riscontrata e che, in definitiva, costituisce la vera e propria «zavorra» che non ci consente di usufruire in pieno delle risorse provenienti da Bruxelles.

Rossana BOLDI

Parte Prima
PROMOZIONE E AVVIO DELL'INDAGINE

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14ª)

Mercoledì 9 luglio 2008

6ª Seduta

Presidenza della Presidente
BOLDI

La seduta inizia alle ore 13,55.

Proposta di indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia

La presidente BOLDI illustra la proposta di indagine conoscitiva in titolo, precisando che la missione che si vuole perseguire nasce dall'esigenza di disaminare non tanto le determinazioni alla base dei flussi finanziari relativi ai fondi stanziati nell'ambito dell'Unione europea, quanto, in via prioritaria, i due profili riguardanti l'impiego e il successivo controllo delle ingenti somme in cui si concretano tali fondi.

Circa il primo profilo, è stato constatato come, nel corso degli anni, le amministrazioni centrali e periferiche non sono state in grado di utilizzare in pieno o in maniera efficiente tali finanziamenti, con la perniciosa conseguenza che, in ragione di tale mancato utilizzo, detti fondi sono risultati irrimediabilmente persi dall'Italia ed eventualmente riallocati verso altri paesi.

In altri casi, peraltro, quando le autorità locali sono state capaci di impiegare i fondi, il finanziamento ha riguardato progetti non del tutto idonei, alla cui realizzazione non ha seguito nessun «radicamento» permanente nel territorio e nessun beneficio concreto per le comunità , bensì iniziative di natura effimera, con scarse ricadute per la crescita economica di tali aree.

Proprio a tale riguardo, l'indagine dovrebbe approfondire in maniera peculiare i motivi per i quali non hanno funzionato i meccanismi di coordinamento tra le autorità centrali e gli enti territoriali e dovrebbe, conseguentemente, individuare nuove modalità di monitoraggio dell'effettiva utilizzazione di tale risorse comunitarie. Qui, emerge il secondo profilo dell'indagine.

L'analisi delle cause dell'inefficiente o, addirittura, del mancato utilizzo dei mezzi finanziari provenienti da Bruxelles, è, infatti, imprescindibile dal parallelo approfondimento delle ragioni per cui non funzionano in maniera adeguata i meccanismi di controllo, a livello nazionale e locale, che dovrebbero garantire la qualità dell'impiego dei fondi, oltre che il loro utilizzo in termini quantitativi.

Potrà risultare interessante sotto tale visuale, verificare l'opportunità della istituzione di una sorta di «Osservatorio» che, sul piano centrale ma probabilmente anche mediante articolazioni periferiche, sia capace di monitorare, costantemente, lo stato di attuazione dei programmi comunitari e che si ponga anche come centro propulsore e di stimolo per le amministrazioni inadempienti.

Nel corso dell'indagine sarà, pertanto, utile acquisire elementi di informazione dagli interlocutori competenti per la gestione dei fondi, tra cui i responsabili dei Dicasteri competenti, delle Regioni e degli enti locali, nonché i rappresentanti delle Istituzioni comunitarie.

Propone, pertanto, che gli venga conferito il mandato a chiedere al Presidente del Senato l'autorizzazione a svolgere, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento un'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, con riserva di definire, una volta ottenuta l'autorizzazione richiesta, un programma dettagliato di audizioni e di eventuali sopralluoghi.

Il senatore RANUCCI *(PD)* segnala l'opportunità che, in occasione di tale indagine, venga investigato anche il fenomeno connesso alla delocalizzazione, da parte di imprese multinazionali che già operano nel territorio italiano (ad esempio, del settore farmaceutico), di attività produttive in altri paesi dell'Unione europea: di tal guisa, viene ad ingenerarsi un effetto negativo di *dumping* aziendale, dal momento che, come è noto, i finanziamenti comunitari sono attribuiti, in via prioritaria, alle aree depresse dei nuovi paesi membri, situati nell'Europa centrale ed orientale.

Tali sovvenzioni, continua l'oratore, contribuiscono ad incrementare il livello di occupazione e di sviluppo economico di quelle regioni, a discapito delle aree, in Italia, dove precedentemente operavano le suddette imprese transnazionali.

Segue un breve intervento della presidente BOLDI, la quale tiene a precisare come l'indagine conoscitiva che si propone di svolgere dovrà tenere debito conto anche del profilo sottolineato dal senatore Ranucci.

Secondo il senatore DI GIOVAN PAOLO *(PD)*, sarà indispensabile circoscrivere il perimetro dell'indagine, distinguendo, ad esempio, le modalità di attuazione dei fondi comunitari da quelle di attuazione dei cosiddetti fondi di «accesso diretto», in quanto è stato possibile appurare risultati diversificati dal punto di vista del raggiungimento degli obiettivi fissati a livello comunitario.

A tale proposito, egli riterrebbe utile verificare i motivi per cui le metodologie introdotte nell'implementazione di alcuni fondi che hanno dato ottimi risultati dal punto di vista operativo, non sono state applicate, secondo una prassi ordinaria, anche per l'implementazione di altri programmi dell'Unione europea.

Aggiunge, inoltre, l'utilità di conoscere, in maniera più approfondita, anche le *best practices* realizzate in alcune Regioni, considerato che non tutte le esperienze di utilizzo degli strumenti messi a disposizione dall'Unione europea si sono risolte negativamente.

A tale ultimo riguardo, l'indagine in argomento potrebbe sondare la fattibilità di una banca dati nazionale che dia conto dei progetti di natura comunitaria effettivamente portati a termine.

Il senatore SANTINI *(PdL)* prende atto, non senza rammarico, della persistente attualità dell'oggetto dell'indagine conoscitiva proposta dalla Presidente.

A suo modo di vedere, le ragioni per cui l'Italia continua ad essere carente nell'impiego delle risorse provenienti da Bruxelles sono da imputare, essenzialmente, ad una ignoranza di base tra i cittadini circa la documentazione da presentare e le procedure da seguire per ottenere tali sovvenzioni, nonché alla scarsa capacità degli enti territoriali ad ottemperare all'obbligo di informazione, nonché a quello che può essere definito l'obbligo di prima valutazione dei vari progetti proposti.

Sotto tale ultimo profilo, l'esperienza più recente insegna, purtroppo, che all'imperizia delle autorità locali è associata anche la fioritura di una congerie di agenzie specializzate, o pseudo tali, che, molto spesso, non sono in grado di mettere in contatto in modo adeguato il cittadino – fruitore del fondo – con le istituzioni, siano esse nazionali o comunitarie.

Conclude evidenziando l'opportunità che l'indagine serva ad individuare in profondità i motivi per cui, a tutti i livelli, le istituzioni e i relativi funzionari non sono ancora pronti a fornire un efficiente servizio di consulenza e di intermediazione in tale settore.

Secondo la senatrice MARINARO *(PD)*, l'indagine conoscitiva in titolo deve essere impostata seguendo un approccio che tenga conto del complesso degli strumenti finanziari messi a disposizione dall'Unione europea.

Sarà importante, infatti, arrivare ad acquisire una capacità di lettura onnicomprensiva dei fondi comunitari, evitando di considerarli quali mere sovvenzioni *ad hoc*, quanto, piuttosto, per quello che effettivamente sono, ovvero flussi di risorse «aggiuntive» rispetto ad un imprescindibile finanziamento nazionale.

Sarà utile, infine, prendere completa conoscenza di tutte le linee di finanziamento predisposte a livello comunitario, alcune delle quali, pure esistenti ed operative da tempo, risultano del tutto sconosciute: si riferisce, a titolo di esempio, al fondo per il rimpatrio volontario degli immigrati ed al fondo per la globalizzazione.

La senatrice SOLIANI *(PD)* – dopo aver premesso che altri paesi dell'Unione europea hanno dimostrato notevole abilità nell'impiego di tali risorse, che spesso hanno agito da volano per la ripresa economica di non poche aree depresse del loro territorio – invita i membri della Commissione a conferire all'indagine una impronta costruttiva.

Detto diversamente, sarebbe auspicabile che, in seguito alle audizioni e agli incontri programmati, si arrivi ad individuare le modalità attraverso le quali le istituzioni, sia nazionali che regionali, possono organizzarsi in maniera più efficace per spendere meglio le ingenti somme previste dai fondi comunitari. Sotto tale profilo, la verifica della Commissione dovrebbe focalizzarsi soprattutto sugli aspetti qualitativi dell'utilizzazione dei fondi.

Il senatore MUSSO *(PdL)* concentra il suo intervento sulla necessità di avviare tale indagine conoscitiva dedicando la dovuta attenzione alla terzietà delle informazioni che potranno essere acquisite dalla Commissione.

Ritiene, in particolare, fondamentale che si arrivi a comprendere per quale ragione, in non pochi casi, alcune Regioni abbiano realizzato taluni progetti che, successivamente, hanno riscontrato una ricaduta «effimera» sul territorio, invece di puntare su progetti suscettibili di generare un circolo virtuoso e, quindi, la creazione di infrastrutture di natura permanente.

Da questo ultimo punto di vista, le istituzioni locali dovrebbero acquisire un consolidato *know-how* – quindi, non episodico o meramente casuale – riguardante i modi e i procedimenti più efficaci e tempestivi per meglio avvvantaggiarsi delle varie tipologie di finanziamento comunitario.

Secondo il senatore TOMASELLI *(PD)*, la missione dell'indagine dovrà essere quella di appurare la coerenza tra i risultati conseguiti utilizzando i fondi europei e i macroobiettivi fissati a livello di Unione europea, anche attraverso, ad esempio, la modulazione prevista dalla Strategia di Lisbona.

In secondo luogo, secondo l'oratore, andranno appurati i motivi per cui alcune amministrazioni pubbliche non sono state in grado di canalizzare proficuamente, insieme alle autorità locali, soprattutto del Mezzogiorno, questi fondi.

Conclude evidenziando il principale limite che ha caratterizzato, in passato, l'attuazione di programmi finanziati dall'Unione europea, ovvero il fatto che le suddette risorse sono state impiegate in maniera dispersiva e frammentata, attraverso una miriade di piccoli progetti, con ricadute minime, se non nulle, per le collettività locali.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI *(PdL)*, esprime preliminarmente il proprio apprezzamento per la proposta di indagine conoscitiva avanzata dalla presidente Boldi, condividendo altresì i contenuti degli interventi che lo hanno preceduto, in particolare quello del senatore Santini

che ha fatto riferimento al persistere della problematica riguardante l'inefficiente utilizzo dei fondi strutturali in Italia.

A suo parere, la serie di interventi finora svolti ha già reso chiaro il quadro entro cui occorre condurre l'indagine: si tratterà, in sostanza, di fare una fotografia dell'esistente, che presenta, purtroppo, più ombre che luci, ma nella prospettiva di fornire delle risposte per il futuro.

Non essendovi ulteriori interventi, la Presidente puntualizza che i contributi offerti nell'odierno dibattito saranno tutti presi nella dovuta considerazione per definire in dettaglio la cornice ed il campo d'azione dell'indagine.

Pone, quindi, in votazione la proposta di conferimento del mandato a chiedere al Presidente del Senato l'autorizzazione a svolgere l'indagine conoscitiva in titolo nei termini emersi durante la discussione.

La Commissione approva all'unanimità.

(Omissis)

La seduta termina alle ore 15.

PARTE SECONDA
L'INDAGINE

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

24ª seduta: giovedì 11 dicembre 2008

Presidenza della presidente BOLDI

I N D I C E

Audizione di un dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 13, 16, 22 e *passim*
CONTINI *(PdL)* 30
* DI GIOVAN PAOLO *(PD)* 24, 34
* MARINARO *(PD)* 25
POLI BORTONE *(PdL)* 27
SANTINI *(PdL)* 23
TOMASELLI *(PD)* 28
* *BARCA* . . . . . *Pag.* 13, 16, 31 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene il dottor Fabrizio Barca, dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze.

I lavori hanno inizio alle ore 13,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di un dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dell'utilizzo dei fondi comunitari in Italia.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4 del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Cedo la parola al dottor Barca, dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze, la cui audizione darà ufficialmente avvio all'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia.

BARCA. Signora Presidente, innanzitutto mi lasci dire a tutti i membri della Commissione che mi sento onorato di essere stato chiamato in sede di audizione in apertura di un'indagine conoscitiva così importante. Sarò breve nella mia illustrazione, in modo tale da poter poi rispondere ad eventuali richieste di chiarimento che possano scaturire dalla discussione e capire quali siano i punti da me sollevati che vi sembrano meritori di approfondimento.

Svolgerò le mie osservazioni focalizzando sull'oggetto della vostra indagine, ma prego la signora Presidente di correggermi fin dall'inizio se desidera che affronti altri aspetti della materia. Sono argomenti che conosco bene e intorno ai quali ho lavorato molti anni nella mia vita. Data la cornice e visto che i vostri interessi vanno anche ad altre politiche, come quella di coesione comunitaria, vorrei richiamare i due grandi valori aggiunti che da questa politica dovrebbero derivare: il primo è di tipo finanziario, il secondo invece di tipo istituzionale.

Dobbiamo chiederci a cosa serva in Europa una politica di coesione. Richiamati i due pilastri, vorrei ripercorrere molto brevemente quali siano, a mio parere, i punti di forza delle impostazioni comunitarie, ovviamente con riferimento all'esperienza trascorsa e soprattutto a quella del periodo 2000-2006, e quali invece i punti di debolezza, concentrandomi in particolare sugli aspetti critici dell'impostazione italiana. Infatti, quando una

politica coinvolge due Paesi, ognuno dei Paesi coinvolti deve essere forte per attuarla.

Ho pensato che il modo migliore di affrontare la materia fosse richiamare in maniera schematica i punti di forza e di debolezza europei e riassumere i motivi di debolezza dell'esperienza italiana, senza ricordare invece quelli di forza del nostro Paese, perché riguardano interventi che io stesso ho posto in essere e mi sembrerebbe inopportuno.

Il punto di partenza che richiamo brevemente – ma ne siete perfettamente a conoscenza (alcuni di voi hanno anche lavorato e sono stati protagonisti negli anni della politica di coesione) – è che l'Italia è beneficiaria dei fondi comunitari da sempre ed in particolare dal 1994-1999. Ricordo che la triplicazione dei fondi comunitari avvenne allora, in una fase particolare della storia dell'Unione monetaria, con un obiettivo preciso. Rafforzando l'integrazione dei mercati, si rischiava che alcuni Paesi restassero indietro e che l'integrazione andasse a beneficio solo delle aree forti. Era necessario quindi che essa fosse accompagnata da politiche in grado di consentire alle aree in difficoltà o in retrocessione di ottenere gli strumenti per beneficiare dell'integrazione dei mercati del lavoro, dei capitali e dell'unificazione monetaria. Su questa impostazione si trovavano d'accordo Delors, Gonzales, Kohl ed anche la signora Thatcher. Con questa impostazione, nel 1998 ebbe luogo una riforma radicale a cui l'Italia tentò di aderire, ma non vi riuscì nel primo ciclo 1989-1993 e neanche nel secondo del 1994-1999.

Durante il periodo 1994-1999, mentre l'Italia tenta disperatamente di raggiungere il treno dell'Unione monetaria e di entrarvi, ci si avvede della paradossalità della situazione del nostro Paese: mentre l'Italia cerca di risparmiare soldi a casa, non è in grado di utilizzare tutti i fondi comunitari. Quindi, l'attenzione rinnovata ai fondi comunitari nasce in realtà sull'onda di due fenomeni: il primo è di natura esterna e legato alla necessità di utilizzare interamente i fondi comunitari; il secondo era legato alla chiusura, intervenuta nel 1993, dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (ex Cassa del Mezzogiorno), in seguito alla quale si era aperta una fase transitoria di affidamento dei poteri che prima deteneva l'Agenzia. Ci si avvide che vi era bisogno di rilanciare una politica espressamente destinata alle aree del Mezzogiorno.

La convergenza di queste due esigenze determinò una svolta. Non ho alcuna intenzione di ripercorrere la storia, ma vorrei solo ricordare un piccolo episodio che precede il mio arrivo. Nel 1997 (un anno prima della mia assunzione dell'incarico nel 1998), sotto il Ministero di Ciampi, per la prima volta la dottoressa Gabriella Palocci, direttore generale del Ministero del tesoro e del bilancio, e il dottor Carzaniga, nominato da Rainer Masera capo della cabina di regia, proprio perché si avvidero che i fondi erano mal governati, ebbero una piccola e banale idea, ma di quelle che cambiano il mondo. Si prefissero un obiettivo finanziario: chi non aveva raggiunto l'obiettivo del 34 per cento perdeva i soldi. Lo ricordo – se posso aggiungere un'unica nota personale – perché presi servizio nell'aprile del 1998 ed entrai a far parte di quell'universo impressionante che

è il popolo della politica di coesione, composto dalle parti sociali, dagli amministratori pubblici, dalle Regioni e dagli enti locali, nel momento in cui la dottoressa Palocci stava comunicando al Ministero delle infrastrutture che, non avendo conseguito il risultato del 34 per cento, avrebbe dovuto restituire 1.500.000.000.000 lire.

Quell'evento, a mio avviso, segna l'inizio di un nuovo modo di governare i fondi. Si capisce che questi fondi non sono fatti per annunziare provvedimenti, ma per essere spesi. Non è andato tutto bene da allora, ma quella data è importante perché tutto si riallaccia a quell'episodio cruciale, sulla cui onda è stata successivamente impostata la nuova strategia che si è tentato di attuare durante il periodo 2000-2006.

Vengo ai due punti che ho introdotto all'inizio della mia illustrazione: cosa ci si aspetta fondamentalmente da questa politica a livello europeo? Si auspica che essa conferisca un duplice valore aggiunto, finanziario ed istituzionale, alla politica di coesione. Il valore finanziario dovrebbe essere rappresentato dalla cosiddetta clausola di addizionalità, secondo cui i fondi europei non andrebbero a sostituire i fondi di provenienza nazionale, ma ad essi si aggiungerebbero. È inoltre esercitato un presidio sulla natura addizionale di questi fondi, dal momento che i Paesi che sottoscrivono un contratto con Bruxelles – quello che nella scheda, oggi, è il quadro strategico nazionale – assumono un impegno ed annunziano quanto avrebbero speso nei successivi sette anni se non avessero ottenuto quei fondi. Si sottopongono quindi ad un monitoraggio da parte della Commissione europea.

Il secondo valore aggiunto è invece istituzionale: quello che conta non è soltanto spendere di più, ma spendere meglio. Quindi il secondo valore aggiunto comunitario dovrebbe consistere nel fatto che il sistema costruito dalla Commissione europea sia tale da migliorare la qualità della spesa nei Paesi, ovvero che questa spesa non sia destinata a compensare i ritardi trasferendo fondi alle imprese sotto forma di incentivi, che non cambiano la situazione perché una volta finiti tutto rimane come prima, ma sotto forma di miglioramento dei servizi per i cittadini e per le imprese, che ottimizzino permanentemente il contesto delle aree. Un altro obiettivo di valore aggiunto istituzionale a livello comunitario – non italiano – è quello di migliorare la capacità istituzionale delle amministrazioni (che è l'altra faccia di quello che dicevo in precedenza, perché non si può incrementare la qualità dei servizi pubblici locali se non si migliora la qualità dell'amministrazione), quindi di iniettare all'interno delle amministrazioni nazionali, regionali o locali elementi di innovazione e modernizzazione. Questi sono gli obiettivi che la Commissione europea si prefigge con questa politica.

I punti di forza dell'impostazione europea e i punti di debolezza non sono riferiti solo all'esperienza italiana. In questo momento sono responsabile, «prestato» alla Commissione europea, del lavoro finalizzato ad un rapporto sul futuro della politica di coesione per la Commissione europea, che terminerò alla fine di gennaio. Si tratta di un rapporto indipendente; la commissaria Hubner ne farà ciò che riterrà più opportuno.

PRESIDENTE. La invitiamo già a venire ad esporlo.

BARCA. Molto volentieri, nel mese di febbraio.

Ora vi fornirò alcune riflessioni anticipatorie che non riguardano la sola Italia; parlerò dell'Italia solo per l'ultimo punto, che attiene alle responsabilità nazionali.

Il giudizio complessivo sulla politica di coesione in Europa non si può riassumere in poche parole, perché è controverso, lo sapete benissimo. Si ritiene che la politica di coesione abbia portato delle modifiche, abbia introdotto effettivamente in alcuni Paesi delle leve di cambiamento. Quando si devono enunciare i Paesi si parla sempre della Spagna e dell'Irlanda, ma questo giudizio è controverso anche per questi due Paesi. Ad esempio, nel caso irlandese, è stato sostenuto che non è affatto vero che la Commissione europea abbia ottenuto l'obiettivo dell'addizionalità finanziaria. L'Irlanda avrebbe utilizzato i fondi per costruire ciò che avrebbe fatto comunque riducendo contemporaneamente le imposte; esattamente ciò che la Commissione europea non vuole che venga fatto. Sarebbe così riuscita a fare concorrenza ad altri Paesi, con imposte basse, grazie ai fondi comunitari.

Dunque, neanche nei Paesi che vengono segnalati come un successo la politica ha avuto un esito che si può definire incontrovertibilmente positivo. Al tempo stesso, però, è vero che sul piano del valore aggiunto istituzionale questa politica ha comportato in Europa degli effetti abbastanza straordinari: ha creato delle isole di miglioramento, ha diffuso una cultura della valutazione che appartiene di più al mondo anglosassone e un po' meno al mondo francofono-bismarckiano, ha portato nelle amministrazioni un'attitudine all'innovazione, alla costruzione di progetti pilota, all'attenzione al risultato, che non c'era in molte amministrazioni (non soltanto nella nostra, sto parlando di tutta l'Europa). Questo sta avvenendo anche nei Paesi dell'allargamento.

Circa la domanda fondamentale se questa politica abbia portato dei risultati o, meglio, se senza questa politica il prodotto interno lordo o il prodotto *pro capite* dei Paesi beneficiari sarebbe stato maggiore o minore, non conosciamo la risposta; non parlo dell'Italia, ma di tutta Europa. Questo in parte per la complessità della domanda, in parte per i limiti di cui dirò fra un istante.

Quali sono, allo stato attuale della valutazione, i punti di forza e i punti di debolezza dell'impostazione comunitaria (parliamo di tutta Europa) come sono oggi rinvenibili, indipendentemente dalle responsabilità? Ho riassunto in quattro punti quelli di forza e in cinque punti quelli di debolezza.

Il primo punto di forza è la garanzia pluriennale. Questo programma è settennale, i fondi sono garantiti, non ci sono rischi – senza riferimenti a fatti o cose o persone o Paesi – che questi fondi possano essere indirizzati ad altri impieghi. Tutti i soggetti che ci lavorano sanno che i fondi esistono, che saranno garantiti e che la corrispondenza con il finanziamento

nazionale è anch'essa garantita. Quindi la pluriennalità è elemento di qualità perché evidentemente sapere che ci sono i fondi consente di rischiare di spendere in interventi meno ovvi, meno banali e di più lungo risultato.

Il secondo profilo positivo della politica europea è il sistema dei trasferimenti condizionali con contratto (chiamiamolo così; nella terminologia britannica è *conditional grants)*, ovvero i programmi operativi che firmano le singole amministrazioni che utilizzano i fondi, e i 27 quadri strategici nazionali firmati da ogni Paese europeo con la Commissione e che costituiscono un contratto. Tale contratto prevede che il trasferimento di fondi avvenga purché siano soddisfatte alcune condizioni: le condizionalità, per l'appunto. Si tratta di condizioni *ex ante* che riguardano l'allocazione di questi fondi, che i Paesi devono decidere prima che Bruxelles glieli trasferisca. Evidentemente – come sapete benissimo – vi è la possibilità di stabilire che in un certo periodo si fa ricerca o si va sull'inclusione sociale oppure sui trasporti; questo sulla carta.

In secondo luogo, vi è la possibilità di pretendere dai Paesi la fissazione di obiettivi, cosa che non è comune in nessuna pratica, se non nell'*open method of coordination*, il sistema di coordinamento aperto, tipico dell'attuazione di Lisbona, in cui i Paesi assumono degli obiettivi; però sapete benissimo che in quel contesto gli obiettivi non sono stringenti, ma sono affidati alla persuasione morale, mentre all'interno della politica di coesione gli obiettivi dovrebbero essere rispettati; il che vuol dire che ogni autorità dovrebbe decidere a cosa destinare questi fondi: ridurre le irregolarità di fornitura dell'acqua, migliorare l'accessibilità in una determinata area, utilizzarli per i trasporti, migliorare la raccolta differenziata e così via.

Il terzo vantaggio, sempre all'interno di questo sistema contrattuale, è quello di tradurre questi obiettivi in un sistema di indicatori. Questo è un sistema tipico dei Paesi anglosassoni, i quali certamente non fanno tutto bene, ma in questo caso sicuramente sono andati più in là nell'amministrare. Esso tende a tradurre obiettivi anche complessi in cose misurabili che tutti possono vedere e possibilmente verificare se è stato fatto quello che si era detto; quindi, lo sviluppo di un sistema di indicatori.

Ultimo punto, sempre sulla carta. Circa i contratti, le autorità che utilizzano i fondi non soltanto dovrebbero dire quanti soldi hanno preso e quale obiettivo intendono raggiungere, ma dovrebbero anche convincere la Commissione europea di come si passa dalla situazione odierna all'obiettivo, ossia perché dovrebbe essere veramente possibile con quei fondi raggiungere quell'obiettivo. In questi documenti dovrebbe esserci, in altre parole (ma il termine ormai ha perso quasi di significato), una strategia, dove la definizione rigorosa di strategia è come andare dall'oggi all'obiettivo. Questo è quanto dovrebbe esserci ed è un vantaggio del sistema comunitario perché rende la programmazione dei fondi ancorata a requisiti solidi e soprattutto verificabili *ex post.*

Il terzo vantaggio è la diffusione presso tutti i Paesi di una cultura della valutazione. Tutte le autorità (come sapete benissimo; non mi soffermo su questo aspetto, mi soffermerò sulla parte negativa dello stesso)

dovrebbero sottoporre tutto quello che fanno ad una attività di valutazione *ex ante*, ad una valutazione *in itinere* che dimostri che le cose stanno avvenendo e soprattutto ad una valutazione *ex post*. Uno dei precetti fondamentali dell'impostazione della politica di coesione è che qualunque cosa si farà domani deve essere costruita sulla base delle lezioni apprese da quello che si è fatto ieri: cioè la Commissione, per convincersi della scelta che le viene proposta, deve avere la dimostrazione che si è ricavata una lezione dagli errori commessi in passato.

Il quarto e ultimo punto di vantaggio di questa politica è che esiste un soggetto, la Commissione europea, in particolare la Direzione generale *regional* e la Direzione generale *employment*, con circa 1.200 persone dedicate a questa attività. Come sapete benissimo, per ogni Paese la Commissione ha un *team (team* Italia, *team* Bulgaria, *team* Romania) che svolge una funzione al tempo stesso di assistenza tecnica nei momenti di difficoltà, di suggerimento, di monitoraggio per valutare se i progetti si stanno realizzando secondo gli obiettivi, e anche, cosa importante per alcuni Paesi deboli (questa fu esplicitamente la scommessa dell'allora ministro Ciampi), di aumento della credibilità degli impegni dell'autorità nazionale. Il fatto di avere un soggetto esterno che svolga questa funzione dà forza all'autorità nazionale nei confronti di pressioni volte a utilizzare i fondi in maniera diversa; non parlo di illeciti, parlo di maniera non accurata, non di qualità. In altre parole, questo gioco di sponda tra le autorità nazionali e la Commissione europea consente di dare ai Paesi la forza di resistere alle pressioni finalizzate ad un utilizzo non completamente appropriato dei fondi. Infatti – lo si vede nei Paesi coinvolti nel processo di allargamento dell'Unione – questo meccanismo e la presenza della Commissione europea diventano elementi di forza per le classi dirigenti politiche ed amministrative innovative, che possono far leva su Bruxelles nei confronti della loro parte meno innovativa.

Quanto ai punti di debolezza dell'impianto del quale ho parlato, con riferimento innanzitutto alla garanzia rappresentata dalla programmazione pluriennale dei fondi, non mi sembra emergano particolari elementi di debolezza nei vari Paesi dell'Unione. Si tratta sicuramente di una garanzia molto forte, ma è anche abbastanza flessibile, per cui non mi pare appropriato criticare ed accusare – come a volte si fa – tale meccanismo di rigidità. Infatti, se è vero che si parla di programmazione dei fondi per sette anni, in verità è possibile sempre riprogrammare con relativa facilità, tenendo conto degli eventi. Da questo punto di vista, ad esempio, se si legge la comunicazione del presidente Barroso, la stessa vicenda relativa alla crisi finanziaria è la dimostrazione che la politica è flessibile. Molti Paesi infatti, compresa presumibilmente anche l'Italia, faranno nuove programmazioni ed esistono gli spazi per farlo senza cambiare le regole.

Quanto al sistema della cosiddetta condizionalità, esso in realtà è fragile. I vari Paesi non sempre indicano in maniera chiara, nei documenti di programmazione, gli obiettivi che si impegnano a raggiungere. L'Italia lo ha fatto, ma, se si cerca nel materiale copiosissimo prodotto dai prima 15, poi 25 ed oggi 27 Paesi europei e nei rispettivi programmi, si scopre che

non è possibile estrarre in maniera chiara gli obiettivi che essi si sono dati, né in termini di grandi variabili (tasso di disoccupazione, GDP e così via), né rispetto a temi più mondani, ma forse più importanti, quali il miglioramento dei servizi per i cittadini e le imprese. Non riuscireste a ritrovarli, ed emergerebbe un sistema non appropriato.

Un altro importantissimo requisito si riferisce al fatto che, una volta fissato un dato obiettivo (ad esempio, il miglioramento delle competenze dei ragazzi a scuola, o una riduzione del *drop out* scolastico o, ancora, un miglioramento dei servizi, e parlo di cose rilevanti non solo per l'Italia, ma anche per altri Paesi) e una volta individuati i fondi, la Commissione in teoria dovrebbe avere la possibilità di capire quali interventi quel Paese intende attuare per raggiungere veramente quel dato obiettivo. Nei documenti, invece, non c'è una storia convincente al riguardo, in parte perché è molto complicato farlo, in parte perché il numero possibile di interventi per ogni Paese, sul quale la Commissione dovrebbe vigilare, è talmente elevato, essendo infinito il numero di priorità, che si tratta di un obiettivo probabilmente troppo alto, con il risultato – che conoscete – che va sotto il nome di degenerazione in termini di *compliance*. I documenti, cioè, sono spesso assai simili: in essi si raccontano delle storie che appaiono credibili, spesso scritte da consulenti esterni (e non sto parlando dell'Italia, ma di tutta l'Europa); magari poi l'amministrazione agisce anche bene, ma il documento non racconta la storia vera, per cui si finisce per non poter essere sottoposti ad un'effettiva monitorabilità. È un elenco di adempimenti che si sa di poter fare e che poi la Commissione procede a verificare.

A mio parere, questa degenerazione automatica deriva dal fatto che ad un certo punto, attorno al 1998, i Paesi membri, cominciando a preoccuparsi di un'eccessiva invasività della Commissione europea in termini di discrezionalità, hanno reso automatici meccanismi che però non possono esserlo, prendendo una strada che spesso si segue per limitare la discrezionalità. E se ogni Paese ha ovviamente la sua discrezionalità, il suo garbo, l'unico modo per attuare questo contratto è quello di affidare alla Commissione una reale responsabilità discrezionale su un numero di aspetti non troppo elevato, piuttosto che tradurre questi vincoli e questi contratti in un elenco di adempimenti da assolvere.

Ho fatto riferimento poco fa alla diffusione della cultura della valutazione dei programmi. Ciò ha dato molti risultati, anche se è mancato un profilo importante, cioè la valutazione di impatto dei progetti. Mentre la Commissione europea si sviluppava e la politica di coesione cresceva, si è diffusa moltissimo – nel mondo anglosassone, soprattutto, ma anche in Germania, dopo il grande scandalo dell'utilizzo dei fondi nella Germania Est, ed in Francia – una pratica di valutazione di impatto di progetto, di valutazione controfattuale. Si tratta di operazioni complesse, che consistono tuttavia, molto semplicemente, nel chiedersi quali elementi vi siano per affermare che l'intervento realizzato abbia prodotto un risultato. In altre parole, ci si chiede come sarebbe andato il mondo (il servizio di distribuzione idrica, piuttosto che quello di raccolta differenziata o il *drop out*

dei ragazzi a scuola), se non si fosse realizzato quel determinato intervento. È un'analisi complessa, anche se ormai esistono – e sarò molto volentieri disposto a dire di più in proposito – metodologie non econometriche, ma molto comprensibili, quindi monitorabili e verificabili dai cittadini (che è la condizione per la validità di un sistema di impatto), e quindi utilizzabili dalla politica, per capire se una certa regione o amministrazione centrale nell'effettuare un certo intervento abbia prodotto o meno risultati. Questo tipo di metodologia non è impiegato però per i fondi della politica di coesione ed è questa una delle ragioni per le quali oggi non possiamo dire quasi mai con tranquillità se certi interventi hanno avuto effetto o meno, il che non copre soltanto eventuali cattivi interventi realizzati, ma nasconde anche le cose buone che sono state fatte. Oggi cioè è difficile, all'interno della politica di coesione, distinguere i buoni dai cattivi interventi, perché non sono stati diffusi metodi e strumenti utilizzabili in tal senso.

Ho parlato prima dell'importanza del ruolo della Commissione e dei *team* all'interno della stessa, che lavorano nei vari Paesi: questi *team* in alcuni casi hanno fatto cose straordinarie – in taluni momenti anche nel nostro Paese – ma complessivamente la qualità di tali interventi si è andata deteriorando negli anni. Ciò non è accaduto necessariamente per colpa della Commissione europea, che è stata invece sovraccaricata in misura crescente di oneri di gestione finanziaria e di controllo, soprattutto dopo la drammatica vicenda dello scandalo e delle dimissioni della Commissione Santer. Quindi una larghissima parte dell'attività della Direzione della Cabina di regia, della Direzione generale *Employment* e delle Unità geografiche non è più volta a discutere con i Paesi della qualità degli interventi, dei loro obiettivi e della sensatezza degli stessi, dovendo occuparsi piuttosto di verificare eventuali irregolarità, con una moltiplicazione dei livelli di controllo (che oggi sono quattro o cinque) che, tra l'altro, come sapete benissimo, non ha neanche dato buoni risultati, se si considera che nel precedente ciclo, secondo la Corte dei conti europea, sono state accertate irregolarità nel 12 per cento dei casi (nel ciclo più recente la percentuale è dell'11). Un sistema, quindi, che ha determinato un sovraccarico di costi amministrativi ed ha sottratto risorse umane all'analisi sostanziale, oltre al fatto che poi neanche sul piano formale si sono prodotti buoni risultati.

L'ultimo profilo di debolezza del sistema europeo, che è forse quello che mi preme di più sottolineare (se mi chiedeste che cosa vorrei lasciare a questa Commissione, lascerei quello che sto per dire ora), è la mancanza di un luogo alto di dibattito politico sui risultati della politica di coesione. Non esiste, infatti, un Consiglio dei ministri formale per la discussione delle politiche di coesione; esiste solo un Consiglio informale, che si riunisce sotto la Presidenza di turno dell'Unione, che vede riuniti i Ministri, i vice Ministri e i Sottosegretari che nei vari Paesi si occupano di questo. È un gruppo di persone tra loro molto vicine, sicuramente una bella rete di persone, che non ha però interesse a conoscere cosa fanno gli altri. Non è cioè una rete di persone con un interesse nazionale: si tratta di coloro che,

in ogni Paese, si occupano dei fondi. Manca quindi, in ciascuno dei 27 Paesi membri, l'interesse a capire che cosa fanno gli altri. Questa situazione è particolarmente paradossale se si pensa che per l'*open method of coordination*, cioè per la politica di attuazione di Lisbona, esiste proprio questo interesse.

Il paradosso risiede nel fatto che per una politica in cui l'Unione europea non prevede i fondi esiste una sorta di luogo dove, una volta l'anno, i Paesi membri devono relazionare sulla base dei risultati raggiunti e dove avviene una discussione politica. Invece, nel caso della politica di coesione non esiste alcun *forum* politico di discussione con ripercussioni sui Parlamenti europei e su quelli nazionali. A cascata, ciò significa che non esisterà né un luogo, né un documento sulla base del quale discutere, ad esempio, se la Polonia stia utilizzando in maniera appropriata o meno i 60 miliardi di euro che ha ricevuto nel ciclo di programmazione in corso. Avremo una marea di documenti su come procede l'attuazione dei singoli programmi, ma non ci sarà un solo semplice documento, anche di poche pagine, in cui la Polonia ci convinca che sta impiegando bene i soldi.

Ciò determina una conseguenza molto sgradevole, cioè che anche nei corridoi del dibattito europeo si può raccontare di tutto sulle politiche attuate nel Mezzogiorno, ma non c'è un luogo dove sia data l'opportunità ad un Paese di avere un confronto di questo tipo.

Esistono evidentemente anche dei profili nazionali; non conosco abbastanza i profili nazionali degli altri Paesi ma, a fronte di queste debolezze del sistema europeo, applicando la logica europea secondo cui ogni innovazione andrebbe costruita sulla base delle lezioni e se si leggono in maniera positiva tutti gli elementi critici da me indicati sull'Unione europea, questi elementi rappresentano le basi sulle quali andrebbe realizzato un rafforzamento della politica di coesione.

Esiste un profilo italiano, riguardo al quale ho predisposto il documento dal titolo «Politica di coesione comunitaria e Mezzogiorno nel 2000 2006: alcuni fatti». Su questa politica sono state dette molte cose: alcune, come sempre capita, assolutamente appropriate, altre probabilmente non altrettanto appropriate. Non c'è nessuna pretesa di completezza, ma in questo documento, composto da 20 *slides*, sono presenti dati numerici che, a mio parere, definiscono un quadro della situazione, molto somigliante a quella che il Governatore di Banca d'Italia ha correttamente riassunto nelle sue considerazioni finali dell'anno scorso nell'espressione «risultati inferiori alle attese»: né, quindi, un grande successo, né quel grande disastro che molti amano descrivere.

Un punto interessante del lavoro della Banca d'Italia (e nel fare queste affermazioni non mi fa velo la mia originaria provenienza) consiste nel fatto che, se si può dire che in Italia i risultati sono inferiori alle attese, vuol dire che esistevano delle attese misurabili. Quindi, anche solo in queste parole è racchiusa una caratteristica di ciò che ha fatto l'Italia. A differenza di altri Paesi, l'Italia ha fissato degli obiettivi (li troverete richiamati nel documento) in modo tale che si potesse capire se erano stati rag-

giunti o no e perché. Ciò è possibile in pochissimi altri Paesi, per le ragioni da me prima indicate.

Lascerò alla Commissione anche un breve saggio, non ancora pubblicato; in esso provo ad esprimere la mia valutazione sulle ragioni per le quali in Italia i risultati sono stati inferiori alle attese. Sarò lieto di rispondere su questo argomento a qualunque domanda mi voleste rivolgere, anche in questa sede. Richiamo solo il fatto che queste ragioni e alcuni dei punti di debolezza che trovate nel combinato disposto dei dati indicati (che posso scorrere oggi con voi in quanto sta a voi decidere il prosieguo dell'incontro) e dell'analisi condotta nell'articolo, sono il *pendant* nazionale delle difficoltà.

Segnalo uno solo di questi punti (perché di nuovo mi sembra utile sollecitare l'attenzione di una Commissione parlamentare), relativo al fatto che l'Italia aveva indicato chiaramente gli obiettivi da raggiungere e si era data degli strumenti per misurare se, e in quale misura, nel corso del tempo questi obiettivi venissero conseguiti. Quanto agli obiettivi di premialità, alcune Regioni hanno fatto molto bene e altre hanno fatto molto male; per quanto riguarda gli obiettivi di realizzazione dei completamenti delle opere, avviati sin dal 1999 (era all'epoca ministro Carlo Azeglio Ciampi), alcune Regioni hanno fatto molto bene e altre molto male; quanto al risultato del miglioramento dei servizi ai cittadini (raccolta differenziata, acqua e trasporti), alcune Regioni hanno fatto molto bene e altre molto male; ancora, relativamente al conseguimento delle addizionalità, su ognuna delle questioni l'Italia ha prodotto dati in ogni istante.

Osservo in queste mie considerazioni che quei dati non sono mai diventati parte del dibattito culturale, intellettuale e politico italiano. Non è riuscita a scattare mai quella gara fra territori in cui non era né tutto male, né tutto bene, ma c'era un po' di male e un po' di bene e, di conseguenza, i politici locali che avevano fatto bene si sentissero remunerati, ricompensati e incentivati per i grandi rischi che si erano assunti nel non seguire le strade facili. Poiché non seguire le strade facili in questo tipo di politica è estremamente difficile (perché vuol dire non dare incentivi a pioggia alle imprese, non fare interventi che servano solo a dare lavoro immediato ai lavori pubblici, ma vuol dire fare interventi che miglioreranno la qualità dei servizi ai cittadini a medio termine), per un politico locale, come ho appreso nella mia esperienza di amministratore pubblico (ma potevo capirlo anche prima), fare bene nel breve termine è costosissimo.

Solo se su questo tema si ha una forte risonanza e un forte appoggio nazionale si può continuare a fare bene. Altrimenti, si continua a fare bene solo se si è come Gesù Cristo e, dal momento che così non è, talvolta le cose non si muovono. Io constato che in Italia il dibattito non è stato sui numeri, sui fatti e, soprattutto, non è stato sulle differenziazioni e su come i risultati siano stati raggiunti a seconda dei territori. In quel documento provo a dire perché, a mio parere, le cose siano andate così.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Barca per la sua esposizione e do la parola ai Commissari per eventuali domande.

SANTINI *(PdL).* Ringrazio il dottor Barca per i molti dubbi che ci ha lasciato.

Di solito i funzionari di stile comunitario, soprattutto quelli provenienti da Bruxelles, scendono tra noi con sentenze preconfezionate e scodellano risposte inattaccabili. Al contrario, la sua relazione molto seria, onesta e franca ci consente di penetrare all'interno della sua esposizione e di andare a ritrovarvi dubbi che molti di noi avevano, hanno e purtroppo manterranno dopo questo incontro, in quanto sono dubbi storici e perplessità ormai consolidate.

Nella incertezza e nebulosità esistente tra enti territoriali nazionali, Commissione europea e istituzioni europee, in questi rapporti sempre così difficili da rendere trasparenti, dov'è il vero punto di debolezza (visto che lei ne ha indicati alcuni)? È debole la Commissione europea che non riesce a mettere in atto controlli veri e reali? È debole lo Stato nazionale che affida l'attuazione di queste normative a enti territoriali non sufficientemente preparati, con personale non in grado di attivare la prima fase, importantissima, dell'informazione verso il cittadino?

È noto a tutti che, soprattutto nei primi anni, molti non sapevano nemmeno di possedere le prerogative per accedere all'utilizzo di certi fondi. Questo avveniva perché chi si rivolgeva agli Uffici europei di Regioni, Province e Comuni non trovava gente preparata a fornire informazioni pratiche. Cosa si può fare per migliorare questo rapporto a livello di comunicazione, ma anche di efficienza? Sul piano dei controlli, purtroppo questo è veramente un tallone di Achille, perché esistono scandali che si ripetono (sempre gli stessi) e non si capisce come mai non si riesca ad evitarli.

Lei ha citato il caso della censura operata dal Parlamento europeo alla Commissione Santer. Io la votai per caso e molto a malincuore perché Jacques Santer era, ed è, un galantuomo. Fu vittima del principio – che fu subito modificato dal suo successore Prodi – della responsabilità collegiale di tutta la Commissione europea. Prodi istituì immediatamente il principio della responsabilità soggettiva individuale perché, in effetti, furono due infedeli commissari che utilizzarono male i fondi. In realtà, fu un caso di nepotismo e non c'entrava nemmeno la politica. I fondi europei erano invece coinvolti nel caso della cooperazione allo sviluppo: un commissario portoghese ne fece un uso irregolare in Africa e da allora nacque l'idea che tutti i fondi venivano utilizzati in modo pasticciato, alimentando così la sfiducia da parte del cittadino.

Le chiedo allora quali controlli si possano ancora inaugurare. Sappiamo che anche in Italia, purtroppo, non siamo alieni da casi in cui il Fondo sociale europeo viene utilizzato per scopi inenarrabili, analogamente al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo europeo agricolo (FEAOG). Tuttavia, tra le iniziative comunitarie che hanno, in effetti, consentito un maggiore accesso da parte del cittadino vi è l'iniziativa Leader e l'iniziativa – che è arrivata all'ennesima edizione – Interreg: sono state positive perché hanno finalmente indicato un percorso chiaro e traspa-

rente; non facile, ma almeno trasparente al cittadino per accedere ai fondi. Il tallone d'Achille stava nel fatto che i tre fondi coesistevano: allora, o da una parte o dall'altra, i fondi si potevano recuperare, perché l'interpretazione dei singoli finanziamenti era molto vasta. Il Leader era un fondo agricolo, ma consentiva anche di recuperare vecchi castelli, di valorizzare zone turistiche, culturali e altro ancora. Permane ancora – è vero e nella sua esposizione è emerso – molta incertezza sulla legittimità dell'utilizzazione dei fondi e sulla possibilità di controllare le buone intenzioni di chi ne fa uso.

Infine, vorrei chiederle, dal momento che ha sottolineato la mancanza di un luogo alto di dibattito per verificare la legittimità dell'utilizzo dei fondi e promuovere attività volte a restituire credibilità all'impegno delle istituzioni europee, se non ritiene che il Parlamento europeo potrebbe essere quel luogo alto. Lì si potrebbe, per rifarmi al suo esempio, valutare se la Polonia abbia impiegato bene i fondi assegnatile.

Ero al Parlamento europeo nel 1994, quando per la prima volta ci trovammo a parlare dei fondi strutturali e tutti incominciammo a stropicciarci le mani e ad immaginare di tornare nella nostra Regione e prospettare nuovi e facili finanziamenti comunitari. Fu un naufragio totale anche sul piano delle informazioni. Tuttavia, il Parlamento europeo veniva investito solo del diritto-dovere di bilancio, indicava l'entità dei fondi da assegnare, ma non sapeva mai più come quei soldi venissero utilizzati. Le chiedo: questo luogo alto di verifica che lei ci ha indicato potrebbe essere il Parlamento europeo?

DI GIOVAN PAOLO *(PD)*. Dottor Barca, ridurrò al minimo la mia riflessione, ma tenevo ad intervenire, perché è un argomento che conosco bene, dal momento che dal 1995 sono segretario generale aggiunto dell'AICCRE prima e ora segretario generale.

Innanzitutto, vorrei esprimerle pubblicamente i miei complimenti per il lavoro svolto finora, perché ne abbiamo visti i risultati sotto il profilo della maggior preparazione degli enti locali. Mi spiego meglio: nel 1994, quando partì l'azione comunitaria sui fondi strutturali, avevamo un problema di formazione di base (qualcuno lo ha vissuto in prima persona) e in alcuni casi – ancora peggiori – mancavano proprio gli uffici europei delle Regioni o delle Province, tant'è vero che venivamo contattatati per fare la formazione a qualcuno dei massimi dirigenti del personale: penso non solo al Sud ma alla Lombardia. Le faccio presenti questi aspetti perché ad essi si allaccia la domanda che le porrò. Prima però volevo anche dirle pubblicamente che lei – come altri funzionari – interpreta al meglio l'idea di *civil servant* che nel nostro Paese purtroppo molto spesso manca nella pubblica amministrazione. La ringrazio molto per il lavoro fatto. Non a caso, avevamo anche avanzato l'ipotesi di invitare un giorno il senatore Ciampi a raccontarci la sua esperienza, perché quello fu un importante momento di svolta per il Paese.

Vorrei ora rivolgerle tre domande. Il primo problema che si è posto, nel passaggio avvenuto nel 1994, è stato quello di far ragionare e far ca-

pire agli amministratori locali – ci abbiamo provato, ma abbiamo anche noi i nostri limiti all'AICCRE (sempre per quanto concerne il rapporto con i poteri locali) – che non ci sono soldi da prendere, ma c'è un progetto da realizzare. È all'interno di questo progetto che bisogna andare a reperire le risorse, perché a quel punto diventano aggiuntive. Infatti, in precedenza, non mancava chi, anche a titolo privato o di consulenza, non sapesse dove reperire le risorse, seppur nella ristrettezza e nella difficoltà dell'epoca; il problema era che la ricerca avveniva solo in proporzione a quanto si poteva ricevere. Quindi, il progetto in sé era meno importante e, soprattutto, non si arrivava a definire un metodo in base al quale, una volta finiti i fondi, lo si sarebbe potuto portare avanti. Vorrei quindi chiederle se sia storicamente vero – perché così a me risulta e credo sia rilevante, ma potrebbe anche essere l'altra faccia della medaglia – che alcune Regioni d'Italia utilizzassero al meglio i fondi europei, ma non si può pregiudizialmente ritenere che la divisione fosse tra il Nord e il Sud del Paese, perché certamente, quando si tratta di metodo, il clima o le etnie (se esistono, ma Einstein direbbe di no) non influiscono.

La seconda questione che vorrei sottoporle concerne i parametri utilizzati per l'attribuzione dei fondi strutturali: uno dei problemi che si poneva già al tempo in cui erano cinque gli obiettivi prioritari di sviluppo (successivamente ridotti), era legato al fatto che il parametro prioritario di attribuzione era molto spesso il PIL. Se questo era il criterio adottato, è evidente che le Regioni destinatarie dei fondi progressivamente andassero fuori dagli obiettivi 1 o 2 del tempo. Mi chiedo se sia possibile (nella sua esperienza lo avrà verificato, anche se ci vorrebbe un luogo per discuterne insieme, non solo a livello di rete) che l'unico parametro di riferimento sia il PIL e non invece la dimensione dei rapporti di socialità che derivano dall'economia di una zona. Ad esempio, in Lussemburgo non può essere preso a riferimento solo il PIL; o ancora, non ci si può limitare ad adottare come parametro il PIL della Puglia (che è sicuramente superiore a quello di una regione polacca), quando nella regione mancano collegamenti o facilitazioni nei rapporti economici con altre zone. Immagino che questo sarebbe stato un interessante argomento di discussione.

L'ultimo quesito che vorrei rivolgerle riguarda il criterio della trasparenza nell'utilizzo dei fondi, quello che gli inglesi chiamano *accountability*. Quanto al rapporto tra lo Stato e i poteri locali, voi faceste un ottimo lavoro, ma la scelta fu necessariamente quella di accentrare i poteri per assumere delle decisioni. Possiamo anche interpretarla come una scelta di sussidiarietà emergenziale. Quale tipologia di rapporto maggiormente corretto è ipotizzabile in un Paese che, oltre tutto, ha cambiato il Titolo V della Costituzione, in cui si dice che lo Stato è formato dai poteri locali e dallo Stato?

MARINARO *(PD)*. Ringrazio il dottor Barca per averci portato la memoria storica dei fondi europei, memoria necessaria anche per un discorso di continuità.

Innanzitutto, non credo che il problema risieda totalmente nell'incapacità e nella difficoltà (secondo me anche obiettiva) della Commissione europea di gestire una macchina così complessa, sia per numero di aree coinvolte, sia per le molte implicazioni legate alla gestione del territorio, ma credo che ciò ci porti ad affrontare il tema cruciale del futuro dell'Unione europea, della questione istituzionale e della sua forma, più adeguata e confacente alle esigenze dei singoli Paesi membri. A me preme sottolineare – e vorrei anche il suo parere – che la debolezza fu già nell'impostazione: l'istituzionalizzazione dei fondi strutturali, il periodo che ho vissuto dal 1983 al 1989, i primi quattro anni di programmazione dei fondi, e soprattutto il momento in cui ci fu una presa in carico nazionale diretta (lei faceva riferimento al presidente Ciampi): perché in quel periodo si sviluppò una presa di coscienza che poi condusse al Trattato di Maastricht, alla definizione dei parametri e di tutto quello che ciò comportava dal punto di vista finanziario. Eravamo in un periodo in cui la *partnership* tra il livello sovranazionale e il livello nazionale era molto forte. Ricordo che ciò segnò uno spartiacque, all'appuntamento più significativo a livello nazionale; non dimentichiamo che nel 1998 ci fu la Conferenza di Catania sulla programmazione dei fondi europei, un momento alto. Quando c'è l'impegno, l'interesse politico e la necessità di utilizzare dei fondi che sono a disposizione, si trova anche il momento alto.

Gli anni successivi – al riguardo, probabilmente, bisognerà fare una riflessione seria – hanno rappresentato una svolta nella politica europea. Non dimentichiamo che in quel periodo con la nuova programmazione si decise la rinazionalizzazione dei fondi europei; non c'è bisogno che io spieghi questo termine perché lei è un grande esperto. Credo che la rinazionalizzazione, che poi ha comportato anche la regionalizzazione, il rapporto diretto tra Commissione e Regioni, sia stata avventata, poco preparata, perché in determinate zone del territorio europeo, in particolare nel nostro Paese, si sono registrati i problemi che ancora oggi verifichiamo.

Sono d'accordo con la sua disamina sui punti di forza e di debolezza, però mi piacerebbe analizzare un po' meglio la realtà italiana. I punti di forza e i punti di debolezza nel territorio europeo hanno a che fare con dinamiche del tutto diverse rispetto a quelle presenti sul territorio nazionale, anche se in determinati momenti si incontrano. Per esempio, a me piacerebbe capire perché in altri Paesi, nonostante le difficoltà, nonostante i problemi, è stato comunque centrato il secondo obiettivo, quello riferito appunto al valore aggiunto istituzionale, e infatti nell'amministrazione pubblica qualcosa si è mosso. Nel nostro Paese non mi risulta che ciò sia avvenuto. Ritengo che questo sia un aspetto decisivo da analizzare, che per me è collegato alla volontà politica, come stiamo verificando tutti.

Il rapporto dell'Italia con l'Europa diventa sempre più difficile, nonostante siamo in un momento in cui c'è bisogno di più Italia in Europa e di più Europa in Italia (sintetizzo in questo modo). Invece così non è, se lo strumento legislativo che recepisce l'ordinamento europeo a livello nazionale passa in secondo ordine: abbiamo altro da fare, la legge comunitaria

può sempre aspettare. Questo secondo me è il nodo di tale rapporto che ritroviamo anche a livello territoriale.

Infine, bisogna considerare l'altro aspetto, e domandarsi se non siamo per caso tornati indietro rispetto all'addizionalità dei fondi europei nella priorità dell'intervento nazionale e regionale.

POLI BORTONE *(PdL)*. Abbiamo avuto modo di collaborare molto con il dottor Barca nel corso degli anni perché gli abbiamo chiesto ausilio in termini di supporto tecnico e ci è stato sempre fornito in ogni momento.

È stata ricordata la Conferenza di Catania, che rappresentava il momento in cui effettivamente doveva partire una sorta di programmazione concertata sul territorio, che vedesse coinvolto il territorio e il Governo nazionale, ma forse per un problema politico (certamente il dottor Barca non poteva parlarne, ma noi come politici possiamo dirlo) c'è stata anche una differenza di carattere culturale fra la maturazione rispetto alla cultura europea che hanno avuto i Governi nazionali e la maturazione di rapporto con l'Europa che hanno avuto i Governi locali. Questi ultimi hanno capito molto prima del Governo nazionale che dovevano relazionarsi con l'Europa per far sviluppare i territori e porre in essere non solo forme di pianificazione territoriale, ma anche avere la capacità di fare una sorta di ingegneria finanziaria nel momento in cui, a fronte di una sorta di parco progetti che esisteva a livello locale, si poteva intervenire con diversi canali di finanziamento che si potevano mettere insieme. Questo qualche territorio l'ha fatto, qualche altro no.

Non vedrei tutto assolutamente negativo, perché in fin dei conti l'Italia non ha fatto quello che fece la Spagna a suo tempo, che partì dalla preparazione del personale per poter poi affrontare la programmazione territoriale. Ci siamo ritrovati con enti locali che non riuscivano ad affrontare l'ambizione di voler partecipare a questo tipo di interventi importanti finanziariamente e in termini di sviluppo socio-economico del territorio, ma successivamente è stato fatto.

A noi oggi interessa sapere, dottor Barca, cosa è possibile fare in questa ultima *tranche* di rapporto con l'Europa fino al 2013 e conoscere quali sono le criticità reali, perché quello che è stato realizzato o meno lo sappiamo. Qualche certificazione di buona prassi di metodologia corretta è stata fatta, qualche rete di città (penso alla felice esperienza di Urban in Italia) è stata fatta. Penso anche alla legge obiettivo per le città che, a mio avviso, dovrebbe essere un impegno del Governo proprio per andare incontro a quelle eccellenze che si sono create sul territorio e quindi operare attraverso i finanziamenti per migliorare ed ampliare i territori. Ritengo – ma può darsi che sbagli, quindi approfitto della sua presenza – che i Programmi operativi nazionali (PON) siano una criticità. Credo che l'Italia non abbia utilizzato bene i PON; non dico in particolare quali, ma è una mia impressione che abbiano rappresentato una sorta di riserva da gestire a regìa nazionale polverizzando le risorse, senza venire incontro a quello che l'Europa ci chiede di fare, ossia utilizzare le risorse per

creare occupazione stabile sul territorio, altrimenti non serve a nulla intervenire.

Inoltre, mi piacerebbe sapere se, secondo lei, il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) funziona: anch'esso è una specie di oggetto misterioso che di tanto in tanto vediamo riaffiorare, ma non so fino a che punto riesca ad avere realmente in Italia una funzione e come incida. Lo dico perché una volta mi sono trovata ad un tavolo di lavoro per predisporre un documento, da mandare in Europa, sulla sicurezza negli stadi, tema di cui si era parlato per sette mesi e che in quell'occasione invece era stato dimenticato. Tuttavia, quando feci notare la dimenticanza, mi fu risposto che il problema della sicurezza era un fatto secondario, e già questo è un elemento importante.

Vorrei sapere, infine, dottor Barca, quale accorgimento reale lei ritiene potrebbe essere adottato oggi, a quasi due anni dall'inizio della programmazione 2007-2013, per evitare che ci siano ancora Regioni che non hanno predisposto un solo bando importante e significativo rispetto al territorio. Mi riferisco, in particolare, ad un accorgimento che non suoni come un fatto punitivo, come potrebbe essere, ad esempio, il ricorso all'articolo 126 della Costituzione per il commissariamento delle Regioni inadempienti, che sarebbe anche auspicabile ad un certo punto – perché non se ne può veramente più – ma che porterebbe ad una situazione che potrebbe sembrare oppressiva.

TOMASELLI *(PD)*. Vorrei soffermarmi brevemente su tre questioni, invitando sin d'ora il nostro ospite ad intervenire nuovamente, se possibile, nel corso dei nostri lavori, anche alla luce della relazione che ci ha consegnato e che avremo modo di leggere. Spero che la signora Presidente vorrà fare proprio tale invito.

La prima questione riguarda il rapporto tra fondi comunitari e fondi nazionali, quindi il tema dell'addizionalità, al quale lei, dottor Barca, ha fatto riferimento nel suo intervento, che mi pare fondamentale per quanto riguarda l'Italia e, soprattutto, il Mezzogiorno, uno dei territori cui è destinata la maggior parte delle risorse comunitarie, in particolare di quelle relative alle politiche di coesione. Si tratta di un problema storico del nostro Paese e, soprattutto, da meridionale non ho mai nascosto di esserne consapevole. Come risulta peraltro da un'analisi che traguarda non già gli ultimi mesi o gli ultimi anni, ma l'intero ciclo, spesso, proprio nel Mezzogiorno, i fondi comunitari hanno rappresentato – lo dico in maniera anche molto forte – un integratore di reddito più che risorse per crescere e far crescere quei territori, colmando il *gap* relativo agli standard degli indicatori della stessa Unione europea. Non mi dilungo sul tema, per ragioni di tempo, ma è facilmente comprensibile a tutti quello che voglio dire: si tratta di una questione che in qualche modo, una volta per tutte, va affrontata e risolta.

Ci troviamo in una congiuntura che, se per certi aspetti prosegue lungo questo *iter*, per altri lo peggiora, anche se non è questa la sede per entrare nel merito del problema. Voglio però qui fare un esempio, e

lo faccio in modo per così dire asettico, perché non voglio buttarla in politica: pensiamo all'utilizzazione dei FAS (Fondi aree sottoutilizzate) che, negli ultimi mesi, sta diventando sempre più corrente, distraendo risorse dall'originaria destinazione per cui nacquero quei Fondi, vale a dire un'utilizzazione in termini di addizionalità. Questa è la conferma che negli ultimi quindici o venti anni il tema dell'addizionalità nel nostro Paese ha coinvolto tutti i Governi che si sono succeduti, anche se magari in quest'ultima fase si è accentuato per le ragioni che tutti conosciamo.

Come si risolve, allora, o come si può affrontare questo problema? Quali vincoli, maggiori rispetto a quelli attuali, occorre prevedere affinché i Paesi membri – nel nostro caso l'Italia, e quindi le Regioni – non utilizzino, anche in misura cospicua – come in parte è avvenuto – i fondi della politica di coesione come sostitutivi dei fondi nazionali?

La seconda questione si riferisce alla consapevolezza, che negli ultimi anni si è sviluppata nella politica nazionale e tra gli amministratori locali, che l'eccessiva frammentazione degli interventi non sia stata un bene e che spesso abbia abbassato la qualità degli interventi stessi, nonché, complessivamente, la natura della programmazione.

Il quadro comunitario attuale 2007-2013, per quanto ne so, prevede in alcune Regioni una concentrazione di risorse rispetto al quadro precedente. Mi chiedo, però, se non ci sia stato un limite da parte della stessa Unione Europea nel non aver posto in tempo alle Regioni, quali nuovi interlocutori nella programmazione (e mi richiamo al ragionamento della senatrice Marinaro), il problema della necessità di evitare la frammentazione e la moltiplicazione degli interventi. Spesso, del resto, ci si è ridotti ad interventi addirittura di qualche decina di migliaia di euro, con la conseguenza di uno scarso impatto, sia che si trattasse di interventi per le imprese, per i servizi, per il territorio, per l'ambiente o per la formazione. Mi pare che questo sia un tema importante e credo sia necessario concentrare gli interventi che si vanno a realizzare, perché solo se si tratta di interventi che hanno un valore aggiunto visibile, misurabile e valutabile – come lei diceva – si può garantire, oltre al raggiungimento degli obiettivi, anche una visibilità dei risultati attesi all'inizio, nella programmazione dei fondi.

Vorrei sapere, infine, se sia possibile ricondurre tutta la politica di coesione ad un ragionamento esclusivamente sulle risorse. Mi chiedo invece se, quando parliamo di *best practices*, non si debba pensare non solo ad una buona utilizzazione delle risorse nelle modalità che lei ha illustrato, ma anche, ad esempio, ad un trasferimento di procedure, di normative, di legislazione regionale, di modelli di gestione, di reti di enti locali. Le chiedo dunque, dottor Barca, quanto sia stato un limite, in questi anni, aver concentrato l'attenzione degli operatori, degli amministratori e dei politici solo sull'utilizzazione delle risorse, piuttosto che lavorare per mettere in rete procedure e normative che potevano favorire modelli istituzionali di gestione delle stesse risorse più utili e dai risultati più in linea con le attese iniziali.

PRESIDENTE. Colleghi, considerato l'interesse manifestato per i contenuti dell'intervento svolto dal dottor Barca, inviterei sin da ora il nostro ospite ad un'ulteriore seduta dell'indagine conoscitiva, in maniera da fornire risposte approfondite ai vari quesiti posti, senza sacrificare ora in tempi ristretti un argomento che merita invece di essere trattato più estesamente.

CONTINI *(PdL)*. Signora Presidente, volevo porre al dottor Barca tre domande e fare poi un'osservazione, con la premessa comunque che quanto dirò non ha nulla a che vedere con la politica. La mia è semplicemente una richiesta di informazioni, e non per essere polemica, ma soltanto per il fatto che per moltissimi anni sono stata via dall'Italia, per cui se faccio certe domande è solo perché non so come siano andate qui alcune cose durante quegli anni.

Conosco bene tutta la problematica dell'Unione Europea, le questioni comunitarie ed il modo con cui gli altri Paesi hanno sviluppato e implementato il proprio lavoro. Guardando dall'estero alla situazione italiana, ritengo che il mio Paese non abbia fatto tanto quanto altri Paesi anglosassoni che, come diceva il dottor Barca, in ogni modo hanno lavorato bene. Io ero addolorata, osservando dall'esterno che il mio Paese non era all'altezza di altri. Quindi, dobbiamo sempre guardare a come migliorare e non a dire che siamo stati bravi: mi rivolgo ai nostri governanti e non certo ai Commissari, né al dottor Barca.

Lei, dottor Barca, è sicuramente uno dei dirigenti illuminati del Ministero e non credo si possa dire altrettanto di altri che ho conosciuto e che collaborano con altri Ministeri. Vorrei sapere, ad esempio: se esistono delle raccomandazioni rivolte ogni anno, per esempio, al Ministro, come sono strutturate, di che tipo sono, se sono emanate per ogni area e per i vari funzionari che operano nel vostro settore, cosa si raccomanda e se tale raccomandazione viene seguita. In secondo luogo, vorrei sapere se vi siano state, e di che tipo, informazioni ai vari Governi e quindi ai vari Ministri nell'arco degli ultimi dieci o vent'anni e come tali informazioni siano state trasmesse alle Regioni. È vero che alcune Regioni sono state brave e altre no; è vero che qualcuna poteva non essere lungimirante o non essere stata informata pienamente per motivi storici e culturali, ma è anche vero che ciò dipende da come l'informazione viene data e quindi da quanto gli addetti ai lavori informano le varie Regioni.

Il dottor Barca ha ragione relativamente al *forum* politico e alla mancanza di interesse del Paese. In realtà, l'interesse c'è, ma il problema è che intorno ad un tavolo di discussione devono sussistere le condizioni storiche per avere diversi individui lungimiranti e illuminati e non è questo il momento.

PRESIDENTE. Do ora la parola al dottor Barca e lo ringrazio per essersi reso disponibile a tornare in Commissione.

BARCA. Signora Presidente, ribadisco che nel nostro futuro incontro seguirò uno schema che risponderà a tutte le domande poste. Mi premeva soltanto, di certo non per tentare un'impossibile sintesi, scorrere con voi il documento che consegno. Naturalmente, potrete leggere anche il testo dell'articolo che lascio agli atti della Commissione.

Alcune delle questioni da voi poste trovano risposta in questi dati: lo dico soltanto perché a volte qualcuno sostiene che io sia fin troppo critico su quanto è stato realizzato in Italia. In qualche modo, mi fa piacere aver sentito lo stesso concetto espresso con il solito garbo dalla senatrice Poli Bortone. In questo Paese, però, esprimere una critica è anche un male perché alla fine si viene presi alla lettera.

Questa esperienza ha determinato dei cambiamenti radicali. Per riferire alla Commissione dati non riportati in queste pagine, nell'anno 1998 ho compiuto un giro delle Regioni con l'intento di visitare la sede del Governo regionale e di incontrare gli amministratori. Alcune delle Regioni del Sud da me visitate, ad esempio la Basilicata, sono tra quelle che sicuramente confermerebbero l'affermazione che non esiste differenza tra Sud e Centro-Nord. La Basilicata è infatti una regione avanzata che ha imparato anche meglio di alcune Regioni del Centro-Nord ad utilizzare i fondi. Aveva un gruppo dirigente amministrativo di valore, che la Regione ha avuto la straordinaria intelligenza di rinnovare nonostante fosse il migliore, proprio perché si comprese che bisognava fare di meglio. Vi fu amarezza in chi andò via allora, ma vi fu anche quel senso della necessità che deve esserci quando si cambia.

Tutte le altre Regioni, che visitai in momenti diversi, versavano in una situazione che non ritenevo immaginabile per un Paese industriale. Ho visto Regioni dove era assente qualunque strumento moderno di comunicazione, di scrittura o di calcolo, con un affidamento su personale non appartenente all'amministrazione.

Questa situazione è stata rimossa due anni fa in maniera radicale da alcune Regioni, soprattutto Puglia e Campania, e a testimoniarlo sono i numeri che rilevammo nel 2003. Altre Regioni, come la Sicilia, erano già in una situazione più avanzata dal punto di vista della qualità dei gruppi dirigenti amministrativi. Puglia e Campania hanno compiuto trasformazioni radicali del proprio assetto amministrativo e della propria dirigenza, con cambiamenti straordinari e anche con vicende umane interessanti.

Ad esempio, nella Regione Campania una dirigente del personale si è incatenata all'interno del palazzo della Regione affinché non vi fossero irregolarità nel mandare regolarmente in porto un bando. Di questo episodio, però, non vi è stata alcuna traccia sui giornali nazionali e quando non vi è una traccia a livello nazionale non c'è un ritorno per chi ha compiuto queste azioni.

Stiamo parlando di un'operazione di trasformazione che in alcuni momenti ha toccato vertici di radicalità e di innovatività straordinaria, ma che non ha avuto risonanza e appoggio a livello culturale, nazionale e politico. La responsabilità è collettiva, ma in primo luogo degli accademici che non hanno avuto alcuna comprensione della trasformazione in corso.

Nelle tavole allegate al documento troverete alcuni dati da cui vorrei far partire la mia riflessione. Ad esempio, un dato interessante è riportato alla tavola a pagina 4, dove si vede che non vi è stata alcuna aggiuntività. È difficile realizzare aggiuntività in un Paese dove, come si scopre da quegli stessi dati, le Ferrovie dello Stato investono nel Mezzogiorno solo per il 19,7 per cento nonostante abbiano assunto ripetuti impegni per fare diversamente.

Da dieci anni nel piano quinquennale delle Ferrovie dello Stato rientra la realizzazione e l'ammodernamento della Ferrovia Palermo-Catania-Messina, ma non un solo euro è stato speso per quella tratta. L'addizionalità non si raggiunge soltanto spendendo nelle Regioni, ma assicurando che gli enti nazionali mantengano un impegno proporzionato. Come si evince dalla tavola citata, mantiene questo impegno solo l'ANAS, che, peraltro, riceve un ingente volume di fondi comunitari che costituisce la parte maggiore del valore del 41 per cento di investimenti al Sud.

Per rispondere ad un altro quesito, all'istogramma a pagina 11 si rileva un segnale impressionante. Nell'anno 2000 avevamo stabilito, come obiettivo per la spesa in conto capitale, che il livello di questa nel Mezzogiorno raggiungesse il 42 per cento per la fine del periodo considerato.

Non solo quel livello non è stato raggiunto ma, dopo aver toccato il culmine nel 2001, la spesa è scesa continuamente a livelli inferiori. Ciò che impressiona di più è che nel dibattito politico, culturale e nazionale si continui però ad affermare da parte di molti che il Sud è stato inondato di denaro.

Ora, sicuramente sono stati commessi degli errori e uno di questi è stato l'aver speso non troppo, ma troppo poco. Spendere non è la condizione sufficiente, però è una delle condizioni. Nella tavola A di pagina 12 (una tavola interessante ma continuamente dimenticata), relativa al settore pubblico allargato, troverete l'ammontare *pro capite* che ogni cittadino del Mezzogiorno e del Centro-Nord riceve ogni anno per incentivi: 397 euro al Sud e 236 al Centro-Nord. E' un dato interessante, perché nessuno penserebbe mai che ogni cittadino del Centro-Nord riceva 236 euro l'anno per incentivi; è una cifra più bassa di quella di un cittadino del Sud, ma non tanto più bassa. Ciò che è impressionante è che ogni anno per un cittadino del Sud vengono spesi, nonostante gli sforzi, 680 euro in investimenti contro i 946 euro spesi per un cittadino del Centro-Nord.

Quindi, se anche il Sud spendesse bene quei soldi (affermazione da verificare), il divario in termini di qualità di servizi idrici, di trasporto, di formazione, di energia elettrica non potrebbe che peggiorare. Questo dato è assente dalla discussione. Si ragiona come se il Sud avesse ricevuto in questi anni una grande quantità di risorse, quando invece vi è stata una forte deflazione finanziaria. Non dico che sia giusto (anche perché non spetta a me che sono un dirigente dello Stato dirlo), ma mi piace che i numeri siano noti.

I grafici contenuti a pagina 13 della relazione sono indicativi della qualità dei servizi essenziali nel Sud registrata negli ultimi anni, che è ciò che più interessa alla gente: la raccolta differenziata dei rifiuti urbani;

la frequenza delle lunghe interruzioni accidentali del servizio elettrico per utente (ciò che impedisce ad un'impresa di stabilirsi perché non si può permettere cadute di elettricità); la quota di rete ferroviaria elettrificata sul totale della rete (non parliamo quindi di grandi avanzamenti); infine, l'emigrazione ospedaliera in altra Regione per ricoveri ordinari acuti. Questo insieme di dati denota il grosso divario che ancora esiste tra il Sud e il Centro-Nord del Paese e acquista un'importanza ancora maggiore del divario registrato, in termini di reddito *pro capite,* in diverse aree del Paese. Infatti, non è tollerabile che vi sia un divario così grande in materia di emigrazione ospedaliera: al Sud è di 10 punti percentuali sul totale dei ricoveri ordinari acuti, mentre al Centro-Nord è intorno ai 5 punti percentuali.

L'aspetto interessante è che dai suddetti dati, in alcuni casi, emerge persino un miglioramento delle condizioni del Mezzogiorno nell'ultimo periodo: basta guardare il grafico sulla raccolta differenziata. Infatti, accanto ai disastri che conosciamo benissimo, a pochi chilometri di distanza (come sapete perfettamente), in situazioni identicamente gravi rispetto a quella che ha occupato le pagine di tutti i giornali e altrettanto presidiate dalla criminalità organizzata, i sindaci erano stati così capaci da riuscire a realizzare la raccolta differenziata al 70 per cento. Ripeto: questo avveniva nella stessa Regione e a pochi chilometri di distanza dalle zone più critiche. Se così non fosse stato, non ci sarebbe stato un tale miglioramento e non avremmo ottenuto oggi quel risultato medio del 10 per cento. La Sardegna, ad esempio, oggi fa il 20 per cento di raccolta differenziata. In sostanza, si può fare e qualcuno ha agito concretamente.

Oggi si può tranquillamente riconoscere che tante cose non sono state fatte, ma certamente un risultato lo abbiamo conseguito: la qualità dell'informazione. Il punto che è stato sollevato è fondamentale: non si può pretendere che i cittadini sappiano se non vengono informati. Oltre tutto, i cittadini devono essere informati non attraverso mille pagine incomprensibili, ma tramite poche informazioni verificabili. Questa cosa – mi sento di dirlo con serenità – è stata fatta al cento per cento. Il rapporto elaborato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze rappresenta un documento comprensibile, verificabile e ricco di dati che dovrebbero scatenare la rabbia di tutti. Quando si scopre che qualcuno ha fatto e qualcun altro non ha fatto, si dovrebbe orientare lo scontento della gente e tramutarla in un elemento di funzionamento del mercato politico. Questo non è successo. Quindi, la grande domanda è: come mai, anche laddove c'è stata e sono stati indicati i buoni e i cattivi, l'informazione non ha raggiunto i suoi risultati?

Signora Presidente, mi permetta un'ultima rapida battuta sul tema delle irregolarità nell'uso dei fondi, anche se sulla medesima questione e su altri punti importantissimi sollevati dai membri della Commissione tornerò quando la Presidenza mi concederà nuovamente la gradita occasione di essere audito: nella tabella contenuta a pagina 5 della relazione è rappresentato il peso delle irregolarità amministrative commesse nel periodo 2000-2007, ponderate – come dovrebbe essere – sulla base dei fondi comunitari erogati, ovverosia la percentuale dei fondi che sono stati soggetti ad

irregolarità. La situazione dell'Italia non è rosea, perché il 2,9 per cento di irregolarità non è una bella percentuale ed è anche superiore alla media, ma la situazione del Lussemburgo e della Grecia è peggiore, mentre in Olanda la percentuale è tre volte peggiore e in Germania solo per lo 0,7 per cento migliore.

Sicuramente la nostra situazione è tale da doverci allertare ad intervenire e migliorare, ma non è quella descritta dagli osservatori, anche perché mi permetto di dire che raggiungere un'irregolarità del 2,9 per cento in un Paese dove quattro Regioni sono controllate dalla criminalità organizzata e il 9 per cento in Olanda dove non vi è la criminalità organizzata è un risultato significativo, proprio perché i contesti sociali contano.

Inoltre, la stragrande maggioranza di irregolarità riguarda gli incentivi alle imprese e non gli investimenti pubblici per infrastrutture, che sono quelli che contano. Seppur con tutti i limiti riconosciuti, senatrice Poli Bortone, questi interventi sono stati presidiati anche grazie ai PON (Programmi operativi nazionali) e alla presenza, all'interno dei programmi del Ministero dell'interno, di persone qualificate. Probabilmente si sarebbe potuto lavorare di più attorno ai microprogetti e alla qualità dei propri dipendenti sul territorio, perché il programma si è mostrato molto efficace in fase di reazione e meno in fase di prevenzione e accompagnamento dei progetti locali. Non si è stati sufficientemente capaci nello spiegare come dovessero agire le imprese per esporsi di meno.

In ogni caso, quel programma ha rappresentato, nel periodo 2000-2006, un elemento significativo per ogni Regione: la presenza del responsabile sulla criminalità e il monitoraggio sugli appalti hanno dato risultati significativi.

DI GIOVAN PAOLO *(PD)*. Dottor Barca, ho un dubbio: come risulta dal grafico di pagina 5, lo 0,0 per cento di irregolarità di Romania, Bulgaria e Cipro è indicativo di dati non pervenuti?

BARCA. Sono dati relativi a programmi che quegli Stati non hanno ancora avviato.

DI GIOVAN PAOLO *(PD)*. In realtà, la mia annotazione è che, ancor prima di partire, Paesi come Romania, Bulgaria e Cipro stanno già avanti a noi, mentre l'Olanda, senza alcun tipo di criminalità organizzata, è riuscita in questo risultato strutturale.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Barca per il suo prezioso contributo e rinvio il seguito della presente audizione e dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,10.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 2

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

28ª seduta: giovedì 22 gennaio 2009

Presidenza della presidente BOLDI,
indi del vice presidente SANTINI

I N D I C E

Seguito dell'audizione di un dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE:
– BOLDI . . . . . *Pag.* 37
* – SANTINI . . . . . 37, 45, 46 e *passim*
* FLERES *(PdL)* 42, 45
PITTONI *(LNP)* 46
* *BARCA* . . . . . *Pag.* 38, 42, 47 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene il dottor Fabrizio Barca, dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze.

Presidenza della presidente BOLDI

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'audizione di un dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta dell'11 dicembre 2008.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Riprenderemo oggi l'audizione del dottor Barca, sospesa nella seduta dell'11 dicembre 2008. Ringrazio il dottor Barca per la rinnovata disponibilità a partecipare alla nostra indagine conoscitiva. Il nostro ospite la volta precedente ci aveva lasciato del materiale molto utile, che credo darà spunto a nuove domande.

Mi scuso anticipatamente con voi tutti, ma devo lasciare la Presidenza della Commissione al vice presidente Santini per incontrare il presidente Van der Brande, in visita in Italia.

Presidenza del vice presidente SANTINI

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al nostro ospite, vorrei ricordare che i lavori dell'Aula, che si sono protratti fino a pochi minuti fa, non hanno consentito a molti colleghi di essere presenti a questa audi-

zione, che risponde al nostro sforzo di conoscere meglio la situazione relativa all'utilizzo e al controllo dei fondi comunitari in Italia.

Come è stato ricordato, abbiamo già avuto occasione di incontrare il dottor Barca e abbiamo anche parlato, a cavallo di questi due incontri, della nostra determinazione di andare avanti con un'iniziativa che ci consentirà di proporre, nella sede più opportuna, una valutazione pubblica ed ufficiale dello stato di salute del settore, anche al fine di apportare eventuali correzioni.

Cedo ora la parola al dottor Barca, che ringrazio nuovamente per la disponibilità che ci dimostra.

BARCA. Signor Presidente, in relazione ai quesiti posti nella precedente seduta, ho ritenuto opportuno raggruppare sette punti relativi al passato ed uno concernente il futuro. Sul primo punto, riguardante le scelte istituzionali iniziali, sono stati posti i seguenti quesiti: è stata realizzata una «nazionalizzazione» troppo accelerata? È stato dato un affidamento troppo forte alle Regioni? È stato dato un eccessivo affidamento agli enti locali, una parte dei quali aveva limitate capacità istituzionali?

La scelta, che fu compiuta e sanzionata nell'incontro di Catania, alla fine del 1998, non potrebbe essere definita a favore nazionale: essa poneva una forte enfasi sulle Regioni ed affidava alle amministrazioni centrali soltanto il 35 per cento del totale della gestione dei fondi, anticipando la svolta già implicita nell'articolo 119 della Costituzione, che sarebbe stato modificato di lì a poco. Si decise di non stabilire un asse diretto fra amministrazioni centrali ed enti locali sub-regionali, che pure fu un'ipotesi valutata. Per ragioni di sussidiarietà (se vogliamo usare una terminologia comunitaria), le Regioni furono considerate, quali che fossero i problemi operativi di capacità, il luogo più adatto ad esercitare la funzione di valutazione dei progetti, evitando di tornare a tentativi già compiuti in passato, con risultati non buoni (mi riferisco all'esperienza del FIO, il Fondo per l'investimento e l'occupazione), in cui il centro si era preso responsabilità che andavano oltre la sua capacità di conoscenza. Ricordo, infatti, il noto episodio del tentativo di valutare 23.000 progetti, che si esaurì in un insuccesso istituzionale causando anche una forte tensione politica (parlo di quanto accaduto negli anni Settanta).

In secondo luogo, si decise un rafforzamento del centro, perché con la scelta di puntare sulle Regioni non si intendeva indebolire il centro stesso, e ciò si manifestò, negli obiettivi, in due modi: un forte dipartimento per le politiche di sviluppo con funzioni di governo strategico e forti capacità di valutazione e di comunicazione al pubblico e al Parlamento (di qui la scelta di rafforzare il rapporto al Parlamento sulle politiche). In terzo luogo, si optò per un rafforzamento degli altri centri, poiché è vero che non si concedevano fondi ad alcuni Ministeri, ma si attribuiva loro il compito di indirizzo, come dovrebbe essere nei sistemi *multilevel governance*, in cui la responsabilità è decentrata ma il centro mantiene forti poteri di indirizzo strategico e di verifica della *performance*. Come ultima «gamba» della soluzione istituzionale, è vero che non si ricreava

un asse diretto Stato-città, ma l'ANCI, un luogo orizzontale di organizzazione delle città, diventava un po' il garante di questa operazione, assumendo un ruolo molto forte nei comitati di sorveglianza dei programmi a livello sia regionale che centrale (almeno nelle intenzioni).

Ho voluto richiamare i tratti del disegno istituzionale ed ora mi soffermerò sull'esito di tali scelte, cercando tuttavia di farlo in poche battute. Già la volta scorsa ho ricordato che per alcune Regioni questa scelta di responsabilizzazione ha costituito, a mio parere, l'occasione per un grosso salto di qualità nella capacità di governo delle risorse; chi faceva già bene, come la Regione Basilicata, ha migliorato molto, ma anche le altre Regioni hanno incrementato le loro capacità. Questo processo ha riguardato anche le Regioni del Centro-Nord, come ad esempio la Lombardia e la Toscana, quindi non solo il Sud. Inoltre, ha funzionato il meccanismo cooperativo fra le Regioni, con un rafforzamento della rete infraregionale che ha visto, ad esempio, la nascita della rete dei nuclei di valutazione e monitoraggio, che tiene unito un Mezzogiorno fragile.

Accanto al meccanismo cooperativo è stato avviato anche un meccanismo competitivo, come quello riassunto nella tavola 6 dell'appunto che avevo consegnato alla Commissione nella scorsa seduta, che riguarda le sanzioni e le premialità: cooperazione sì, ma anche concorrenza, come avvenne nella vicenda del meccanismo di premialità. Si è proceduto al rafforzamento delle politiche di sviluppo, il giudizio sul quale non sta a me, essendone stato responsabile per un lungo periodo. Il rafforzamento delle amministrazioni centrali non ha certo dato gli esiti auspicati poiché spesso il decentramento alle Regioni è stato malinteso con una perdita di ruolo ed alcune amministrazioni centrali di settore, a mio parere, non sono riuscite a compiere un salto di qualità tale da trasformare la semplice gestione dei programmi in vera e propria *governance*.

Infine, il ruolo dell'ANCI, pur se molto positivo in un primo momento, si è rivelato purtroppo meno incisivo di quanto ci si attendesse. Il ruolo svolto da Comuni e Province nel loro complesso, anche attraverso l'UPI, si è rivelato inadeguato anche sul piano tecnico.

Quanto al rapporto con l'Unione europea, è stato chiesto se vi è stato un indebolimento del ruolo e/o del rapporto con l'Unione europea. La risposta, a mio parere, si articola in tre punti. Per quanto concerne il piano tecnico, è senz'altro negativa. Con l'Unione europea si è continuato a lavorare molto bene di sponda e con efficacia. A tale riguardo, penso a situazioni molto difficili, come quella della Calabria, laddove l'esistenza di una minaccia di sospensione del programma «Calabria» ha spinto la Regione stessa ad accettare un monitoraggio e un'assistenza dal centro senza prefigurare complesse procedure di sostituzione formale di ruoli. Anche sul piano politico, delle responsabilità dirette, il rapporto con l'Unione europea è stato molto proficuo: penso all'esperienza del viceministrato dell'economia nel periodo 2001-2005, quando l'allora Viceministro dell'economia responsabile delle politiche del settore ha svolto un ruolo molto intenso; penso, ancora, al Consiglio informale durante la Presidenza italiana,

che ha determinato un forte impatto sul negoziato: l'Italia, cioè, ha pesato sul negoziato in maniera crescente fino ad incassare risultati nel 2005.

Se vi è stato un punto di debolezza, invece, esso ha riguardato l'intensità e l'altezza del dibattito politico sui risultati. L'Unione europea, cioè, non ha funzionato come luogo dove si discutesse se quello che si stava facendo nel Mezzogiorno andava bene o male. È mia opinione che ciò derivi da un elemento di debolezza, che ebbi l'occasione di segnalare nel precedente incontro, relativo al disegno della politica di coesione in Europa, che non prevede l'esistenza di un foro alto, neanche all'interno del Consiglio, che fornisca sufficienti ed adeguate informazioni al Parlamento europeo circa i risultati conseguiti. Dunque, non si dispone di un luogo dove si discuta non quando le situazioni sono già irrecuperabili, ma mentre avvengono.

Circa l'addizionalità, è evidente che il mancato conseguimento della stessa è derivato anche da una difficile situazione della finanza pubblica che costrinse alla richiesta di revisione dell'addizionalità di metà periodo. Ricordo che quella revisione fu ben governata, visto che poi l'Italia ha soddisfatto l'addizionalità ricontrattata, ma non quella per la quale ci eravamo impegnati nel 2000. Tale mancato conseguimento, dunque, è dovuto a fattori di finanza pubblica, ma anche alla difficoltà delle amministrazioni centrali di orientare verso il Mezzogiorno le quote impegnate, visto che, per cogliere il famoso e mai raggiunto obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 45 per cento della spesa in conto capitale non bastava che venissero spesi i fondi strutturali, ma era necessario spendere al Sud il 30 per cento delle spese ordinarie. A tale riguardo, voglio ricordare che soggetti fondamentali come le Ferrovie dello Stato nel periodo 1996-2006 hanno invece destinato al Sud non il 30, ma il 19,7 per cento dei propri investimenti. Soltanto l'ANAS ha raggiunto la percentuale significativa del 41,7, anche grazie ai fondi comunitari. Richiamo la vostra attenzione sul fatto che nei confronti delle Ferrovie dello Stato vi sono stati diversi tentativi esperiti dal CIPE volti ad indirizzarne gli atti programmatici ad una maggiore attenzione nella realizzazione di interventi nel Mezzogiorno. Come conseguenza, vi è stato un miglioramento delle informazioni disponibili (ora il contratto di programma delle Ferrovie è più esplicito per ciò che concerne le assegnazioni), ma non ha provocato alcun effetto sostanziale. Semplicemente, ora si sa chi non investe al Sud. Quindi, a tanti anni di distanza continuano a rimanere irrealizzati famosi interventi in Sicilia, piuttosto che altri sulla Bari-Roma.

Relativamente al quesito sull'alta irregolarità amministrativa nella gestione concreta dei fondi, come già accennato nel corso del precedente incontro, esiste un risultato complessivo non positivo a livello di Unione europea. I dati cui mi riferisco sono stati estrapolati da una presentazione illustrata dall'attuale capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo nell'incontro tenutosi con la commissaria Hübner in Calabria lo scorso dicembre. Da tali dati emerge che la posizione dell'Italia rivela una situazione di irregolarità significativa ma non tra le peggiori d'Europa e, comunque, vicina a quella di Paesi come la Gran Bretagna e la Danimarca

e migliore di quella dell'Olanda. Il risultato italiano, tuttavia, è particolarmente interessante, perché si manifesta in contesti molto più rischiosi (quanto ai rischi per la legalità e alla penetrazione della criminalità organizzata) di quanto non siano quelli dell'Olanda o della Gran Bretagna. Il risultato raggiunto in quell'area dall'Italia, quindi, risulta particolarmente interessante; non è un risultato buono, ma non lo è per tutta l'Europa.

L'opinione – non la mia, ma quella maturata in Europa sia nei Paesi membri che nella Commissione – è che l'elevato numero di irregolarità sia anche il frutto di una complessità di procedure, di una moltiplicazione dei livelli di controllo e di un eccesso di attività amministrativa dedicata all'*audit* della stessa Direzione generale per gli affari regionali dell'Europa (la DG Regio) che sottrae alla DG Regio stessa tempo e risorse umane da dedicare, invece, al controllo sostanziale dei risultati. Quindi, un effetto nascosto di questi numeri è che l'attenzione è crescente solo sulle irregolarità e sempre meno sui risultati della politica.

È stato posto poi un quesito in merito all'eccesso di frammentazione degli interventi. In questo caso il risultato è più originale e ho tentato di illustrarlo, nella documentazione consegnata alla Commissione, con una rappresentazione grafica in cui le colonne grigio chiaro raffigurano gli incentivi alle imprese e quelle più scure servizi e beni pubblici. Ognuna riporta la dimensione dei progetti ed ognuno di essi è stato suddiviso a seconda della dimensione finanziaria, per capire se sono molto o poco frammentati, e rappresentati anche in termini percentuali. Per quanto riguarda gli incentivi, il 18 per cento di tutti i progetti, di tutti i finanziamenti alle imprese, sono assai piccoli e compresi fra 0 e 100.000 euro. È interessante notare, invece, che per gli interventi infrastrutturali vi è solo una percentuale di poco inferiore al 4 per cento che rimane entro i 100.000 euro e che gran parte dei progetti infrastrutturali si concentra nelle classi che vanno da uno a due milioni di euro; esistono poi progetti anche molto rilevanti nella classe che va da 20 a 50 milioni di euro, che rappresentano ben il 14 per cento di tutti gli interventi. Il grafico non risponde definitivamente alla domanda, ma inizia a porre l'attenzione su una discussione che può essere affrontata. Non è vero che l'intera massa dei fondi comunitari è frammentata in microprogetti come aiuole e fontanelle, perché queste non costano 50 milioni di euro. Vi è una parte significativa dei fondi, quella infrastrutturale, che non è così frammentata.

Ciò che è invece terribilmente frammentato sono gli incentivi alle imprese. Ne approfitto per rappresentarvi un dato che può essere di qualche utilità: una delle ragioni per cui forse le Regioni e lo Stato centrale finiscono per non fare investimenti ancor più grossi in infrastrutture è legata all'elevato numero di anni necessari in Italia per realizzarle. Dall'archivio dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici emerge che in Italia le infrastrutture con meno di 5 milioni di euro di investimenti impiegano mediamente quattro anni per essere realizzate, laddove in caso di investimenti infrastrutturali di oltre 100 milioni di euro (l'ultima classe della distribuzione) ne impiegano in media dodici. Trattandosi, in questo caso, di un programma settennale, sarebbe irresponsabile da parte di un ammini-

stratore pubblico optare troppo alla leggera per investimenti di eccessiva dimensione. Vengono fatti in Italia anche investimenti della portata di oltre 100 milioni di euro: evidentemente, anche se in media occorrono dodici anni per realizzare l'infrastruttura, in alcuni casi se ne impiegano sei o sette. Ciò nonostante, il problema della lunghissima durata dei tempi di attuazione degli investimenti infrastrutturali – su cui tornerò – è molto rilevante.

L'ultimo quesito che era stato sollevato riguarda il passato. Con molta franchezza mi è stato chiesto se i programmi nazionali siano stati cattivi. Non mi sento di formulare un giudizio, perché non abbiamo una conoscenza dei risultati così raffinata da poter rispondere. Traggo i dati dal documento strategico approvato nel 2005 da tutte le amministrazioni. È un documento pubblico, condiviso anche da quelle amministrazioni che sono state sottoposte a giudizio: vi si dice che il Programma sicurezza del Ministero dell'interno è stato efficiente, ma non efficace dal punto di vista della prevenzione. Non è riuscito ad affiancare i programmi degli altri comparti fornendo sufficienti garanzie preventive sulle modalità per realizzare progetti in aree di grandissima difficoltà.

Il commento di quello stesso documento sul Programma nazionale ricerca è invece che quest'ultimo è stato molto efficiente, perché è riuscito ad erogare moltissimi fondi a numerose imprese e con un sistema molto trasparente, ma non è chiaro se sia stato efficace. Alla domanda se abbia prodotto innovazione e consentito ad alcune imprese o centri di ricerca del Sud di fare più brevetti, non è possibile ricavare una risposta da quel documento.

Per quanto riguarda il Programma nazionale scuola, gestito dal Ministero dell'istruzione, il giudizio del documento è molto positivo sia sull'efficienza che sull'efficacia: si ritiene che il programma sia riuscito, contribuendo a ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico nel Mezzogiorno e che forse abbia prodotto anche dei risultati sotto il profilo della competenza dei ragazzi. È l'unico programma nazionale su cui quel documento dà un giudizio relativamente positivo.

FLERES *(PdL)*. Immagino sia autoreferenziale.

BARCA. Assolutamente no. È un giudizio formulato da soggetti esterni, altrimenti l'autoreferenzialità riguarderebbe anche i Programmi nazionali sicurezza e ricerca.

FLERES *(PdL)*. Allora propongo di fare un'indagine nelle scuole su come vengono reclutati i ragazzi.

BARCA. Infine, il quarto e ultimo giudizio di quel documento, sul Programma nazionale infrastrutture, gestito dal Ministero delle infrastrutture, è molto negativo sia sul piano dell'efficienza che sul piano dell'efficacia. Si dice che quel programma non ha prodotto alcun risultato che non si sarebbe determinato in ogni caso e che è stato quindi sostitutivo.

Questi sono i giudizi che ho ricavato da un documento predisposto da soggetti esterni alle amministrazioni.

Faccio osservare che i giudizi che vi ho appena riportato hanno influenzato la scelta di riprogrammazione dei fondi per il periodo successivo (2007-2013), secondo quanto riportato nel documento consegnato alla Commissione. Questo è quanto dovrebbe accadere in ogni amministrazione che funzioni: definire le strategie per il futuro a partire dalla valutazione dei risultati ottenuti nel passato.

In queste stime, che ho elaborato con l'aiuto del Dipartimento che ho diretto fino a due anni fa e che hanno comportato uno sforzo significativo, è indicata la ripartizione dei fondi nei diversi settori nel vecchio programma – di cui vi ho riportato la valutazione – e la suddivisione dei fondi nel programma 2007-2013. Osservate come il riflesso dei giudizi espressi, in alcuni casi, si sia fatto sentire: il commento positivo sul Programma nazionale scuola si è manifestato in una più che triplicazione delle risorse stanziate. Si è ritenuto, con quella valutazione, che il Ministero dell'istruzione, avvalendosi della rete di scuole del Sud, fosse in grado di realizzare degli obiettivi e di farlo anche meglio che in passato. Il programma è stato rafforzato attraverso la definizione di sistemi valutativi indipendenti degli esiti delle competenze. Il giudizio negativo sulle infrastrutture non ha dato luogo – come vedete – ad alcuna modifica: si è ritenuto evidentemente che si potesse fare qualcosa anche laddove precedentemente non si era fatto nulla.

Richiamo la vostra attenzione sulla tavola riportata a pagina 16 del documento che vi ho consegnato perché vi dà la sensazione di come sia stata radicalmente ridotta la quantità di risorse stanziate come aiuti alle imprese. Badate che gli aiuti alle imprese sono anche ricompresi sotto la voce «ricerca, innovazione e società dell'informazione», ma si tratta di incentivi erogati per l'innovazione delle imprese, mentre per «altri aiuti alle imprese» si intendono gli aiuti generalisti volti semplicemente a compensare i maggiori costi delle imprese del Sud. La scelta è stata conseguenza dell'esperienza passata e della necessità di dire basta agli incentivi alle imprese che non siano finalizzati alla ricerca o all'innovazione.

Per quanto attiene all'attuale ciclo di programmazione e per rispondere al quesito posto precedentemente, al di là di quanto avverrà dopo il 2013, si può ancora fare molto adesso per migliorare l'evoluzione e l'efficacia degli investimenti nei vari settori. Poiché la domanda travalica sia la mia capacità che le mie competenze, mi limito ad indicare due soli profili tra i tanti che riguardano interventi che si possono realizzare a legislazione vigente e senza apportare alcun cambiamento radicale, ma solo gestendo meglio le risorse attuali. Il primo profilo su cui vorrei richiamare la vostra attenzione riguarda i cosiddetti obiettivi di servizio che sono indicati nella tavola a pagina 17 del citato documento. Prima però vorrei sottoporre al vostro esame i dati contenuti a pagina 13, che sono indicativi della qualità di alcuni servizi essenziali nel Sud e di come la situazione sia migliorata rispetto alle aspettative. La raccolta differenziata dei rifiuti urbani nel Sud è migliorata molto, dal momento che la percentuale è au-

mentata dal 2,5 per cento al 10 per cento: pur se in misura inferiore al dato auspicato (anche se non è stato riportato nella tabella, credo fosse intorno al 19-20 per cento), è migliorata. Ciò significa che, prescindendo da situazioni drammatiche di cui siete a conoscenza, la qualità media dei servizi del Sud ha visto un significativo miglioramento, passando dal nulla ad un risultato degno di nota. Alla stessa pagina vi è un grafico contenente i dati sulle interruzioni del servizio elettrico per utente che pesano gravemente su alcune industrie, soprattutto nella meccanica a ciclo continuo. Anche qui c'è stato un miglioramento, ma il divario con il Centro-Nord è ancora molto netto, con il 4 per cento di interruzioni lunghe rispetto a meno del 2 per cento al Nord. Sotto il profilo dell'emigrazione ospedaliera, vi è stato al Sud un lievissimo miglioramento, ma stiamo ancora a cifre assai superiori al Nord. Infine, anche per quanto concerne la rete ferroviaria elettrificata, è stata migliorata, ma in misura poco significativa. I quattro grafici riportati a pagina 13 – ma se ne potrebbero fare molti altri sulla base delle informazioni fornite nel rapporto sulle politiche di sviluppo – pongono l'accento sull'aspetto più importante dei programmi comunitari. Non si tratta né del PIL, né dell'occupazione. Questi programmi sono serviti a migliorare i servizi per le imprese e per i cittadini del Sud e a renderli più vicini a quelli del Nord? Sì, ma in misura assai inferiore a quanto sarebbe necessario. Da ciò nasce l'idea – di cui a pagina 17 del documento – che è stata introdotta nel nuovo programma e approvata dal CIPE. Sono state fissate quattro grandi aree: la competenza dei ragazzi che, come sapete, è su valori assai bassi nel Mezzogiorno (specialmente per la matematica e la lettura); i servizi di cura della persona, in particolare per gli anziani; la raccolta dei rifiuti e infine la qualità della fornitura dell'acqua. In relazione a tali aree sono stati introdotti degli obiettivi, che potete vedere nella seconda colonna della tabella a pagina 17. Tale tabella mostra la situazione odierna del Centro-Nord e quella del Mezzogiorno: è stato fissato un *target* per il 2013. Il ragionamento è il seguente: vengono concesse delle risorse, ad esempio al Ministero dell'istruzione, ma con l'impegno di portare al 20 per cento la quantità di ragazzi che si trovano sotto il livello minimo di comprensione dei problemi di matematica (che attualmente è del 47 per cento). A questi diversi obiettivi sono stati legati 3 miliardi di euro di premi, che verranno erogati a quelle Regioni che conseguiranno effettivamente il risultato.

Una prima valutazione dello stato di attuazione avverrà prima delle elezioni regionali; l'obiettivo finale cadrà nel 2013, ma verrà effettuata una prima valutazione nel 2009. È un'occasione straordinaria per mettere in luce i veri obiettivi, sempre però che l'opinione pubblica sappia che questa tavola esiste. Se entrate nel sito *web* del Dipartimento, potrete trovare tale documento. Io non sono più nel Dipartimento da due anni, eppure non mi è ancora capitato di leggere un solo articolo di giornale che ricordi tali obiettivi ai Presidenti delle Regioni del Sud. Se di essi non si parla sui giornali e se non diventano oggetto della vostra attenzione, è evidente che le Regioni non li sentiranno come obblighi e magari perderanno fondi, ma nessuno gliene chiederà conto perché tale situazione

non è nota. Questa è una prima iniziativa che, a mio parere, potrebbe essere realizzata.

Una seconda iniziativa riguarda l'utilizzo di un altro progetto collegato a quanto ho menzionato in precedenza. Uno dei problemi di questi programma è la lentezza di attuazione delle opere infrastrutturali: avremmo bisogno di alcune grandi opere, ma non possiamo farle perché non possiamo chiedere agli amministratori di avventurarsi a realizzare un'opera che impiega più tempo del programma. L'accelerazione delle opere, che comporterebbe un incremento meramente quantitativo, ne aumenterebbe anche la qualità. Ciò che secondo la mia opinione si potrebbe fare è un *benchmarking* delle opere, che oggi sarebbe già possibile. L'Unità di verifica del Dipartimento delle politiche di sviluppo ha gli strumenti per stabilire i parametri di durata per ogni opera. Inoltre, si potrebbe immaginare di dare trasparenza a ogni nuovo intervento realizzato, consentendo a qualunque cittadino, e soprattutto al Parlamento che ne è interprete, di giudicare se in una determinata Regione i risultati siano molto inferiori o superiori alla media. Ciò mi sembra rappresenti un risultato molto coerente con le discussioni in Aula su un federalismo che consenta di verificare come si è serviti a seconda di dove si opera. Ripeto: gli strumenti tecnici a disposizione per realizzare tale obiettivo sono già esistenti, per cui si tratta solo di deciderne l'avvio.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Barca, per tutta questa mole di notizie e per le risposte puntuali ai quesiti posti nel nostro primo incontro. Alla luce dei dati da lei forniti, le nostre informazioni dovrebbero essere ora più precise. Tale materia, come è emerso dal suo intervento, richiede infatti una grande conoscenza dei temi, dei metodi e soprattutto delle procedure. È facile criticare in maniera aprioristica, ma se non si conoscono gli aspetti da lei indicati, è evidente che le critiche non poggiano su adeguate motivazioni.

FLERES *(PdL).* Signor Presidente, desidero ringraziare il dottor Barca per la sua disponibilità. Non c'è dubbio che comprendere le dinamiche verificatesi alla luce delle politiche attivate fino a questo momento in materia di utilizzo dei fondi comunitari serva a tutti, soprattutto per evitare di ripetere in avvenire errori certamente non voluti, ma che si possono verificare di volta in volta nel momento in cui si applicano scelte piuttosto che altre.

Vorrei tornare al tema della fonte dei dati, perché credo si debba compiere uno sforzo ulteriore relativamente alla descrizione analitica delle tipologie economiche infrastrutturali, reddituali e di servizio presenti nei diversi territori. Ne stiamo parlando in questi giorni ed oggi voteremo la legge sul federalismo fiscale, che si fonda sostanzialmente sulla standardizzazione dei costi, delle prestazioni e dei fabbisogni, ma interviene in maniera significativa con lo strumento della perequazione nel livello della qualità dei servizi e nelle infrastrutture. Tutto ciò presuppone un'esatta e precisa conoscenza delle questioni che ho appena accennato, perché men-

tre il dottor Barca snocciolava i dati contenuti nel suo rapporto, emergeva una sorta di dicotomia tra gli interventi frammentari sul piano degli aiuti d'impresa e gli interventi consistenti sul piano degli investimenti. Dobbiamo infatti leggere anche il rovescio della medaglia, nel senso che la dimensione delle imprese, soprattutto nel Centro-Sud, è piuttosto ridotta dal punto di vista del fatturato. Tuttavia, ciò ha prodotto una sorta di cuscinetto che ha trasformato in piccole imprese una serie di fattori di lavoro usciti dai processi occupazionali delle grandi imprese ed ha fatto nascere una serie di attività (mi riferisco in particolare all'artigianato dei servizi) che non necessitano di grandi investimenti, determinando invece una notevole elasticità nell'adattabilità alle modifiche del mercato, oltre a uno scarso livello di contenzioso nel momento in cui attivano il credito.

Da una parte, dobbiamo accuratamente selezionare il tipo di intervento che riguarda l'aiuto di impresa; dall'altra, probabilmente occorrerebbe un'ulteriore misura, come quella che in passato è stata adottata per sbloccare le grandi opere anche sul piano regionale. Mi riferisco, ma non vado oltre perché non è questa la sede, a una legge obiettivo di natura regionale per opere aventi dimensione diversa, più ridotte rispetto a quelle a cui si riferisce l'attuale legge obiettivo. Ritengo che ciò consentirebbe, da una parte, di accelerare l'infrastrutturazione dei diversi territori, portandoli a un livello medio più armonico e, dall'altra, un intervento a favore delle piccole e medie imprese funzionale a una dinamica particolarmente elastica, come quella che si può presupporre in una situazione di emergenza economica come quella nella quale ci troviamo. Nel documento, dottor Barca, si afferma – è sotto gli occhi di tutti – che le Ferrovie non hanno fatto nulla per gli investimenti nel Sud. Le chiedo, infine, un chiarimento in merito agli investimenti delle Ferrovie, che sembrerebbero incrementati, mentre a me non risulta.

PITTONI *(LNP)*. Riguardo ai dati forniti dall'ISTAT e relativi alle famiglie povere sul totale delle famiglie residenti, risulta che il Sud si assesta su percentuali pari al 23-25 per cento, a differenza del Nord, che invece risulta stabilmente assestato tra il 6 e il 7 per cento. Naturalmente, si fa riferimento ad un dato medio nazionale, ma proprio per questo vorrei sapere se si tiene conto del fatto che il costo della vita al Nord è mediamente superiore, rispetto al Sud, del 30-35 per cento. Lo chiedo perché questo dato potrebbe sfalsarne altri in base ai quali si definisce come e dove distribuire certe risorse.

PRESIDENTE. Indubbiamente, il quadro fornito è stimolante e potrebbe costituire il tema di una conferenza.

Vorrei che fosse soddisfatta una piccola curiosità. Lei ci ha detto che non è stato compiuto un salto di qualità e che lo Stato non è riuscito a trasformare la propria capacità di gestione in vera e propria *governance*. A cosa è attribuibile questa carenza? Teoricamente, sembrerebbe più facile controllare gli altri che non amministrare in prima persona. Dov'è il problema?

Per quanto riguarda, invece, le irregolarità e i mancati adempimenti, ho notato che la situazione in Olanda è peggiore di quella presente nel nostro Paese. Tenuto conto che l'Olanda e il Lussemburgo sono Paesi fondatori, che ricevono grandi benefici diretti dall'attività delle grandi istituzioni, vorrei sapere se al riguardo esiste una spiegazione, che non mi sono ancora dato.

Quanto poi ai dati che lei ha illustrato, sembra un castigo, ma in Italia ogni volta che si premia qualcuno ciò avviene a danno di qualcun altro. Sono previsti consistenti incentivi per la ricerca, per l'innovazione e l'informazione che ci fanno ben sperare, ma poi ci accorgiamo che gli aiuti generalisti alle imprese sono stati quasi annullati. Forse ciò dipende da un *budget* che rimane inalterato. Dunque, è solo una questione distributiva? Non si prevede o non è prevedibile un aumento delle risorse?

A proposito, poi, dello spostamento di ricoveri da una Regione all'altra, vorrei sapere in che modo incidono. Ci sarà un riflesso sulla distribuzione dei fondi comunitari? Nel corso della settimana mi sono recato a Bruxelles in rappresentanza della Commissione e ho appreso che, tra l'altro, è in atto l'*iter* di una direttiva sulla libera circolazione dei pazienti. Lei ne è al corrente?

BARCA. No, non ne sono al corrente.

PRESIDENTE. Immagini che *caos*. Già abbiamo problemi con i trasferimenti da Regione a Regione, immagini cosa accadrà quando avremo la possibilità di spostare ammalati in tutto lo spazio comunitario. Non oso immaginarlo; per fortuna, dovrebbe trattarsi di un'operazione limitata.

BARCA. Innanzitutto, reputo fondamentale la necessità di addivenire ad un miglioramento, ad un consolidamento nel raggiungimento di standard di robustezza statistica nelle basi dati che sono a riferimento di qualunque esercizio di valutazione di standard. È interessante rilevare come questa esperienza, con i suoi limiti e vantaggi, rappresenti, indipendentemente dal Sud, una prima esperienza di standardizzazione che potrebbe essere oggetto di valutazione nell'esperienza più generale del federalismo. Gli obiettivi di servizio indicati rappresentano un raro esempio su cui sono state costruite statistiche rilevanti. Dietro quei dati ci sono, cioè, requisiti auspicabili. Ovviamente, esiste sempre un margine di miglioramento. Quindi, la risposta è assolutamente affermativa. Trattandosi di un meccanismo premiale all'avanguardia da questo punto di vista, risulta interessante lavorare su di esso.

Per riuscire ad ottenere, per esempio, il dato relativo alle competenze, abbiamo stanziato fondi e investito l'OCSE, che come sapete conduce una delle migliori indagini (l'indagine PISA) sulle competenze, chiedendo che per l'Italia non si limitasse a rilevare la media italiana o la media del Mezzogiorno, ma che innalzasse la dimensione campionaria per poterlo fare in ogni Regione in modo che si possa stare più tranquilli sul fatto

che i risultati, ci siano o non ci siano, derivano da un valutatore indipendente, tanto indipendente da essere esterno.

Sarebbe di straordinaria utilità se l'Italia potesse andare oltre e dotarsi di una base di dati in cui ogni Provincia del Sud potesse pronunciarsi, non per tutti ma per alcuni indicatori fondamentali, in merito ai progressi che si stanno compiendo. Ciò avviene già nel Nord Europa, dove un cittadino di un certo Comune sa se le irregolarità in materia di acqua sono migliorate o peggiorate da quando un tale sindaco ha assunto la responsabilità del Comune. Il miglioramento di queste basi dati, dunque, è fondamentale: si dice sempre che i cittadini del Sud hanno dei cattivi servizi perché non sanno pretendere i loro diritti, ma non sanno pretendere anche perché non sanno.

Quanto poi all'elasticità, concordo sulla necessità che vi sia, specialmente in una situazione di emergenza; l'unico punto delicato relativo alle piccole imprese è che spesso non si è sufficientemente distinto se si trattava di piccole e medie imprese sufficientemente esposte sul mercato o a committenza unica ed abbiamo finito per aiutare imprese che dipendevano essenzialmente dalla committenza verso una sola grande impresa, o solo dal mercato interno. Quindi, condivido l'osservazione generale sollevata, richiamando però la necessità di porre maggiore attenzione per stabilire se quelle che aiutiamo sono imprese che hanno una certa tenuta sui mercati e non sono tenute in vita da un committente, magari pubblico.

Non so se per sbloccare le opere di minore dimensione sia immaginabile, possibile e auspicabile ipotizzare una legge obiettivo. Per ragionare se sia opportuna o meno, però, si potrebbe discutere dei tempi impiegati a realizzare un'opera da una Regione piuttosto che da un'altra. Se il Parlamento ponesse un simile quesito, l'Unità di verifica del Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione sarebbe in grado di rispondere. Sapere quanto tempo impiegano, ad esempio, tre diverse Regioni a realizzare un'opera idrica non è un dato di scarso interesse. Successivamente, si potrà discutere dei perché e su come sbloccare certe procedure, ma prima è necessario disporre di una mappa.

È stato chiesto, inoltre, cosa ci sia dietro Ferrovie. C'è dietro una scelta e non ho detto che Ferrovie non abbia fatto nulla per il Sud, perché ha comunque investito nel Mezzogiorno per il 19,7 per cento, ma concentrando tutti i fondi sulla manutenzione straordinaria e sull'*upgrading* della qualità della rete, che da non elettrica è passata ad elettrica. Gli scarsi investimenti nel Sud sono, comunque, stati indirizzati con intelligenza, perché parliamo di una grande società che ha come disegno l'elettrificazione della rete. È mancato l'ulteriore 25 per cento che doveva servire a realizzare tale opera.

È stato chiesto se la soglia unica di riferimento utilizzata nella misura della povertà tenga conto delle differenze del costo della vita. La risposta è negativa. L'ISTAT si basa su un valore unico perché non ritiene di disporre di strumenti interni; anche se rileva i prezzi per diverse aree del Paese, non ritiene che quei dati siano sufficienti a dare un giudizio sui differenziali. Per mia conoscenza, i differenziali medi sono orientativamente

più ridotti di quelli da lei riportati e si aggirano intorno al 15-18 per cento. È interessante, però, notare come al Sud si paghino di più i beni durevoli, per motivi di inefficienza della rete della grande distribuzione, e meno i beni d'acquisto alimentari. L'affermazione che mi sento di fare serenamente è che L'ISTAT ha sempre garantito la validità delle sue informazioni per quanto concerne le variazioni nel tempo, ma non ha mai ritenuto fino a oggi gli stessi dati sufficientemente affidabili per comparazioni tra due luoghi in un dato momento nel tempo. Ha sempre evitato di compiere un esercizio di questo genere.

Signor Presidente, lei ha sottolineato la distonia che si è registrata nell'amministrazione dei fondi comunitari nel passaggio dalla gestione delle risorse al governo dei procedimenti ad esse relativi, osservando come la *governance* richieda sostanzialmente meno risorse umane, perché non vi è più l'esigenza di effettuare controlli o monitoraggi, laddove la gestione vera e propria implica la presenza di personale fondamentalmente differente, con buone competenze legali e contabili e che sia in grado di gestire i progetti. Il governo dei fondi comporta la gestione di programmi, l'individuazione di strategie ed obiettivi e la conoscenza degli indicatori: ad occuparsene dovrebbero essere degli esperti di statistica, piuttosto che degli economisti, figure professionali abbastanza diverse di cui le amministrazioni centrali non erano a suo tempo dotate. Non avendo realizzato un investimento in rinnovamento, in parte anche per problemi di finanziamento, le amministrazioni hanno avuto difficoltà ad adeguarsi alla nuova situazione. La Commissione europea mira ad esempio a verificare l'impatto ambientale di certi programmi e ciò richiede competenze radicalmente diverse rispetto alla gestione del progetto. Anche lì c'è stato un problema di mancato adeguamento delle risorse umane.

Com'è possibile che altri Paesi, noti anche per il loro rigore finanziario (come l'Olanda, che ci ha sempre dato lezioni), commettano un così elevato tasso di irregolarità amministrative? Non è facilmente comprensibile. Sono possibili due interpretazioni. La prima spiegazione è che questi Paesi avrebbero scelto programmi più rischiosi dal punto di vista qualitativo: più rischioso è un programma, più è probabile che si commettano errori. Potrebbe essere un segno inevitabile della rischiosità dei programmi: chi è andato bene vuol dire che ha selezionato progetti «troppo facili». Questa è una lettura molto autogratificante. L'altra possibilità è che in alcuni di questi Paesi vigono sistemi di gestione delle risorse talmente sedimentati che gli stessi hanno continuato a seguirli e faticato ad attenersi alle regole comunitarie (o, talvolta, hanno deliberatamente scelto di non prestarvi la dovuta attenzione), laddove Paesi con una minore tradizione comunitaria hanno trovato più semplice il nuovo sistema amministrativo e vi si sono adeguati. Queste sono le due interpretazioni verosimili.

Per rispondere all'ultimo quesito che è stato posto, ovvero se vi è un effetto di redistribuzione della torta, vi faccio notare che i dati relativi al totale delle risorse ripartite nel Mezzogiorno, che trovate nella tabella a pagina 16 del documento che vi ho consegnato (43.599 milioni di euro

nel periodo 2000-2006, contro 44.000 milioni di euro nel periodo successivo), rappresentano valori quasi identici e sono anche il frutto di un risultato che non era affatto prevedibile. L'Italia è riuscita, nonostante siano uscite dall'Obiettivo 1 Regioni come la Sardegna e parzialmente la Basilicata, grazie al negoziato condotto nel 2004-2005 fino all'esito finale della vigilia di Natale del 2005, a portare a casa un mantenimento di risorse. Questo è già un risultato, perché è probabile che in futuro, se la situazione del nostro Paese dovesse migliorare, questa cifra si riduca ancora. Forse non è scritto da nessuna parte nel documento, ma i dati si riferiscono solo ai fondi comunitari cui deve aggiungersi il cofinanziamento. Con il passare del tempo, la scelta delle priorità diviene sempre più delicata, dal momento che i fondi comunitari, nella migliore delle ipotesi, rimarranno invariati. Sarà quindi sempre più necessario sviluppare la nostra conoscenza sull'efficacia degli investimenti, perché i fondi comunitari saranno sempre meno.

PRESIDENTE. Dottor Barca, vorrei formularle un ultimo quesito: il 19 e 20 gennaio scorsi si è tenuto a Bruxelles un importante incontro interparlamentare in tema di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini. Due sessioni di questo seminario erano imperniate sulla trasparenza amministrativa, sui rapporti tra i diversi livelli di *governance* e – con vivo e inaspettato accanimento – sul tema dell'accesso ai documenti. In quella sede è stato richiesto, salvo casi di grave turbativa della *privacy* personale o di ordine pubblico, pubblica sicurezza o attentato allo Stato, un accesso totale ai documenti e alle informazioni della UE.

Secondo quanto emerge dal resoconto di quei dibattiti, sono tutti d'accordo nel sostenere che ogni livello politico amministrativo debba mettere a disposizione di un qualsiasi cittadino, non solo di un parlamentare o di un gruppo di pressione, tutti i documenti. Lei che lavora all'interno della macchina lo ritiene possibile in Italia (ovviamente non solo attraverso Internet)? Se un cittadino si rivolge a lei e chiede di visionare i documenti relativi ad un progetto comunitario o ad una statistica, come si comporta? È realizzabile una simile utopia?

BARCA. A mio parere, visto il luogo di dibattito da lei citato, è bene che la Commissione europea aumenti il grado di disponibilità delle informazioni, soprattutto sul versante dell'addizionalità. Fino a pochissimo tempo fa, non dico i cittadini, ma neanche l'amministrazione pubblica di un Paese poteva conoscere i dati sull'addizionalità degli altri Paesi e spesso si generavano sospetti su comportamenti disomogenei dell'arbitro (la Commissione europea) nei riguardi di uno Stato piuttosto che di un altro. Conducemmo questa battaglia nel 2005 e riuscimmo ad ottenere che le carte dell'Irlanda o della Gran Bretagna fossero tradotte e rese disponibili. Il problema è divenuto ancora più delicato con l'entrata nell'Unione europea di un numero elevato di nuovi Paesi per via dell'aumento delle lingue utilizzate, perché rendere disponibile un'informazione in una lingua

che è nota solo al 5 per cento della popolazione europea equivale a non diffondere informazione.

Quindi, l'indirizzo che è stato formulato, signor Presidente, è molto importante ed è essenziale ai fini di un dibattito che consenta ai parlamentari europei e nazionali di valutare se gli altri Paesi si stiano muovendo verso determinate direzioni. Non arriverei al punto di rendere disponibili anche le documentazioni intermedie, perché in alcuni Paesi che si sono mossi in questa direzione (alcuni Paesi dell'ex Unione Sovietica) si sono generate prima delle paralisi e successivamente canali alternativi di comunicazione interna alle amministrazioni, perché nelle fasi di preparazione delle idee devono potervi essere scambi di carte informali.

Se non si esagera e si individuano con chiarezza gli esiti dei procedimenti, credo che questa strada sia percorribile, ove noi come Dipartimento per le politiche di sviluppo, nei limiti del possibile, già la percorremmo. Basta visitare il sito di quel Dipartimento: le delibere CIPE, che una volta non erano accessibili dall'esterno, da circa sette anni sono rese ampiamente disponibili. Non sarebbe opportuno, però, che lo fossero anche gli scambi di documentazione interna tra due amministrazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Barca per il suo prezioso contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,25.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 3

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

34ª seduta (pomeridiana): mercoledì 25 febbraio 2009

Presidenza della presidente BOLDI

INDICE

Audizione del coordinatore della struttura di missione Progetto opportunità delle regioni in Europa (PORE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 55, 58, 62 e *passim*
* DEL VECCHIO *(PD)* 63
* LUSI *(PD)* 57, 62, 63
PITTONI *(LNP)* 62
SANTINI *(PdL)* 61, 62

* *SOMMA* . . . . . *Pag.* 55, 57, 58 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene il professor Ernesto Somma, coordinatore della struttura di missione Progetto opportunità delle regioni in Europa (PORE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali.

I lavori hanno inizio alle ore 14,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del coordinatore della struttura di missione Progetto opportunità delle regioni in Europa (PORE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 22 gennaio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del professor Ernesto Somma, coordinatore della struttura di missione Progetto opportunità delle regioni in Europa (PORE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali.

Ringrazio il professor Somma per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione e gli cedo immediatamente la parola.

SOMMA. Signora Presidente, vorrei innanzitutto ringraziarvi per l'invito. Per me è un onore poter riferire in questa sede, e non si tratta di una frase di circostanza. Peraltro, quella odierna è la mia prima audizione in Parlamento e ciò è motivo, da un lato, di ulteriore soddisfazione e, dall'altro, di qualche tensione, che mi scuserete.

Ho letto i resoconti stenografici delle precedenti audizioni di questa Commissione, in particolare, di quella del dottor Barca, che si è soffermato su alcuni aspetti di carattere generale della programmazione comunitaria. Credo che a me spetti il compito di discutere questi stessi temi, ma con una maggiore focalizzazione sulla dimensione locale e regionale e con riferimento più specifico ai fondi tematici, ossia l'altra grande famiglia dei fondi comunitari. Ho preparato alcune *slides*, che vi sono state distribuite, accompagnate da una relazione scritta che lascerò, se ritenuta utile, agli atti della Commissione.

Vorrei svolgere una breve disamina sul funzionamento del bilancio dell'UE e sull'articolazione delle due grandi famiglie di fondi; farò inoltre riferimento agli obiettivi dei diversi fondi per poi passare a discutere più specificamente di quelli tematici e della dimensione regionale degli stessi.

Le risorse del bilancio UE sono impiegate per una varietà di obiettivi; i principali sono rivolti a favorire la crescita e l'occupazione, a migliorare la conservazione e la gestione delle risorse naturali, a migliorare la qualità di vita dei cittadini e a rafforzare il ruolo dell'UE nella scena mondiale con l'assunzione di maggiori responsabilità. A fronte di tali obiettivi, all'inizio di ogni periodo di programmazione i programmi di spesa dell'UE definiscono un *budget*, un bilancio, che ha durata settennale. Il quadro finanziario attuale, che si riferisce al periodo 2007-2013, ammonta a 975 miliardi di euro: si tratta di una mole cospicua di risorse con le quali le suddette finalità vengono perseguite. Attualmente, i 975 miliardi sono catalogati in sei voci di rubrica, sei diverse categorie di spesa.

La parte più consistente del bilancio, intorno al 76 per cento, è costituita dai fondi strutturali, su cui avete già svolto delle audizioni, e dalle spese agricole, ed è gestita da autorità nazionali o regionali. Si tratta di tutti quei programmi per i quali un'autorità di gestione, a livello nazionale o regionale, è investita del ruolo della programmazione e dell'attuazione del programma, e quindi di tutte le attività che ne conseguono in termini di controlli e quant'altro. A tali soggetti vengono inoltre rivolte le domande di finanziamento. Circa il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle risorse, ossia 105 miliardi di euro, è costituito da fondi destinati ai programmi gestiti dalle istituzioni europee a livello centrale (fondi a gestione diretta o tematici); circa il 2 per cento è costituito da finanziamenti legati alla politica estera, ovvero all'ultima delle quattro finalità cui ho accennato in precedenza.

La programmazione 2007-2013 è imperniata attorno a quattro pilastri: crescita economica ed occupazione, conservazione delle risorse naturali, tutela dei diritti, ed Unione europea come *partner* globale (quest'ultima parte riguarda la politica estera dell'Unione). La politica regionale 2007-2013 si occupa in particolare dei primi tre pilastri e solo parzialmente dell'ultimo. Abbiamo a disposizione a livello europeo circa 350 miliardi di euro, ripartiti su tre grandi obiettivi: l'Obiettivo convergenza, che assomma a poco più dell'81 per cento delle risorse; l'Obiettivo competitività ed occupazione, cui è destinato il 16 per cento delle risorse; l'Obiettivo cooperazione territoriale per cui è previsto poco più del 2,5 per cento. Tali obiettivi corrispondono a quelli che, nel precedente periodo di programmazione, rientravano sotto il nome di Obiettivo 1 e Obiettivo 2, mentre la cooperazione territoriale è un nuovo obiettivo della programmazione 2007-2013.

In particolare, l'Obiettivo convergenza riguarda le Regioni a più forte ritardo di sviluppo; per il nostro Paese si tratta di cinque Regioni del Mezzogiorno: Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania. Altre Regioni, che nel precedente periodo di programmazione rientravano in questo Obiettivo, ora sono inserite nell'Obiettivo competitività ed occupazione.

Quest'ultimo interessa l'intero territorio nazionale e, più correttamente, alcune aree per le quali si riscontrano indicatori di carattere qualitativo e statistico che le qualificano come tali.

L'Obiettivo convergenza è il principale e mira a consentire il recupero del *gap* infrastrutturale, di sviluppo e di coesione economica e sociale, per alcune aree presenti un po' in tutti i Paesi dell'Unione: aree caratterizzate da parametri statistici che fissano il livello del Prodotto interno lordo *pro capite* al di sotto di una certa percentuale rispetto a quello medio europeo.

L'Obiettivo competitività regionale e occupazione persegue, invece, la finalità del rafforzamento della competitività e dell'attrattività delle regioni, nonché il mantenimento dell'occupazione a livello regionale. In questo caso, si tratta di aree colpite da fenomeni più puntuali o più ristretti di crisi industriale o di riconversione, e che pertanto abbisognano di interventi. Una delle principali differenze tra i due Obiettivi è quella dell'intensità dell'aiuto, che è significativamente più alta per quanto riguarda l'Obiettivo convergenza e più bassa nel caso della competitività regionale.

L'Obiettivo cooperazione territoriale mira, infine, a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, quella che un tempo era l'Interreg, che interessava le aree del nostro Paese situate ai confini con altri Paesi, membri dell'Unione o meno. La cooperazione transnazionale è rivolta allo sviluppo territoriale integrato, alla cooperazione e allo scambio di esperienze a livello interregionale. Quest'ultima azione presenta alcune opportunità finora poco esplorate dalle regioni italiane.

LUSI *(PD)*. Professor Somma, ci ha detto che su alcune questioni tornerà in seguito; anche su quest'ultima, relativa alle «opportunità»?

SOMMA. Avevo intenzione nel prosieguo di portare l'esempio di un programma in particolare, «*Regions for economic change*», che presenta grandi opportunità, forse non ancora pienamente sviluppate.

Sulla cooperazione territoriale, i tre principali fronti sono quello transfrontaliero, quello transnazionale e quello interregionale. La differenza è legata al fatto che il primo, la cooperazione transfrontaliera, interessa le regioni situate lungo i confini terrestri interni all'Unione, e talune frontiere terrestri esterne. La cooperazione transnazionale, invece, sostiene prevalentemente l'innovazione tecnologica, l'ambiente, la prevenzione dei rischi, la mobilità e lo sviluppo urbano sostenibile: queste rappresentano per gli Stati membri le grandi rubriche di intervento. La cooperazione interregionale, infine, riguarda tutto il territorio europeo ed ha come riferimento non già, quindi, porzioni di Stati o Stati, ma singole regioni, anche non legate da un rapporto di vicinanza.

Ho portato ad esempio il programma «Regioni per il cambiamento economico», il quale, nell'ambito della cooperazione interregionale, presenta alcune opportunità che non sono ancora state pienamente colte dalle regioni italiane, come ci risulta, oltre che dai dati della partecipazione delle regioni, anche dai rapporti che come struttura di missioni PORE

(e anche precedentemente per mia esperienza personale svolta all'interno della regione Puglia) riceviamo, relativi in particolare alle difficoltà a partecipare a questo programma.

Gli obiettivi sono quelli della sperimentazione delle migliori prassi, volte al potenziamento del collegamento tra la convergenza economica regionale e la modernizzazione economica. Si tratta di valorizzare le iniziative che, attraverso il rinnovamento delle economie e dei sistemi economici territoriali, possano più rapidamente determinare fenomeni di convergenza economica e di rafforzare il contributo alla politica di coesione europea e alla realizzazione degli obiettivi della rinnovata agenda di Lisbona. In altri termini, la finalità di questo programma è quello di determinare reti di regioni e di città appartenenti agli Stati membri, allo scopo di sperimentare il trasferimento delle migliori pratiche sviluppate in tutti questi anni di attività, quindi anche nel precedente periodo di programmazione.

La difficoltà di partecipazione a questo tipo di iniziative deriva in misura preponderante dal fatto che il trasferimento delle buone pratiche richiede una predisposizione degli stessi soggetti che vi partecipano a modificare le proprie modalità organizzative e operative e dalla necessità di costituire un *network* internazionale di regioni e di città, attività piuttosto costosa da realizzare, soprattutto perché non è sempre immediato e facile il processo di ricerca che occorre mettere in atto per individuare quelle esperienze che a livello internazionale possono essere ritenute di maggior interesse per un determinato territorio. Sarebbe quindi auspicabile – ed è una delle linee che come struttura di missione PORE intenderemmo realizzare per questo nuovo anno – costituire un luogo di coordinamento delle regioni e delle principali città italiane, proprio per rispondere in maniera più efficiente ed efficace alle opportunità di finanziamento di programmi di questo genere.

Nelle *slides* successive sono indicate alcune linee di azione di questo programma, come i premi «*RegioStars*», le conferenze, i premi alle migliori prassi. Su questo, per economia di tempo, se ritenete opportuno tornerò magari in seguito.

Gli strumenti finanziari che sorreggono i tre Obiettivi (convergenza, competitività e cooperazione territoriale) sono i tre fondi: il FESR, Fondo europeo di sviluppo regionale, l'FSE, Fondo sociale europeo, e il Fondo di coesione. L'Obiettivo convergenza, che riguarda le ex regioni Obiettivo 1, si avvale di tutti e tre i fondi; il FESR e l'FSE finanziano la competitività regionale e l'occupazione; infine la cooperazione territoriale, legata al vecchio Interreg, è finanziata esclusivamente dal FESR. Non so se la distinzione tra le funzioni di questi fondi sia già stata oggetto di qualche approfondimento in Commissione.

PRESIDENTE. Sì, da parte del dottor Barca.

SOMMA. La distinzione fondamentale tra FESR e Fondo sociale consiste nel fatto che il Fondo sociale è principalmente legato a interventi *soft*

sul mercato del lavoro, in termini di politiche attive e di sostegno all'accumulazione e al cambiamento nell'impiego del capitale umano, mentre il FESR finanzia aiuti diretti agli investimenti, sia delle piccole e medie imprese, sia degli enti locali e delle amministrazioni regionali, sostenendo investimenti pubblici. Inoltre il FESR finanza strumenti come i fondi di capitale di rischio e i fondi di sviluppo locale, che sono stati ampiamente utilizzati nella precedente fase di programmazione 2000-2006, devo dire con scarsi risultati in termini di attivazione del capitale privato. Questo, però, probabilmente è un tema che richiederebbe un'altra audizione.

I fondi a gestione diretta rappresentano circa il 10 per cento dei 975 miliardi di euro che compongono complessivamente il bilancio 2007-2013. A differenza di quanto avviene per i fondi per la politica regionale, che, come abbiamo detto prima, sono gestiti da autorità che operano o a livello nazionale, all'interno di ciascuno Stato membro, o a livello regionale, i fondi a gestione diretta si sostanziano essenzialmente in sovvenzioni, alle quali i soggetti eleggibili di volta in volta, a seconda delle tipologie dei fondi e dei bandi, possono accedere direttamente. L'accesso diretto avviene sempre attraverso l'adesione ad un bando o ad una *call for proposal*, un invito a presentare proposte; non è quindi consentito un accesso che non sia mediato attraverso un sistema di evidenza pubblica e di valutazione comparativa delle proposte. Su questo fronte si annidano i problemi legati all'elevato livello di concorrenza che su ciascun bando gli altri Paesi membri determinano e alla non sempre adeguata qualità delle proposte progettuali. Questi bandi e questi fondi sono gestiti direttamente dalle direzioni generali della Commissione europea, ovvero da specifiche agenzie. Quindi il contratto tra il beneficiario, l'utilizzatore di questi fondi, avviene direttamente con la DG o con l'agenzia preposta.

I fondi tematici abbracciano una serie molto ampia di aree di intervento e le iniziative finanziate sono diverse decine. Pur senza essere esaustivo, ho elencato le aree all'interno delle quali troviamo la quasi totalità delle iniziative; come potete constatare, lo spettro è assai vasto: istruzione e *media*; assistenza, sicurezza, affari sociali e occupazione; cultura e cittadinanza; ricerca e scienza. Il VII programma quadro, ad esempio, è uno dei principali e probabilmente il più importante; su di esso so che avrete un'audizione specifica, quindi non mi soffermerò in proposito. Altre aree di intervento sono le seguenti: ambiente e protezione civile; cooperazione, sviluppo e preadesione; programmi trasversali (in cui rientrano programmi sull'efficienza energetica, le fonti alternative, l'innovazione ed altri ancora).

I fondi tematici sono accomunati da alcuni obiettivi: sostenere lo sviluppo della competitività europea; migliorare la qualità della vita dei cittadini dell'Unione europea; rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria comunitaria; promuovere azioni di ricerca e sviluppo. Non tutti i suddetti quattro obiettivi sono presenti nei bandi a gestione diretta o nei fondi tematici, ma certamente il primo, il secondo e il quarto hanno un rapporto più stretto, nel senso che anche in quei bandi o in quelle azioni in cui non è prevista la promozione di azioni di ricerca e sviluppo,

la dimensione dell'innovazione è un elemento sempre premiante rispetto all'attività. Ulteriori obiettivi sono riportati nel documento che vi ho consegnato: favorire l'utilizzo dell'ICT; predisporre le condizioni per uno sviluppo sostenibile; diffondere studi e altre informazioni a sostegno delle politiche dell'UE.

Come si accede alle sovvenzioni? Innanzitutto, ogni DG è responsabile della gestione di tali fondi. Le sovvenzioni sono distribuite sulla base di programmi e sottoprogrammi, a ciascuna DG, dunque, è fatto obbligo di definire e rendere noto un programma, all'interno del quale sono indicate le singole azioni, le modalità specifiche attraverso le quali imprese, cittadini e associazioni possano accedere alle *call for proposal*, nonché uno scadenzario delle date dei bandi. Per quanto riguarda l'eleggibilità soggettiva, le regole cambiano di bando in bando, a seconda della natura dei fondi. Generalmente, enti pubblici, università, associazioni ed ONG possono partecipare alla quasi totalità di tali bandi; qualche restrizione maggiore è prevista invece per gli enti privati. In linea di principio viene incentivata la partecipazione mista, tanto per i soggetti pubblici quanto per quelli privati.

Le proposte devono avere, inoltre, alcune caratteristiche comuni. Ho tentato di fare un lavoro di estrema sintesi al riguardo, data la grande variabilità delle fattispecie in considerazione, ma i cinque punti indicati nel documento sono da considerarsi essenziali per qualsiasi proposta. Quanto al primo, il principio della sostenibilità, l'idea è di evitare uno dei limiti principali di molti progetti, ossia il fatto che gli effetti da questi indotti si cessino con l'esaurirsi del finanziamento. In quasi tutte le linee guida per i proponenti, che sono rese disponibili, una sezione è dedicata alla descrizione delle azioni che gli stessi intendono realizzare al fine di assicurare la sostenibilità degli effetti nel tempo, quindi la vita stessa, in alcuni casi, del progetto anche successivamente all'esaurirsi del finanziamento iniziale.

In secondo luogo, le proposte devono produrre un valore aggiunto, al fine di evitare la riproposizione *sic et simpliciter* di progetti e idee che abbiano già trovato un finanziamento. Il terzo requisito essenziale è il carattere europeo: tutte le proposte devono ispirarsi a uno dei tanti obiettivi delle politiche dell'Unione europea (sostanzialmente ai sei obiettivi iniziali che ho riportato all'inizio). Altro elemento importante di potenziale difficoltà e criticità è la transnazionalità: il progetto deve essere sostenuto da un partenariato composto dal almeno due Stati membri nell'ipotesi meno restrittiva. Per quanto riguarda il programma quadro della ricerca, molto spesso alcune azioni richiedono invece partenariati assai più articolati in cui siano rappresentati tre, quattro o cinque Stati membri. Anche il principio del cofinanziamento è importante, poiché nessun progetto è ormai finanziato in misura totale da fondi comunitari. In una misura variabile è richiesto quindi ai soggetti proponenti il cofinanziamento dei progetti, che è possibile sotto due grandi forme: quella finanziaria, ma anche il finanziamento *in kind*, attraverso il contributo in termini di lavoro e di attività, il cui costo viene quantificato da parte del proponente.

Per alcune aree tematiche ho inoltre riportato, con riferimento ai diversi ambiti (istruzione, *media*, affari sociali, sicurezza e così via), un'elencazione dei principali programmi. Mi asterrò da una lettura pedissequa, ma vorrei commentare i dati più aggiornati, riferiti all'esito delle ultime *call for proposal*, per le quali la selezione è già stata operata, e valutare la partecipazione del nostro Paese. Il programma EIE (Energia Intelligente in Europa) ha come obiettivo specifico l'innalzamento dell'efficienza energetica attraverso azioni che mirino allo sviluppo delle energie rinnovabili, alla diversificazione energetica e all'adozione di tutte quelle tecnologie che rendano più efficiente, dal punto di vista energetico, processi, impianti produttivi e così via.

Negli ultimi due o tre anni, si è registrato un sensibile aumento della partecipazione da parte dell'Italia. Come riportato nell'apposita tavola, su un totale di 250 proposte presentate nel 2007, 121 (quindi poco meno della metà) hanno avuto come partecipante al partenariato uno o più soggetti italiani (privati, enti pubblici e quant'altro). Una su cinque (per la precisione 49) di queste 250 proposte, hanno avuto come capofila un *partner* italiano: ciò denota la nostra qualità e il nostro interesse. La qualità, che possiamo approssimare come rapporto tra il totale dei progetti approvati e quelli presentati, è di 12 su 50, ossia un numero certamente ragguardevole. Risultati meno positivi, forse, li abbiamo raggiunti su altri progetti come, ad esempio, il programma «Cultura 2007», ad esempio, rappresenta una sorpresa: la cultura è un ambito nel quale immagineremmo il nostro Paese essere ancor più degli altri interessato, non fosse altro per la rilevanza del patrimonio culturale. Invece su 300 candidature totali italiane e 125 candidature con l'Italia come capofila soltanto 12, cioè il 10 per cento, sono risultate approvate.

SANTINI *(PdL)*. Perché? È sempre stato così?

SOMMA. Lo vediamo. Un altro programma importante è «*Life+*», che rappresenta lo strumento finanziario per l'ambiente. Anche in questo caso si fa riferimento a dati degli ultimi bandi 2007, per i quali sono già state svolte le valutazioni: su un totale di 707 candidature ricevute dalla Commissione, 172 sono italiane e su un totale di 143 progetti approvati, 26 vedono a vario titolo una partecipazione italiana. In realtà su questo fronte l'Italia presenta un numero di candidature molto elevato (indice quantomeno di un tasso di interesse), anche più alto di quello di Paesi come la Spagna, che sono considerati con un *benchmark* positivo per l'impegno di fondi comunitari, non tanto per quanto riguarda la percentuale di risorse spese, quanto piuttosto per gli impatti e i risultati visibili raggiunti.

Ho chiesto ai miei uffici di interrogare i soggetti responsabili dei bandi per i quali ho riportato i dati, in modo da disporre di un'indicazione. Mi rendo conto che l'evidenza che sto portando non è propriamente scientifica, ma ha almeno il pregio di essere stata assunta alla fonte. I principali motivi di esclusione sono ascrivibili alla scarsa coerenza e qualità tecnica,

all'insufficienza degli elaborati e alla scarsa attenzione nella compilazione della modulistica.

I primi due punti sono in cima alla lista non casualmente, ma perché rappresentano due delle principali casistiche che determinano l'esclusione dei progetti e sono fortemente legati al fatto che la struttura logica che è rappresentata nelle linee guida e nella modulistica che occorre compilare, culturalmente non fa parte ancora del bagaglio delle pubbliche amministrazioni italiane, mentre è tipica di una cultura anglosassone. Se confrontassimo il bando tipo che un'amministrazione regionale pubblica sul proprio bollettino ufficiale con il bando tipo che l'Unione europea rende pubblico noteremmo grandi differenze. I nostri bandi tipicamente richiedono un'esplicitazione molto discorsiva di obiettivi, strumenti che si intende adottare, quantificazione dei risultati attesi, indicazione dei potenziali beneficiari dell'azione, con una ripartizione in *task* delle diverse attività che si intende svolgere. Il quadro logico che invece viene rappresentato nei bandi comunitari è molto più stringente e peraltro obbliga ad un approfondimento tecnico preliminare alla corretta compilazione. Molto spesso questo sforzo iniziale non viene compiuto e quindi probabilmente anche la qualità stessa dell'idea non è resa nelle modalità che la Commissione si attende di ricevere.

PITTONI *(LNP)*. Riprendo la domanda del collega Santini: come mai passano così pochi progetti dell'Italia? Pare che sia un vecchio problema per il nostro Paese.

PRESIDENTE. Il professor Somma stava rispondendo.

LUSI *(PD)*. Nel passaggio della descrizione dei fondi ad un certo punto lei ha parlato di fondi a gestione diretta. Si tratta di tutti e tre i fondi citati in precedenza, cioè il FERS, l'FSE e il Fondo di coesione?

SOMMA. No, sono altri.

LUSI *(PD)*. Quindi l'accessibilità ai fondi a gestione diretta è un requisito che riguarda un'altra tipologia di fondi, che hanno come caratteristiche quelle che ha descritto dopo?

SOMMA. Sì, i tematici.

PRESIDENTE. Il requisito della transnazionalità per quanto riguarda i fondi a gestione diretta è sempre necessario? Non è una delle possibili complicazioni? Ad esempio, una ONLUS che voglia realizzare un bel progetto cosa deve fare? Deve trovare da sola il *partner* o le viene suggerito?

SANTINI *(PdL)*. Sono molto perplesso sul bassissimo tasso di progetti che in effetti, da sempre, gli italiani presentano. Si pone anche un'interpretazione maliziosa. Noi facciamo più fatica di altri a presentarli per-

ché le strutture degli enti pubblici non sono capaci, come in altri Paesi, di aiutare il cittadino. Il cittadino allora si organizza, si rivolge ad un'agenzia o ad un esperto comunitario e presenta un bel progetto, ma al momento della valutazione vi è troppa discrezionalità da parte di chi deve decidere.

Lunedì ero a Bruxelles per capire come mai il progetto «Marco Polo», giudicato perfetto e ricevibile, è risultato viceversa il primo dei non approvati di una serie di progetti tutti non italiani. Ho quindi l'impressione che non vi sia una tutela sufficiente anche da parte di chi dovrebbe seguire tali progetti. Il povero parlamentare europeo che viene avvicinato per avere informazioni può limitarsi a fornire poche indicazioni, un manuale, ma non può redigere un formulario. Cosa si può fare per colmare questo vuoto, che in effetti c'è, dal momento in cui si presenta il progetto al momento in cui questo viene approvato?

DEL VECCHIO *(PD)*. Gli obiettivi chiave che lei ci ha elencato sono tutti molto importanti, ma la mia attenzione si è rivolta essenzialmente a quello denominato «obiettivo convergenza», per le ragioni che lei ha indicato. In Italia sono cinque le regioni meno sviluppate interessate alle iniziative di questo Obiettivo. Per avere un quadro più chiaro della dimensione europea, le chiedo se il numero di cinque regioni è elevato o meno rispetto alle altre Nazioni. Ed ancora, l'attenzione su questo particolare Obiettivo è molto forte anche negli altri Paesi dell'Unione? E in quale misura?

LUSI *(PD)*. Signora Presidente, essendo Vice presidente della Commissione bilancio, dovrò lasciare questo incontro prima della sua conclusione. Me ne scuso con il professor Somma, al quale pongo subito delle domande, e lo faccio con la consapevolezza che deriva dall'esperienza – e di ciò ringrazio il Presidente del Senato e lei, Presidente – che ho maturato a Bruxelles due settimane fa, dove ho rappresentato il Senato nell'ambito dell'incontro dei Parlamenti nazionali sulle politiche di coesione. Approfitto dell'occasione per ringraziare altresì i nostri valenti funzionari del Senato per la magnifica assistenza sul piano qualitativo. Nell'ambito di tale esperienza ho anche avuto la possibilità di affrontare il tema dei fondi strutturali con il vice direttore della competente DG della Commissione europea.

Penso che emergano tre questioni, la prima delle quali è stata già anticipata dal collega Del Vecchio, pur sotto un diverso profilo. L'Obiettivo convergenza riguarda, non solo attualmente ma storicamente, cinque regioni italiane. Personalmente, mi sto ponendo il problema di cosa accadrà al termine della crisi drammatica che stiamo vivendo. Si tratta di uno degli argomenti che abbiamo affrontato a Bruxelles: chi decide quali regioni fanno parte dell'Obiettivo convergenza? Ci è stato risposto che c'è un dibattito generale che riguarda tutti i soggetti interessati, al termine del quale interviene la decisione europea. Penso che l'Italia nella seconda metà del 2010 si troverà a raccogliere in Europa una serie di briciole e forse a dover rivedere la platea degli accessi all'Obiettivo convergenza.

Mi chiedo se il nostro Governo stia considerando con attenzione la situazione, anche in termini propositivi nei confronti dell'Europa. Non è un caso che il nostro Presidente del Consiglio, insieme al nostro Ministro dell'economia, parli spesso di quelli che, genericamente e senza qualificarli, definisce fondi europei come una delle modalità per restituire ossigeno allo sviluppo.

La seconda questione riguarda un punto che a Bruxelles ci è stato illustrato molto chiaramente e che alcuni di noi, pur poco esperti di materia economica, avevano in parte già capito, ossia che in uno Stato lo sviluppo parte o riparte se c'è un'adeguata politica infrastrutturale. Ebbene, proprio il noto FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate), a cui si è spesso fatto ricorso per interventi di natura infrastrutturale, è stato «saccheggiato» (per usare le parole di chi vuol fare polemica), o comunque utilizzato (per usare la terminologia dei tecnici), per utilizzi diversi dalla sua destinazione specifica. Ciò significa che la fonte da cui acquisivamo fondi per la realizzazione di infrastrutture, utili per far ripartire lo sviluppo, di fatto non c'è più. Già con l'allegato infrastrutturale al DPEF di giugno 2008, il ministro Tremonti ci comunicò la situazione. Da allora ad oggi (in Commissione bilancio ne abbiamo parlato spesso come una delle emergenze specifiche) abbiamo visto il FAS ridursi sempre di più. In sostanza, manca la fonte cui l'Italia può attingere per far ripartire lo sviluppo.

La terza questione è stata anticipata dal vice presidente Santini. Da un lato è vero che abbiamo una cultura minore di altri Paesi europei per quanto riguarda il servizio offerto dagli enti pubblici al cittadino e alle imprese, ossia ai soggetti destinatari delle varie tipologie di programma (non è un problema di responsabilità del Governo attuale, ma la mia critica è rivolta alla cultura di governo del nostro Paese da quindici anni a questa parte); dall'altro lato, però, altri Paesi europei hanno investito in maniera significativa in risorse umane competenti che svolgessero, nel corso del tempo, un'operazione di *lobby*, come la si definisce nel mondo anglosassone, per il Paese di provenienza, per far sì che il Paese dal quale sono retribuiti ottenesse il maggior numero di finanziamenti, diversificati nei vari campi d'azione. Penso all'investimento in termini di risorse umane che ha compiuto la Spagna, dal 1975 a oggi, inviando in Europa persone sempre più competenti, tanto da aver colmato molti degli spazi di politica della gestione europea. L'Italia non ha compiuto un'operazione simile. Oltre alla difficoltà economica e alla nostra scarsità di risorse, limitiamo il nostro lavoro sulle risorse umane e in tal modo facciamo un autogol: anzichè investire risorse finanziarie per inviare risorse umane in grado di portare più soldi al nostro Paese, tagliamo i fondi e la possibilità di mandare persone competenti in Europa e, così facendo, non otteniamo quelle risorse finanziarie che ci occorrono per lo sviluppo.

SOMMA. Signora Presidente, se mi è consentito, vorrei invertire l'ordine delle risposte ai quesiti posti dai senatori, sia per venire incontro alle esigenze di tempo del senatore Lusi, sia perché gli ultimi temi affrontati

sono i più appassionanti, considerato che da economista industriale mi sono occupato diffusamente di simili questioni.

Per quanto riguarda il primo punto, ossia chi individua le regioni o le aree del territorio che rientrano nell'Obiettivo convergenza anziché in altri Obiettivi, in realtà le autorità nazionali hanno avuto un ruolo solo nella fase iniziale di definizione dei criteri. Nel momento iniziale di negoziazione delle nuove regole per il periodo 2007-2013 l'Italia sollevò il problema delle regioni che, per effetto statistico, uscivano dall'Obiettivo 1. Basti pensare, ad esempio, alla Basilicata, la quale grazie a un importante, anche se unico, insediamento produttivo di grande rilevanza, che peraltro adesso vive una fase di crisi in quanto legato al settore automobilistico, uscirà dal tale Obiettivo. Oggi essa è in *phasing out*, è ancora ricompresa nell'elenco che vedete, ma ottiene una minore quantità di risorse per via di regimi di aiuto a più bassa intensità. La possibilità che i Governi individuino *motu proprio* quali aree del Paese qualificare nell'Obiettivo convergenza o in altro Obiettivo è pertanto esclusa.

È molto probabile che si verificherà ciò che lei ha sostenuto, ossia che all'esito di questa crisi la geografia economica risulterà modificata e pertanto alcune aree con un livello di PIL *pro capite* commisurato alla media europea, che nel 2005-2006 le qualificava al di sopra della soglia prevista dall'Obiettivo convergenza, oggi potrebbero trovarsi al di sotto di tale soglia. È certamente auspicabile che la programmazione settennale non resti imbrigliata in una fotografia dell'economia dell'Unione che non corrisponde più a quella originale.

Per quanto riguarda la questione del FAS, al di là di come la si voglia qualificare, come saccheggio, come utilizzo, o come saccheggio probabilmente per un successivo e diverso utilizzo, non v'è dubbio che esiste un'altra faccia della medaglia. Non vorrei però esprimere alcun giudizio di valore perché sono venuto in Commissione in veste di dirigente dello Stato.

In vista della riunione del CIPE di venerdì e sulla base dell'accordo siglato con le regioni sugli ammortizzatori sociali e sull'utilizzo del Fondo sociale, che presenta anche una parte relativa al FAS, a breve il CIPE, prenderà atto del taglio di circa 1,3 miliardi di euro operato sulla dotazione regionale del FAS e della ripartizione tra ciascuna regione dell'ammontare, ed approverà i primi piani attuativi regionali. Sostanzialmente si riconferma quanto scritto nella delibera n. 166 del 2007, che avviava il Quadro strategico nazionale, al quale si apporta questo taglio lineare. I piani attuativi regionali (PAR) rappresentano lo strumento attraverso il quale tutte le regioni e le province autonome italiane programmano il FAS per un periodo di sette anni. Le risulterà forse sorprendente sapere, perché la notizia non è ancora di ampio dominio pubblico, che i PAR pronti sono quelli delle regioni del Centro-Nord. Non v'è dubbio che vi è stata una riduzione della disponibilità nazionale del FAS e che l'utilizzo di questo Fondo per il periodo 2007-2013 ad oggi è nullo. Le uniche regioni che hanno adempiuto al primo passaggio necessario per l'impiego di quelle risorse, cioè la presentazione di un piano attuativo regionale, sono

sette o otto e sono tutte del Centro-Nord. Nessuna delle otto regioni del Mezzogiorno ha predisposto questo atto.

Proprio sotto il profilo economico, quindi, l'impatto del taglio del FAS sulla programmazione regionale non si è ancora prodotto dal momento che questa programmazione non è ancora stata avviata; anzi, in attuazione degli articoli 6-*quater*, 6-*quinquies* e 6-*sexties* del decreto-legge n. 112 del 2008, sono state rideterminate e quantificate una serie di risorse del FAS 2000-2006 impegnate ma mai spese. Pertanto, nel dibattito molto ampio che si sta svolgendo sul fatto che il Mezzogiorno abbia subito un saccheggio del FAS (sono lucano quindi ho un interesse specifico), occorre tenere in considerazione questo dato oggettivo, a cui poi ciascuno può attribuire il significato che più ritiene opportuno. Il dato vero è che il vincolo di bilancio, cioè l'insufficienza di risorse rispetto ai programmi di spesa, è un effetto che non si è manifestato. Anche per quanto riguarda l'altro grande capitolo dei fondi comunitari strutturali (FERS, Fondo di coesione e FSE), che insieme ai FAS compongono i 112 miliardi di euro del quadro strategico nazionale, per i primi due anni di attuazione della programmazione 2007-2013, l'Italia registra uno stallo quasi totale: quasi nessuno dei programmi 2007-2013 ha attivato un euro di spesa.

Mi esprimo da economista. L'ammontare di risorse disponibili è certamente ridotto; questa riduzione tuttavia non ha indotto effetti di vincolo di bilancio. Certo, ciò non giustifica il fatto che il FAS sia utilizzato in maniera diversa; si può argomentare sul fatto che 122 miliardi di euro per il quadro strategico nazionale fossero tanti, pochi, insufficienti o effettivamente spendibili. Sappiamo con certezza che la capacità di assorbimento di spesa pubblica così finanziata nel nostro sistema Paese è limitata ed è quasi sempre inferiore alla disponibilità di risorse. Una lettura straordinariamente utile per questo tipo di valutazioni è il rapporto che il Dipartimento per le politiche di sviluppo pubblica annualmente. Credo che anche il dottor Barca vi abbia fatto riferimento mostrando alcuni dati. Nell'ultimo rapporto, quello del 2007, emerge con chiarezza che il tempo medio di realizzazione di un intervento inferiore a 5 milioni di euro (non parliamo del Ponte sullo Stretto) supera i cinque anni. Se continuassimo ad agire con gli stessi meccanismi decisionali, con le stesse procedure e con lo stesso tasso di efficienza che abbiamo in essere e decidessimo oggi di finanziare un'opera, questa forse sarebbe completata per il 2013, l'anno in cui ha termine la programmazione.

Certamente il problema dell'ammontare delle risorse e dell'addizionalità di risorse comunitarie e FAS rispetto alla spesa ordinaria deve essere tenuto in considerazione, affinché questa spesa non sia sostitutiva di quella ordinaria; ma è altrettanto importante interrogarsi in merito all'efficacia dell'utilizzo di queste risorse, tanto sulla qualità di quello che finanziamo (su cui si potrebbe discutere), quanto sulle modalità attraverso le quali questa spesa viene effettuata. Molto spesso infatti i fondi non sono spesi.

A chiusura del periodo di programmazione 2000-2006 questo Paese avrà rendicontato svariati miliardi di euro di progetti sponda, progetti coe-

renti. Non so se questa fattispecie è nota alla Commissione: si tratta di progetti già finanziati attraverso i fondi nazionali, ma rendicontati a Bruxelles allo scopo di non determinare il disimpegno automatico, che è stabilito con regola comunitaria come «N+2». Dato «N» l'anno di impegno di una certa somma sul bilancio comunitario, se questa non viene effettivamente spesa nei due anni successivi, il bilancio comunitario la disimpegna. Pertanto tutti i programmi hanno un cronogramma di spesa predefinito; ad esempio, per il 2007 si è prevista una spesa di «x» milioni di euro: tutti quelli che al 2009 non risultassero spesi sono disimpegnati. Allo scopo di evitare questo si rendicontano i progetti spesa. Ma è chiaro che l'impatto economico e l'aggiuntività dell'effetto di questi investimenti sono nulli: si sostituisce una spesa già fatta con una da rendicontare.

Per quanto riguarda l'investimento in risorse umane, non mi sento di esprimermi in maniera troppo netta. Credo che esista un problema di insufficiente rappresentanza degli interessi nazionali in seno agli organismi tecnici prima ancora che politici (per i quali evidentemente la rappresentanza è adeguata). Sarebbe divertente fare un'analisi econometrica che calcoli l'indice di correlazione tra numerosità dei funzionari e dei dirigenti di un certo Paese e livello di attivazione di risorse comunitarie per quello stesso Paese: forse la correlazione sarebbe positiva.

In quasi tutti i bandi la transnazionalità è richiesta, perché rappresenta un valore comunitario fondamentale: di fronte a problemi che hanno natura comune, diversi territori europei devono cooperare al fine della loro risoluzione.

Si chiedeva perché i progetti finanziati sono pochi o troppo pochi. In realtà, alcuni esempi che ho portato non danno propriamente l'idea che siano troppo pochi. Il fatto che solo il 10 per cento dei progetti presentati dall'Italia sia poi finanziato in realtà andrebbe confrontato con la percentuale di proposte approvate per tutto il programma: non sempre quello italiano è significativamente più basso. Credo che il problema principale per l'Italia sia legato a tutti quei programmi che si orientano a interventi di dimensione medio-piccola. In questi casi anche la dimensione dei partecipanti è molto spesso medio-piccola e ciò incide negativamente sulla capacità di sostenere i costi *up front* per la presentazione di una proposta qualificata e di anticipare i finanziamenti. I fondi comunitari infatti non funzionano mai ad anticipazione; ciò determina uno *stress* finanziario sui proponenti, i quali devono farsi carico non soltanto della parte di cofinanziamento, ma anche della parte necessaria ad anticipare il rimborso successivo.

Vi invito, infine, a visitare il sito del PORE presso il portale degli Affari regionali della Presidenza del Consiglio, restando a vostra completa disposizione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Somma a nome di tutta la Commissione per la disponibilità, la precisione e la puntualità con cui ha risposto alle nostre domande. Credo sia stata un'audizione veramente

interessante, che sicuramente ci aiuterà a capire meglio come funzionano i fondi comunitari.

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

I lavori terminano alle ore 15,30.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 4

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

37ª seduta: martedì 17 marzo 2009

Presidenza della presidente BOLDI

I N D I C E

Audizione dell'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) della Ragioneria generale dello Stato – Ministero dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 71, 76, 78 e *passim*
* FLERES *(PdL)* 76, 78
* MARINARO *(PD)* 76, 80
* *AMADORI* . . . . . *Pag.* 71, 77, 78 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene la dottoressa Silvana Amadori, ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) della Ragioneria generale dello Stato – Ministero dell'economia e delle finanze.

I lavori hanno inizio alle ore 13,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) della Ragioneria generale dello Stato – Ministero dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 25 febbraio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione dell'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) della Ragioneria generale dello Stato – Ministero dell'economia e delle finanze.

È presente la dottoressa Silvana Amadori, ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato-Ministero dell'economia e delle finanze. La dottoressa ci ha gentilmente fornito un testo scritto che verrà distribuito e sarà a disposizione per i colleghi che non possono essere presenti oggi.

Do la parola alla dottoressa Amadori per la sua esposizione.

AMADORI. Signora Presidente, cercherò di essere rapida e di fornire soprattutto informazioni di carattere numerico che rappresentino il quadro finanziario relativo al periodo di programmazione 2007-2013, recentemente approvato a Bruxelles.

In primo luogo vorrei inquadrare il sistema finanziario comunitario. Tale sistema si basa su una programmazione di spesa di medio periodo, solitamente di sette anni, che viene recepita con specifico accordo da parte della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo. Una volta stabilito il quadro finanziario, le cosiddette prospettive finanziarie (non

so se ne avete talvolta sentito parlare dato che la stampa lo fa molto spesso), le risorse ivi previste vengono poi ripartite dalla stessa Commissione tra le varie politiche che si intendono perseguire: la politica agricola, la politica di coesione, le politiche interne ed esterne all'Unione e, in più, le spese amministrative per tutte le istituzioni comunitarie. La programmazione finanziaria, inoltre, costituisce il punto di riferimento per la stesura, anno per anno, dei bilanci europei da parte della Commissione. In pratica, la Commissione predispone il bilancio, che viene successivamente approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Tale sistema andrà avanti almeno fino a quando non entrerà in vigore il nuovo Trattato di Lisbona che lo modifica. Per adesso il potere decisionale spetta sia al Consiglio che al Parlamento, a seconda del tipo di spesa.

Tornando al quadro finanziario stabilito da Bruxelles per il periodo 2007-2013, il cammino per la sua approvazione è piuttosto lungo: già nel 2002 il Consiglio europeo di novembre fissò i massimali della spesa destinata all'agricoltura. Vi ricordo che la spesa agricola, fino a circa vent'anni fa, era la voce principale del bilancio comunitario. A partire dal 1989, con la programmazione 1989-1993, si è guardato con grande interesse anche alla politica di coesione, ma fino ai primi anni Novanta la politica di riferimento dell'Unione era la politica agricola comune. Dunque, nella riunione del novembre 2002 i Capi di Stato e di Governo hanno bloccato la spesa agricola per il periodo 2007-2013, per salvaguardarne gli stanziamenti, evitando spostamenti in favore della politica di coesione. Nel 2003 la Commissione ha presentato il quadro finanziario, tenendo conto delle risorse già destinate alla spesa agricola.

In seguito, dopo due anni di incontri e di negoziato tra i Paesi membri e la Commissione e gli altri organi interessati, nel Consiglio europeo di dicembre 2005 è stato definitivamente approvato il quadro finanziario 2007-2013, successivamente ratificato anche dalla Commissione e dal Parlamento europeo con apposito accordo interistituzionale del maggio 2006.

Le risorse complessive che Bruxelles ha messo a disposizione per il periodo considerato sono state pari a circa 865 miliardi. Il 44 per cento di tali risorse è stato attribuito alla politica di coesione, il 43 per cento alla politica agricola, l'1 per cento alle politiche interne della Commissione per la sicurezza, la giustizia, la cittadinanza e quant'altro e circa il 5 per cento per la globalizzazione e per tutte le politiche esterne dell'Unione. La restante parte è stata attribuita alle spese amministrative.

Il Paese più «agevolato» da questa ripartizione, quello cioè che ha ottenuto le maggiori risorse, è stato la Polonia con 67 miliardi, seguita dalla Spagna. Al terzo posto troviamo l'Italia, che ha avuto una buona *performance* e quindi le richieste partite dal nostro Paese sono state soddisfatte. Per quanto riguarda le risorse assegnate all'Italia, si è trattato complessivamente di circa 28 miliardi e 800 milioni di euro soltanto di fondi strutturali, provenienti quindi dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo sociale europeo, per tutte le nostre Regioni e per i tre obiettivi principali: Convergenza, Competitività e Cooperazione territoriale.

La Convergenza riguarda tutte le Regioni in ritardo di sviluppo. In Italia ne sono state considerate solo quattro: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La Basilicata, invece, è stata considerata una regione in *phasing out*, cioè in uscita dalla convergenza e dal ritardo di sviluppo e quindi da accompagnare verso il livello delle Regioni del Centro-Nord. Il secondo obiettivo riguarda la Competitività regionale e l'occupazione e dunque le Regioni del Centro-Nord che si trovano in particolari difficoltà e che necessitano di essere aiutate ad uscire da crisi industriali, riconvertendosi verso nuove attività. La Cooperazione territoriale europea, invece, riguarda tutte le azioni destinate ad interventi di carattere interregionale, infranazionale e fra Paesi limitrofi. Ai 28,8 miliardi già indicizzati si aggiungono ulteriori 8,5 miliardi di euro destinati allo strumento FEARS, relativo allo sviluppo rurale, e al FEP, relativo alla pesca, che assorbe circa 377 milioni di euro.

Una volta definito a livello comunitario il piano finanziario ed adottata quindi la normativa regolamentare per disciplinare le modalità di utilizzo delle risorse, a livello nazionale, abbiamo provveduto ad adottare la documentazione e gli strumenti idonei ad accedere ai finanziamenti assegnati al nostro Paese.

A fronte di tale programmazione comunitaria, l'Italia ha adottato, con delibera CIPE del 22 dicembre 2006, il Quadro strategico nazionale 2007-2013, approvato definitivamente dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007. Successivamente, le singole amministrazioni interessate alla programmazione, tenendo conto delle esigenze settoriali del territorio, hanno inviato a Bruxelles i propri programmi operativi, la maggior parte dei quali sono stati definitivamente approvati entro la fine del 2007. La programmazione 2007-2013 in Italia sarebbe dovuta partire da allora. Successivamente, spiegherò meglio perché vi sono stati dei rallentamenti, ma soprattutto perché le nostre amministrazioni non sono ancora in grado di presentare la certificazione di spesa a Bruxelles e quindi attivare il denaro comunitario.

Per i piani di sviluppo rurale è stata adottata la stessa procedura utilizzata per i fondi strutturali; anche per i settori agricoltura e pesca nel 2007 i piani sono stati approvati dal CIPE ed inviati a Bruxelles per la definitiva approvazione da parte della Commissione.

Riassumendo, i contributi destinati all'Italia da parte dell'Unione europea ammontano a circa 38 miliardi di euro: 28,8 miliardi di euro per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo ed altri 9 miliardi circa per il settore agricolo e il settore della pesca, a cui si aggiungono corrispondenti risorse di parte nazionale pari a circa 40 miliardi di euro. Quindi, la programmazione per il 2007-2013 coinvolge risorse complessive per un ammontare di circa 78 miliardi di euro.

Quanto alle risorse di parte nazionale destinate al cofinanziamento degli interventi che, come vi ho già detto sono pari a circa 40 miliardi di euro, l'Italia si è dovuta attivare per garantite la relativa copertura fi-

nanziaria, che grava in gran parte sul bilancio dello Stato ed in parte sui bilanci regionali.

Il CIPE, al riguardo, ha deciso di porre a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, istituito nel lontano 1987, il 70 per cento della quota nazionale pubblica, riguardante i programmi regionali cofinanziati dal FESR, e l'80 per cento della quota nazionale pubblica, riguardante i programmi regionali cofinanziati dal Fondo sociale europeo. Le restanti quote, rispettivamente del 30 e del 20 per cento, gravano invece sui bilanci delle singole Regioni interessate. Diò per l'obiettivo convergenza.

Con riferimento, invece, agli interventi FEASR, il CIPE ha posto il 100 per cento della quota nazionale a carico del predetto Fondo di rotazione. Con riferimento al FEP, invece, gli interventi a titolarità dell'amministrazione centrale sono stati totalmente posti a carico del Fondo, mentre gli interventi di competenza delle Regioni regionale sono cofinanziati dal Fondo per l'80 per cento dell'onere di parte nazionale.

Quanto poi all'obiettivo Competitività, destinato prevalentemente alle Regioni del Centro-Nord, il negoziato condotto a Bruxelles è stato penalizzante per le stesse che hanno visto riconoscersi minori contributi comunitari. A suo tempo, vi fu tuttavia un accordo tra Governo e Regioni del Centro-Nord, per un intervento di maggiori risorse di parte nazionale per compensare la perdita subita nel negoziato con Bruxelles, ai fini di un riequilibrio finanziario su tutto il territorio nazionale. Tenuto conto di tale accordo, sono stati assegnati alle Regioni del Centro-Nord circa 7 miliardi di euro di quota nazionale, di cui 1,8 miliardi destinati al riequilibrio finanziario. Ulteriori risorse poste a carico del Fondo di rotazione sono state inoltre concesse alla Regione Sardegna che, per motivi statistici, è uscita dall'obiettivo convergenza.

Passando agli aspetti organizzativi e procedurali, i regolamenti UE, direttamente applicabili negli Stati membri, dettano le regole del gioco per disciplinare il flusso finanziario intercorrente tra gli Stati membri e Bruxelles.

Con questa nuova programmazione, a differenza del passato e tenendo conto anche delle esperienze effettuate, Bruxelles ha attribuito pari dignità e forte responsabilità a tre autorità, prevedendo che, per ogni programma operativo, vengano nominate un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione e un'autorità di Audit, con compiti ben differenziati.

L'Autorità di gestione ha la responsabilità di gestire gli interventi, il monitoraggio e il controllo di primo livello, che consiste nel verificare tutte le spese. In pratica, ogni euro che esce dalle casse delle amministrazioni titolari di programmi deve essere controllato dall'Autorità di gestione.

L'Autorità di certificazione, invece, ha la responsabilità di inviare a Bruxelles tutte le certificazioni di spesa e, alla conclusione del programma, deve redigere la certificazione finale. Naturalmente l'Autorità di certificazione deve controllare che tutte le operazioni poste in essere

dall'Autorità di gestione siano rispettose della normativa comunitaria e nazionale.

Infine, l'Autorità di Audit, che ha pari dignità rispetto alle altre due, diversamente da quanto accadeva in passato, deve svolgere tutti i controlli necessari per verificare i sistemi di Audit, effettuare il campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo e redigere rapporti annuali di controllo sull'efficacia del funzionamento del sistema. Inoltre, deve presentare a Bruxelles le dichiarazioni sulla validità delle domande di saldo finale della programmazione 2007-2013. Gli ultimi pagamenti dovranno essere effettuati entro il 31 dicembre 2015, per cui l'ultimo termine per la presentazione delle rendicontazioni sarà il 31 marzo 2017.

La normativa che disciplina la programmazione 2007-2013 ha introdotto nuove regole; ne vorrei evidenziare due di particolare impatto: la prima afferisce alla strategia di Audit da presentare a Bruxelles nei nove mesi successivi alla data della decisione di approvazione di ciascun programma. Tale documento va presentato a cura dell'Autorità di Audit; nei dodici mesi successivi all'approvazione dei programmi, inoltre, le Autorità di gestione devono presentare un documento contenente la descrizione dei sistemi di gestione e di controllo, corredato da un parere di conformità rilasciato da un organismo indipendente rispetto all'Autorità titolare del programma che attesti la coerenza dei sistemi di gestione e di controllo con la normativa comunitaria e, per quanto ci riguarda, anche nazionale. Quest'ultimo adempimento è di particolare rilevanza, in quanto, in assenza di approvazione da parte della Commissione del documento sulla descrizione dei sistemi, Bruxelles non darà corso all'erogazione di risorse su eventuali domande di pagamento presentate dalle Amministrazioni.

Tenete conto del fatto che sino ad oggi, in mancanza di tali approvazioni, non è stata ancora presentata alcuna certificazione di spesa, se tralasciamo i piani di sviluppo rurale e quindi il settore agricolo, perché numerose strategie di Audit e descrizioni dei sistemi di gestione e di controllo inviate dalle Autorità responsabili non sono state accettate da Bruxelles. Ad oggi, sono state accettate soltanto le strategie per 24 programmi su 58; nove sono ancora all'esame dell'Unione europea, 15 sono in corso di revisione e 10 sono completamente esenti da questa certificazione, perché si trovano al di sotto di una determinata soglia prevista dal regolamento comunitario. Anche le descrizioni dei sistemi sono in fase di revisione, sia a livello comunitario che a livello nazionale. Per il momento,, ne sono state accettate soltanto 6 su 58. Tutto questo, naturalmente, rallenta i lavori perché, fino a quando non sono soddisfatte queste dichiarazioni, Bruxelles non accetta le rendicontazioni di spesa.

Concludo il mio intervento indicandovi lo stato dell'arte della programmazione 2000-2006, che mi sembra importante perché ancora in corso e ciò spiega le motivazioni del rallentamento dell'avvio della programmazione 2007-2013 da parte delle nostre amministrazioni. La scadenza per i pagamenti della programmazione 2000-2006 era il 31 dicembre 2008. Si trattava di una data perentoria, ma, in via del tutto eccezio-

nale, tenuto conto di quanto è successo nei mercati finanziari e del rallentamento delle economie degli Stati membri, la Commissione ha permesso un rinvio dei pagamenti al 30 giugno 2009. Naturalmente tutte le nostre amministrazioni stanno correndo per chiudere la programmazione 2000-2006, altrimenti l'Italia rischia di perdere risorse che in questo momento sono assolutamente necessarie. Speriamo quindi di chiudere in tempo la vecchia programmazione per poter attivare la nuova programmazione 2007-2013, in modo da avviare il flusso finanziario verso l'Italia. In questo momento, infatti, credo sia importante incidere sui rientri comunitari, viste le difficoltà di finanza pubblica nazionale. Per questo motivo è importantissimo cercare di raggiungere i migliori risultati. Ritengo che il ministro Tremonti sia molto attento a questo aspetto. In tale direzione sta andando anche l'accordo sugli ammortizzatori sociali che è stato raggiunto il 12 febbraio scorso tra il Governo e le Regioni e che è in fase di attuazione.

PRESIDENTE. Ringraziamo la dottoressa Amadori per il suo intervento.

A questo punto passo la parola ai colleghi che vogliono porre delle domande.

FLERES *(PdL)*. Signora Presidente, prima di tutto ringrazio la dottoressa per i dati che ci ha fornito. Mi limiterò a formulare le mie domande senza preamboli, anche perché, purtroppo, il susseguirsi delle sedute delle diverse Commissioni talvolta ci impedisce di dilungarci in argomentazioni più articolate. Entro direttamente nel merito delle questioni e chiedo alla dottoressa Amadori, considerata l'esperienza maturata in questi anni, quali sono, a suo avviso, gli elementi di criticità del sistema relativamente alle tre fasi più importanti: la programmazione, l'utilizzazione e la rendicontazione. Ho notato, infatti, che da questo punto di vista alcuni dati sono preoccupanti. Quali possono essere le misure da adottare per superare le condizioni di criticità in ciascuna di queste tre fasi? Inoltre, considerando l'esperienza sua e del suo ufficio, in determinati settori o territori emerge una tipizzazione dei fenomeni che hanno determinato queste criticità che ci permetta di intervenire in modo mirato? Infine, vorrei sapere se è prevista una revisione delle misure in atto adottate alla luce della situazione di crisi che stiamo vivendo. Sono, cioè, previsti interventi o correttivi nella fase dell'analisi e dell'attuazione?

MARINARO *(PD)*. Ringrazio la dottoressa Amadori per le informazioni e le cifre che ha illustrato, riguardo alle quali chiederò poi dei chiarimenti. Innanzitutto, ritengo che lo sforzo compiuto per introdurre o per rafforzare gli strumenti di controllo faccia emergere tre tipi di criticità che riassumo sinteticamente.

In primo luogo, permane una nostra lacuna culturale nell'approccio alla programmazione che sicuramente è parte essenziale del lavoro e che ritroviamo nelle amministrazioni locali, ma anche nelle amministra-

zioni centrali per mancanza di coordinamento tra le varie strutture. Esiste poi una difficoltà nazionale a fornire il cofinanziamento. Infine, reputo che sarebbe necessaria una selezione più attenta dei progetti all'interno del quadro complessivo. Penso si registri ancora molta dispersione negli interventi, che sono concepiti ancora più come interventi a pioggia che non come interventi inseriti in un disegno nazionale strategico con ricadute a livello regionale.

A parte questa osservazione generale, mi interessa sapere come è stato realizzato il riequilibrio rispetto ai fondi previsti, o non più previsti, per il Centro-Nord, se cioè grava essenzialmente sugli obiettivi che riguardano le Regioni dell'Obiettivo 1; come si pensa di recuperare le perdite o, comunque, il non utilizzato rispetto alla programmazione 2000-2007 e come questo può essere reindirizzato, soprattutto con riferimento all'accordo sugli ammortizzatori sociali, intervenuto recentemente.

AMADORI. Poiché le domande sono piuttosto simili, credo che alcune risposte che darò al senatore Fleres potranno soddisfare anche le domande poste dalla senatrice Marinaro.

È stato chiesto innanzitutto quali sono gli elementi di criticità che hanno portato al rallentamento delle attività dei titolari di programmi. Ebbene, sono criticità di carattere organizzativo. La prima carenza che tutti lamentano è quella relativa al personale, che dichiarò anche la commissaria per le politiche regionali Wulf Mathies in occasione di un incontro congiunto Camera e Senato in cui chiese maggiore attenzione anche da parte del Parlamento sull'uso delle risorse comunitarie e sulle strutture amministrative adibite a questo tipo di azione. Purtroppo, nel corso degli anni le cose sono andate in maniera completamente diversa, tanto che ogni finanziaria o decreto-legge che viene approvato tenuto conto della situazione congiunturale del momento prevede sempre la riduzione del personale amministrativo. Questo vale sia per le amministrazioni centrali che per le amministrazioni regionali. Ogni qualvolta andiamo a controllare sul posto, anche per l'Autorità di Audit, che lavora su un programma anche di sostanziosa entità finanziaria, scopriamo che a quell'attività sono dedicate due o tre persone al massimo. Emerge quindi chiaramente che la prima criticità è rappresentata dalla carenza di personale. Lo stesso dicasi per il personale che opera con l'autorità di gestione o di certificazione, il cui numero è quasi sempre limitato rispetto al volume delle attività che l'amministrazione deve porre in essere.

Esistono quindi criticità di carattere organizzativo, ma anche amministrativo e procedurale, perché talvolta il personale non ha la specializzazione che l'attività svolta richiederebbe e quindi ciò si ripercuote su conseguenti adempimenti, che mostrano carenze. Si registra anche una inadeguata custodia, spesso lamentata anche dalla Corte dei conti europea, di tutta la documentazione amministrativa che correda i programmi.

Un altro problema è rappresentato dal contenzioso, ancora in corso con la Commissione europea, per il mancato rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici. In Italia vi è stato un ritardo nel

recepimento della direttiva comunitaria in materia di appalti pubblici, recepita soltanto due anni fa e modificata nell'autunno scorso; prima dell'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti, le amministrazioni applicavano la normativa nazionale, cosiddetta legge Merloni. Questo viene contestato da Bruxelles che, di conseguenza, ha chiesto ulteriori verifiche di tutte le gare di appalto svolte sul territorio.

PRESIDENTE. Peraltro, nello stesso periodo vi sono appalti che sono stati attribuiti con almeno tre normative diverse.

AMADORI. Rivedere tutti i bandi di gara degli appalti pubblici è impossibile, considerato il numero dei progetti cofinanziati dalla UE. E con quale personale si dovrebbe provvedere? Con quali risorse umane, strumentali e finanziarie?

Stiamo perciò lavorando nel tentativo di fornire una risposta soddisfacente a Bruxelles ed eventualmente avviare un negoziato politico per risolvere il problema.

Un'altra carenza che lamenta Bruxelles è relativa alla presentazione delle certificazioni. Non sempre le certificazioni, per distrazione, per mancanza di tempo o per scadenza dei termini, sono corredate dalla giusta documentazione. Queste criticità vengono individuate con gli Audit effettuati sul territorio. Si sta lavorando su ciò per cercare di rispondere appieno alle criticità rilevate, al fine di evitare che l'Italia perda delle risorse.

Per quanto riguarda la domanda del senatore Fleres, mi sembra riguardasse le Regioni.

FLERES *(PdL)* Più che altro volevo sapere se esistono problematiche tipiche di una Regione o di un determinato settore. Mi sembra che lei mi abbia sostanzialmente già risposto – e per questo mi ritengo soddisfatto – quando ha parlato dei problemi riguardanti le procedure di appalto che sono tipici del settore.

AMADORI. Non volevo elencare le Regioni, ma riportare alcuni numeri. Per quanto riguarda la programmazione 2000-2006, siamo veramente a buon punto, perché, al 31 dicembre 2008, abbiamo raggiunto il 99,9 per cento dei pagamenti da parte delle amministrazioni centrali. Per l'Obiettivo 1, i programmi regionali hanno raggiunto circa il 94 per cento della spesa. Quindi, la decisione comunitaria che ha prolungato i termini dei pagamenti ci dà l'opportunità di migliorare questo dato. Speriamo, infatti, che in questi ultimi sei mesi le Regioni possano presentare certificazioni adeguate o comunque il più vicine possibile al 100 per cento della spesa. In ogni caso i dati sulla programmazione 2000-2006 sono piuttosto positivi rispetto al passato.

Per quanto riguarda le misure adottate per fronteggiare l'attuale crisi, alcune impattano sulla programmazione cofinanziata con Bruxelles. Dato che dobbiamo ancora avere l'assenso degli organi preposti, stiamo lavorando con le Regioni, a partire dai programmi già approvati, su due assi

particolari – adattabilità e occupabilità – che potrebbero essere utilizzati per gli ammortizzatori sociali, purché accompagnati da politiche attive. In questo momento stiamo cercando di aumentare la dotazione di questi due assi. In tal modo, ammesso che Bruxelles accetti (ma è stato già sondato il terreno a livello politico e sembrerebbe esserci una certa disponibilità in tal senso), le risorse del Fondo sociale europeo potranno essere tempestivamente utilizzate in aggiunta a quelle attivate a livello nazionale, attraverso il FAS, cioè il Fondo aree sottoutilizzate, e con il Fondo occupazione.

La settimana scorsa abbiamo concluso le riunioni con le Regioni per verificare sul territorio i loro programmi cofinanziati. Abbiamo quindi raggiunto il risultato previsto dall'accordo, che consisteva nello stanziare 2 miliardi e 650 milioni per i due assi suddetti. Dato che si tratta di azioni rapide, di pronta cassa, sarà veloce anche la rendicontazione e la conseguente movimentazione dei rientri comunitari.

La senatrice Marinaro ha sottolineato che la quota di parte nazionale messa a disposizione è carente. Ciò non è più vero, anche se in passato effettivamente era così. Infatti, nel 1987 fu costituito il Fondo di rotazione presso la Ragioneria generale dello Stato come gestione fuori bilancio da parte del Parlamento. In questo Fondo, annualmente, vengono versate le somme sufficienti per finanziare non solo la programmazione cofinanziata dai fondi strutturali, ma anche gli interventi che riguardano altre linee del bilancio comunitario, quali, ad esempio, iniziative nel campo dell'immigrazione o della salute e per le quali il Fondo di rotazione, non appena interviene la decisione di approvazione di un programma, mette a disposizione la quota di cofinanziamento nazionale. Le procedure adottate oggi dal sistema sono rapidissime. Ogni atto d'impegno di queste risorse viene approvato in via preventiva dalla Corte dei conti italiana. Ricordo che il Fondo di rotazione, che è una gestione fuori bilancio, viene rendicontato annualmente alla stessa Corte dei conti. Viene presentato, infatti, un bilancio riguardante il flusso nazionale e un bilancio che riporta il flusso proveniente da Bruxelles. Infine, viene presentato un bilancio consolidato di entrambi i conti assicurando la massima trasparenza sui relativi movimenti.

L'equilibrio delle Regioni del Centro-Nord, che era oggetto di un'altra domanda, è stato raggiunto nel senso di aver compensato queste Regioni con maggiori risorse di cofindanziamento nazionale, a fronte del minore apporto di risorse UE conseguente alla chiusura del negoziato con la Commissione.

Per quanto riguarda la movimentazione finanziaria, Bruxelles ha già pagato, su tutta la programmazione, un primo anticipo che è stato già messo a disposizione di diversi programmi. Lo Stato ha provveduto a mettere a disposizione la quota di anticipo di parte nazionale, che quindi è già in possesso delle amministrazioni regionali e delle amministrazioni centrali. Adesso bisogna attendere che i programmi partano in termini concreti, che vengano approvate le strategie di Audit e le descrizioni dei si-

stemi di gestione e di controllo da parte di Bruxelles, in modo che le Amministrazioni possano procedere a rendicontare.

È stato chiesto poi se si potrà recuperare il tempo perduto per il 2007. Credo di si, perché, una volta chiusa al 30 giugno 2009 la programmazione 2000-2006, tutte le amministrazioni titolari di programmi potranno dedicarsi con maggior impegno alla nuova programmazione.

MARINARO *(PD)*. Mi scusi, le pongo una domanda provocatoria. Ha fatto benissimo a sottolineare la complementarietà tra bilancio nazionale e risorse comunitarie. Se queste si diffondessero un po' di più, forse riusciremmo ad evitare nel nostro Paese una concezione tardiva e lontana dell'Europa percepita solo come una macchina burocratica. Cresce il disorientamento anche dal punto di vista del bilancio.

AMADORI. Durante l'esame della legge finanziaria il Parlamento italiano mi sembra sia stato molto attento a che questi stanziamenti non vengano toccati. Come ricorderete, ai tempi del ministro Padoa-Schioppa ci fu una diatriba perché in Parlamento stava passando un emendamento la cui copertura finanziaria era stata individuata nell'ambito dello stanziamento destinato alla politica comunitaria, ma l'iniziativa fu subito bloccata. Le Commissioni bilancio di Camera e Senato mi sembra siano molto attente a che gli stanziamenti del Fondo di rotazione non siano toccati per essere destinati ad altri scopi.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Amadori per il prezioso contributo.

Una volta conclusa l'indagine conoscitiva in corso, predisporremo un documento finale che le faremo pervenire affinché possa avere idea della visione d'insieme che ci siamo fatti.

AMADORI. Sicuramente oggi migliore rispetto al passato.

PRESIDENTE. La ringrazio ancora.

Dichiaro conclusa l'odierna audizione. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,45.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 5

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

39ª seduta: martedì 31 marzo 2009

Presidenza del vice presidente SANTINI

INDICE

Audizione del Vice Direttore generale per la politica regionale della Commissione europea

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 83, 92, 96 e *passim*
BOLDI *(LNP)* 98
D'AMBROSIO LETTIERI *(PdL)* 94
PITTONI *(LNP)* 92, 94
PASCA-RAYMONDO . . . *Pag.* 83, 92, 95 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene il dottor Michele Pasca-Raymondo, Vice Direttore generale per la politica regionale dell'Unione europea.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Vice Direttore generale per la politica regionale della Commissione europea

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 17 marzo.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del dottor Michele Pasca-Raymondo, con il quale abbiamo condiviso in Europa negli anni passati esperienze molto interessanti e che ringrazio, a nome di tutti, per la sua disponibilità a parlarci dei delicati temi che riguardano il Fondo europeo di sviluppo e i problemi dello sviluppo regionale in rapporto all'Europa. L'audizione di oggi è molto importante e preziosa per aiutarci a capire se siamo in sintonia con quanto sta avvenendo in Europa e, soprattutto, se possiamo integrare le idee che abbiamo già espresso. Ricordo che il dottor Michele Pasca-Raymondo è Vice Direttore generale per la politica regionale dell'Unione europea ed è persona di lunga esperienza. Spesso si parla e si piange a proposito della carenza in Europa di dirigenti italiani nei posti chiave. Il dottor Pasca-Raymondo è sempre stato ricordato come una delle garanzie per quel sentimento nazionale italiano che non è di moda a Bruxelles, ma che comunque anima molti di noi. È molto rassicurante, quando si ha bisogno di un'informazione, potersi rivolgere ad un dirigente della Commissione che risponda nella stessa lingua, perché si sa che si avrà un ascolto maggiore. Non dovrebbe essere così, perché, quando un funzionario diventa dirigente della Commissione europea, dovrebbe essere teoricamente *super partes* e mettere da parte la propria appartenenza nazionale. Noi siamo orgogliosi di avere oggi con noi il dottor Pasca-Raymondo, al quale do la parola, che ci aiuterà a capire meglio i problemi di cui ci stiamo occupando.

PASCA-RAYMONDO. La ringrazio, signor Presidente. Come corollario alla sua benevola presentazione, posso dire unicamente che non sono

un esperto di fondi strutturali in Italia, poiché sono responsabile dell'esecuzione di tutti i fondi strutturali nei ventisette Paesi membri e nei tre Paesi candidati, ai quali forse ben presto se ne aggiungeranno altri tre. Pertanto, essendo responsabile per gli anni 2007-2013 di 270 programmi, i componenti della Commissione potranno tener conto del fatto che non è possibile essere a conoscenza di tutti i programmi. Cercherò quindi di rispondervi e di fornirvi un orientamento soprattutto sulla base di una comparazione fra l'Italia e gli altri Stati membri.

Cominciamo con un inquadramento di carattere generale. Tra il 2000 e il 2007 in Europa alcuni Paesi sono fortemente cresciuti rispetto alla media europea, mentre altri hanno visto il loro PIL diminuire. Tralascio il caso del Lussemburgo, che non credo possa essere qualificato con la definizione di Paese membro; la sua situazione è infatti particolare, non perché sia un Paese piccolo, ma perché è sede di un'attività economica che evidentemente va al di là delle caratteristiche stesse dello Stato. L'Italia ha avuto un'evoluzione negativa, come la maggior parte dei Paesi più sviluppati, mentre c'è stato un recupero di competitività da parte di Paesi che sono stati fortemente aiutati (Spagna, Grecia, Irlanda, eccetera). La diminuzione relativa è dovuta essenzialmente al diverso tasso di crescita italiano rispetto al tasso di crescita medio europeo, che si riflette anche nella situazione degli altri Paesi più sviluppati. Considerando questo aspetto a livello regionale italiano, è interessante notare che, nell'ambito di una minore crescita complessiva, pari a circa la metà della media europea degli anni fra il 2000 e il 2006 (i dati a livello regionale sono disponibili con maggiore ritardo), questa diminuzione del prodotto interno lordo *pro capite* è più evidente nelle Regioni più sviluppate, mentre le Regioni del Mezzogiorno (che sono più arretrate) presentano una specie di anelasticità e quindi risentono meno di questo fenomeno. D'altra parte, queste Regioni crescono meno nei periodi di crescita e diminuiscono meno nei periodi di calo della crescita, per una ragione di anelasticità. In termini assoluti, tra gli anni 2000 e 2005, si osserva la stessa tendenza a livello nazionale (con una differenza fra le Regioni che rientrano nell'obiettivo 1 e le Regioni che non vi rientrano). Tuttavia, se si osserva il dato a livello regionale, ci si accorge che il fenomeno non è uguale in tutte le Regioni, perché alcune Regioni, come Calabria, Sardegna e Campania, crescono in maniera apprezzabile, mentre Puglia, Basilicata e Abruzzo diminuiscono.

Gli investimenti in conto capitale in Italia dal 2001 ad oggi (anche se i dati che abbiamo si fermano al 2006) sono diminuiti, grosso modo, del 3-4 per cento, scendendo, se non vado errato, dal 38 al 35 per cento della spesa in conto capitale. Quindi in Italia c'è stato un minore investimento. È vero invece il contrario, ad esempio, per Spagna e Germania. In Germania il grande sforzo fatto al momento dell'adesione sta diminuendo, mentre in Spagna si continua ad investire soprattutto in infrastrutture pubbliche.

Una volta qualificata la situazione europea, vorrei parlare delle risorse che sono state spese in Italia dall'inizio della politica di coesione. Vorrei ricordare, in proposito, che dalla politica tradizionale degli anni

1989-1993 si è passati ad un incremento di questa politica come contraltare allo sviluppo del mercato interno. La proposta dell'allora presidente Jacques Delors era infatti di sviluppare i vantaggi del mercato unico per i Paesi più sviluppati e di controbilanciare tali vantaggi con un pacchetto di investimenti selettivo, inversamente proporzionale al livello di sviluppo, basato sul Fondo regionale e sul Fondo sociale. Questa politica si è ulteriormente sviluppata nel periodo 2000-2006 e si è mantenuta anche nel periodo successivo. Il risultato ottenuto vede le risorse a disposizione dell'Italia fortemente aumentate, anche se per il periodo 2007-2013 si registra una riduzione di circa il 20 per cento delle risorse destinate alle Regioni al di fuori dell'Obiettivo 1, cioè di quella che attualmente è la convergenza.

L'utilizzazione delle risorse, argomento che interessa alla Commissione, viste anche le precedenti audizioni, in Italia non è stata assolutamente proficua. Nel periodo 1989-1993 è stata solo dell'86 per cento dei fondi disponibili, mentre nel periodo 1994-1999 il dato è aumentato fino al 94 per cento e, con riferimento agli anni 2000-2006, fino ad oggi non ci sono stati disimpegni. È però probabile che, alla fine, un dato migliore rispetto a quello del periodo 1994-1999, ma comunque inferiore al 100 per cento, sia la risultante finale. Ritengo tuttavia che uno scarto del due o tre per cento al di sotto del 100 per cento sia un dato abbastanza regolare.

È da notare l'importante sforzo fatto in fase di negoziato dei fondi per gli anni 2007-2013 che ha permesso di mantenere quasi immutata la dotazione per la Campania, la Sicilia, la Calabria e la Puglia, oltre alla Basilicata. Le quattro regioni del Sud hanno mantenuto il livello di dotazione loro assegnato, se non addirittura aumentato, poiché dall'Obiettivo 1 sono state parzialmente escluse la Basilicata e la Sardegna. Pertanto, i 19 miliardi e 200 milioni resi disponibili vengono ripartiti su un numero minore di abitanti.

Per quanto riguarda le modalità di spesa delle risorse, tenendo presente che i rendiconti possono essere presentati a Bruxelles fino al 30 giugno, si rileva che in certi casi il tasso di utilizzo dei programmi relativi all'Obiettivo 1 è abbastanza insoddisfacente, come risulta dal prospetto che vi ho presentato relativamente, ad esempio, al programma di orientamento per la pesca o a quello per la sicurezza, anche se si è in una fase di recupero. I programmi per la Sardegna o per la Sicilia, inoltre, sono in ritardo, anche se c'è ancora tempo e spero, quindi, che tali ritardi siano colmati.

La situazione delle Regioni del Nord è nettamente migliore, anche perché probabilmente queste hanno meno fondi da spendere. Globalmente hanno addirittura superato il limite del 100 per cento, in alcuni casi in maniera anche molto evidente, come, ad esempio, quello della Valle d'Aosta, cioè di realtà minime, mentre con riferimento alle Regioni al di fuori dell'Obiettivo 1 la situazione è soddisfacente.

Per quanto riguarda i risultati ottenuti nel periodo 2000-2006, dai dati essenziali riportati nella documentazione risulta che nel settore ambientale

sono state realizzate 63 discariche, dandovi accesso a nove milioni di persone, è stata aumentata la percentuale di raccolta differenziata, sette milioni e 200.000 persone sono state allacciate agli impianti di depurazione e sono stati realizzati più di 3.000 chilometri di acquedotti; nel settore energetico sono stati costruiti quasi 6.000 impianti di produzione da fonti rinnovabili nelle Regioni appartenenti all'Obiettivo 1 e più di 1.000 nelle regioni del Centro-Nord; inoltre, sono state condotte azioni di prevenzione del rischio idrogeologico.

Se invece ci riferiamo al capitolo relativo a ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, la reattività dei due territori è ben diversa: 931 sono stati i progetti di ricerca delle imprese del Sud, a fronte di 2.192 imprese coinvolte al Nord. Il dato non corrisponde allo sforzo compiuto, ma, essenzialmente, al numero di imprese in grado di svolgere ricerca ed innovazione nelle due zone. La stessa evidente differenziazione si ravvisa in ordine alla competitività. È ovvio poi che la realizzazione di reti di trasporto è concentrata al Sud, soprattutto per il settore ferroviario, mentre in merito all'accesso alla banda larga nell'ambito delle tecnologie dell'informazione la situazione non è così squilibrata, perché tiene conto della differenza di disponibilità presente nei due territori.

I più grandi successi ottenuti dall'Italia, secondo Bruxelles, sono rappresentati dal programma Urban 1, che ha sviluppato il risanamento della città vecchia di Bari, dal tratto di Alta velocità-Alta capacità della Roma-Napoli e del suo prolungamento fino a Salerno (si tratta di opere già realizzate), dal porto di Gioia Tauro, il cui finanziamento è cominciato negli anni 1994-1999 e che si continua a finanziare in maniera abbastanza regolare, dallo sviluppo del sistema metropolitano della Campania su ferro che utilizza la vecchia rete circumvesuviana, le nuove linee metropolitane, le vecchie linee dismesse delle Ferrovie dello Stato e che ha fatto registrare un incremento di passeggeri del 40 per cento nel periodo 2000-2006. Altri successi ottenuti dall'Italia sono i parchi scientifici di Pula in Sardegna e del Canavese in Piemonte, dove sono state realizzate una decina di piattaforme tecnologiche in ognuna delle localizzazioni. Inoltre, sono stati effettuati investimenti culturali, quali quelli sulla Fortezza di Bard e sulla Reggia di Venaria Reale, alla quale la regione Piemonte ha destinato una grossa percentuale delle risorse cui aveva diritto sia per il periodo 1994-1999 che per il periodo 2000-2006 e che in pochi mesi di apertura ha già raggiunto più di un milione di visitatori. Un intervento molto importante effettuato con le risorse degli anni 2000-2006 è stato il recupero dell'Arsenale di Venezia ed il conseguente insediamento di un centro tecnologico marino.

Va poi posta attenzione ai casi di insuccesso. Si tratta di progetti mai partiti, come, ad esempio il collegamento Bari-aeroporto nell'ambito ferroviario o i centri intermodali nel Sud, o ancora di progetti respinti perché assolutamente irregolari, quali la tratta ferroviaria di Piscinola-Aversa o l'inceneritore di Gioia Tauro, che si voleva realizzare senza aver pubblicato un regolare bando di gara e senza avere effettuato una valutazione di impatto ambientale. Si registrano poi progetti che si sono arenati, quali la

metropolitana di Catania o la linea Paternò-Adrano, i cui lavori si sono fermati per la presenza di una casa abusiva e di un collettore fognario inesistente sulle carte e che quindi bisognerà deviare. Il progetto era chiaramente insufficiente. A tale proposito, vorrei ricordare un episodio alquanto singolare. Nel 2006 è stato presentato il piano di finanziamento del completamento della linea Messina-Palermo, inaugurata dal presidente Berlusconi nel 2004, che però non è stato accolto per un ostacolo giuridico: non era possibile fare una valutazione di impatto ambientale di un'opera già realizzata ed operativa.

Un problema importante, che è alla base di un mancato sviluppo soprattutto al Sud, è rappresentato dai cosiddetti progetti coerenti, cioè progetti già finanziati per i quali si vorrebbe sostituire il finanziamento dello Stato con un finanziamento comunitario. Bruxelles ha ammesso questa operazione a condizione che le risorse risparmiate siano destinate ad altri investimenti equivalenti nello stesso settore e nelle stesse zone. Faccio presente che, nell'ambito dei progetti coerenti, in molti casi gli effetti sul territorio delle opere finanziate non sono immediatamente visibili, in quanto l'impatto del 30 per cento del finanziamento globale è riportato alla realizzazione delle opere per le quali il finanziamento nazionale è stato sostituito con quello comunitario; quindi, tale impatto è stato spostato indietro nel tempo di sette-dieci anni.

Si pone poi il problema degli aiuti alle imprese, aiuti di tipo generalista permessi negli anni compresi fra il 2000 ed il 2006. In quell'arco di tempo abbiamo repertoriato fino a 849 forme di incentivo. Mi riferisco, naturalmente, ad interventi di piccolo taglio quali quelli previsti dalla legge n. 488 del 1992 o dalla cosiddetta legge Sabatini (legge n. 1329 del 1965). Al riguardo, la critica da parte nostra è abbastanza acuta, in quanto se si compra una macchina per impastare a tutti i panifici che esistono in una certa Regione si alleviano si le condizioni di lavoro dei panettieri, ma non si migliora affatto la competitività dell'industria di panificazione. Dunque, ne consegue che l'aiuto a pioggia, non essendo selettivo, non aumenta in nulla la competitività del settore di una certa Regione.

A proposito dei problemi riscontrati in Italia, abbiamo già evidenziato l'alto tasso di progetti coerenti e, soprattutto, i cicli dei vari progetti che risultano troppo lunghi, se paragonati con gli altri Paesi dell'Unione. Dai dati in nostro possesso risulta che per realizzare una linea di Alta velocità in Italia sono necessari cinque anni per la progettazione e nove per la realizzazione del progetto, mentre in Paesi come la Francia o la Spagna (quindi, realtà non molto diverse dalla nostra) per realizzare una linea ferroviaria si impiegano in media sette anni. Lo stesso discorso vale per le metropolitane: in Francia e Spagna occorrono tre anni-tre anni e mezzo, in Italia sette. In questo caso il problema è duplice. Per quanto concerne la fase progettuale, esiste essenzialmente un problema burocratico-amministrativo (troppe autorizzazioni, troppi enti, troppe competenze frammentate), mentre al momento della realizzazione interviene qualcosa che esiste solo in Italia. Quindi, mentre con la legge obiettivo o con analoghe leggi

le difficoltà derivanti dalla prima fase si riescono in parte a smorzare, per quanto riguarda la realizzazione esiste la peculiarità tutta italiana del doppio livello di ricorso bloccante avverso il TAR e il Consiglio di Stato, in grado di sospendere la realizzazione di qualunque opera. Situazioni simili non esistono in nessun altro Paese europeo; è un problema interno e tutto italiano che, se si vogliono realizzare grandi o piccole opere, bisognerà risolvere.

Vi è un ulteriore elemento che voglio sottolineare. Si vuole finanziare, per esempio, il Corridoio 1 Berlino-Palermo, ma dal momento che il corridoio non rappresenta il fulcro della convergenza la capacità di finanziamento delle grandi opere nel Centro-Nord è essenzialmente ridotta. Per bilanciare la contribuzione a livello comunitario occorrerebbe una compensazione nazionale. Questo, dunque, è il problema. Non serve a nulla e non è il caso di viaggiare a 300 chilometri orari da Napoli a Palermo se per tutto il resto della tratta si deve procedere a 120 chilometri orari.

Un altro punto è rappresentato dalla discontinuità politica e dai suoi effetti. Ogni volta che si verifica un cambiamento di amministrazione, sia a livello centrale, sia a livello regionale, nell'esecuzione dei programmi si registra un ritardo medio di circa un anno perché si rimettono in discussione tutte le decisioni. È un problema grave, forse comprensibile quando è di natura politica, ma meno quando è di natura amministrativa. L'unificazione fra il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dei trasporti, ad esempio, ha provocato un ritardo di circa un anno nel programma trasporti e nel programma relativo alle infrastrutture. Ritengo che il problema sia legato alle scelte, che dovrebbero essere strategiche al punto da poter superare obiezioni di questo tipo.

Da ultimo – lo rileviamo dal problema che stiamo vivendo in questi giorni – si riscontra la debolezza del coordinamento centrale. Come potrete notare, in un punto ben preciso del rapporto sull'applicazione dei fondi pubblicato in giugno si dice che in Italia esistono 22 Stati membri: 20 Regioni, cui si aggiungono le province autonome di Trento e Bolzano. Ognuna di queste entità, infatti, è talmente indipendente e il coordinamento centrale è diventato così labile che per noi è come dialogare con 22 Stati membri. Quindi, dobbiamo comportarci come se avessimo a che fare non con 27 stati membri, ma con circa il doppio. Questo ritengo sia un problema che deve essere risolto a livello governativo.

Quanto poi al funzionamento del sistema dei controlli della spesa e alle valutazioni di Bruxelles, sulla base dei controlli realizzati sul territorio sette sistemi di controllo sono stati giudicati sicuri, tre assolutamente non affidabili, otto più uno – che riguarda l'Urban di Genova, quindi è marginale – presentano problemi abbastanza importanti e 13 marginali, per il momento. Su ulteriori cinque programmi, non essendo stati effettuati i controlli, non abbiamo elementi per poterci pronunciare.

I controlli effettuati *ex post* per il periodo 2000-2006 si ritrovano nel nuovo sistema 2007-2013, ma in questo caso devono essere svolti a priori, *ex ante*. Se i programmi multiregionali non passano il vaglio di Bruxelles,

non si può disporre il pagamento delle somme. Quindi, anche nel caso ci fossero dei progetti pronti – per esempio, ce ne sono nel settore dei trasporti, riguardo al quale tra non molto illustrerò le tabelle degli impegni – finché il programma trasporti non presenta un piano di controllo accettabile non si può effettuare alcun pagamento, eccettuati gli anticipi. Al momento, in Italia, due risultano accettati (Trento e Lombardia), quattro sono in via di definizione in quanto ammissibili (riguardano quasi esclusivamente le Regioni del Centro-Nord), 12 sono stati rinviati al mittente per modifiche e 10 sono mancanti. Questa è la situazione; sta a voi poi fare un'analisi della corrispondenza tra Regioni e situazioni.

Perché sono importanti i controlli? Se mi permettete questa banale esemplificazione, quando si rilascia la patente di guida si deve effettuare il controllo di un certo numero di criteri: se sono stati compiuti i diciotto anni, se è stato superato l'esame teorico, se è stato superato quello pratico, se la fedina penale permette di ottenere la patente o se esistono altre controindicazioni. Questi sono controlli amministrativi necessari. Il problema è che in Italia i controlli si effettuano, ma non sempre se ne lascia una traccia tangibile e, soprattutto, si registra un alto tasso di irregolarità che, se riguardasse il settore delle patenti di guida, rappresenterebbe un vero disastro, visto che i tassi di errore sono dell'ordine del 10-30 per cento. Parlare di errore non equivale a dire che esiste un'irregolarità; vuol dire che non c'è l'evidenza. Si parla di errore quando non si può dimostrare l'evidenza di qualcosa, quindi quando mancano la registrazione del controllo o altri elementi banali; le frodi sono altra cosa.

L'Unione europea, attraverso le autorità di gestione e le autorità di certificazione, cerca di ottenere la sicurezza massima in riferimento alla spesa. Esiste poi l'autorità di Audit, il cui compito è garantire che la percentuale di errore del sistema, nel suo insieme, non superi il due per cento. Il nostro standard dunque è un errore del due per cento. Se l'errore si attesta sul 10 per cento, si è ben al di là dello standard e quindi si rischiano correzioni finanziarie. Di qui la necessità di un maggiore coordinamento da parte dell'IGRUE, che forse è stato dimenticato nelle pieghe del Ministero delle finanze.

A mio modo di vedere, lo spostamento del Dipartimento per le politiche di coesione dal Ministero dell'economia e delle finanze verso il Ministero dello sviluppo economico, che forse era idealmente corretta, si è tradotta in una minore autorevolezza di chi gestisce tali fondi. Un legame diretto con chi ha i cordoni della borsa evidentemente garantisce una maggiore presenza a chi deve effettuare il coordinamento. D'altra parte, per quanto riguarda il ruolo specifico dell'IGRUE nei controlli, è chiaro che c'è anche un problema di quantità delle persone destinate a svolgere questo tipo di intervento.

Prima di passare all'esame di quanto stiamo realizzando nel periodo 2007-2013, concludo dicendo che la problematica dei controlli è preoccupante. Potremmo arrivare all'assurdo di eseguire al 100 per cento tutti i fondi e poi di vederne ritirati, a titolo di sanzione, una parte, ricadendo, in una certa maniera, in una mancata utilizzazione per negligenza. Quindi

il rischio che vorrei sottolineare (per questo mi sono permesso di mettere in evidenza l'importanza dei controlli) è che, se non si riesce ad abbassare il tasso di errore, alla fine ci saranno riduzioni finanziarie.

Passando all'esecuzione negli anni 2007-2013 dei programmi pluriregionali destinati alle Regioni, per quanto riguarda il Centro-Sud, si può osservare che il livello dei pagamenti è ridicolo, anche perché mancano le condizioni per poterli effettuare. Anche laddove gli impegni vanno abbastanza bene (ad esempio, i programmi per la scuola, i trasporti o la ricerca), i pagamenti vanno a rilento e, soprattutto, non possono essere presentati a Bruxelles per un rimborso, perché manca l'assicurazione di Audit relativa ai controlli. Quindi è necessario accelerare queste procedure. Le cose vanno naturalmente meglio al Centro-Nord (competitività regionale e occupazione), dove c'è una spesa più consistente e ci sono impegni consistenti molto avanzati (ad esempio, in Toscana, in Lombardia e nella Provincia autonoma di Bolzano). La Lombardia ha già presentato una domanda di pagamento consistente, anche perché ha deciso di destinare buona parte delle risorse alle piccole e medie imprese, attraverso la creazione un fondo di ingegneria finanziaria di garanzia per la piccola e media impresa. Comunque, siamo ancora all'inizio: nel 2007 i programmi sono stati approvati e nel 2008 sono stati appena lanciati, per chi era in tempo. Adesso si deve accelerare. Vi è infatti la necessità di accelerare la spesa, di trovare i nuovi progetti o non trovare dei progetti coerenti (anche perché non li passeremmo più come prima) e di mettere l'accento su ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione. Il settore dell'energia è inteso come settore produttivo per rilanciare l'economia. È infatti piuttosto assurdo (qui tornano a galla le radici italiane) che noi realizziamo impianti di energia sostenibile comprandoli dalla Grecia o dalla Germania. Non siamo in grado di realizzare una produzione nazionale di cose molto semplici. Scusate se ve lo dico. Sono cose semplici da produrre, qualcuno ci deve pensare.

Un ultimo accenno – poi non vi tedio più con la visione di Bruxelles – riguarda la crisi. Abbiamo svolto un'analisi dei settori e delle Regioni dove la crisi sta colpendo in maniera più significativa. In primo luogo, il settore automobilistico, relativamente alle Regioni settentrionali e meridionali dove si trovano i maggiori insediamenti. C'è poi il settore delle costruzioni, con una grande differenza: nel settore pubblico c'è ancora una forte domanda, mentre nel settore privato la domanda sta calando. Quindi il Centro-Nord, dove non vi sono investimenti significativi in termini di infrastrutture (sia a livello di fondi comunitari che a livello di fondi nazionali), risente di più della crisi, soprattutto nel settore privato. La domanda al Sud è rimasta invece invariata, in quanto le commesse statali sono state garantite. Seguono il settore dei servizi e il settore manifatturiero. In quest'ultimo comparto la situazione è un po' variegata. Il tessile generico (situato soprattutto al Sud) risente maggiormente della crisi, mentre il tessile di alta gamma (situato soprattutto al Centro-Nord) ne risente in misura minore. La situazione è abbastanza variegata anche per quanto riguarda i settori dell'agroalimentare e dell'elettronica. Per quanto ri-

guarda il credito, la situazione si sta aggravando al Sud (dove era già più difficile rispetto al resto d'Italia), ma sta peggiorando anche al Nord.

Ora indicherò – non certo per fare propaganda – alcune delle cose che abbiamo fatto per cercare di dare una risposta alla crisi economica. È in via di erogazione un ulteriore anticipo comunitario, cioè abbiamo aumentato gli anticipi in favore degli Stati membri. Si tratta di somme versate a fronte di nulla, al solo fine di permettere un pagamento anticipato delle azioni sul terreno. Tale aumento è pari al 2 per cento, il che corrisponde, per l'Italia, a 700 milioni di euro, che saranno versati entro un paio di settimane, non appena il Consiglio avrà definitivamente pubblicato la decisione relativa. Abbiamo aumentato fino al 100 per cento l'anticipo erogabile a titolo di aiuto di Stato, quindi è in pratica possibile prefinanziare. Abbiamo ammesso gli investimenti in energia rinnovabile senza nessuna restrizione, limitandoli al 4 per cento della dotazione totale di fondi per Stato membro. Abbiamo quindi garantito una grande apertura a tutti gli investimenti in questo settore, sia negli edifici pubblici che negli edifici privati. Abbiamo semplificato le misure di ingegneria finanziaria ed abbiamo esteso l'ambito di intervento dei fondi di garanzia alla ristrutturazione del debito delle piccole e medie imprese. Oggi, attraverso i fondi comunitari, è possibile trasformare il debito delle piccole e medie imprese dal breve termine al medio e lungo termine. Penso si tratti di un'iniziativa estremamente utile. È stata infine disposta una proroga al 30 giugno 2009 per la presentazione delle domande per il vecchio periodo di programmazione. Tutto ciò è associato ad altre misure, che non dipendono direttamente dalla politica regionale, ma per le quali servono comunque delle iniziative. A tutt'oggi, ad esempio, lo Stato italiano non ha notificato le misure nazionali di applicazione dell'allargamento della possibilità di aiuti di Stato fino a 500.000 euro per impresa per il periodo 2008-2013. Si tratta di aiuti sotto forma di garanzie, di aiuti sotto forma di tasso di interesse agevolato, di aiuti per la produzione di prodotti verdi e di tutte le misure di capitale a rischio. Su questi punti vi è stata una grande apertura nell'ambito della politica di concorrenza; servono tuttavia misure nazionali di applicazione. Se non ci si affretta a presentarle, considerando anche i novanta giorni necessari per l'approvazione, si perderà del tempo prezioso. Questo vale per il Nord, per il Centro e per il Sud. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, c'è il problema di accorciare le procedure di aggiudicazione. La Commissione tollererà che sia adottata, fino alla fine del 2010, la procedura rapida per tutti gli appalti, riducendo da quasi novanta giorni a trenta giorni i tempi per le aggiudicazioni.

Andando al di là del periodo di cui ci stiamo occupando (2007-2013), quali sono le sfide per il 2020 per l'Europa? Considerando la maggiore o minore vulnerabilità delle Regioni alla globalizzazione, l'Italia non è messa molto bene rispetto all'Europa, come d'altra parte le Regioni iberiche e le Regioni balcaniche.

Per quanto riguarda la vulnerabilità demografica, la situazione è piuttosto variegata perché riflette le tendenze demografiche dei diversi Paesi. Anche l'Italia presenta al suo interno una situazione diversificata, che,

però, nel complesso non è ottimale. Lo stesso dicasi con riferimento alla vulnerabilità al cambiamento climatico.

Queste sono le sfide del futuro e questi sono i problemi che vanno risolti a lungo termine, tenendo presente il nuovo bilancio comunitario, la parte che la politica di coesione avrà nel bilancio comunitario e, soprattutto, l'atteggiamento che l'Italia terrà nell'ambito del negoziato globale di prossima convocazione.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Pasca-Raymondo per la invidiabile panoramica che ci ha offerto e che purtroppo non è stata ascoltata da un folto numero di commissari. Abbiamo comunque la certezza che i documenti saranno distribuiti a tutti e da una loro attenta lettura riceveremo molte risposte alle numerose domande che sono già state sviluppate in questa sede.

PITTONI *(LNP)*. È singolare il fatto che buona parte dei documenti presentati rappresenti un pesantissimo atto di accusa nei confronti di Regioni ben individuate del Sud Italia, più o meno sempre le stesse, e allo stesso tempo sembri includere una considerazione positiva nei confronti di alcune iniziative di altre Regioni, anche queste sempre dell'altra parte del territorio.

Da una lettura complessiva dei documenti l'Italia risulta comunque essere un Paese composto da 20 entità-Stato quante sono le Regioni che lo compongono. Mi sembra una contraddizione quanto meno apparente e vorrei avere ulteriori chiarimenti in merito.

PASCA-RAYMONDO. I due aspetti sembrano effettivamente essere in contraddizione tra loro. Per un verso, è normale che ci sia questa differenza fra il Centro-Nord e l'estremo Sud. L'entità dei fondi *pro capite* amministrati, infatti, si differenzia da Regione a Regione, sulla base di un rapporto in media di 1 a 5 o 1 a 6. Questo significa che se, per assurdo, a Bolzano tre persone che incarnano l'autorità di *management*, l'autorità di pagamento e quella di controllo possono gestire tutti i fondi comunitari – ripeto che è un'ipotesi per assurdo, perché neanche a Bolzano sono sufficienti tre persone per svolgere questo tipo di attività – è chiaro che non si può pretendere di applicare gli stessi criteri, ad esempio, in Puglia, dove probabilmente all'inizio del periodo 2000-2006 c'erano effettivamente tre persone chiamate a gestire i fondi. Continuo a fare l'esempio della Puglia perché con questa Regione è in corso un grosso contenzioso ed è un territorio in cui moltiplicare da tre a trenta le persone che lavorano in questo settore rappresenta un notevole sforzo, pur essendo questo un numero ancora insufficiente. Il problema consiste nell'adeguare la capacità amministrativa a ciò che si vuole amministrare.

È noto che il massimo livello di indipendenza ed autonomia regionale in Europa è rappresentato dai *Länder* tedeschi. Si tratta di un'indipendenza legislativa ed amministrativa, ma non finanziaria. Infatti, per tutte le questioni di bilancio i *Länder* dipendono dal *Bundesrat*, cioè dallo Stato cen-

trale. L'Italia ha concesso ampia indipendenza alle Regioni, sia pure in misura minore rispetto alla Germania, sia legislativa che amministrativa, ma soprattutto finanziaria e tributaria. In tal modo, una volta trasferite le risorse finanziarie dal livello centrale a quello periferico, lo Stato si disinteressa della loro destinazione e del loro utilizzo. In Germania, invece, la forma di indipendenza è differente perché lo Stato centrale conserva la competenza finanziaria. È questo, peraltro, un modello nemmeno poi così raro in Europa, visto che anche in Spagna, ad esempio, ad eccezione dei Paesi baschi e della Navarra che presentano una struttura costituzionale diversa, il diritto di sorveglianza da parte dello Stato centrale è stato mantenuto in modo tale da poter avere la possibilità di intervenire nel momento in cui una regione non ha la capacità di amministrare le risorse trasferite. Non è un problema recente per l'Italia. Ricordo, infatti, che con l'allora ministro delle finanze Ciampi, nel periodo in cui il nostro Paese doveva entrare nell'area euro, fu istituita una cabina di regia, che poi nel tempo è venuta meno, nell'ambito della quale era prevista una capacità di surroga nei confronti degli enti regionali inadempienti. Non dico che dobbiamo ripristinare lo stesso meccanismo, ma quando una regione non è capace di utilizzare a pieno le risorse ad essa conferite, è chiaro che qualcuno deve poter intervenire. Per questo motivo ritengo necessario conservare un certo grado di sorveglianza. Questo però non significa tanto assegnare un potere di intervento, quanto essere pronti a concentrare l'attenzione su situazioni che diventano carenti.

Il problema è rappresentato anche dalle modalità di impiego delle risorse. Ovviamente, se il Sud spendesse maggiormente in infrastrutture e si stabilisse di predisporre dei lotti funzionali per la realizzazione di un certo tipo di autostrada o di linea ferroviaria ma poi dovesse intervenire un comune a bloccare i lavori, l'intera spesa globale verrebbe messa a rischio e a quel punto sarebbe opportuno avere pronto un progetto alternativo con il quale sostituire il precedente. Questo eccede le capacità amministrative di progettazione dei singoli territori. Aggiungo come esempio che l'85 per cento degli investimenti di Rete ferroviaria italiana è concentrato nel Centro-Nord in quanto si tende ad investire su linee redditizie, mentre nel Sud si interviene prevalentemente con fondi comunitari che riescono a coprire la differenza fra l'investimento competitivo, cioè quello che si paga da solo, e quello non competitivo.

Continuando con l'esempio dei trasporti ferroviari, teniamo presente che Rete ferroviaria italiana non può avere pronto un numero elevato di progetti. Pertanto, se viene bloccata la costruzione della linea ferroviaria Gioia Tauro-Taranto-Bari (attualmente in fase di realizzazione), a livello di progetto globale dei trasporti le alternative non esistono; è sufficiente che un comune o un altro ente locale blocchi il progetto perché l'intera linea non funzioni. Sono stati realizzati i due porti intermodali di Gioia Tauro e di Taranto e se sui collegamenti infrastrutturali non è possibile muovere i *container* e l'unico modo per convogliarli verso il Nord è utilizzare la linea adriatica, poiché le gallerie di quella tirrenica non sono in grado di sopportare il loro passaggio, è sufficiente una piccola interruzione

perché venga azzerato tutto l'impatto economico della linea, che sarà recuperato quando l'ultimo pezzo sarà stato ricostruito. Queste sono le difficoltà che si incontrano lavorando in queste Regioni, difficoltà che, peraltro, non sono esclusivamente italiane, anche se nel nostro Paese se ne aggiungono altre.

PITTONI *(LNP)*. Il problema parte anche dalla modifica del Titolo V della Costituzione, votata a suo tempo dalla sinistra, che ha creato una serie di materie concorrenti, cosa che forse sarebbe stato meglio evitare.

D'AMBROSIO LETTIERI *(PdL)*. Ringrazio il dottor Pasca-Raymondo, non soltanto per la fotografia molto puntuale ed efficace che ci ha illustrato, ma anche perché in tale fotografia ha osservato rigorosamente il perimetro delle competenze di tipo tecnico-amministrativo assegnate al suo autorevole ruolo. Tuttavia, la politica deve interpellare anche il tecnico per capire come venire fuori dalle sacche desolanti di un quadro allarmante, che diventa ancora più allarmante, come si è visto, in ragione della nuvola cupa che si addensa anche sul nostro Paese per la congiuntura economica internazionale negativa.

D'altra parte, con grande garbo, fra i punti di criticità illustrati nella sezione dedicata al caso Italia è stato annoverato anche il problema della discontinuità politica e – è stato aggiunto – forse anche amministrativa. Il dibattito è nell'agenda politica odierna e i giornali della mia Regione (la Puglia), ritengo con un accento molto enfatizzato, informano che alcuni Presidenti di Regione ieri si sono incontrati a Bari per tentare di trovare una soluzione che mi pare poi sia confluita in un documento firmato da alcuni dei Presidenti presenti con il quale si chiede al Governo di attivare una cabina di regia per creare maggiore armonia fra progetti e risorse. Non so se questa sia la soluzione.

Tento, con insuccesso prevalentemente, di interpretare la politica al di là della propaganda e della demagogia, perché ci sono momenti in cui la casa brucia e questo è un lusso che non ci possiamo permettere. A me farebbe piacere che questa indagine conoscitiva, che la presidente Boldi ha lodevolmente proposto e la Commissione *in toto* ha condiviso, ci portasse a tentare, quanto meno, di individuare una strada per evitare che si registrino ancora le situazioni anomale denunciate, che consegnano qualcosa di diverso da quelli che io – e penso anche tanti colleghi – avverto come principi di unità nazionale che dovrebbero tentare di portare le varie Regioni ad una velocità omogenea. In questo senso, da politico del Meridione, sono favorevolissimo alla stagione del federalismo, anche se non so quanto durerà. Prima che si concludano tutte le fasi penso trascorreranno comunque alcuni anni; ciò nonostante, credo molto nella necessità di una cultura della responsabilità. Ho la sensazione che non sono più sufficienti buone leggi, che pure servono, ma che occorrano leggi che possano essere attuate. Tuttavia, ciò che non può essere disciplinato dalla legge e che più occorre al nostro Paese e, soprattutto, al nostro Mezzo-

giorno è un cambiamento di mentalità, un passo avanti sul versante della sensibilità culturale.

Mi chiedo, allora, e le chiedo: in che modo lei può venire incontro alla politica individuando i percorsi che si offrono a noi davanti ad un quadro che ha in sé non soltanto un'anamnesi, ma anche una diagnosi molto ben precisa? Certo, la terapia toccherà che la facciano il Parlamento e il Governo, però indubbiamente – lo dico con grande umiltà – è necessario che i provvedimenti attingano anche ad una competenza tecnica.

Avviando a conclusione l'indagine conoscitiva, cosa possiamo fare per spingere in avanti il Paese e soprattutto quell'area del Paese che oltre a gridare deve necessariamente riacquistare un senso di responsabilità e di consapevolezza del ruolo, a partire da quello dei politici che rappresentano il Mezzogiorno?

PASCA-RAYMONDO. La questione è piuttosto complessa e, se mi permette, cercherò di inquadrarla in tre fattori ben diversi.

Innanzitutto, comparando la situazione presente in Italia con quella di altri Stati membri appare evidente come il nostro Paese presenti a livello nazionale una complessità amministrativa notevolmente superiore. Sia per quanto riguarda gli investimenti privati, sia – e ancora di più – per quanto riguarda gli investimenti pubblici in Italia esiste un quadro legislativo e amministrativo complesso che complica la situazione; lo abbiamo visto con i tempi di realizzazione delle opere, ma possiamo notarlo anche con riferimento ai tempi di concessione degli aiuti all'impresa.

Faccio un esempio, anche se il quadro è molto diverso da Regione a Regione. Poniamo che il Presidente di una certa giunta voglia firmare, per ragioni più o meno elettorali, tutti i decreti di attribuzione di 10.000 euro a ciascuna impresa. Se per arrivare a questo è necessario passare per la Giunta, per l'Assemblea regionale, per uno stanziamento di bilancio, risulta evidente che noi stessi abbiamo creato un percorso amministrativo tortuoso. Nessuno ce lo impone; in alcune Regioni italiane basta una semplice firma del funzionario responsabile. A volte siamo noi stessi a complicare le situazioni; non è il quadro legislativo che le rende complesse, ma le delibere quadro che si adottano a livello regionale. Si tratta di un'esecuzione che può essere completamente banalizzata, piuttosto che solennizzata. Le prime difficoltà quindi derivano dalla complessità del quadro amministrativo obbligatorio, le altre dalla complessità del quadro amministrativo che le stesse Regioni si sono date per l'utilizzazione dei fondi. In proposito, ricordo che c'è una quota parte di finanziamento nazionale.

Il terzo problema è relativo alle due strade che abbiamo per spendere i fondi: attraverso il privato, l'imprenditoria privata, e attraverso la commessa pubblica. Per quanto riguarda i privati, non scorgo grandi differenze: se c'è l'opportunità di beneficiare di una misura e di poterla utilizzare, se l'imprenditoria è abbastanza attenta, lo fa, tant'è vero che si riesce agevolmente ad utilizzare bilanci relativamente ridotti anche attraverso la sola incentivazione dell'impresa privata; non serve realizzare grandi opere. Nel caso i fondi non siano abbastanza consistenti, anche noi siamo favo-

revoli all'incentivazione dell'impresa, soprattutto della piccola e media impresa, per consentire un livello di competitività maggiore rispetto ai competitori europei e non. Ma quando la gran parte delle risorse deve essere attinta dalla commessa pubblica è importante che il progetto sia condiviso, per evitare di aggiungere ulteriori problemi alla già denunciata discontinuità politica e amministrativa. Insomma, se si assume una decisione a larga maggioranza sarà difficile poi per un'amministrazione subentrante rimettere in discussione un progetto, magari già iniziato, perché anche questo accade. L'importante è che il progetto oggetto dell'intervento pubblico sia condiviso e non possa essere rimesso in discussione; questo è fondamentale. Altri Paesi che hanno conosciuto frequenti cambiamenti di Governo, come la Spagna e la Grecia, hanno mantenuto invariati gli assi portanti dell'intervento pubblico. In Italia, invece, a volte li stoppiamo, mentre altre volte appare una certa cosa, poi scompare per cinque anni e poi ricompare. Il problema è mantenere invariate le scelte fondamentali di investimento pubblico. Altrimenti, dobbiamo ricorrere ai progetti coerenti e sostituire – prendetela come una battuta – lo scambio della stazione Termini al ponte sullo Stretto di Messina.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Pasca-Raymondo. Le segnalo che il fatto che alcuni colleghi si siano allontanati è dovuto all'esigenza di prendere parte alle sedute di altre Commissioni, che si stanno svolgendo in concomitanza.

Vorrei porle rapidamente alcune domande. Nel bilancio che ci ha presentato lei ha citato il programma Urban, più o meno coevo ad altre fortunate iniziative comunitarie, come INTERREG, LEADER o EQUAL. Vorrei sapere se fanno parte del bilancio anche queste iniziative, che hanno avuto molte edizioni e sono state molto più fruibili da parte della gente, perché più semplici.

Una seconda domanda. Noi italiani eravamo famosi per capire al volo il contenuto dei programmi, per interpretare i bandi, ma per sbagliare poi completamente i progetti; sbagliavamo soprattutto la parte finanziaria, il piano finanziario. Esiste ancora questa nostra caratteristica o abbiamo imparato qualcosa?

Un'ultima questione. Noi abbiamo lamentato – e questa indagine conoscitiva sta tentando di verificarlo – una sostanziale carenza di informazione aperta a tutti proprio laddove dovrebbero esservi le fonti dell'informazione (presso le Regioni, ad esempio) e una mancanza di assistenza tecnica per chi vuole presentare un progetto, da parte sempre dell'ente pubblico. A voi a Bruxelles risulta questo tipo di problematica?

PASCA-RAYMONDO. Sono tre domande difficili, signor Presidente. Per quanto riguarda le iniziative comunitarie che lei ha citato, INTERREG è diventato un terzo capitolo dell'intervento dei fondi strutturali. Abbiamo quindi nobilitato l'iniziativa comunitaria, attribuendole più risorse. In questo periodo, se non vado errato, sono in corso 79 programmi INTERREG di grande cooperazione transnazionale, transfrontaliera e di rete. Sono co-

minciati con maggior ritardo rispetto ai programmi normali; ma questo è normale, perché ogni volta dobbiamo concludere una convenzione internazionale con più attori e ciò è piuttosto difficile. Due programmi non sono partiti: si tratta dei programmi Grecia-Turchia e Cipro-Turchia, che presentano ovvie difficoltà. Gli altri programmi sono partiti con un certo ritardo, ma stanno già cominciando a funzionare. Si è confermata una buona iniziativa, soprattutto perché permette, attraverso il sistema delle reti regionali, di espandere una politica di buone pratiche, di avere delle informazioni e di instaurare delle cooperazioni, al fine principalmente di far apprendere a tutte le Regioni un certo sistema di messa in opera dei progetti fondamentali. L'iniziativa Urban è stata inserita nei programmi normali; ad essa è stato dedicato un sistema finanziario che si chiama JESSICA, poco utilizzato in Italia, per avere dei fondi di sviluppo urbano attraverso uno strumento finanziario del FEI (Fondo europeo investimenti), volendo destinare delle risorse, e un cofinanziamento ulteriore europeo.

PRESIDENTE. Si riferisce ai centri storici?

PASCA-RAYMONDO. Non ai centri storici in senso stretto, ma a programmi urbani, di portata non limitata, di riabilitazione delle zone. A Torino questo programma ha funzionato abbastanza bene; ricordo che venne effettuata una bellissima ristrutturazione prima delle Olimpiadi.

Il secondo punto riguarda i piani finanziari. Devo dire che i piani finanziari nazionali sono abbastanza migliorati. Non ci sono più progetti che partono da 100 milioni di euro e finiscono a 500 milioni di euro; gli studi preliminari sono fatti meglio. I piani finanziari, nel complesso, sono realizzati meglio. Salvo casi eccezionali, non si tratta più di una situazione italiana. Su questo punto devo riconoscere che si è recuperato terreno in termini di professionalità; le autorità di gestione stanno tutte funzionando meglio.

L'assistenza tecnica è invece una delle debolezze italiane. Noi destiniamo fino al 4 per cento all'assistenza tecnica. Questa cifra può essere spesa anche per avere un supporto al di fuori dell'amministrazione. Si immagini un programma di una grossa Regione del Centro-Sud, che può essere di 3 o 4 miliardi di euro in sette anni; il 4 per cento corrisponde ad una somma consistente, pari anche a 200-300 milioni di euro. Tale somma potrebbe essere utilizzata per pagare mille funzionari (prendete le cifre per quel che valgono); ciò significa che, se una Regione non ha i funzionari *in house* per gestire i fondi, potrebbe assumerli. C'è però una grande reticenza ad implicare in questo tipo di lavoro delle figure professionali esterne, che appartengono di solito a grandi società internazionali. Queste figure potrebbero svolgere tutti i controlli e tutte le verifiche, senza bisogno di destinare del personale regionale a questo scopo. Stiamo sfruttando questa possibilità in Paesi che non hanno nessuna capacità amministrativa. In Italia, invece, c'è una certa reticenza: l'assistenza tecnica è uno strumento utilizzato non al meglio o utilizzato solo quando si è con l'acqua

alla gola (magari perché rimangono dei fondi e si decide di spenderli in questo modo), mentre andrebbe utilizzato in fase di programmazione.

BOLDI *(LNP)*. Lei si è interrogato sulle cause di questa scarsa utilizzazione?

PASCA-RAYMONDO. Certamente. La mia lunga esperienza a Bruxelles mi porta a dire due cose. In primo luogo, il ciclo dei fondi non corrisponde al ciclo elettorale, essendo più lungo. C'è quindi una difficoltà da parte del potere che abbiamo dato alle Regioni e che abbiamo voluto sviluppare nelle Regioni come politica costante di Bruxelles, perché riteniamo che la programmazione sia migliore a livello regionale piuttosto che a livello nazionale. È chiaro, infatti, che più si è vicini al cittadino e più si capisce di cosa ha bisogno lo sviluppo locale. Tant'è vero che in molte Regioni ci sono addirittura delle subdelegazioni a livello provinciale o comunale (a seconda della grandezza della Regione). Tutto ciò dipende molto da chi governa nelle Regioni. È chiaro che, chiamando un'*expertise* esterna, l'influenza politica diminuisce; questo non ce lo possiamo nascondere. Se io voglio fare, ad esempio, una cosa in una determinata Provincia, perché mi conviene, perché è la mia *costituency* elettorale, non mi posso affidare ad una valutazione completamente neutra, che magari mi dice che, fra tutte le Province della Regione, quella è la meno adatta. In pratica, i nostri fondi, anche al Sud, non rappresentano una gran parte degli investimenti; rappresentano fino al 30 per cento della spesa in conto capitale (adesso, probabilmente, anche qualcosa di meno). Al Nord rappresentano una quota ancora più bassa: si arriva a percentuali ad una sola cifra. Per cui, se si vuole realizzare questo tipo di intervento, non è necessariamente con i fondi strutturali che lo si deve fare. Questo è ciò che consiglio spesso e volentieri. Quando mi viene presentato un progetto bellissimo, ma che può essere messo in discussione, faccio notare che non è il caso di collocarlo esattamente nel terzo, dove noi andremo sicuramente a controllare. Consiglio di metterlo dalla propria parte, dove nessuno dirà niente. A volte manca un po' di pragmatismo e, spesso, il bollino europeo è troppo necessario da un certo punto di vista. Ciononostante, abbiamo realizzato degli ottimi interventi. Ad esempio, nel Centro-Sud non esiste cittadina più o meno storica che non abbia ristrutturato le piazze principali utilizzando anche i fondi comunitari. Questo però accade anche nel Centro-Nord. Sono stato recentemente in un piccolo comune milanese, Arconate, dove è stata apposta una targa proprio a testimonianza di quanto ho appena detto.

BOLDI *(LNP)*. Vorrei conoscere l'opinione del dottor Pasca-Raymondo in merito ai GECT, che l'Italia ha appena recepito con l'approvazione della legge comunitaria.

Inoltre, vorrei che chiarisse il passaggio del suo intervento relativo alla mancata comunicazione da parte dell'Italia circa i fondi comunitari

destinati al finanziamento della cassa integrazione in deroga, in base all'accordo stipulato con le Regioni.

PASCA-RAYMONDO. Riguardo al primo quesito, ritengo che la Commissione europea avrebbe dovuto compiere un'opera più diligente nel far rispettare il regolamento sui GECT. L'Italia, ad esempio, sta incontrando notevoli ostacoli nell'INTERREG Italia-Grecia, dovuti alla difficoltà di definire i rapporti amministrativi fra i due Stati. In presenza di un GECT questi problemi non si sarebbero posti, perché si sarebbe scelta una delle due legislazioni quale pilastro fondamentale, proprio al fine di evitare difficili arbitrati. A mio avviso, sarebbe stato necessario avviare in tempi non sospetti una procedura di infrazione anche nei confronti dell'Italia. La Commissione invece ha solo inviato una serie di lettere molto morbide per sondare il terreno. Se creiamo uno strumento volto a superare le difficoltà burocratiche, dobbiamo anche cercare di renderlo operativo in tempi ragionevoli. Quindi, ben venga l'accoglimento da parte dell'Italia di questo strumento, che regola una serie di difficili contenziosi.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi comunitari per finanziare la cassa integrazione, faccio presente che è stata presentata a Bruxelles una richiesta relativa all'utilizzazione di una parte del Fondo sociale, così come accade in altri Stati membri, segnatamente in Francia, per dedicare una parte di questi fondi anche al pagamento di alcune indennità temporanee nei confronti di persone che nel periodo di disoccupazione seguono percorsi formativi atti al loro inserimento o nella stessa azienda con una nuova qualifica o in altre aziende con qualifiche diverse. Questi però sono problemi di ordinaria amministrazione. Io non sono uno specialista del Fondo sociale e non mi permetto di esprimere un parere, ma ciò che si vuole realizzare in Italia non mi sembra molto diverso da quello che si realizza in altri Paesi.

Faccio presente che non sono stati ancora notificati alcuni provvedimenti peraltro molto facili da gestire. In realtà, non so se non c'è volontà di aprire i cordoni della borsa e, quindi, di presentare la domanda a Bruxelles; noi, d'altronde, forniamo una risposta in tempi molto rapidi e se l'aiuto viene approvato, a quel punto sarà anche necessario pagare. Non ho ben capito se si tratta di un ritardo amministrativo, in quanto non si riesce a confezionare il provvedimento, o di un ritardo voluto, perché si vuole procrastinare una spesa. Noi abbiamo stabilito molte agevolazioni per l'impresa, ma non tutti i Paesi hanno presentato dei piani perché alcuni si trovano in una situazione di mancanza di liquidità. Molti Paesi concorrenti dell'Italia, però, come Francia, Germania e Spagna, hanno presentato questo tipo di provvedimento, che amplia da 150.000 a 500.000 euro la possibilità di aiuto per la piccola e media impresa. Penso si tratti di una opportunità fondamentale per queste tipologie imprenditoriali e che sia necessario presentare questi provvedimenti il più presto possibile, prima che l'impresa muoia. Rivitalizzare questa parte del mondo imprenditoriale consentirebbe altresì di mantenere un parallelismo tra la nostra industria e quella dei Paesi concorrenti europei. Il settore manifatturiero,

così come quello della meccanica, necessita di questo tipo di aiuti e se vogliamo mantenere questo parallelismo non possiamo avere una carenza di azione. So che da alcuni mesi è stata preannunciata la notifica di questo provvedimento; il fatto, però, è che gli altri Paesi l'hanno notificato e l'Italia ancora non l'ha fatto.

PRESIDENTE. Credo di interpretare il desiderio di tutti ringraziando il dottor Pasca-Raymondo per la vastissima panoramica che ci ha illustrato.

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

I lavori terminano alle ore 15,20.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 6

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

41ª seduta: martedì 28 aprile 2009

Presidenza del vice presidente PEDICA

INDICE

Audizione di un dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 103, 112
MARINARO *(PD)* 108
POSSA *(PdL)* 111
* RUSCONI *(PD)* 111
* *CRISCUOLI* . . . . . *Pag.* 103, 108, 111

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene il dottor Luciano Criscuoli, dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di un dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 31 marzo scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È prevista oggi l'audizione del dottor Criscuoli, dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Prima di dare la parola al dottor Criscuoli, desidero comunicare che la presidente Boldi ha ritenuto di invitare all'odierna audizione anche i membri della 7ª Commissione permanente, attraverso una lettera all'uopo indirizzata al presidente Possa, considerato l'interesse dei temi trattati per i componenti di quella Commissione.

Do ora la parola al dottor Criscuoli.

CRISCUOLI. Signor Presidente, ho già avuto un'esperienza di questo tipo quando abbiamo parlato della ricerca in termini più generali nella scorsa legislatura.

Rivolgo un saluto ai Presidenti delle Commissioni, in particolare al presidente Possa, perché ho avuto l'onore di lavorare con lui per cinque anni durante il precedente Governo Berlusconi, quando il nostro Ministro era la dottoressa Moratti. Il presidente Possa è parte fondamentale del lavoro svolto che mi accingo ad illustrare. Attraverso la sua guida, perlomeno per quanto riguarda il versante della ricerca, gli interventi a valere sui fondi strutturali hanno dimostrato un'efficacia fondamentale per lo sviluppo della competitività del Mezzogiorno.

Ho letto con molta attenzione la relazione del dottor Barca, con il quale abbiamo collaborato e lavorato a stretto contatto sia nella fase di predisposizione del programma, sia nella fase successiva di realizzazione, e mi sono trovato pienamente concorde nell'attribuire all'utilizzo dei fondi strutturali un valore estremamente positivo. Ci sono, come sempre, anche

delle questioni critiche che potrebbero e dovrebbero a mio giudizio essere risolte e quindi affrontate in maniera più decisa. Tuttavia ritengo che l'utilizzo dei fondi strutturali abbia rappresentato un importante momento di trasformazione dell'azione della pubblica amministrazione. Infatti, al di là dei risultati di ordine scientifico ed economico sui quali mi intratterrò più tardi, ritengo che si sia formata una cultura nuova.

Ritengo che uno degli aspetti fondamentali, per quanto riguarda le aree destinatarie dell'intervento, e per quanto riguarda gli operatori della pubblica amministrazione, sia proprio il consolidarsi di una nuova cultura, la cultura innanzitutto della valutazione degli interventi. È fondamentale pensare che nessun amministratore che si sia occupato dei fondi strutturali abbia attribuito importanza esclusiva al rispetto formale degli adempimenti. Intendo dire che l'approccio è stato diverso, non di tipo burocratico.

L'utilizzo dei fondi strutturali è stato un pretesto e la premessa per una valutazione approfondita delle criticità dei nostri territori con un ritardo di sviluppo. Il primo elemento è la conoscenza dei problemi e credo che questo sia un aspetto fondamentale per orientare l'azione della pubblica amministrazione in maniera consapevole e più efficace.

Abbiamo fatto un'analisi approfondita delle peculiarità dei territori sia dal punto di vista delle potenzialità, sulle quali appoggiare la nostra azione, sia soprattutto dal punto di vista delle criticità che dovevano essere rimosse. Quindi un approccio nuovo, un approccio consapevole. Non dico che il burocrate per sua definizione sia – come molti sostengono – un po' ristretto e che si limita ad applicare le normative; non dico questo, sarebbe offensivo nei miei confronti e nei confronti della categoria a cui appartengo. Certamente però non è mai stato richiesto, come in questo caso è stato richiesto, uno sforzo conoscitivo, un'indagine conoscitiva così approfondita; un'indagine che ha portato ad una costante interlocuzione con i soggetti interessati, non soltanto istituzionali, un contatto diretto con i territori e con le esigenze dei cittadini.

Faccio un esempio. Nell'ambito del nostro programma operativo della ricerca abbiamo attivato dei centri di interesse sociale, cioè abbiamo attivato sul territorio dei piccoli termometri o comunque dei punti di riferimento a cui i cittadini potevano rivolgersi per ottenere indicazioni e per formulare proposte. Quindi il primo elemento è l'aspetto culturale.

Il secondo aspetto, a mio avviso non secondario, è il seguente. L'amministrazione, per sua strutturazione e configurazione, opera spesso in forma verticale, cioè ciascun Ministero segue la propria linea istituzionale, in molti casi ovviamente difende la propria azione e difficilmente si apre alle esigenze o si pone al servizio di altre amministrazioni. In questo caso c'è stata e continua a esserci un'orizzontalizzazione della pubblica amministrazione. È la prima volta che si sono create le premesse per una collaborazione effettiva tra amministrazioni e per una concentrazione di interventi su obiettivi condivisi e perseguiti attraverso ciascuna amministrazione utilizzando i propri strumenti, ma attraverso un'azione concertata. Questo è il secondo aspetto.

Infine, un ulteriore elemento è stato sicuramente quello di aver portato in evidenza delle potenzialità che altrimenti sarebbero rimaste non attive sul territorio.

Adesso affronto più direttamente il programma della ricerca. La cultura della partecipazione, dell'alleanza tra pubblico e privato, è stato un altro degli elementi di forza su cui ha poggiato il nostro programma per la ricerca. Su questi aspetti non solo tornerò, ma fornirò dei numeri, perché secondo me è fondamentale non parlare in forma astratta dei risultati, ma rappresentare i risultati certificati. Siamo stati costretti a predefinire dei criteri di valutazione e questo è un altro degli elementi che, per la prima volta, è stato adottato come criterio guida e come termometro dell'efficacia delle azioni.

Ciascuna amministrazione (naturalmente io sono chiamato a parlare di quella che rappresento, almeno fino ad oggi) ha dovuto fissare dei parametri di autovalutazione e di successiva valutazione da parte delle competenti autorità di controllo (che non sono solo quelle nazionali o precostituite, ma sono anche quelle europee a diversi livelli).

Ho letto nella relazione del dottor Barca che effettivamente si sono evidenziate delle criticità durante il periodo di gestione. Pertanto, non farò qui una celebrazione: esistono molti punti oscuri, molti elementi che devono essere cambiati e rivisti. Vi sono stati dei casi d'insuccesso che vanno segnalati, anche per orientare le azioni future.

Il primo problema posto dal dottor Barca (sul quale ho una mia particolare posizione) è quello dell'addizionalità di questi fondi. I fondi sono realmente addizionali rispetto all'intervento dello Stato o in molti casi diventano sostitutivi? Questo è uno dei problemi molto seri da affrontare perché noi non possiamo utilizzare delle risorse, che per loro natura rappresentano un'addizionalità assoluta (consentendo alle aree con ritardo di sviluppo di superare dei *gap* tecnologici, scientifici, economici e sociali), riducendo le risorse ordinarie per evitare una loro sovralimentazione che potrebbe generare delle distorsioni pesanti sui territori.

Naturalmente non posso esprimermi sugli altri programmi, ma posso dire che sul programma della ricerca (in questo momento sto parlando di quello per il periodo 2000-2006) noi non abbiamo fatto ricorso come in altri casi – e come ha evidenziato nella relazione il dottor Barca – ai cosiddetti progetti coerenti. Si tratta di progetti normalmente finanziati con le risorse nazionali e che, per accelerare il processo di spesa, vengono poi attribuiti e spesati con i fondi comunitari.

Noi non abbiamo fatto ricorso a questi fondi ma, anzi, rispetto ai fondi stessi abbiamo un *overbooking* del 20 per cento. Questo *overbooking* ha consentito il riconoscimento, da parte dell'Unione europea, degli investimenti effettivamente sostenuti, dando luogo così a delle premialità che non sto qui a descrivere.

Il primo punto riguarda quindi l'addizionalità: se questi fondi siano realmente addizionali rispetto all'intervento ordinario. Questo è uno dei problemi che riporto in maniera sintetica nella relazione, che ho consegnato agli atti della Commissione.

Il secondo problema è la definizione di una unicità di sede strategica. Anche questo concetto è stato delineato dal dottor Barca e su di esso io sono assolutamente d'accordo. Esistono in questo campo dei problemi istituzionali molto rilevanti. La modifica del Titolo V della Costituzione ha introdotto, a detta di molti, una complicazione: adesso le Regioni hanno una loro autorevole e riconosciuta legittimità nel predisporre e realizzare interventi.

Come ho detto, molti parlano di complicazione, ma io preferisco parlare di opportunità. È vero che il momento della concertazione è più complicato, ma è pur vero che un'azione diretta in alcuni settori a cura delle Regioni (cioè delle istituzioni che presidiano il territorio) è fondamentale anche per il buon esito delle iniziative.

Certo, si creano dei problemi nella fase di progettazione, che diventa più lunga perché dà luogo a delle mediazioni evidenti e perché vi è un confronto tra amministrazioni più o meno gelose della loro funzione istituzionale. Se questo è vero da una parte, però, è anche vero che molto spesso gli interventi rischiano di creare zone pericolose di sovrapposizione con una dispersione di risorse. Per esempio, si pensi a quanto può avvenire tra la gestione di un PON (programma operativo nazionale) e quella dei POR (programmi operativi regionali), che sono articolati in assi non del tutto sovrapponibili ma di certo molto vicini a quelli dei programmi nazionali.

A questo si deve aggiungere che, nelle Regioni in cui non è presente una capacità progettuale forte, l'operatore preferisce accedere allo sportello regionale (dove ha maggiori argomenti per essere ascoltato) rispetto ad una gara a livello nazionale che impone livelli qualitativi di progettualità più spinti.

È evidente che ciò ha rappresentato e continua a rappresentare un punto critico che – come torno a sottolineare – secondo me dovrebbe diventare una grande opportunità. Si può rischiare, infatti, che si verifichi una sorta di parcellizzazione di interventi non misurabili, non confrontabili e spesso neanche conosciuti da chi opera in questo settore. Questi elementi, grazie all'esperienza e soprattutto grazie a un nuovo rapporto tra Stato e Regioni e tra istituzioni, possono diventare un elemento di forza molto evidente.

Per quanto riguarda il programma della ricerca, ho letto la relazione del dottor Barca e devo dire che essa sottolinea degli aspetti molto validi. In essa si legge che è possibile che in molti casi si sia formalmente adempiuto – e si siano anche ottenuti – quei livelli di crescita ipotizzati nel momento della predisposizione del programma. Poi, però, quale evidenza abbiamo dei risultati concreti nel territorio?

Per quanto riguarda il versante della ricerca, io sono convinto che molti interventi siano stati realizzati. Ho fatto in precedenza un accenno alla strategia portata avanti con questo programma, già decisa nel programma nazionale e nel QSN (quadro strategico nazionale) e ripresa e sviluppata nella nuova programmazione.

Il punto è che, quando si ha a che fare con zone a ritardo di sviluppo, bisogna poggiare sull'eccellenza. Il Mezzogiorno d'Italia, che molti di voi conosceranno anche meglio di me, presenta delle punte di eccellenza scientifica importantissime e una presenza industriale a macchia di leopardo, con poche grandi imprese e tante piccole e medie imprese. Lì si è cercato di creare innanzitutto un ambiente adatto per l'innovazione e per la ricerca, perché finanziare un singolo progetto può non avere molto senso.

Su questo versante abbiamo avuto delle esperienze in molti casi poco edificanti. Non voglio fare riferimento a strumenti gestiti da altre amministrazioni, ma sapete perfettamente che alcune leggi che erano state approvate proprio per consentire l'innovazione tecnologica all'interno delle imprese hanno mostrato il fiato corto, com'era già nelle cose. Che senso ha investire in un'impresa per consentire all'impresa stessa un ammodernamento di attrezzature senza un apporto di conoscenza che alimenti, nel medio-lungo periodo, il processo di innovazione e di competitività?

Si facevano interventi tampone, si cercava di riportare a livelli accettabili la produttività di un'azienda, ma senza sviluppi, senza la possibilità di dare a quegli interventi una valenza strategica di medio-lungo periodo, che è l'unica che sostiene lo sviluppo della competitività di tutti i sistemi industriali più evoluti del mondo.

Allora – ripeto – abbiamo fatto forza su una comunità scientifica che in molti casi era – e lo è ancora, per fortuna – all'avanguardia. Quindi abbiamo imposto una collaborazione pubblico-privato, che ha dato poi luogo ad una modifica strutturale sul territorio. La terminologia stessa «fondi strutturali» non significa intervenire con progetti *spot* e lasciare poi che le cose vadano da sole. Bisogna intervenire per creare una nuova struttura che sia di tipo produttivo-scientifico, che abbia la capacità di diffondere e di creare un ambiente utile alla ricerca e all'innovazione. Questo è stato il nostro obiettivo iniziale.

Quando parlerò della nuova programmazione vi dirò come abbiamo reinterpretato questo aspetto, perché sette anni sono tantissimi, soprattutto quando si toccano dei settori con un'evoluzione tecnologica talmente rapida che subito tutto diventa obsoleto. Il vice ministro Possa, con delega alla ricerca, me lo ricordava sempre durante i nostri cinque anni di collaborazione. Ci sono dei settori in cui un prodotto diventa vecchio dopo due-sei mesi; ci sono invece prodotti maturi che non possono essere abbandonati, perché sono alla base della nostra struttura industriale, della nostra economia, ma che devono essere rivitalizzati con iniezioni di *new economy* per continuare a mantenere alti i livelli di competitività. Abbiamo lavorato su questo aspetto.

Se mi consentite, ho un elenco di indicatori di risultato e di impatto, che non sono del dottor Criscuoli o del direttore generale della ricerca, come ancora mi onoro di definirmi, ma della Commissione europea. Si tratta di risultati certificati dalla Commissione europea e si trovano nella relazione che ho consegnato.

Volevo ricordare una questione che forse non è totalmente attinente alla discussione dei fondi strutturali, ma che riguarda più in generale la nostra ricerca. Recentemente un rapporto della Banca d'Italia sottolinea che nel periodo che stiamo esaminando si è quasi decuplicata la collaborazione tra pubblico e privato per quanto riguarda le imprese, gli enti di ricerca e le università. Secondo me non è un caso. Anche questo indicatore viene ripreso da un recente rapporto europeo che vi farò avere e che pone l'Italia ai primi posti in Europa a livello di collaborazione. Vi dirò più tardi, se ancora avrò tempo a disposizione, attraverso quali iniziative tutto ciò si sta concretizzando e si è concretizzato e anche in questo caso darò grande merito al vice ministro Possa che è un po' il padre di certe iniziative, come quelle (è un esempio concreto) dei laboratori pubblico-privati e dei distretti di alta tecnologia, che ci invidiano e che rappresentano delle buone pratiche a livello europeo.

I principali indicatori di risultato e impatto del PON sono i seguenti. La nuova propensione delle imprese a usufruire di strumenti pubblici di agevolazione alla ricerca: circa il 40 per cento delle imprese coinvolte nell'attività di ricerca cofinanziata dal PON non aveva in precedenza mai fruito di strumenti pubblici di sostegno alla ricerca. Brevetti: i progetti conclusi di ricerca industriale hanno portato al deposito di 154 brevetti, di cui 148 realizzati nell'ambito dei 260 progetti di ricerca *bottom up*. Innovazioni di prodotto: le imprese cofinanziate in 375 casi hanno innovato i loro prodotti. Innovazioni di processo: le imprese che hanno ricevuto il cofinanziamento in 284 casi hanno innovato i propri processi. Nuovi prodotti: la ricerca industriale realizzata ha consentito alle imprese (prevalentemente di piccola e media dimensione) di sviluppare 636 nuovi prodotti. Nuovi processi: le imprese che hanno avuto accesso al cofinanziamento del PON hanno potuto mettere a punto 355 nuovi processi di produzione.

MARINARO *(PD)*. Può dirci anche il periodo?

CRISCUOLI. Mi sto riferendo al periodo 2000-2006; è il primo programma e adesso stiamo facendo l'analisi dei risultati ottenuti. Ci tengo a dire che questo è il periodo 2000-2006, fondi strutturali; adesso abbiamo affrontato la definizione 2007-2013, su cui stiamo lavorando.

Questi sono numeri riconosciuti, ma c'è un altro aspetto che secondo me è fondamentale: quando si investe in ricerca e in conoscenza (è quasi banale che io lo sottolinei e mi scuso per la banalità della mia osservazione, però è bene che ogni tanto qualcuno lo ricordi), generalmente i risultati hanno una ricaduta in un periodo successivo, a volte anche lontano. Non si può pretendere che una ricerca si traduca in ricchezza immediata, il famoso ROI *(return on investment)*, ritorno dell'investimento; quello è possibile quando si sta facendo una ricerca industriale sul prodotto o sul processo. I numeri consentono di dire ciò, ma tutto il bagaglio di conoscenza che si accumula è spendibile in un periodo più lungo e così dovrebbe essere.

L'intervento dello Stato – se mi posso permettere di fare qualche mia valutazione particolare – non dovrebbe essere esclusivamente di tipo a breve, cioè non dovrebbe riguardare il singolo progetto della singola impresa; in molti casi sarebbe un accanimento terapeutico. Penso che lo Stato, proprio perché investe in ricerca, dovrebbe favorire sempre di più la ricerca strategica di medio-lungo periodo, cioè dovrebbe orientare sempre di più i grandi enti come il CNR, l'ENEA, l'INFN ed altri, a lavorare in un'ottica di realizzazione di conoscenza, naturalmente non dimenticando e non perdendo i rapporti con il territorio, perché la conoscenza non è soltanto quella che trova valorizzazione a livello industriale. La conoscenza è quella che serve alla società per crescere culturalmente, quindi per qualificarsi in maniera sempre più concreta; naturalmente è spendibile sul mercato, perché la formazione è un elemento fondamentale.

Sulla formazione volevo dare dei risultati. Per quanto riguarda l'industrializzazione dei prodotti, nell'82 per cento dei casi, i progetti hanno dato origine all'industrializzazione dei risultati. Circa la creazione di alleanze tra imprenditori ed attori esterni, l'86 per cento dei progetti di ricerca ha contribuito alla creazione o al consolidamento di queste alleanze. Ci sono stati degli *spin-off* (come sapete, si parla tanto di *spin-off).*

Onorevoli senatori, voglio ricordare la trasmissione «Report» di qualche sera fa, in cui la dottoressa Gabanelli, molto brava, fa dei rapporti sempre approfonditi. Ebbene, uno degli elementi su cui ha puntato, di grande rilevanza, dicendo che avrebbe dato una buona notizia, è stato quello degli *spin-off* della ricerca; si parlava di come si passa dalla ricerca all'attività imprenditoriale, a un'attività produttiva. Queste sono le cose che abbiamo sostenuto e che continuiamo a sostenere.

Ci sono tanti altri indicatori, ma non vorrei annoiarvi. Mi interessa sottolineare, per quanto riguarda l'alta formazione, che oltre 1.300 operatori sono stati coinvolti da altre amministrazioni (parlo dell'amministrazione pubblica). Invece, per quanto riguarda l'alta formazione universitaria, sapete quanti giovani sono stati interessati da interventi di formazione sulle materie ovviamente tecnico-scientifiche? Quando parliamo di formazione per la ricerca, ovviamente parliamo di ricercatori e tecnici. Oltre 3.500 giovani. La percentuale di occupati, a 18 mesi dalla conclusione delle attività formative, è pari al 68 per cento. Per gli interventi *post* laurea di alta professionalità nei settori ad alta ed elevata competitività la percentuale è pari all'83,3 per cento con riferimento ai dottorati di alta ricerca. Questi sono dei risultati certificati e non detti a caso.

Siamo stati attivi su questo aspetto e i risultati ci incoraggiano a dire che, bene o male, qualcosa si è mosso, è cambiato e che si sono accese molte luci. Oggi, nel momento in cui parte la nuova programmazione per il 2007-2013, si parte da una piattaforma diversa. Oggi sono attivi nel Mezzogiorno una serie di distretti di alta tecnologia e di laboratori pubblici e privati al servizio delle imprese; soprattutto (e lo trovo confortante) è stata attivata, da parte delle università e degli enti di ricerca, una consapevolezza del loro ruolo per lo sviluppo del territorio.

Questa è una conquista molto importante e io ricevo tutti i giorni rettori, soprattutto meridionali (perché in questo momento sono coloro che possono beneficiare di una maggiore quantità di attenzione e di risorse), che mi chiedono come possono organizzarsi per sostenere questo nuovo rapporto con le imprese locali e per dare più vivacità al loro territorio.

A mio avviso, questa circostanza è straordinaria perché finalmente l'università sta assumendo un ruolo guida per lo sviluppo del territorio. Non voglio certo dire che fino oggi non lo abbia fatto, perché gli esempi al riguardo sono molti. Basti pensare a Catania, dove l'università è stata ed è trainante per l'economia locale. Nelle altre zone del Mezzogiorno, però, non sempre è stato così, mentre oggi vi sono un'attività e un fermento molto forti. Ci sono persone che cominciano a preparare progetti e la realtà sta cambiando molto.

Inoltre, ritengo importante la partecipazione dei nostri ricercatori e delle nostre strutture di ricerca al settimo Programma quadro. Sappiamo perfettamente che questa partecipazione non è sempre soddisfacente e, al riguardo, occorre anche fornire dei numeri; noi siamo in grado di farlo perché tante volte li abbiamo approfonditi insieme.

Alla nostra partecipazione al bilancio europeo, che ammonta a circa il 14 per cento, fa riscontro un ritorno in termini di finanziamento di progetti italiani in Europa dell'ordine del 10 per cento. In alcuni settori siamo bravi e questo è un fatto consolidato da tanti anni e derivante da molte ragioni che non è opportuno analizzare in questa sede dal momento che stiamo parlando di un'altra questione.

Tale partecipazione non soddisfacente, però, è indice della scarsa propensione del sistema nazionale ad affrontare sfide a livello internazionale. Alla scarsa propensione, però, va aggiunto, a mio avviso, anche il problema della nostra scarsa attrezzatura per poter affrontare tali sfide. È vero, infatti, che noi riceviamo questi soldi e che molte delle nostre imprese sono *leader* in Europa; difficilmente, però, noi troviamo imprese nazionali o soggetti pubblici nazionali che assumono il coordinamento di progetti europei, perché ciò implica una cultura della gestione che non sempre è presente in Italia.

Nel nostro Paese, infatti, esiste proprio il problema di saper gestire i progetti di ricerca. Questo è uno dei più grandi problemi nazionali, perché noi abbiamo ottimi scienziati ed ottimi ricercatori ma non abbiamo la capacità di *governance* di progetti complessi e ciò costituisce un limite feroce alla realizzazione di progetti che abbiano un respiro più grande di quello disciplinare.

Come tutti voi ben sapete, oggi non esistono più la monodisciplinarità e il progetto singolo; l'approccio è multidisciplinare a tutti i livelli. Ad esempio, la medicina non è dei medici ma dei fisici, dei chimici, degli ingegneri e dei biotecnologi. Far lavorare insieme tutte queste persone, però, significa avere una capacità incredibile di *governance*, che in Italia o non c'è o è presente in misura molto ridotta. Nel Mezzogiorno si sta sviluppando solo adesso una capacità di gestione di progetti che prima non esisteva.

Questo discorso potrà sembrare marginale, ma non lo é affatto, perché l'incapacità di gestire processi complessi è un problema che il nostro Paese presenta in tutti i settori. Ovviamente, io parlo della ricerca e quindi mi chiedo se i grandi enti di ricerca siano gestiti con questa capacità e con questa managerialità. Mi dispiace impiegare il termine managerialità perché esso ricomprende qualsiasi cosa, ma la situazione è proprio questa.

Bisognerebbe attivare dei corsi di laurea sul tema del limite dell'azione dello scienziato. Per carità: *absit iniuria verbis*; gli scienziati, infatti, non hanno limiti, se non sulla gestione. Se si considera il lavoro di un fisico, questi valuterà e tenderà a realizzare sempre il progetto dal suo punto di vista. È giusto che sia così ma, quando si tratta di gestire realtà complesse e generaliste, la questione è più complicata ed occorre una cultura più ampia: quella cultura di orizzontalizzazione di cui parlavamo prima.

POSSA *(PdL)*. Signor Presidente, desidero sapere dal dottor Criscuoli come sia stato attivato nel periodo 2000-2006, qui considerato, il cosiddetto meccanismo di premialità (istituito dalla Comunità europea nel quadro comunitario di sostegno proprio per valorizzare coloro che adempiono alle prescrizioni della Comunità europea) e in che modo il Ministero dell'istruzione abbia aiutato lo sviluppo di questa cultura dell'adempimento.

RUSCONI *(PD)*. Ringrazio il dottor Criscuoli per la sua competenza e gli pongo una domanda che esula un po' da quello che ha riferito. Lei ha parlato, rispetto al merito, di una certificazione europea. In base alla sua esperienza anche a livello europeo ci potrebbe dare delucidazioni (anche perché in 7ª Commissione, su iniziativa del Presidente, si sta percorrendo un'altra indagine conoscitiva che riguarda gli equilibri finanziari delle università) sulla possibile certificazione comunitaria del grado di incentivazione della *partnership* privato-pubblico nel settore della ricerca, come avviene in altri Paesi europei? Limitarsi a dire, anche da parte di rappresentanti dell'opposizione, che ci vorrebbe un intervento maggiore dello Stato, di fatto non risolve molto.

Il fatto che recuperiamo sui fondi strutturali – come mi è parso di capire dal suo intervento – delle risorse non spese da altri Paesi, mi sembrerebbe comunque positivo. Possono venirci da Paesi simili all'Italia dei suggerimenti per *partnership* non pubbliche su investimenti alla ricerca, visto che la parte italiana anche in questo settore è estremamente limitata (cioè fa poco il pubblico ma non fa molto di più il privato)?

CRISCUOLI. Il criterio della premialità si poggiava naturalmente sulla capacità e sulla qualità della spesa, che veniva sempre certificata. Come voi sapete, vi erano tre livelli di controllo: due nazionali e uno europeo. Una volta certificata la qualità e la quantità della spesa, si aveva diritto a delle percentuali di aumento rispetto ai soldi non investiti in altri Paesi. Quindi, noi abbiamo recuperato risorse da altri Paesi e i soggetti che hanno ottenuto il massimo *score* di successo sono stati rifinanziati

con quei soldi per consentire loro di sviluppare ulteriori progetti di valenza nazionale.

È stato un risultato lusinghiero e posso dire, senza tema di smentita, che la nostra amministrazione è stata la prima per quanto riguarda i progetti complessi, insieme anche alla pubblica istruzione.

Inoltre, penso che uno degli elementi più importanti sia proprio il ruolo che l'Italia e l'industria italiana in generale gioca nell'ambito del settimo Programma quadro, dove si creano queste *partnership,* soprattutto tra i grandi gruppi industriali, quindi sui grandi settori e le grandi scienze. Più difficoltoso è il problema per la piccola e media impresa, la quale, nel suo processo di internazionalizzazione, avrebbe bisogno, a mio giudizio, ed è su quello che abbiamo investito, di cominciare ad operare in ambienti strutturati per la ricerca e per l'innovazione.

All'inizio del mio intervento ho fatto un breve riferimento ai distretti di alta tecnologia. Cosa sono? Sono dei distretti territoriali, un *upgrading* del distretto industriale, che è quello sul quale si è appoggiata la nostra capacità di *export*. Ovviamente non basta più la verticalizzazione della produzione; i nostri distretti di alta tecnologia lavorano su tecnologie trasversali. A livello territoriale si organizzano queste intese, queste alleanze forti governate da una struttura, per cui la piccola e media impresa non opera più da sola, non concorre più da sola, ma fa parte di una squadra che è in grado e deve essere in grado di interfacciarsi a livello internazionale. Sulla base dei distretti, infatti, il secondo passo era proprio quello di realizzare delle piattaforme tecnologiche importantissime per il nostro Paese.

Per quanto riguarda la questione della misurazione dei risultati, possiamo fornire tutto il materiale che ritenete interessante perché esistono dei manuali veri e propri. Infatti le amministrazioni dello Stato, quando definiscono i loro programmi, hanno l'obbligo di concordare questi indicatori di risultati a livello europeo ed esistono delle indicazioni molto precise. Almeno sulla ricerca sono in grado di fornirli.

PRESIDENTE. Considerato l'interesse per i contenuti della relazione svolta dal dottor Criscuoli manifestato dai commissari, peraltro chiamati a partecipare a concomitanti sedute di altre Commissioni, propongo che la seconda parte dell'illustrazione venga rinviata ad una ulteriore seduta dell'indagine conoscitiva, da convocare presumibilmente la prossima settimana.

Se non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio, pertanto, il seguito dell'audizione e dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,55.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 7

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

42ª seduta: mercoledì 6 maggio 2009

Presidenza della presidente BOLDI

INDICE

Seguito dell'audizione di un dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 115, 119, 126
MARINARO *(PD)* 119, 120
PITTONI *(LNP)* 125, 126
SANTINI *(PdL)* 123

* *CRISCUOLI* . . . . . *Pag.* 115, 120, 123 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Luciano Criscuoli, dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'audizione di un dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 28 aprile scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È previsto oggi il seguito dell'audizione del dottor Criscuoli, dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Ringrazio il Presidente della 7ª Commissione permanente per la sua presenza, in virtù della specificità dei temi trattati.

Cedo dunque la parola al dottor Criscuoli.

CRISCUOLI. Signora Presidente, signori senatori, nella scorsa seduta si è parlato della gestione dei fondi strutturali relativi al periodo 2000-2006 e sono stati messi in evidenza gli elementi qualitativi che, a nostro avviso, era importante evidenziare nella gestione della precedente esperienza. Sono state anche fatte presenti alcune criticità che, comunque, potrebbero essere rilevate in via generale nella gestione dei fondi. È stato altresì sottolineato come, in particolare, il programma dei fondi strutturali per la ricerca nel complesso abbia dato luogo ad interventi che possiamo definire – mi si scusi il bisticcio di parole – realmente strutturali sul territorio; gli interventi sono stati infatti orientati sulle attività che, sulla base di indagini molto approfondite circa le esigenze e le peculiarità dei territori cui erano destinati, risultavano essere considerate a pieno titolo punti di forza. Tra questi è stata evidenziata la presenza di una rete scientifica importante nel Mezzogiorno e, ancorché a macchia di leopardo, l'esistenza di un tessuto industriale che poteva trarre sicuro giovamento da un'iniezione di conoscenza, visto che ormai ci muoviamo e viviamo tutti nella società e nell'economia della conoscenza. Ho anche sintetizzato e lasciato agli atti della Commissione alcune tabelle che riportano i migliori risultati

conseguiti in termini di risorse investite, di progetti finanziati, di brevetti conseguiti, di metodologie acquisite e di soggetti avviati alla formazione. È stato addirittura calcolato il *rate* di successo della formazione, individuando percentuali molto precise sulla successiva occupazione dei soggetti considerati. È stata quindi nel complesso un'esperienza sicuramente utile per lo sviluppo dell'economia del Mezzogiorno e per l'amministrazione che ha gestito questi interventi perché, come ho avuto modo di sottolineare, si è creata all'interno delle amministrazioni interessate (non si tratta solo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ma anche di Regioni e di autorità locali) una nuova cultura dell'offerta pubblica. Si tratta davvero di una nuova cultura che tiene conto non soltanto, come ho sottolineato la volta scorsa, degli obiettivi verticali, ma sostanzialmente di una visione strategica più complessiva che valuta anche possibili impatti collaterali e orizzontali che pure servono a rivitalizzare le aree a ritardo di sviluppo. Credo di avere adeguatamente approfondito questi aspetti, nella mia precedente relazione.

Oggi proseguo la mia esposizione illustrando il lavoro che si riferisce ai fondi strutturali del periodo 2007-2013. Era necessario che prima ricordassi le cose fatte con la precedente programmazione, perché ovviamente da quelle siamo partiti per riprogrammare queste risorse che, a nostro avviso, rappresentano per l'Italia un'occasione irripetibile, forse l'ultima considerato l'allargamento dell'Unione europea.

Questi fondi addizionali che ci arrivano dall'Europa dovranno consolidare le esperienze positive che abbiamo già realizzato e dovranno rendere ancora più forti le ricadute che pure si stanno evidenziando nel tempo. Quando si parla di investimenti in conoscenza e ricerca, le ricadute sono ovviamente differite nel tempo: non possiamo pensare a un *return on investment* (ROI) immediato, salvo che naturalmente si tratti di progetti di ricerca industriali per i quali la ricaduta produttiva ed anche economica è certamente più ravvicinata nel tempo. Trattandosi di interventi di ordine strategico lo Stato ha fatto bene, a mio avviso, a privilegiare quegli interventi che altrimenti nessun soggetto si sarebbe preso in carico per una serie di motivazioni che è facile intuire. Investire in conoscenza non produce, innanzitutto, sicure ricadute economiche e se ciò costituisce un problema per qualunque sistema industriale, lo è ancora di più per un Paese come il nostro che è composto, come tutti sapete, da imprese di dimensione ridotta che non sono in grado di programmare certi tipi di attività. In secondo luogo investimenti di questo genere non possono essere limitati nel tempo, perché devono prevedere un *trend* costante di finanziamento e di sovvenzione. Questo è il ruolo corretto dello Stato che, secondo il mio punto di vista, non deve sostituirsi all'investitore privato né se ne deve accollare i rischi. Lo Stato ha il dovere di sostenere le attività che vanno a beneficio della collettività (quindi, anche appartenenti al sistema industriale), purché generino effetti sociali oltreché ricadute di conoscenza utilizzabili nel medio e lungo periodo nel settore industriale. Lo Stato si deve fare carico di questo tipo d'azione e di realizzare ambienti favorevoli per la collaborazione tra la scienza e la produzione per accorciare la catena

esistente tra la scienza e il mercato. Credo che questi siano il compito e il dovere di una pubblica amministrazione.

Proprio partendo da questo presupposto e tenuto conto di quello che è stato fatto abbiamo affrontato la programmazione.

Il programma, come sapete, è stato approvato nel dicembre del 2007. Usando un'espressione poco elegante, è stata una buona «buggeratura», come si dice a Roma, perché abbiamo perso un anno: avendo ottenuto l'approvazione del programma nel dicembre 2007, i tempi sono decorsi quel momento. Si è quindi bruciato un anno non a causa nostra, ma per Bruxelles: noi, comunque, «siamo bravi» e recupereremo.

La novità fondamentale rispetto alla vecchia programmazione è che non si tratta più del programma della ricerca, ma della competitività, vale dire di un programma che mette insieme i fondi destinati sia alla ricerca sia allo sviluppo economico e industriale. È vero che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), e quindi la mia Direzione generale, è l'autorità di gestione dell'intero programma, ma è pur vero che ci si deve costantemente confrontare sia nella definizione dei programmi sia nella successiva gestione con il Ministero dello sviluppo economico.

Per la prima volta, quindi, si mette insieme un'azione concertata tra la ricerca e lo sviluppo economico e ciò ovviamente non può che favorire la concentrazione delle risorse su obiettivi sensibili per lo sviluppo. In primo luogo, quindi, non si tratta più di un programma ricerca, ma di un programma competitività. Il secondo elemento, purtroppo, non è però positivo. Più precisamente, da una parte si potrebbe dire che è negativo, perché quattro Regioni (la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia) sono interessate da tale programma; dall'altra lo si potrebbe intendere come un elemento positivo, perché mostra che tutte le altre Regioni hanno raggiunto un livello di crescita economica e di sviluppo che non le pone più tra le aree a ritardo di sviluppo. Ci sarebbe forse da discutere in proposito: ad ogni modo, gli indicatori utilizzati in Europa per definire le aree a ritardo di sviluppo forniscono questo tipo di risposta.

Abbiamo immediatamente avviato una programmazione che tenesse conto del quadro strategico nazionale definito dal nostro Paese, delle azioni portate avanti a livello nazionale come ad esempio il Fondo Aree Sottosviluppate (FAS) e del 7° Programma quadro dell'Unione europea. Tenendo conto di tutte le esigenze e delle proiezioni, abbiamo elaborato un documento che ha dato luogo alla definizione programmatica. È stato un lavoro particolarmente defatigante, perché abbiamo dovuto confrontarci non solo con il Ministero dello sviluppo economico, che ha l'obbligo di perseguire degli obiettivi di più immediata realizzazione (pertanto, abbiamo dovuto studiare delle strategie comuni che non sacrificassero alcuno degli elementi della crescita), ma anche con le Regioni interessate che, come sapete, hanno piena autonomia sul versante della ricerca, ai sensi del Titolo V della Costituzione (cui ci siamo già riferiti nella scorsa seduta). Abbiamo quindi avviato un'analisi dei Programmi Operativi Regionali (POR) derivanti dai fondi strutturali, integrando i loro obiettivi con i

nostri e definendo una strategia condivisa; nel corso del primo semestre del 2008 di fatto abbiamo stabilito una griglia di obiettivi e di priorità condivisa e accettata da tutti.

Nel corso di un comitato di sorveglianza (come sapete, il programma viene costantemente monitorato da un comitato che rappresenta non soltanto le amministrazioni interessate, ma anche le parti sociali ed economiche), abbiamo dato luogo ad alcuni tavoli operativi che hanno definito le intese di programma da concludere con le Regioni e ai conseguenti accordi di programma che danno luogo all'avvio degli interventi. Siamo quindi pronti per partire.

Nel frattempo, abbiamo dovuto rivedere tutto il sistema di valutazione. Uno degli elementi importanti, emerso nel corso della precedente programmazione (che ho menzionato nella scorsa seduta) è costituito proprio dalla cultura della valutazione, molto spesso assente o marginale riguardo agli interventi pubblici. In questo caso, invece, abbiamo potenziato il sistema della valutazione definendo una *governance* di programma articolata su un maggior numero di livelli. Esiste pertanto una sorta di comitato guida generale a cui fanno riferimento gruppi specifici di lavoro. Anche qui non si lavora più in senso verticale su progetti, bensì in senso orizzontale su tematiche quali energia e ambiente, beni culturali, *information and communication technology* (ICT). La valutazione, pertanto, non avviene più sul singolo specifico progetto, che potrebbe essere positivo o negativo, ma sull'impatto che i progetti hanno sui settori trainanti per l'economia. Si tratta di un aspetto che è stato molto potenziato e apprezzato in sede europea.

Abbiamo avviato il piano della comunicazione. Ho con me nuovo materiale creato allo scopo che non rappresenta niente di particolare, ma certamente fa parte di un nuovo modo dell'amministrazione di presentare la propria attività e i risultati che da essa conseguono. Sul piano della comunicazione abbiamo l'obbligo di indicare, di volta in volta, lo stato delle attività e di fornire al pubblico (quindi, a tutti) gli esiti ottenuti attraverso gli investimenti. Si tratta di un altro elemento che dovrebbe essere assunto in maniera assoluta per quanto riguarda tutte le forme di incentivazione dirette al settore pubblico. Sapete bene che negli Stati Uniti esiste una sorta di anagrafe per cui, una volta ottenuto l'accesso, basta cliccare su un pulsante per avere diritto a vedere tutto ciò che lo Stato ha finanziato, i soggetti realizzatori e i risultati ottenuti (io lo faccio abitualmente, poiché sono 25 anni che mi occupo di ricerca): ciò risponde ad un dovere di trasparenza verso i cittadini. Lo abbiamo fatto anche noi, perché il MIUR è stato il primo a dotarsi di un'anagrafe della ricerca che oggi rende consultabili dal pubblico i risultati ottenuti dagli investimenti pubblici. Non ci deve essere riservatezza in materia, a meno che tale esigenza non derivi dalla tutela del segreto industriale. In genere, però, la riservatezza non occorre, anche perché i casi di insuccesso sono anche significativi del fatto che si sta facendo ricerca. Se ogni progetto desse luogo a risultati positivi, ciò sarebbe indice di progetti poco innovativi o di un profilo di ricerca basso dal punto di vista scientifico.

Ho riferito lo stato delle attività di cui ci stiamo occupando. Per rendere più semplice l'indagine conoscitiva, ho portato con me dei documenti che riepilogano tutti gli elementi qualificanti del programma, lo descrivono nel dettaglio, individuano l'allocazione delle risorse e riportano, anche in relazione alla normativa esistente, tutti i passaggi sviluppati dall'amministrazione e che ci spingono oggi a concludere che siamo pronti anche a recuperare il tempo perduto.

PRESIDENTE. Vorrei ringraziare il dottor Criscuoli, perché il suo sintetico intervento ci consente di avere a disposizione il tempo sufficiente per un approfondimento delle questioni in esame da operarsi attraverso le domande poste dai commissari. Ricordo che alle ore 15 sono convocate altre Commissioni per sedute in cui sono anche previste delle votazioni.

MARINARO *(PD)*. Signora Presidente, apprezzo il testo scritto del dottor Criscuoli ma non gradisco apprezzamenti per quanto riguarda criteri o comunque comportamenti di altri livelli istituzionali, in particolar modo del livello che ci riguarda, ovverosia l'Unione europea, anche perché non vengono dal nulla: si tratta di criteri che ci siamo dati tutti e ai quali hanno concorso i Governi nazionali.

Considero positivamente il fatto che ci siano Regioni che non rientrano nei criteri citati: se le Regioni Basilicata e Abruzzo (rispetto alla quale ultima, ahimè, la situazione è sicuramente mutata) hanno potuto superare il 75 del proprio prodotto interno lordo ed uscire dalla fascia in cui attualmente sono presenti quattro Regioni, ciò va considerato un fatto positivo dal punto di vista nazionale e non solo regionale.

Ciò premesso, vorrei concentrarmi su alcuni aspetti che mi interessa capire un po' meglio, come il problema dell'addizionalità, che si presenta per il profilo di utilizzo dei fondi. Per questo motivo ho specificato all'inizio del mio intervento che apprezzo il testo scritto che è stato fornito, in quanto facilita la comprensione di dove essenzialmente si concentrano la carenza e le difficoltà che riscontriamo, anche per quanto riguarda la ricerca. A tale ultimo riguardo, infatti, c'è il tentativo non di prevedere un'addizionalità, bensì una sorta di atto sostitutivo rispetto alla risorsa europea. Ciò, quindi, costituisce un problema e vorrei capire fino a che punto ha influenzato ed ha prodotto un impatto in termini di utilizzo pieno delle risorse. A questo proposito vorrei anche sapere in che misura tutte le vicissitudini relative al FAS, come i continui spostamenti, abbiano influito sulle risorse disponibili per la ricerca.

Mi interessa capire, inoltre, se ci sono risorse non utilizzate derivanti dalla programmazione 2000-2006 e se sono recuperabili; in caso di risposta affermativa, come intendete procedere per il loro recupero nella programmazione 2007-2013?

Aggiungo un'ultima questione per non dilungarmi troppo, anche perché ritengo che questa sia una materia importante che ha bisogno di tutta la necessaria attenzione anche dal punto di vista istituzionale. Apprezzo moltissimo lo sforzo che è stato fatto nella nuova programmazione per

svolgere il lavoro di valutazione nel rispetto dei nuovi criteri della programmazione europea. Si tratta, infatti, di un lavoro su temi con impatto reale sul territorio e soprattutto sulla popolazione e non più solo su progetti. Sul testo che ci è stato messo a disposizione non vedo cifre corrispondenti a quelle che sono state presentate nella seduta precedente. Personalmente condivido la sua osservazione sulla dispersione dei fondi, sia in generale che in particolare per la ricerca. Tra l'altro non si ha la capacità, e forse neanche il coraggio, di individuare due o tre assi unitari sui quali concentrare gli sforzi. Lei sosteneva che si cercherà si recuperare quanto rimane come eredità della programmazione 2000-2006, ma su cosa si punterà effettivamente?

CRISCUOLI. Signora Presidente, vorrei rispondere subito alla senatrice Marinaro perché le domande che ha posto sono molte e complesse ed ho paura, poi, di non riuscire a rispondere in modo puntuale.

Intanto mi corre l'obbligo di chiarire ciò che ho detto relativamente alle aree sottosviluppate. Anch'io ho premesso che quanto accaduto da una parte costituiva un buon segnale ma dall'altra era penalizzante. Ho espresso un dubbio, senatrice Marinaro, che non riguardava certamente i criteri adottati. Esiste però un problema, spesso sottovalutato, che avremmo l'obbligo, anzi che io personalmente, come operatore pubblico, ho l'obbligo di segnalare: nessuno dei parametri tiene conto delle potenzialità della ricerca. Voglio sottolinearlo. I parametri sono prettamente economici e vanno benissimo, non mi permetto certo di contestarli, anche perché sarei l'ultimo a poterlo fare. Chiedo solo, come il Ministero ha fatto già da tempo, di creare anche dei fondi strutturali per la ricerca, perché il problema non è non gioire del fatto che l'Abruzzo oggi sia in una posizione migliore (certamente lo è, così come lo è la Sardegna o come lo è stato il Molise), perché volendo tirare le somme di quanto avviene sul versante della ricerca la situazione è rovesciata. Infatti, per esempio, una delle Regioni più forti sotto il profilo della ricerca è la Campania. Lei sa (non so se posso farne il nome) che grazie all'assessore Nicolais...

MARINARO *(PD).* Ma il Ministero competente....

CRISCUOLI. Non volevo che fosse male interpretata la mia affermazione, che si limitava a prendere atto di una situazione che riguarda il settore che istituzionalmente sono chiamato ad amministrare. Non si tiene conto di questo e secondo me ciò è un difetto non solo italiano ma proprio dell'Europa, poiché si sottovaluta l'aspetto dell'investimento in ricerca delle Regioni. La Campania è arrivata ad investire il 2,5 per cento del proprio PIL in ricerca. Potrei dire, quindi, che la Campania ha maggiore necessità di fondi strutturali per la ricerca del Molise o dell'Abruzzo? Dal mio punto di vista non è così, ma la mia era solo un'osservazione perché non mi permetto assolutamente di fare altri tipi di critiche o di avanzare riserve. Volevo solo sottolineare questo aspetto, perché non volevo che la mia posizione fosse male intesa. Già tempo fa, e da parte di vari Governi,

è stato fatto il tentativo di far recepire all'Unione europea anche questo parametro, perché nel momento in cui andremo a confrontarci con i nuovi Paesi aderenti saremo fuori dai fondi strutturali se non terremo conto di parametri che invece, in qualche misura, si avvicinano alle necessità. In alcune Regioni meridionali si investe in ricerca meno che in Polonia o in Romania e questo è un parametro da considerare attentamente. Mi limito a fare questa rettifica del mio intervento che da lei è stato giustamente interpretato in maniera un po' critica.

Per quanto riguarda il resto, la senatrice Marinaro pone il problema dell'addizionalità. Ho già detto nella mia precedente relazione che ciò costituisce spesso un problema, però ho anche sottolineato che, per quanto ci riguarda, con la ricerca non si è verificato. Infatti, abbiamo due modi per valutare l'addizionalità: il punto di vista quantitativo, vale a dire delle risorse, o il punto di vista progettuale.

Le faccio un esempio, per chiarire meglio il concetto. L'investimento sui progetti di ricerca industriale del periodo 2000-2006 è pari al 137 per cento dell'importo dei fondi strutturali; ciò significa che una parte di tali progetti è stata finanziata dai fondi strutturali, ma che c'è stata una parte addizionale del 37 per cento: non credo che sull'intero territorio nazionale siano state destinate alla ricerca risorse superiori rispetto a queste.

Un secondo esempio è quello della formazione delle pubbliche amministrazioni. Secondo il mio parametro di giudizio o investiamo maggiori risorse in attività normali, e quindi finanziamo un maggior numero di progetti (come nel caso della ricerca industriale, dove non avrei potuto certamente finanziare l'entità dei progetti che ho finanziato, in quanto anzi c'è un *overbooking* a carico dello Stato del 36 per cento), oppure attiviamo, attraverso i fondi strutturali, delle linee di finanziamento che non sono previste dalla normativa nazionale. In pratica non ci sono risorse per finanziare, per esempio, la formazione in ricerca dei funzionari della pubblica amministrazione. Dunque, le risorse destinate a questo progetto sono addizionali; dunque lo si attuerà solo in alcune Regioni mentre non si sarà in grado di farlo in altre. Questa è la logica che posso oggi adottare per sostenere che nel nostro programma c'è stata l'addizionalità. Certamente, per quello che sento, non posso dire che non esista un problema generale di addizionalità, però, per quanto riguarda il programma, mi sento abbastanza tranquillo nel dire che noi, per esempio, non abbiamo fatto alcun ricorso ai cosiddetti progetti coerenti, che vengono presi da un tavolo e spostati sull'altro, come si evince dai dati che vi lascio e che potrete controllare. Questo non è avvenuto perché l'entità dei progetti che abbiamo trattato è di gran lunga superiore e comunque diversa da quella degli altri. Questo lo possiamo affermare.

Proprio oggi – non è ufficiale, ma lo anticipo – abbiamo relazionato al CIPE sull'utilizzo dei suoi fondi ed è emerso che abbiamo speso molto bene, più di quello che potevamo ma siamo stati invitati a chiedere altri soldi. Mi sento quindi abbastanza tranquillo nell'affermare questo concetto non perché siamo stati bravi ma perché siamo stati attenti e, soprattutto,

perché c'è una domanda. Molto spesso ci sono più soldi e più offerta di quanto sia la domanda.

Qui mi ricollego all'ultima sua domanda, senatrice Marinaro: poi passeremo alle altre. Cosa è rimasto sul territorio che usiamo per la programmazione del 2007? È rimasta innanzi tutto una forte alleanza tra imprese e università che ha dato luogo a distretti di alta tecnologia, a laboratori pubblico-privato che rappresentano dei motori per la ricerca e l'innovazione sul territorio. Questi sono precisi obiettivi della nuova programmazione.

Intendevo dire che l'intervento, ancorché orientato a quelli che generalmente vengono definiti beni immateriali (come la conoscenza), in realtà ha lasciato sul territorio cose importanti che adesso vengono utilizzate e continuano ad essere finanziate anche con i fondi ordinari per accelerare i processi di riconversione industriale, di innovazione di prodotto e di processo. Per esempio, una delle esperienze che stiamo facendo, soprattutto nelle aree meridionali dove non esisteva questa cultura, è quella dello *spin-off*, che cerca di far uscire dalle università nuclei di ricercatori al fine di farli confrontare con il mercato. Si tratta di iniziative ricomprese nella nuova programmazione 2007-2013, che saranno sostenute con linee *ad hoc*. Stiamo cercando di far muovere un mercato della ricerca, che diventa valore economico, che prima non c'era. In questo modo, senatrice Marinaro, credo di aver soddisfatto la sua richiesta.

Come ho detto, ho lasciato agli Uffici il documento sulla nuova programmazione in cui troverà un'altra risposta alla domanda relativa ai princìpi con cui vengono stabiliti gli obiettivi. La domanda che aveva posto era diretta a capire come si stabiliscono gli obiettivi sul versante dell'offerta, visto che noi ci muoviamo come amministrazione. Finanziamo tutti indistintamente o scegliamo dei *target*, degli obiettivi precisi? La risposta che conta è sul secondo quesito. Abbiamo infatti individuato degli assi precisi che lei troverà nel nostro programma con l'indicazione anche delle azioni trasversali che riguardano alcuni settori quali l'energia, i beni culturali, le biotecnologie avanzate della Campania in particolare e il settore aerospaziale, in cui – come ben sa – Campania e Puglia rispetto al Paese rappresentano addirittura un punto di frontiera importante. Abbiamo privilegiato questi settori. La concentrazione c'è. Questa è l'addizionalità.

L'ordinario, invece, non deve trascurare alcun settore della conoscenza perché la ricerca *curiosity driven*, la ricerca libera, va sostenuta poiché da essa nasce la possibilità di aprire nuovi mercati e di realizzare tecnologie innovative. Stiamo cercando di bilanciare questi aspetti.

Nel programma nazionale conclusosi nel 2007 – non abbiamo ancora elaborato il nuovo – avevamo ipotizzato, secondo alcuni assi precisi, di riservare circa il 15-20 per cento alla ricerca libera, che è importante. Infatti, oltre al principio costituzionale che impone di alimentare la ricerca libera va considerato che è proprio dalla ricerca *curiosity driven* (l'espressione inglese è utilizzata nel mondo della ricerca per fotografare quel certo tipo di attività) che nascono idee che molto spesso risultano vincenti per tanti settori.

Non so, però, se ho risposto a tutte le domande che mi ha posto, senatrice Marinaro.

SANTINI *(PdL)*. Signora Presidente, cercherò di porre delle domande semplici e più pragmatiche.

Ho apprezzato molto lo slancio innovativo mostrato e, soprattutto, la proiezione verso un'evoluzione, che ci vorrebbe in tutti i settori, dell'applicazione di fondi strutturali in particolare nell'attività di ricerca, che forse è anche la più difficile da compenetrare e da conoscere per il cittadino. Il fondo agricolo è facile da interpretare, perché c'è una realtà concreta ma per la ricerca bisogna sapere prima – sembra un paradosso – dove dirigersi e dove sono le conoscenze. Ben venga, quindi, questa nuova cultura dell'offerta pubblica (come lei l'ha definita); in proposito, volevo chiederle se in questa nuova cultura c'è anche una nuova modalità informativa di base verso i possibili fruitori dei progetti di ricerca.

Sulla ricerca e la conoscenza finora si è rilevato un difetto cui lei ha accennato prima quando si è riferito allo *spin-off*. L'università faceva ricerca per conto proprio: tutto finiva nei capienti scaffali del MIUR, ma non c'era alcuna ricaduta su aspetti pratici. Se non ho capito male, abbiamo superato anche questo *handicap*: c'è l'applicazione concreta dell'innovazione sul mercato. Vorrei però capire in quale misura ciò avvenga.

Nella sua precedente relazione lei si è riferito all'integrazione tra Nord e Sud, che in effetti è auspicabile. Credo che, tra i Paesi membri, forse solo l'Italia abbia dei divari così accentuati tra Regioni interne: forse è colpa della geografia, in quanto l'Italia è lunga mentre la Germania è tutto sommato più compatta, però non credo che sia solo per questo motivo. Dal suo documento risulta che il 38 cento dei progetti è stato condiviso tra Centro-Nord e Sud. È possibile verosimilmente aumentare questa forma di partecipazione?

Per quanto riguarda la ricaduta sugli attori, finora i promotori confezionavano la ricerca che in gran parte consumavano. Visto che fino al 2006 non mi è sembrato un criterio particolarmente applicato, da adesso in poi si guarderà alla ricaduta verso l'esterno, orizzontale, soprattutto dove c'è bisogno di imparare come uscire dal ritardo di sviluppo.

Un'ultima domanda concerne la *governance* a tutto tondo, come l'ha definita, che riguarda due fronti: la cooperazione con le Regioni e gli altri Enti territoriali, ma anche la cooperazione tra il pubblico e il privato. Si potrà davvero realizzare l'utopia di una *partnership* seria tra pubblico e privato? Queste cose mi sembrano dei sogni. Quando sono stato parlamentare europeo, i programmi quadro che si elaboravano – siamo arrivati al settimo – erano un cumulo di sogni che finiva nel cassetto e non veniva mai realizzato. Siamo davvero di fronte a una svolta di cultura generale?

CRISCUOLI. Signora Presidente, meno male che queste domande sarebbero dovute essere semplici, poco complesse. In realtà si tratta di domande concettuali molto importanti, perché costituiscono il terreno sul quale cerchiamo di lavorare tutti i giorni.

Senatore Santini, lei pone il problema storico dell'autoreferenzialità (mi permetto di dirlo io: non l'ha detto lei) delle nostre istituzioni scientifiche e svolge la considerazione secondo cui la ricerca era interpretata – mi si passi questa espressione, di cui mi scuso anticipatamente – come «un bene di consumo interno». Non credo che le cose ora stiano così, ma penso che stiano cambiando e in maniera molto rapida.

Ci sono degli esempi che potrebbero rispondere anche ad alcune domande che potrei ricevere in seguito. I distretti di alta tecnologia e i laboratori pubblico-privati di cui ho parlato prima sono esempi di una concreta applicazione di questo principio. C'è però qualcosa a monte di più importante. Si discute molto sul trasferimento tecnologico, vale a dire di come fare a far uscire la conoscenza dalle sedi che la producono o la incamerano, perché non è detto che tutti producano conoscenza: molti, infatti, l'assorbono. Le università, in particolare, assorbono conoscenza e poi la restituiscono, salvo alcuni atenei che, con una ricerca molto brillante, creano conoscenza. Come si fa a far uscire i soggetti da tutto questo? Noi abbiamo semplificato: dico «noi» intendendo il Ministero. Come MIUR, infatti, siamo stati i primi nel 1998-1999 ad inventare il Fondo per gli investimenti della ricerca di base (Firb), destinato a grandi progetti condivisi tra imprese e università, quindi con l'obbligatoria partecipazione di entrambe, così come prevede il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297. Se, ad esempio, si lancia un grande progetto sulle biotecnologie con la partecipazione simultanea di enti di ricerca, università ed imprese si crea un «ambiente», concetto cui prima ho fatto riferimento. Pertanto, non c'è bisogno di processi di trasferimento, che molto spesso diventano il *business* del trasferitore perché si affronta e si studia insieme un determinato problema, si acquisisce un comune linguaggio e si adotta una medesima mentalità. Da una parte, l'impresa inizia a capire che può trarre beneficio dalla conoscenza e dall'altra l'università comprende che alcune ricerche possono avere applicazioni immediate. In tal modo si crea quindi una cultura dell'innovazione.

È dal 1998 che ci stiamo battendo sul punto. Già con il ministro Zecchino avevamo elaborato il citato decreto legislativo n. 297, che in Europa è stata considerata una delle migliori normative per il finanziamento della ricerca; in seguito abbiamo istituito il Fondo per gli investimenti della ricerca di base, che serve a creare un *humus* particolare. Gli *spin-off* sono la conseguenza di tutto ciò, perché nessun ricercatore è oggi in grado di cimentarsi con il mercato se non ha prima acquisito una cultura adeguata. Il fallimento del dottorato di ricerca – permettetemi di definirlo così – sta nel fatto che è diventato qualcosa di diverso da ciò che inizialmente era stato ipotizzato, ovverosia un percorso destinato a creare figure professionali per un mercato dell'impresa. In realtà, poi, il dottorato è diventato il primo passo per la carriera universitaria che di fatto però ha confinato alcuni soggetti in quel circuito. Se fosse stato applicato con l'idea originaria del legislatore, oggi nelle aziende private disporremmo di figure di ricercatori privati con la mentalità adatta ad affrontare processi di ricerca anche complessi ed è ciò che si è tentato di fare. Nel tempo, infatti, si sono

tentate diverse strade: ad esempio, la cosiddetta «legge Treu» era un provvedimento magnifico, perché prevedeva lo spostamento dei ricercatori dal pubblico al privato in forma bidirezionale. Oggi non si può quindi sostenere che siamo all'anno zero perché, a mio parere, siamo invece molto avanti.

Nel nostro precedente incontro ho menzionato gli ultimi rapporti della Banca d'Italia i quali riportano che nel periodo intercorso dal 2000 ad oggi si è assistito ad un incremento esponenziale della collaborazione pubblico-privato rispetto al passato. Sia nel citato rapporto della Banca d'Italia (potrò poi inviare alla Presidenza la parte del rapporto cui mi riferisco) sia in uno studio di un istituto di rilevazione europea si evidenzia che l'Italia in materia è ai primi posti nella collaborazione tra pubblico e privato: non siamo sempre il fanalino di coda. Questa nuova cultura sta progressivamente emergendo. Se per accedere ad un finanziamento si pone come condizione – come facciamo noi – la necessità di costituire una forte integrazione tra pubblico e privato, si iniziano ad ottenere dei successi e poi determinati processi si avvieranno autonomamente.

Quanto al rapporto tra Nord e Sud del nostro Paese, tutti sanno che l'Italia è agli ultimi posti nella ricerca anche se, come ho sottolineato, sono sempre critico nei confronti di simili rilevazioni, perché occorre considerare che l'Italia non ha una situazione uniforme ed omogenea. La Lombardia, ad esempio, è la prima regione in Europa per investimenti e ricerca; anche il Piemonte è tra i primi posti: con una percentuale del 2,8 per cento è molto al di sopra della media europea, al pari delle regioni tedesche. Ripeto, ci sono alcune aree in Italia allo stesso livello o anche oltre la media europea; ci sono poi Regioni che investono meno della Romania. È questo il motivo per cui ho precisato che occorre essere prudenti quando ci si riferisce ai fondi strutturali, poiché è opportuno tenere conto anche di questi parametri. La collaborazione Nord-Sud ultimamente è molto forte perché stiamo favorendo insediamenti di ricerca nel Mezzogiorno anche attraverso i fondi strutturali. In tal modo, su certe linee di interesse reciproco si iniziano a creare delle alleanze forti e si formano delle reti di competenza. Oggi non vi è tanto difetto di finanza nel Mezzogiorno, quanto nel Centro e nel Nord del Paese: il paradosso è che vi sono molte risorse per le Regioni che finora hanno fatto poca ricerca o che comunque non ne fanno tanta, mentre non si dispone di soldi sufficienti da destinare a quelle Regioni che invece ne avrebbero bisogno per correre maggiormente. Questo costituisce un problema.

PITTONI *(LNP)*. Dottor Criscuoli, lei ha dichiarato che la Regione Campania investe parecchio in ricerca. Ho ben compreso?

CRISCUOLI. Sì, rispetto al proprio PIL.

PITTONI *(LNP)*. Poi lei si è riferito al parametro che si potrebbe aggiungere per l'assegnazione di fondi strutturali sulla ricerca ed è un punto che condivido totalmente; anzi, ritengo che la nostra Commissione do-

vrebbe studiare qualche iniziativa in proposito. Inoltre ha aggiunto che siccome la Campania già investe parecchio, non ha bisogno di fondi per la ricerca. Ho capito bene?

CRISCUOLI. Ho sostenuto il contrario.

PITTONI *(LNP).* Perché se la Campania investisse solo il 2 per cento, sarebbe opportuno che intervenissimo con ulteriori risorse.

Ad ogni modo, condivido questo tipo di operazioni. È vero che la Lombardia e quasi tutte le Regioni del Nord sono al *top* in Europa in termini di investimenti; ciò non avviene nel Sud e potrebbe essere un modo per incentivare a spendere di più in questo settore.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il dottor Criscuoli: il suo intervento sarà senz'altro utile per portare a compimento la nostra indagine.

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

I lavori terminano alle ore 14,55.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 8

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

44ª seduta (pomeridiana): mercoledì 13 maggio 2009

Presidenza della presidente BOLDI

INDICE

Audizione del direttore generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari del Ministero dello sviluppo economico, Sabina De Luca

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 129, 135, 140 e *passim*
* CONTINI *(PdL)* 143
* DEL VECCHIO *(PD)* 135
* MARINARO *(PD)* 136
* SPADONI URBANI *(PdL)* 140
* *DE LUCA* . . . . . *Pag.* 129, 137, 141 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la dottoressa Sabina De Luca, direttore generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari del Ministero dello sviluppo economico.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del direttore generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari del Ministero dello sviluppo economico, Sabina De Luca

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 6 maggio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del direttore generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari del Ministero dello sviluppo economico, dottoressa De Luca, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Cedo, dunque, immediatamente la parola alla dottoressa De Luca.

DE LUCA. In primo luogo, rivolgo un saluto ed un ringraziamento per l'invito. So che la Commissione ha già condotto una serie di audizioni nell'ambito delle quali è stato possibile approfondire alcune questioni di diverso tipo e rilievo legate alla programmazione comunitaria. Poiché il tema è molto ampio, vorrei evitare di trattare argomenti a voi già noti dei quali siete stati debitamente informati.

Inizialmente, ritengo opportuno soffermarmi sullo stato attuale dei programmi comunitari, fermo restando che lascerò alla Commissione dei documenti per eventuali approfondimenti, traendo spunto dalle evidenze delle informazioni e dei risultati attualmente disponibili.

Come sapete, siamo in una fase ormai molto prossima alla chiusura del ciclo 2000-2006, per il quale è stata concessa una proroga a tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, e al terzo anno di avvio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. L'Italia non ha mai denunciato grandi problemi di spesa, nel senso che, anche in confronto ad altri Stati membri dell'Unione, la capacità di utilizzare le risorse comunitarie, dal punto di vista quantitativo, è stata più che adeguata; stando alle comparazioni con gli altri Paesi, risultiamo essere tra i migliori utilizzatori dei fondi.

In applicazione della regola del disimpegno automatico, non abbiamo perso risorse. Nel corso del periodo 2000-2006, infatti, l'ammontare cumulato delle risorse disimpegnate è risultato pari allo 0,3 per cento del totale programmato, un livello ampiamente inferiore a quello medio comunitario e notevolmente inferiore a quello di molti grandi Paesi dell'Unione Europea. Tuttavia, questi dati dimostrano la capacità di conseguire obiettivi quantitativi ma non dicono nulla dell'efficacia delle spese.

Prima di trattare il tema della qualità, occorre affrontare la questione della capacità di spesa, con riferimento alla programmazione 2007-2013; in questo caso si registra un preoccupante ritardo nell'avvio di tali programmi. Un ritardo, tengo a precisarlo, che non è una caratteristica esclusiva del nostro Paese, ma riguarda la quasi totalità degli Stati membri, l'intera programmazione comunitaria 2007-2013. Alcuni dei motivi di questo ritardo sono riconducibili all'enorme onere di natura amministrativa e procedurale che grava sulle modalità di gestione di tali programmi, a seguito delle nuove disposizioni regolamentari che governano il ciclo 2007-2013. Al di là di questo problema generale, tuttavia, emerge comunque una difficoltà specifica per l'Italia che arriva sempre con grande affanno alla predisposizione degli strumenti di programmazione, corredati di tutti i requisiti richiesti dalla politica comunitaria (requisiti di qualità, di funzionalità, di chiarezza delle scelte, ed anche metodologici) ma, soprattutto, presenta problemi nel «far partire la macchina», se posso usare un termine molto concreto.

I dati contenuti nel documento che ho consegnato fotografano dettagliatamente questa situazione con riferimento agli obiettivi di spesa che dobbiamo raggiungere al 31 dicembre 2009, che è la prima scadenza di applicazione della regola del disimpegno automatico per questo nuovo ciclo. Gli stessi dati rivelano, tuttavia, che esiste una situazione differenziata. Esistono, infatti, programmi che hanno già conseguito il *target* di spesa (il programma «Istruzione») o che vi si avvicinano (Trasporto e Piemonte) e programmi che denunciano invece un grave ritardo rispetto al *target* di spesa. Probabilmente ciò è anche imputabile ad una sottostima della effettiva attuazione sul terreno dovuta alla protratta sovrapposizione dei cicli. La proroga ha infatti determinato un prolungamento del ciclo 2000-2006, con la conseguenza che l'attenzione dei responsabili del programma e degli attuatori ha continuato ad accentrarsi sulle modalità di chiusura dei programmi che sono tutt'altro che leggere, piuttosto che nell'avvio dei nuovi.

Nella programmazione comunitaria vige un principio di continuità tra i diversi cicli secondo cui i progetti conformi con le regole del nuovo quadro strategico, se avviati a partire dal 1° gennaio 2007 (poiché ci riferiamo al 2007, dobbiamo tenere a mente che vi è una sovrapposizione del periodo di attuazione tra i due cicli), possono indifferentemente essere rendicontati sul 2000-2006 o sul 2007-2013, se conformi alle regole previste per questo ultimo periodo. Dunque vi è la possibilità che il quadro che vi ho appena fornito possa migliorare con la chiusura contabile al 30 giugno

del ciclo 2000-2006 quando si conoscerà l'effettivo ammontare dei progetti *overbooking*.

Per fare un esempio, il Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1 2000-2006 ha mobilitato 54 miliardi di euro di progetti a fronte di 46 miliardi di euro di risorse programmate. Ma ciò non vuol dire che ci sono 8 miliardi in eccedenza, perché parte di questi serviranno come paracadute nel caso vengano meno alcuni progetti nelle fasi di controllo finale. Esistono poi regole stringenti nelle modalità di misura di singoli programmi, ma evidentemente c'è un ammontare di progetti maggiore di quelli che occorrerebbero per chiudere il Quadro comunitario di sostegno.

Passo ora alla trattazione delle questioni centrali. Uno dei problemi ancora oggi attuale, per come è organizzata l'amministrazione pubblica italiana centrale, regionale e locale, è rappresentato dalle modalità d'intervento della politica di coesione comunitaria che continuano ad essere innovative. Perché questi finanziamenti possano essere ben utilizzati occorre, infatti, programmare bene, saper quindi progettare, farlo con tempestività, saper misurare cosa si sta facendo, disporre di una serie di strumenti e di tecnicalità per controllare e valutare *in itinere* le realizzazioni e la loro rispondenza ai risultati attesi; soprattutto, si richiedono amministrazioni che lavorino per obiettivi e per risultati. Questo, francamente, non è ancora il mondo nel quale vive l'amministrazione pubblica italiana. Certo, ci sono delle eccezioni; ci sono situazioni all'avanguardia e altre di retroguardia. Ma ciò che emerge, sopra ogni altra cosa, è che questa politica ha la potenzialità di innescare profondi cambiamenti e tuttavia, se questi cambiamenti non si radicano nell'agire comune dell'amministrazione pubblica ordinaria, il rischio di reversibilità è altissimo. Se ciò che si è riusciti a conquistare in un certo periodo non viene consolidato e diffuso, si rischia di restare in una riserva indiana, in un mondo ristretto in cui si è costretti a stare a certe regole per utilizzare tali risorse. Basta un semplice cambiamento di persone (il processo è legato fortemente alle persone) e si torna indietro. Questo è il primo punto.

Il secondo aspetto è che in tutta Italia i tempi di attuazione degli interventi sono smisuratamente lunghi. Vi consegno anche una documentazione contenente informazioni sulla durata media dei tempi di attuazione delle opere pubbliche, che sono imparagonabili rispetto a quelli degli altri Stati europei. Parliamo di sette anni, di cui due terzi per procedure autorizzative e amministrative, per opere appena superiori ai 5 milioni di euro. Questi tempi sono incompatibili con la programmazione comunitaria, che ha un ciclo settennale e che al massimo, anche considerando i due anni in più, arriva ai nove anni. Se non si programma un intervento in tempo utile, non si riesce nemmeno a chiuderlo nell'arco della programmazione, e l'Italia non è attrezzata per farlo. Questa è una delle questioni più rilevanti e riguarda prevalentemente gli interventi di natura infrastrutturale, per i quali maggiormente ricorrono queste criticità.

L'altra questione riguarda l'orientamento ai risultati. Voglio riferirvi la nostra esperienza – che probabilmente vi è stata riportata anche dal dottor Fabrizio Barca nella sua precedente audizione – sull'utilizzo della pre-

mialità, attraverso un meccanismo competitivo di accesso alle risorse da parte delle amministrazioni. Abbiamo ulteriormente sviluppato questo percorso nel 2007-2013, introducendo un meccanismo premiale che guarda alla capacità di determinare, con questi programmi, attraverso la misurazione dei risultati finali, cambiamenti effettivi nell'offerta di servizi pubblici essenziali. Abbiamo individuato quattro ambiti di servizio alla popolazione, il primo dei quali è l'istruzione, il secondo il servizio idrico, il terzo l'area dei rifiuti e il quarto ha ad oggetto i servizi sociali che maggiormente incidono sulla possibilità per le donne di partecipare al mercato del lavoro. Questi ultimi, definiti servizi di conciliazione, sono in concreto l'assistenza domiciliare integrata e gli asili nido. Abbiamo assegnato per questi servizi i medesimi *target* di risultato a fine periodo a tutte le Regioni del Mezzogiorno. Data la presenza dei temi dell'istruzione, partecipa a questo meccanismo competitivo anche il Ministero dell'istruzione.

Si tratta di obiettivi quantitativi che impongono determinati livelli di prestazione, alcuni dei quali derivano all'Italia dagli obiettivi di Lisbona, mentre altri sono stati individuati per la necessità di innescare un processo di effettivo miglioramento. In palio vi sono 3 miliardi di euro che verranno assegnati solo a chi, alla fine del periodo, conseguirà quel risultato, ovvero l'avanzamento rispetto all'esperienza del 2000-2006, quando abbiamo premiato il cosiddetto risultato intermedio, ovvero i passi compiuti per migliorare alcuni servizi e risolvere alcune situazioni particolari. In tal modo viene premiata la capacità di rendere alla popolazione un servizio migliore, sulla base della convinzione che oggi, giunti ormai a questo ciclo di programmazione, si debba ragionare di premialità sui risultati effettivi, cioè su quelli che il cittadino può effettivamente percepire come miglioramenti.

Cito questa partita perché è rilevante, non tanto nelle sue dimensioni finanziarie (che comunque sono molto interessanti), ma perché al suo interno gravitano tutte le questioni legate alla politica di coesione. Infatti, con questo meccanismo premiale si promuove la collaborazione istituzionale tra le Regioni, in competizione tra loro, e le amministrazioni centrali che detengono le leve nazionali di tali politiche. Oltre al Ministero dell'istruzione, che è uno dei concorrenti, collaborano anche il Ministero dell'ambiente, per quanto riguarda l'acqua e i rifiuti, e il Ministero della salute e delle politiche sociali, per quanto riguarda i servizi di conciliazione. Si richiede di realizzare investimenti nell'ambito dei programmi operativi per conseguire le condizioni necessarie a migliorare l'offerta di servizio, ma si chiede anche a ciascuna Regione e amministrazione centrale di individuare tutti i passi da compiere per conseguire quel risultato anche in termini di condizioni istituzionali e amministrative.

Questa riflessione è stata sviluppata nei documenti che sono stati definiti «piani di azione», con i quali ciascuna Regione si è interrogata su quali fossero le condizioni da realizzare e il percorso da compiere per raggiungere il *target*. L'affiancamento delle amministrazioni centrali è necessario e dovuto, perché quanto si può raggiungere con questo meccanismo non può prescindere dagli interventi di politica ordinaria. Vi sono buoni

esempi di integrazione: nel caso dell'obiettivo sugli asili nido, grazie al piano che è stato varato a livello nazionale, si è raggiunto un buon livello di integrazione. Già alla fine di quest'anno sarà possibile compiere una verifica intermedia che premierà quelle realtà che saranno state in grado di colmare la distanza maggiore rispetto al valore iniziale.

Sono stati conseguiti risultati differenziati in questo ambito, come dimostra una tabella che consegnerò agli atti e che è stata inserita nel Rapporto Annuale al Parlamento del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. Questa tabella fotografa la situazione attuale, da cui emerge che l'andamento nel Mezzogiorno è tutt'altro che uniforme e che, a fronte di situazioni più avanzate, ve ne sono altre più arretrate: alcune Regioni funzionano meglio in alcune tipologie di servizi e peggio in altre, mentre altre Regioni sono più uniformemente arretrate.

Siamo consapevoli che il tema dell'integrazione con la politica ordinaria è cruciale e lo è, in senso più generale, per tutta la politica di sviluppo. Le risorse di cui parliamo sono importanti, ma in fin dei conti relativamente limitate. Quello che abbiamo dinanzi non è esclusivamente un problema di addizionalità finanziaria (che nel caso in esame non è così rilevante), ma certamente richiama la necessità che le amministrazioni centrali accompagnino quelle regionali nel definire le modalità di programmazione, normazione e definizione della strumentazione amministrativa e tecnica per consentire a questa politica di marciare scorrevolmente.

Da un punto di vista tematico, guardando proprio all'esperienza degli obiettivi di servizio, nel caso degli asili nido abbiamo avuto la fortuna di poter contare su un piano nazionale. Non sempre però, come nel caso del servizio dei rifiuti o dei servizi idrici, la politica ordinaria si muove convergendo esattamente sul medesimo obiettivo della politica di sviluppo, perché anche in un'integrazione virtuosa tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali, a volte, vi è una diversa percezione delle priorità. Nella migliore delle ipotesi vi è un problema di disallineamento delle priorità. È inoltre ancora difficile far sì che le amministrazioni ragionino sul merito delle cose. C'è chi vi riesce meglio e chi peggio, ma in ogni caso è ovvio che c'è una tendenza – non posso dire che sia generalizzata, ma forse è la più frequente – a tradurre tutto più nella forma dell'adempimento che in un percorso di rinnovamento. C'è sempre il rischio che questi meccanismi vengano mortificati nelle loro potenzialità di utilizzo.

Il percorso che abbiamo di fronte è ancora lungo e ci permette di essere ottimisti. La verità è che se questa partita resta confinata nell'ambito della sola tecnica e sono solo i tecnici delle Regioni a parlarne con i tecnici delle amministrazioni centrali, i quali a loro volta ne parlano con i tecnici del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, non funziona, perché è stata pensata soprattutto in funzione dell'effetto reputazionale, proprio sulla base dell'esperienza che ha riguardato la programmazione 2000-2006.

Se c'è una responsabilità politica che si mette in gioco decidendo di scommettere sulla capacità di arrivare effettivamente a quel risultato, ci può essere un investimento adeguato da parte dell'amministrazione pub-

blica ed anche se non si possono cancellare tutte le carenze in un colpo solo, si lavora per quello scopo. Se questo investimento politico non c'è (e per ora su questa partita c'è ancora troppo silenzio), è evidente che il rischio è che continuiamo a lavorare alla gestione dei fondi per lo sviluppo con la collaborazione del circuito dei tecnici che continuano a crederci, chi più chi meno, ma quella dell'effetto reputazionale è una leva potente che venendo a mancare può precludere un esito all'altezza delle aspettative. Più in generale, questa è l'ulteriore dimostrazione di come ci troviamo a lavorare con una politica che ha la potenzialità di innescare un cambiamento che riguardi l'intera azione dell'amministrazione pubblica, perché con queste risorse, soprattutto al Sud, si finisce per finanziare ambiti di intervento molto ampi e diversificati: dalla ricerca all'innovazione, ai trasporti, all'acqua e ai rifiuti. È evidente che c'è un raggio d'azione tale da creare anche un rischio di dispersione, che benché oggi sia meno forte, tuttavia permane, perché nella fase di attuazione emergono sempre dei problemi. Se la leva della politica regionale, però, non si innesta su un terreno fertile, come emerge anche dai primi risultati sugli obiettivi di servizio, la sua azione rimane sterile. Oggi i programmi che hanno avuto i migliori risultati negli obiettivi di servizio o nelle politiche di coesione sono quelli che sono riusciti ad innestarsi su un percorso in parte già avviato o comunque in un'amministrazione recettiva, che è stata in grado di utilizzarli come una possibilità vera e di sviluppare anche delle capacità di adeguamento, che sono indubbiamente necessarie. Infine, la stessa Unione europea ha sempre sottolineato in tutti i suoi documenti come un miglioramento della capacità istituzionale (tecnica ed amministrativa) dell'amministrazione pubblica sia un requisito indispensabile per il successo di questa politica. Il Ministero ha avviato dei programmi dedicati di assistenza tecnica, uno cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che è affidato alla Direzione generale dei fondi strumentali comunitari del dipartimento per le politiche di sviluppo, l'altro dal Fondo sociale europeo, affidato al Ministero del lavoro, che hanno l'obiettivo di migliorare le capacità tecniche delle amministrazioni pubbliche e di favorire il dialogo interistituzionale; il rischio è che questi fondi vengano risucchiati dalla domanda di amministrazioni pubbliche, pressate da esigenze di copertura dei fabbisogni ordinari. Questo è un programma a servizio delle Regioni, per il tramite del supporto che dovrebbe essere assicurato dalle amministrazioni centrali; pertanto, si assegnano risorse a progetti, presentati dalle amministrazioni centrali, di assistenza tecnica alle Regioni che vengono negoziati insieme con la intermediazione del DPS.

Quest'anno era stato individuato un meccanismo che sembrava potesse imbrigliare questa partita, chiedendo alle amministrazioni centrali, come pre-condizione di accesso ai fondi, di presentare un programma di riorganizzazione, validato dal Dipartimento della funzione pubblica quale titolare della politica nazionale, e poi di presentare un progetto da finanziare con queste risorse per l'assistenza tecnica. Ciò per evitare che queste risorse vengano usate per sopperire alle carenze strutturali delle ammini-

strazioni, ma vengano effettivamente utilizzate per rafforzare quelle specifiche capacità tecniche e amministrative richieste dalle politiche di sviluppo.

È stato quindi promosso un contratto con le Regioni nel quale, da un lato, le stesse Regioni spesso hanno manifestato una scarsa consapevolezza su fabbisogni e capacità con l'assistenza offerta dalle amministrazioni centrali, incontrando difficoltà nel delineare una gerarchia delle priorità e nell'individuare i nodi effettivi da superare. Dall'altro lato, l'amministrazione centrale tende ad usare queste risorse, nella attuale generalizzata situazione di affaticamento finanziario, per sopperire ai buchi strutturali. Nonostante l'imbrigliamento consentito da questo meccanismo, onorare effettivamente questo percorso è ancora molto faticoso, i rischi di deriva nell'utilizzo di queste risorse in modo del tutto sostitutivo per sopperire a carenze ordinarie sono tuttora molto presenti.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa De Luca. Desidero presentarle i senatori che partecipano oggi a questo incontro: la senatrice Marinaro, capogruppo del Partito Democratico, il senatore Del Vecchio, la senatrice Fontana, la senatrice Contini e la senatrice Spadoni Urbani. La dottoressa De Luca ci ha fornito molte informazioni utili; del resto, ogni esperto di questa materia che viene audito nella nostra Commissione completa dei tasselli e ci da degli spunti di riflessione su quello che effettivamente succede dei fondi europei. Lascio ora la parola ai colleghi che desiderano porre delle domande alla dottoressa De Luca.

DEL VECCHIO *(PD)*. Ringrazio la dottoressa De Luca per la sua esposizione chiara che ha evidenziato ancora una volta come il nostro Paese, di fronte alle opportunità fornite dai fondi comunitari, molto spesso purtroppo sconti una impreparazione nell'approntamento e nella individuazione delle esigenze che potrebbero essere adeguatamente soddisfatte dai suddetti fondi. Uno degli aspetti che lei ha più volte sottolineato è l'incapacità o la difficoltà da parte delle strutture, che sono tante quante sono le Regioni, di produrre i progetti necessari per accedere a quei fondi; ha parlato addirittura di buchi strutturali, evidenziando come, molto spesso, con il trasferimento di una persona esperta si possono creare situazioni di crisi.

Comprendiamo perfettamente come questa situazione sia molto delicata e possa compromettere gli sforzi posti in atto per poter trarre il massimo vantaggio dai fondi comunitari. In questo quadro, ferma restando l'autonomia decisionale che le Regioni devono avere, perché conoscono la realtà locale e quindi sanno individuare i progetti più appropriati, si può prevedere una formazione del personale tecnico, che naturalmente sia gestita in maniera molto accorta dal centro, in maniera che quelle difficoltà che lei ha sottolineato possano essere superate? Credo che l'esperienza maturata da lei e dai suoi collaboratori, così come quella di tutti coloro che sono stati qui auditi, possa essere molto utile per fornire al personale interessato gli strumenti idonei per operare in maniera proficua. Sono del parere, infatti, che le responsabilità della formazione del perso-

nale debbano essere assunte dalle strutture centrali. Proprio quelle strutture che si trovano nell'impossibilità di mandare avanti i progetti necessari per la loro assenza o inadeguatezza. Vorrei sapere se lei ritiene sia ipotizzabile un'azione di questo genere.

MARINARO *(PD)*. Innanzitutto, ringrazio e saluto la dottoressa De Luca. Sono convinta che ad ogni audizione si aggiunga un tassello ad un mosaico composto da piccoli frammenti.

Nell'intervento della dottoressa De Luca ho colto, grazie alla mia esperienza nel settore e alla mia passione per la materia, il riferimento alle difficoltà che si incontrano non tanto nel tentativo di raggiungere i parametri europei (perché per far ciò basta avere un minimo di inventiva e si riesce a farlo) quanto per spesa e utilizzo dei fondi. Il problema sta nel lasciare traccia di tale investimento.

Il rapporto politico e culturale dell'Italia con l'Unione Europea e le sue politiche rimane ancora qualcosa di estraneo, che si aggiunge alle politiche nazionali, ma non ne è parte integrante (questo problema, tuttavia, non riguarda esclusivamente il nostro Paese, perché a questo stadio dell'integrazione europea credo si ponga per tutti). La dottoressa De Luca ha riferito che il problema non è soltanto rappresentato dall'addizionalità nazionale, che pur tuttavia esiste, ma dal fatto che questa è legata alle politiche di sostegno. Voglio aggiungere che tali politiche non risultano ancora di accompagnamento alle risorse e agli investimenti a livello europeo. È questo il punto e non si tratta di questioni tecniche, ma politiche e culturali. Dopo circa un ventennio dovrebbero essere maturi i tempi per operare un salto di qualità di natura politica nell'approccio con le istituzioni comunitarie. E non basta addestrare nuove leve perché tentativi in questo senso sono stati fatti in passato con il dottor Barca ed il Dipartimento e non hanno dato riscontro. Come abbiamo potuto constatare, il problema non è questo.

Certamente occorrono competenze, ma, come ci ha ricordato anche la dottoressa De Luca, occorre, ancor di più, un'amministrazione in grado di svolgere questo ruolo e questa funzione nella sua integrità e totalità, tanto a livello territoriale, che è poi quello destinato a dare attuazione a tutto ciò, quanto a livello centrale. Questo è ciò che ho percepito e spero di non sbagliare.

Trovo, peraltro, che tutti gli sforzi finalizzati ad un migliore utilizzo delle risorse da parte delle Regioni, sia pure introducendo meccanismi premiali o individuando *target* quantitativi, siano in qualche modo collegati alle grandi strategie europee, alle strategie di Lisbona, quindi alle grandi infrastrutture e ai servizi essenziali dei territori per i cittadini. Non vorrei però che tutto si esaurisse nella premialità. Tra l'altro, vorrei capire chi gode dei premi; certamente non le Regioni che ne hanno più bisogno (penso alle Regioni del Mezzogiorno).

Rispetto poi ai fondi 2000-2006 (spero di aver compreso bene), lei ha detto che non ci sono situazioni a rischio di perdite di risorse, cioè la situazione risulta piuttosto omogenea. A questo punto mi interessa sapere

qual è la situazione in Abruzzo e se, per caso, ci sono delle risorse non utilizzate che si pensa possano essere in qualche modo reintrodotte.

Infine, con riferimento al decreto per le zone terremotate, si fa un gran parlare di solidarietà e si chiedono contributi FAS con riferimento alle Regioni del Mezzogiorno. Lei non ritiene ipotizzabile un atto di solidarietà da parte di tutte le altre Regioni, a partire dalle Regioni del Nord? Esiste qualche elemento che lo impedisce, oppure, semplicemente non ci si è pensato?

DE LUCA. Se permettete, rispondo partendo dalle ultime domande, poiché, in realtà, sono argomenti per me più semplici da trattare.

Con riferimento al periodo 2000-2006, stando ai dati pervenuti fino al 28 febbraio, il grado di implementazione dell'Obiettivo 1 è pari a circa il 94 per cento. Tale percentuale vede un andamento migliore dei programmi nazionali e un andamento un po' peggiore di quelli regionali, ma è sempre stato così perché i programmi nazionali sono tematicamente più concentrati e meno complessi.

Quanto alla chiusura, non nutriamo particolari preoccupazioni. Sappiamo che una perdita fisiologica nei programmi cofinanziati dall'Unione Europea è un dato comune a tutti i Paesi; c'è sempre una piccola differenza rispetto al 100 per cento. Né ci sembra esistano situazioni macroscopiche. In ogni caso, il sistema di monitoraggio dà ampiamente conto delle Regioni o situazioni che sono più in ritardo. Il monitoraggio viene effettuato periodicamente, per cui, insieme alle Regioni e alle amministrazioni centrali, stiamo cercando di eliminare tutte le questioni che possono ostacolare la chiusura.

L'Obiettivo 2 registra un'implementazione di oltre il 100 per cento, ma va tenuto conto che si tratta di un risultato medio che nasconde risultati differenziati.

L'implementazione relativa all'Obiettivo 3, che riguarda programmi del Centro-Nord finanziati dal Fondo sociale europeo, si aggira intorno al 94-96 per cento e registra situazioni diverse. Anche in questo caso non siamo particolarmente preoccupati e speriamo non ci siano sorprese dell'ultimo momento.

Quanto all'Abruzzo, ha ottenuto la proroga richiesta sul 2000-2006. Il Ministro ha avanzato una richiesta di proroga al Commissario Hubner in considerazione del fatto che i Regolamenti prevedono che in circostanze particolari si possano concedere dilazioni dei termini. La proroga quindi è già stata ottenuta per il programma FERS, mentre arriverà a breve quella relativa al programma INTERREG e ai programmi FSE e FEOGA. Vi era ancora una piccola quantità di risorse da spendere; ora abbiamo un margine più ampio di azione. Il problema fondamentale è che il terremoto in Abruzzo non solo ha ingenerato una catastrofe di enormi proporzioni, ma ha anche colpito il capoluogo della Regione e i suoi uffici amministrativi, che non sono più in condizioni di operare o, per lo meno, non lo sono stati per un lungo periodo. Solamente adesso hanno parzialmente risanato

la loro attività e per lo più in condizioni precarie e di fortuna. Vi è quindi anche un problema di capacità effettiva degli uffici.

Ci siamo inoltre attivati per chiedere, oltre alla proroga, ove ne ricorresse la necessità, una sospensione dell'applicazione della regola del disimpegno automatico al 31 dicembre 2009 per evitare che in un contesto simile si perdessero risorse. Infatti, da un lato dobbiamo perseguire l'obiettivo di massimizzare tutte le risorse disponibili (parlerò poi dell'aspetto della solidarietà) e, dall'altro, dobbiamo operare anche in termini di *fine tuning* sui programmi 2007-2013. Stiamo già lavorando con la Commissione europea e la Regione Abruzzo per capire che cosa sia possibile cambiare, con una modesta riprogrammazione, per meglio focalizzare il programma sull'attività di ricostruzione, ma anche sugli obiettivi di rilancio economico e sociale. Infatti, non si tratta esclusivamente di rimettere in piedi le condizioni minime (questo è un compito di cui solo in parte questi programmi possono farsi carico), ma di evitare che si disperdano le potenzialità di sviluppo. Nell'area del cratere è stato azzerato un sistema produttivo o, almeno, sta soffrendo molto, e sono stati annientati l'artigianato, il commercio e il sistema turistico locale. Alcune imprese già erano gravate da una fase di crisi e quelle localizzate in quel bacino ora pagano anche le conseguenze del terremoto.

Il programma FESR è totalmente vocato all'innovazione, ma questa è la natura comune di tutti i programmi europei e, in particolare, dell'obiettivo competitività del Centro-Nord; ma vi è anche un aspetto interessante, perché questo programma può essere utilizzato per interventi di riassetto territoriale, oltre che per migliorare la capacità di gestire i rischi naturali e prevenire ulteriori rischi. È stata anche recentemente approvata una modifica del regolamento del FERS che consente di intervenire anche nell'edilizia privata, ma solo con finalità di coesione sociale per interventi di efficientamento energetico: è un piccolo aiuto, ma può servire a qualificare ulteriormente l'intervento di ricostruzione. Con lo stesso programma si può invece intervenire sul patrimonio culturale e architettonico.

Abbiamo inoltre pensato ad un contributo di solidarietà innanzitutto da parte delle altre Regioni dell'obiettivo Competitività perché ciò non implica una modifica dei Regolamenti comunitari. Serve una decisione comunitaria, e la Commissione europea non è ostile a tale ipotesi, per rafforzare la dotazione finanziaria dell'Abruzzo. Vi è poi anche l'ipotesi di un contributo di solidarietà esteso a tutte le Regioni e che coinvolga anche l'obiettivo Convergenza. In tal caso, l'ostacolo che abbiamo di fronte è piuttosto rilevante, perché occorrerebbe modificare il Regolamento comunitario ed è una decisione che spetta al Consiglio europeo, previo parere conforme del Parlamento europeo. Servirebbe, infatti, un travaso di risorse dall'obiettivo Convergenza all'obiettivo Competitività. Si modificherebbe inoltre un'alterazione di uno dei principi fondamentali della politica di coesione, e si potrebbero incontrare difficoltà nel negoziato con gli altri Stati. Stiamo parlando infatti di un accordo a 27 Stati. La nostra preoccupazione è che con una richiesta di modifica del Regolamento si possa aprire il cosiddetto vaso di Pandora. Tuttavia, con la Commissione euro-

pea abbiamo cominciato a ragionare anche in questi termini, perché non dobbiamo lasciare nulla di intentato per massimizzare le risorse. Questa può essere una strada importante per canalizzare le risorse.

Non credo che il tema di fondo sia la formazione, perché ne è stata fatta tanta e questi fondi lo consentono, ma forse va fatta meglio. C'è sempre da migliorare nelle attività formative. È indubbiamente possibile migliorare fortemente l'attività di formazione, anche dell'amministrazione pubblica, che in ogni caso viene fatta ed è stata fatta molto in passato.

A mio avviso, alcuni strumenti potrebbero essere resi più efficaci, come lo scambio di esperienze. Abbiamo promosso alcuni gemellaggi tra le Regioni su temi specifici: ad esempio, il Parco delle Cinque Terre ha stretto un gemellaggio con il Parco delle Madonie nella gestione e programmazione degli interventi sul parco. Ve ne sono altri: l'ASTER, che è la struttura che segue le politiche di innovazione nella Regione Emilia Romagna, ha effettuato un gemellaggio di successo con la Sicilia. Anche la Campania ha un gemellaggio con la Sicilia, perché i gemellaggi non sono mai solo tra Centro-Nord e Sud, ma talvolta anche tra Regioni del Sud e altre volte ancora è il Sud che trasmette la sua esperienza al Centro-Nord. Questa è una modalità molto interessante e promettente.

Tuttavia, il problema forse più forte sta nell'atteggiamento culturale dell'amministrazione nel suo complesso e dei suoi funzionari, perché siamo in presenza di una tempistica di attuazione che è data e immodificabile: se non si raggiunge un determinato *target* di spesa, l'Italia perde soldi. Vi è quindi una tensione fortissima sulle quantità e questo ha comunque permesso di conseguire dei risultati. Il problema è che spesso con ciò si è oscurato l'aspetto dell'efficacia, la natura del risultato stenta a farsi strada.

Vi sono poi le regole di programmazione e di atuazione. Prima di presentare un programma, esso deve aver esperito una valutazione *ex ante*, deve aver sostenuto un negoziato con la Commissione europea (che francamente talvolta è disarmante anche ai nostri occhi, perché a livello comunitario c'è un livello di burocratizzazione spaventoso), ma tutto ciò ancora oggi costituisce un'occasione – anche se è sicuramente spesso sprecata da parte della Commissione – nella quale siamo costretti a parlare di strategia, del merito degli interventi e dell'ordine delle priorità. La questione della concentrazione delle risorse non è semplice, perché anche se tecnicamente si trova una soluzione, bisogna poi sostenere politicamente che le risorse vanno solo ad un pezzo del territorio e non a tutto, che si concentrano su alcune linee di politica e non su altre, dinanzi ad una pressione che può essere abbastanza forte.

Se questo non è il modo di agire ordinario dell'amministrazione, ogni volta è come dover scavalcare un muro: la sensazione che abbiamo non è quella di percorrere una strada assieme alle amministrazioni, ma nonostante le amministrazioni. Questo, a mio avviso, è il quadro della situazione. È un problema più generale che riguarda l'approccio culturale.

Le capacità tecniche non devono essere create per il programma dei fondi strutturali, ma qualsiasi amministrazione dovrebbe disporre di tec-

nici in grado di fare progetti e dovrebbe avere capacità di valutazione e di misurazione del grado di conseguimento degli obiettivi, al fine di riallineare e rifasare di volta in volta l'azione del settore pubblico. Sembra invece, ancora oggi, che questo sia un requisito richiesto solo al settore della gestione dei fondi comunitari, come se si trattasse di un mondo a parte. Parlare dei risultati richiederebbe molto tempo e del resto ne avete già parlato, ma devo dire che la comunicazione non rende giustizia del fatto che invece molte trasformazioni siano accadute, anche nello stesso Mezzogiorno, che spesso è dipinto con un solo colore. Un forte peso lo ha il fatto che le risorse europee in realtà sono state utilizzate come totalmente sostitutive di quelle ordinarie.

PRESIDENTE. È proprio questo il punto a cui volevo arrivare. La tentazione, o forse è qualcosa di più di una tentazione, di usare i fondi strutturali come sostitutivi e non come aggiuntivi a quelli di provenienza nazionale è veramente forte anche nel nostro Paese, come peraltro – non dobbiamo nascondercelo – anche in altri Paesi europei, anche in alcuni dove apparentemente ci sono state delle *performance* meravigliose, come l'Irlanda o la Spagna. Mi ha molto colpita una osservazione che lei ha fatto a proposito di un comportamento della pubblica amministrazione che sembra più finalizzato ad assolvere ad un adempimento che a realizzare un rinnovamento e credo che questo sia un problema non solo legato ai fondi europei: penso all'esempio della direttrice scolastica o del preside di scuola che non fanno nulla che non sia indicato in una circolare del Ministero. Se ho capito bene, c'è una tendenza a comportarsi in questo modo anche negli altri ambiti. Addirittura, si è spesso avuta l'impressione che, specialmente negli anni passati (mi ha fatto molto piacere sentire che non è più così), si sono perse occasioni di utilizzo dei fondi europei per paura dei controlli, perché è vero che i controlli europei sono molto stringenti e burocratizzati, ma è altrettanto vero che le nostre amministrazioni non sono abituate, non solo nella gestione dei fondi strutturali, ma nemmeno nell'assolvimento dell'ordinaria amministrazione, a procedure di controllo, che continuano ad essere, ahimè, considerate un *optional*: nelle amministrazioni esistono gli uffici per il controllo di gestione, ma mi pare di aver capito che questo controllo, piuttosto che per intervenire e risolvere dei malfunzionamenti, viene effettuato soltanto per assolvere ad un adempimento burocratico.

Anche in occasione della recente presentazione della relazione annuale della Corte dei conti europea, cui ho partecipato, è stato ammesso che c'è un livello di burocratizzazione e una quantità di regole e di meccanismi talmente complicati da rendere estremamente facile sbagliare e conseguentemente incorrere in sanzioni. Lei può confermare queste mie impressioni?

SPADONI URBANI *(PdL)*. Vorrei rilevare che nell'Italia centrale si riesce a spendere e perfino a recuperare molti finanziamenti che nel Sud non vengono spesi e che dovrebbero altrimenti essere resi e ripartiti fra gli

altri Stati membri dell'Unione europea; in questo senso, i nostri amministratori sono abbastanza bravi a cercare di rientrare in questo riparto per ottenere più risorse. Quello che però ho potuto constatare è che quei pochi punti di PIL che ne guadagna l'economia locale sono quasi nulla: su una somma immensa di risorse spese attraverso le varie misure comunitarie, il ritorno economico per la Regione è assai misero. È vero, come diceva il senatore Del Vecchio, che c'è la necessità di dotare di maggiore capacità pratica chi gestisce i fondi, ma credo servano soprattutto qualità e capacità di programmazione e di precisa individuazione della direzione che si vuol dare alla propria Regione da parte della classe politica, perché a volte si fanno delle scelte, ad esempio nei piani rurali, che servono solamente a creare clientele: basti pensare che i giovani agricoltori che hanno l'agricoltura come prima occupazione ottengono somme a fondo perduto e magari le utilizzano per acquistare un'automobile o per pagarsi l'università. Fortunatamente, l'Europa controlla che questi fondi vengano utilizzati per lo scopo cui sono destinati e se così non è interrompe la loro erogazione.

Come ha detto la Presidente, credo sia una questione di cultura: le somme erogate dall'Unione europea sono risorse italiane, non si tratta di beneficenza da parte dell'Europa, per cui bisogna acquisire una buona cultura di che cosa significhi stare in Europa e cercare di starci seriamente; tempo fa ho rappresentato il Senato in Europa in occasione degli incontri sulla crisi economico-finanziaria ed ho constatato che ogni esponente di ciascun Paese si limitava a tirare l'acqua al proprio mulino. Credo ci debba essere un maggiore coordinamento fra i piani europei sulle disponibilità che i Paesi possono scegliere e quelli regionali, che devono stare all'interno delle scelte fatte dalla Nazione e che si debbano conoscere meglio le reali necessità di ciascuno per procurare un reale sviluppo, altrimenti l'erogazione di questi fondi si trasforma in una distribuzione a pioggia. Faccio un altro esempio, di cui sono stata testimone diretta: vi sono dei fondi per la costruzione di capannoni industriali che ammontano al 40 per cento dell'investimento totale di 6 miliardi, ma poche imprese utilizzano quei fondi aggiungendo di tasca propria i restanti 4 miliardi; accade quindi che alcuni assessori regionali offrano denaro agli imprenditori perché facciano quegli investimenti. Mi domando se l'Europa serva a questo e se sia utile.

DE LUCA. Non c'è dubbio che questa specifica cultura del controllo, che è stata importata in Italia a seguito della partecipazione ai programmi comunitari, ha determinato anche in questo caso, almeno in un primo, ancorché lungo periodo, un positivo cambiamento, nel senso che ha certamente modernizzato e rafforzato l'azione dell'amministrazione, ma oggi credo che si sia caduti nel quadrante opposto e che il sistema europeo dei controlli sia completamente degenerato, non tanto per come funziona, ma perché sta oscurando qualsiasi discussione sul merito. Il controllo amministrativo di regolarità contabile sopravanza qualsiasi discussione sul controllo dei risultati: non si parla di controlli di gestione o di valutazione dei risultati, ma si parla solo di conformità. Questo è un tema oggi molto

attuale nel dibattito tra gli Stati membri ed anche all'interno delle ipotesi già oggi in discussione di riforma della politica di coesione. Vi sono alcune Regioni ed amministrazioni che subiscono una serie continua di controlli, fra quelli della Corte dei conti europea e quelli delle Direzioni di *audit* della Commissione europea. L'interlocuzione con la Commissione europea, tra l'altro, poiché questi controlli innescano un procedimento di *audit* che include deduzioni, controdeduzioni, contestazioni ed argomentazioni, non è affatto scorrevole. Occorre anche considerare che la programmazione comunitaria tocca vari ambiti e la normativa di riferimento è molto diversificata. Esistono, infatti, norme orizzontali e norme specifiche settoriali, norme comunitarie, nazionali e regionali. Evidentemente, quindi esiste anche un problema legato alle professionalità al riguardo.

Tuttavia, se la politica di sviluppo deve essere decentrata, come è richiesto da una politica territoriale, che lo sia davvero. Non abbiamo bisogno che una Commissione europea controlli fino all'ultima moneta come sono state spese le risorse concesse, perché ormai lo Stato si deve e si può attrezzare. Come valore aggiunto, dalla nostra partecipazione in Europa preferiremmo ricevere una maggiore spinta a controllare i nostri risultati, visto che non siamo abituati a rispondere. È questo il punto.

È stato chiesto poi se notiamo risultati in termini di PIL. Ritengo che soprattutto nelle Regioni fuori dal Mezzogiorno, quindi dove la partita finanziaria è decisamente più modesta e – relativamente parlando – anche abbastanza contenuta rispetto alla dimensione delle risorse distribuite ai territori, non si possa pensare che queste risorse da sole facciano conseguire incrementi di PIL, oppure, guardando al caso del Sud, determinare dei processi di convergenza rilevanti a livello macro. Non dobbiamo dimenticare che comunque stiamo parlando di risorse che, per quanto rilevanti (anche se i dati ci dicono, per esempio, che al Sud non lo sono poi così tanto), proprio perché sostitutive, alla fine rischiano di non produrre impatti macro di rilievo. Al riguardo, è interessante il calcolo delle risorse di cui ogni cittadino, *pro capite,* gode in termini di beni e servizi e il confronto dei dati relativi al Nord e al Sud. Anche questi sono dati che pubblichiamo nel Rapporto annuale, che confutano molti luoghi comuni. Tuttavia, con tutta probabilità è la stessa idea a monte di pensare tali risorse come capaci di determinare quel tipo di impatto che è fuorviante. Ma ciò non deve assolutamente oscurare ciò che invece è evidente e cioè che un contributo lo possono e lo devono dare. Se poi non vediamo risultati in termini di PIL, soprattutto in una certa Regione del Centro (come mi sembrava si dicesse), è perché credo sia abbastanza difficile, nella logica dei numeri, trovare una correlazione, anche perché vi è un problema di correlazione tra l'agire di queste risorse e quello che fa tutto il resto. Quindi se non c'è un obiettivo comune e non si converge effettivamente verso quell'obiettivo gli effetti di spiazzamento, piuttosto che di diversione, possono essere molto rilevanti.

CONTINI *(PdL)*. Ogni volta che parliamo di questo tema ci sentiamo frustrati e credo che voi siate i primi ad esserlo. Ma lo sono anch'io, perché mi dispiace sapere che l'Italia pensa sempre all'emergenza o a politiche per mandare avanti questi progetti. Per una volta voglio essere positiva e pensare, immaginare l'istituzione di una qualsiasi organizzazione (un ente, un osservatorio, un comitato) che abbia un legame stretto con voi e che sia in grado, da una parte, di aiutare le Regioni che sono in ritardo e non rispondono alle vostre sollecitazioni e che, dall'altra, possa garantire un supporto tecnico per concludere i progetti o presentarli in tempo, visto che si è detto che non ci sono funzionari abbastanza preparati, magari proprio perché sono stati trasferiti in altra sede o all'estero.

La nostra Commissione poi, considerati i poteri che gli sono riconosciuti e l'alto valore delle persone che la compongono (la nostra, come quella della Camera dei deputati), potrebbe rappresentare una sorta di faro, un allarme per le Regioni che sono in ritardo, ma anche un aiuto. Dovremmo, insomma, renderci utili per evitare che Regioni, pur meritevoli, perdano delle occasioni.

Inoltre, chiedo a voi di farci sapere in che modo possiamo coadiuvarvi, oltre che ascoltarvi, se cioè è possibile immaginare soluzioni per collaborare fattivamente.

DE LUCA. Naturalmente, tengo a precisare che più si alza l'attenzione su questa politica meglio è per la stessa politica, ma anche per noi.

Quindi, se è possibile ipotizzare un investimento di qualsiasi tipo, se – come si è detto – si intende accendere un faro, se viene tenuto acceso, anziché accenderlo solo nei momenti topici, noi non possiamo che esserne lieti. Questo deve essere un progetto del Paese, altrimenti non funziona.

Fatta questa premessa, le soluzioni possono essere infinite. Alcune sono già state messe in pratica e hanno dato dimostrazione di aver operato bene, altre sono previste, ma non sono ancora operative (si pensi al Comitato nazionale di accompagnamento del QSN previsto che non si è ancora mai riunito). Le soluzioni che si possono ipotizzare sono molte: alcune vedono protagonista l'amministrazione, altre la tecnica, altre ancora la politica, ma sono tutte assolutamente necessarie, anzi, dal mio punto di vista, indispensabili. Quindi, ben vengano.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa De Luca per il prezioso contributo apportato ai nostri lavori.

Mi auguro che la sintesi dei nostri lavori in futuro possa davvero rappresentare per il nostro Paese un faro potentissimo per la politica e, in particolare, per la politica dei fondi europei ed un richiamo perché personalmente ho sempre l'impressione che l'Italia sia poco concentrata sull'Europa.

Riguardo l'Europa credo si possa essere favorevoli, o magari dubitativi, ma poiché l'Europa esiste e ha delle regole del gioco che vanno rispettate, tanto vale che impariamo a giocare.

Rinnovo, dunque, i ringraziamenti alla dottoressa De Luca e dichiaro conclusa l'odierna audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,20.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 9

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

45ª seduta: martedì 19 maggio 2009

Presidenza della presidente BOLDI

I N D I C E

Audizione del capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico, Aldo Mancurti

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 147, 154
SANTINI *(PdL)* 152, 153, 154
* *MANCURTI* . . . . . *Pag.* 147, 152, 153 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ingegner Aldo Mancurti, Capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico.

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico, Aldo Mancurti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 13 maggio 2009.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del Capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico, ingegner Mancurti, al quale diamo il benvenuto, ringraziandolo per la disponibilità.

MANCURTI. Signora Presidente, nel ringraziare la Commissione dell'invito, mi scuso con tutti voi per non essere intervenuto prima, anche se, come sapete, ciò è dipeso da motivi personali ai quali non ho potuto derogare.

Innanzitutto credo di dover accennare brevemente agli interventi di coloro che mi hanno preceduto e, in particolare, alle due audizioni del professor Barca, il quale ha ricoperto tra l'altro l'incarico di Capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, quando il Dipartimento dipendeva ancora dal Ministero dell'economia e delle finanze. Infatti, è solo dal 2006 che il Dipartimento, di cui sono a capo dall'agosto scorso, è passato sotto l'egida del Ministero dello sviluppo economico.

Penso che il professor Barca sia stato molto esaustivo nel delineare le origini e i presupposti della politica di coesione, essendo stato peraltro uno dei primi ad occuparsi dell'argomento. Dunque, se la Commissione è d'accordo, non mi soffermerei né su questi temi né su quello relativo al rapporto tra le amministrazioni centrali, gli enti locali e la titolarità sui programmi.

La scorsa settimana avete audito anche la dottoressa De Luca, che è a capo di una delle tre direzioni generali che compongono l'architettura del

Dipartimento che ho l'onore di dirigere. Da quanto la stessa dottoressa mi ha riferito il giorno successivo a quello dell'audizione, mentre eravamo in viaggio insieme per l'Abruzzo, mi risulta che il suo intervento si sia concentrato più che altro sull'impianto della programmazione, sulle relative criticità e sulla complessità delle politiche regionali.

Da parte mia, vorrei confermare oggi in questa sede la validità e l'attualità della nuova politica comunitaria scelta nell'ambito del quadro strategico nazionale, anche in considerazione dell'attuazione del federalismo fiscale, che sicuramente apre nuovi scenari.

Vorrei poi sottolineare (è una verifica che viene dal campo) che gli strumenti di *governance* multilivello, che abbiamo adottato e ormai consolidato tra Stato e Regioni, mantengono inalterata la loro utilità, anche se devo dire, ad onor del vero, che qualche affinamento secondo noi è ancora possibile, e su questo stiamo lavorando.

C'è comunque un dato di fatto: ci siamo occupati molto della programmazione dei fondi comunitari e quando dico questo mi riferisco soprattutto agli attori principali, vale a dire alle amministrazioni centrali e regionali. Vorrei partire proprio da questo punto. A mio avviso i programmi sono ben definiti e le linee d'intervento, nonché le strategie, sono abbastanza ben individuate. Pertanto, se mi è consentito, in questo mio intervento vorrei concentrare l'attenzione su quanto ci attende, cioè sulla necessità di lavorare a valle della programmazione, anche se questa espressione è impropria e inesatta perché, in verità, il lavoro, che deve essere svolto a tutto tondo, ha ricadute sulla stessa programmazione. In particolare, è necessario occuparci soprattutto della celere attuazione delle risorse e della qualità della spesa.

Più specificamente, l'obiettivo del nostro lavoro non è rappresentato soltanto dalle risorse perdute e non assegnate dall'Europa, ma anche dalla necessità di riservare attenzione alla scelta degli interventi e al rispetto di tale scelta.

Di contro, la qualità della spesa non può che essere associata al sistema di valutazione della stessa spesa, che è consolidato, attesa l'intensa attività che il Dipartimento ha svolto in tal senso. Come sapete, infatti, nel Dipartimento esiste un apposito nucleo costituito da una unità di valutazione e una unità di verifica. Nella fase iniziale di predisposizione dei programmi ha lavorato con maggiore attenzione, alacrità ed intensità, l'unità di valutazione, che è collegata alla rete dei nuclei di valutazione presenti all'interno delle strutture centrali e regionali. Penso però che chi mi ha preceduto vi abbia già parlato di questa architettura istituzionale. In generale, comunque, credo che sia stato fin qui svolto un buon lavoro.

Nel tentativo di dare un senso concreto alla mia presenza qui oggi, mi preme rilevare che è stato individuato con certezza il quadro entro cui operare e sono stati approvati i relativi strumenti, vale a dire i programmi operativi nazionali, regionali e interregionali. In particolare, in questo momento stiamo concentrando l'attività del Dipartimento soprattutto sulla fase di accelerazione dei programmi di spesa e sulla concentrazione della stessa. Secondo me, oltre a quanto ha fatto finora, il Diparti-

mento potrebbe fornire anche degli strumenti, sui quali mi soffermerò in seguito, e una diversa politica di accompagnamento della spesa.

Se mi è consentito, vorrei fare una breve digressione. Sono arrivato al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione nel 2004, dopo un'esperienza ultraventennale nel settore dell'amministrazione delle opere pubbliche, anzi, credo di essere stato scelto proprio per questo *skill* professionale. Forte dell'esperienza acquisita, peraltro, quasi interamente fuori Roma (in Campania, in Sardegna, in Sicilia, cioè in terre dove spesso è complicato attuare lavori pubblici), quando fui nominato coordinatore dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER), compresi che tale Unità, intesa come soggetto esclusivamente ispettivo, non era in grado di esprimere pienamente la sua potenzialità, limitandosi soltanto a verificare e registrare in modo pedissequo quanto accadeva, senza porsi invece come struttura di accompagnamento. Per prima cosa, allora, misi mano alla riorganizzazione di tale Unità creando tre aree, tra cui un'area statistica che è molto forte. Grazie a quest'area siamo riusciti ad ottenere risultati buonissimi, che confluiranno nella definizione di alcuni strumenti, che stiamo affinando e tarando e che già abbiamo iniziato ad utilizzare per verificare l'attuazione della spesa.

Accanto a quest'area, ne è stata prevista un'altra che si occupa propriamente di accompagnamento della spesa ed è composta da uno *staff* di tecnici con il compito di fare sopralluoghi e di affiancare le amministrazioni attuatrici. Mi riferisco alle Regioni ma, soprattutto, agli enti locali (si pensi, ad esempio, al piccolo Comune che si trova ad operare spesso anche in assenza di un ufficio tecnico). Questa struttura, che conta al suo interno una trentina di professionalità per la maggior parte tecniche, ha cominciato questa attività di accompagnamento attraverso l'organizzazione di incontri, riunioni, creando un clima di fiducia con le altre amministrazioni che oggi ci convocano in sede di Conferenza dei servizi per la risoluzione di problemi di valutazione di impatto ambientale. La casistica è varia. A mio avviso, si tratta di un'attività quanto mai opportuna, poiché il momento dell'accompagnamento della spesa, se ben attuato, costituisce la fondamentale precondizione per assicurare l'accelerazione dei procedimenti, esaminare le criticità che vengono sottoposte, cercare di affrontare insieme le soluzioni, far parlare le amministrazioni e i vari livelli istituzionali, giacché talvolta il dialogo non è così scontato. Devo ammettere di aver verificato come il continuo e metodico confronto con i soggetti attuatori abbia accelerato la spesa e, soprattutto, facilitato la risoluzione dei problemi e, conseguentemente, l'attuazione degli interventi.

Questa è in sintesi l'attività sul campo.

Dovevamo migliorare poi, cercando di rafforzarci, la nostra capacità di previsione sugli investimenti, in particolare su quelli infrastrutturali. Data anche la mia ultima esperienza come provveditore alle opere pubbliche in Sicilia, devo dire che i tempi di attuazione delle opere pubbliche in Italia sono, come è noto, al di sopra delle medie normalmente registrate. Come emerge nell'ultimo rapporto inoltrato al Parlamento dal ministro Scajola, che è già disponibile sul nostro sito (si sta adesso affinando la

versione definitiva presso il Poligrafico dello Stato), abbiamo concentrato la nostra attenzione su un *set* di informazioni, che erano a nostra disposizione, riguardanti investimenti da noi seguiti direttamente. Entrando in altre banche-dati (principalmente in quella dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, con la quale abbiamo stipulato una convenzione, essendo la matrice più grande che comprende anche l'intero settore delle opere pubbliche), immettendo i dati acquisiti e facendoli elaborare dal nostro sistema di previsioni di spesa per gli investimenti pubblici, abbiamo osservato alcuni aspetti che ci portano ad ammettere che da questo sistema di previsione potremmo aspettarci qualche risultato migliore. Possiamo dunque dare qualche suggerimento utile alle amministrazioni e ai grandi enti attuatori.

Questo sistema può essere utilizzato sia per interventi in corso di attuazione sia, soprattutto, per simulare scenari di spesa. Ciò è possibile delineando e ipotizzando le possibili caratteristiche degli interventi. Prevedendo le potenziali problematiche, come facciamo in linea di massima con i conti pubblici territoriali (tema che credo sia stato già trattato in altre audizioni), potremmo anticipare le criticità ed eventualmente programmare nuovamente in modo più efficace sia gli interventi sia i flussi di cassa. Un altro aspetto molto importante, collegato all'attuazione degli investimenti, è quello della previsione della cassa che, come sapete, non sempre è correlata alla competenza, ragion per cui vogliamo evitare che coloro che hanno realizzato lavori, opere e interventi, restino senza le risorse di loro spettanza.

Oltre che in concretezza, abbiamo lavorato anche un po' di fantasia e abbiamo realizzato un cruscotto interattivo per la stima della durata di tutte le fasi degli interventi di un investimento pubblico. Non dico che siamo orgogliosi di questo strumento, perché forse quest'espressione è inappropriata, rilevo però come esso abbia preso parecchio tempo della nostra attività e possa anche essere molto utile. Chiaramente, tale strumento non può funzionare da solo ma deve essere abbinato sul campo a una serie di attività ispettive, di verifica, di accompagnamento e lavorare insieme agli altri strumenti di cui ho parlato. Cerco di spiegare in maniera sintetica come funziona questo meccanismo, fermo restando che conto, Presidente, di farle avere una pubblicazione specifica su questo cruscotto che al momento abbiamo ritenuto di battezzare «V» come visto.

Lo strumento si basa sulle durate osservate già nella banca-dati delle cinque fasi principali: preliminare, progettazione, definitiva, esecutiva, aggiudicazione ed esecuzione dei lavori, ovvero di tutto il percorso classico nella realizzazione di un'opera pubblica. Il sistema fornisce un valore medio previsto per la durata di ciascuna delle fasi, naturalmente in funzione della caratteristica dell'intervento e del contesto territoriale dove lo stesso intervento viene localizzato. Al valore medio di questa serie di dati è associato un intervallo di normalità in cui tale valore ricade. All'interno di questo intervallo le durate delle fasi si possono ritenere fisiologiche, quindi accettabili dal sistema in relazione alle caratteristiche degli interventi: l'area, il tipo di opera (se è un intervento di opera idraulica, stra-

dale), la Regione in cui verrà realizzata, l'amministrazione che la deve eseguire; il tutto attraverso l'enucleazione di un valore *benchmark*, che definisce i tempi medi di attuazione dei progetti accettabili per l'Italia.

Certamente questo non è il punto di arrivo ma di partenza, ci serve però per supervisionare i progetti che le amministrazioni ci propongono. Ciò non vuole dire che otto anni non siano un termine accettabile, ma da più parti si sa che in Italia la durata media di un intervento infrastrutturale di importanti dimensioni è superiore a 11 anni, e questo ci porta quasi sempre fuori dai cicli di programmazione legati al meccanismo comunitario, costringendo qualche volta le amministrazioni a scegliere interventi meno qualificanti, nella consapevolezza del rischio di non poter impegnare le risorse che, per essere rendicontate, sono legate al ciclo «sette anni più due». Peraltro, il rimprovero che ci viene mosso, secondo il quale i nostri programmi non sempre contengono grandi progetti, ha trovato una sua ragione d'essere proprio nel termine medio di attuazione dei progetti nel nostro Paese.

Il sistema, comunque, serve anche ad allertarci su tutti gli interventi che non rispettano la previsione di spesa prefissata, così consentendoci di intervenire immediatamente, di confrontarci con gli enti attuatori e di chiedere ad essi di incrementare ulteriormente tutte le attività necessarie per porre rimedio alle criticità segnalate.

È questo lo sforzo maggiore che sul piano amministrativo e istituzionale il Dipartimento sta compiendo oggi, tenendo conto anche degli indirizzi politici contenuti nella legge n. 133 del 2008 (cioè la legge di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, quello per intenderci dei famosi articoli 6-*quater,* 6-*quinquies* e 6-*sexies*, che ci chiedevano la concentrazione), ma soprattutto nella legge n. 2 del 2009 (la legge di conversione del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185).

È chiaro che l'attenzione sarà rivolta principalmente ai grandi progetti infrastrutturali contenuti nei programmi comunitari, e non solo, perché il Dipartimento ha al suo interno la direzione che si occupa del Fondo aree sottoutilizzate (FAS), quindi la direzione generale della relativa politica nazionale e regionale.

Predisporremo dunque un sistema di controllo molto efficace sui grandi progetti; in particolare, nel caso della programmazione FAS si parla di «azioni cardine». Al riguardo devo rilevare – anche sulla base dell'esperienza acquisita in quest'ultima direzione, che all'epoca si chiamava delle intese – che molto spesso in passato si registravano, all'interno degli accordi di programma-quadro, interventi finanziati in maniera mista, cioè contemporaneamente con risorse nazionali, comunitarie e regionali, provenienti soprattutto dai grandi investitori ed attuatori di opere pubbliche. Per quanto riguarda le amministrazioni centrali, mi riferisco al Ministero delle infrastrutture, al Ministero dell'ambiente e a quello dei beni culturali, per alcuni settori, ma in particolare a RFI, ANAS, ENAV e ENAC. Anche rispetto a questi accordi di programma – che sopravvivranno nella nuova programmazione, ma esclusivamente per gli interventi di maggiore consistenza – attueremo certamente una politica di controlli.

Ringraziandovi per l'attenzione, sono pronto a rispondere alle vostre domande, soffermandomi anche sulla fase attuativa che, al terzo anno di programmazione, dovrebbe essere ormai quella attuale.

SANTINI *(PdL).* Signora Presidente, sono particolarmente grato al dottor Mancurti per il suo contributo e per averci fatto capire, anche attraverso il richiamo alle precedenti audizioni, che in questa materia nulla nasce per caso e che nessun intervento avviene mai in maniera estemporanea.

Come risulta chiaramente dalle premesse dell'indagine che la nostra Commissione sta svolgendo, è nostra intenzione offrire un aiuto al cittadino italiano per comprendere due fondamentali aspetti.

Innanzitutto, se è vero – come purtroppo è – che in passato i fondi strutturali non sono stati impiegati in maniera globale ed oculata, soprattutto nelle zone in cui sarebbero stati più necessari (mi riferisco in particolare al Meridione), bisogna capire cosa è mancato perché vi fosse un'interpretazione corretta e un impiego totale di quella grande massa di risorse che, grazie all'Obiettivo 1, era destinata al Meridione in misura maggiore rispetto ad altre parti del Paese.

Come lei ha detto, ingegner Mancurti, i programmi ormai sono chiari, le linee di intervento collaudate e le strategie perfezionate e definite; teoricamente avete spianato quindi un'autostrada sulla quale le Regioni, che sono le principali interlocutrici di questo tipo di interventi, dovrebbero avviarsi. Le chiedo allora come mai ancora oggi a fronte di Regioni velocissime, anche a rischio di autovelox (penso alle solite Regioni virtuose: il Trentino Alto Adige da cui provengo, l'Emilia Romagna che è sempre stata tra le primissime, la Lombardia, il Veneto), per altre non si registra lo stesso andamento. Come mai alcune Regioni hanno capito che c'è una strada percorribile ed altre no? Mi dicono che ancora oggi nel Meridione si fa fatica ad avere una corretta informazione e le consulenze necessarie: è realmente così?

MANCURTI. Senatore Santini, è inutile negare che quanto lei ha detto corrisponde al vero, come credo sia stato sottolineato anche dalla collega De Luca nel corso della precedente seduta.

In particolare, in una prima fase la programmazione non è partita e questo è valso per tutte le amministrazioni, tra cui anche quelle centrali titolari di programmi nazionali di ingente rilevanza economica. Ciò è dipeso dal fatto che la complessità delle procedure in questo ciclo di programmazione è stata, per così dire, maggiore di quella che ha caratterizzato il ciclo precedente. C'è stata quindi una debolezza strutturale del sistema, per cui le procedure si sono perfezionate soltanto nell'estate dello scorso anno; non si è trattato di un ritardo solo italiano e su questo, senatore Santini, posso rassicurarla: è stato un ritardo globale che si è registrato anche in altre Nazioni.

In ogni caso le procedure ormai ci sono e siamo nella condizione di poter cominciare ad immettere nel sistema – che è poi quello di rendicon-

tazione esistente presso l'IGRUE – anche le spese già effettuate, ed alcune Regioni lo stanno già facendo.

Stiamo monitorando questa situazione e, alla fine di giugno, avremo il secondo *step*, per cui potremo conoscere con certezza la reale capacità di spesa che si è registrata. Ad oggi è inutile negare che la capacità di spesa sembra essere anche in ritardo rispetto alla programmazione 2000-2006, ma stiamo parlando di dati ancora non ufficiali, per cui procederei con cautela. Tutti sapete che in questo ciclo di programmazione, oltre alla penalità di fine esercizio, ci sono anche penalità intermedie. In questo primo anno il nostro Paese potrebbe correre il rischio di perdere risorse.

SANTINI *(PdL)*. Parliamo di ammende?

MANCURTI. No, si tratta proprio di una perdita di risorse, che è più di un'ammenda. Essendo il nostro un Paese contribuente netto, che in effetti dà più di quanto riceve, non rientrando in possesso delle proprie risorse di fatto potrebbe accusare una perdita, quindi su questo stiamo concentrando fortemente l'attenzione, ferme restando le conseguenze che potremmo innescare. Tuttavia, dopo gli ultimi colloqui intercorsi con la dottoressa De Luca sono abbastanza fiducioso: dovremmo riuscire a non subire perdite, quindi a rendicontare e a rientrare in possesso dei fondi, esprimendo la nostra capacità di spesa, come annunciato nei programmi.

Senatore Santini, lei ha ragione: il divario tra Nord e Sud continua ad esistere ed è nota l'esistenza di Regioni virtuose quale, ad esempio, il Trentino Alto Adige. Ciò nonostante, avendo lavorato molto nel campo delle opere pubbliche in periferia, quindi in zone disagiate, devo dire che comincio a vedere una crescita delle amministrazioni locali: la vedo nel settore che conosco di più ma anche in altri comparti; si tratta dunque di cicli di programmazione generazionale. Pensare di cogliere subito questi miglioramenti in termini di incremento di capacità di realizzazione e di crescita istituzionale, che non è facile da perseguire, è complicato. Tuttavia, comincio a cogliere qualche segnale: alcune Regioni del Meridione hanno aumentato la loro capacità di attenzione e hanno iniziato a dotarsi di strutture organiche. Nei primi cicli di programmazione le strutture erano di accompagnamento, quindi destinate alla fine del ciclo a non lasciare nulla all'interno delle Regioni. Certo, all'inizio è stato molto più facile perché con l'affidamento ad una società di accompagnamento il problema si risolve nel minor tempo possibile; è difficile invece costruire una rete strutturale e continuativa di funzionari e di dirigenti, anche se si cominciano a vedere segnali in tal senso. Oggi alle riunioni con noi sempre più si vedono i rappresentanti delle amministrazioni e sempre meno gli accompagnatori esterni, mentre nel precedente ciclo in alcune riunioni dovevamo addirittura notare l'assenza delle istituzioni e la presenza solo della rappresentanza delle società di assistenza tecnica.

Il processo è lento ma si sta avviando. Le Regioni del Meridione sono quelle in ritardo. È pur vero che fanno parte dell'Obiettivo 1 e che, come ha ricordato il senatore Santini, hanno la maggiore mole di ri-

sorse ma va anche rilevato che gestire cifre di tali entità in tempi celeri non è certo facile per chi non è abituato a farlo. Ad ogni modo, vorrei sfatare qualche luogo comune: qualche giorno fa hanno inaugurato a Chicago il nuovo edificio progettato da Renzo Piano. Richiamo questo evento per sottolineare come i nostri progettisti all'estero riescano a realizzare le opere nei tempi dettati, contrariamente a quello che avviene qui da noi dove si incontra invece una grande difficoltà. Per questo motivo dico sempre che è il sistema nel suo complesso che determina questo arretramento e mai una singola fase. L'attenzione per il Sud è massima, glielo posso garantire: i luoghi in cui ho lavorato – e che ho prima indicato – mi hanno consentito di accumulare una discreta capacità personale.

Vorrei concludere soffermandomi sul ruolo del cittadino che il senatore Santini ha citato. Con la documentazione che vi invierò avrete modo di rendervi conto che il cittadino utente è stato posto al centro degli strumenti che abbiamo ideato per valutare l'efficacia della spesa. Infatti, un'opera progettata 15 anni prima probabilmente con il passare del tempo non porta alcun beneficio al cittadino.

SANTINI *(PdL)*. Vorrei porre all'attenzione dell'ingegner Mancurti un'ultima osservazione riguardo al fenomeno verificatosi in Molise: come si giustifica la realizzazione dei risultati così positivi conseguiti da questa Regione del Meridione nell'ambito della programmazione comunitaria? Nella gestione degli stanziamenti comunitari ad essa assegnati è stata così brava da allontanarsi dall'Obiettivo 1? È forse merito di fantastici consulenti?

MANCURTI. A mio parere hanno giocato un ruolo significativo la dimensione territoriale ridotta della Regione e la stabilità dell'apparato dirigenziale preposto alla gestione dei fondi, i cui componenti sono ormai nostri interlocutori in un rapporto continuativo.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua esposizione, ingegner Mancurti.

Con questa ci stiamo avviando verso la fine delle audizioni in programma in questa indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia. Sarà nostra cura informarla sulle conclusioni raggiunte, nella convinzione che possa essere interessante per voi vedere come viene recepito dal Parlamento il grande lavoro svolto sui fondi comunitari.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,50.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 10

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

49ª seduta: mercoledì 17 giugno 2009

Presidenza del vice presidente SANTINI

I N D I C E

Audizione del Coordinatore dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), Massimo Gaiani

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 157, 163, 167 e *passim*
* DEL VECCHIO *(PD)* 164, 167, 168
FONTANA *(PD)* 164
PITTONI *(LNP)* 165
GAIANI . . . . . *Pag.* 157, 166, 168

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-IO SUD:Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, coordinatore dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE).

I lavori hanno inizio alle ore 13,25.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Coordinatore dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), Massimo Gaiani

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 19 maggio 2009.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È prevista oggi l'audizione del Coordinatore dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), ministro plenipotenziario Massimo Gaiani.

Saluto e ringrazio il nostro ospite per la sua disponibilità a partecipare ai nostri lavori.

Ringrazio inoltre tutti i presenti, in particolare la senatrice Fontana, correlatrice con me dell'indagine conoscitiva in titolo.

Il ministro plenipotenziario Gaiani è consulente del ministro per le politiche europee Ronchi e uomo di grande esperienza: gli abbiamo chiesto di mettere tale sua esperienza al servizio dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo sui fondi comunitari.

Cedo dunque subito la parola al nostro ospite.

GAIANI. Ringrazio la Commissione per questo invito. È per me un grande onore poter fornire un contributo all'indagine conoscitiva che essa sta compiendo sull'utilizzo dei fondi comunitari.

Ho analizzato con attenzione gli obiettivi dell'indagine stessa e gli interventi di coloro che mi hanno preceduto: ho rilevato che la maggior parte di essi si sono concentrati sui fondi strutturali, cioè su quei fondi che sono preassegnati all'Italia e che possono essere in un certo senso dirottati verso altri Paesi solo in caso di gravi ritardi nel loro utilizzo. Vorrei invece affrontare questo tema da una prospettiva leggermente diversa e fornire alla Commissione ulteriori elementi di informazione.

Come sapete, i finanziamenti comunitari si dividono in due grandi categorie: quelli a gestione indiretta, ossia mediata attraverso autorità nazionali, e quelli a gestione diretta, ossia gestiti direttamente dalle direzioni generali della Commissione europea, senza intermediazioni di autorità nazionali o locali e secondo criteri competitivi, quindi con una partecipazione aperta ad attori di tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda la prima categoria, nella quale rientrano ovviamente i fondi strutturali, ma anche buona parte della politica agricola, in particolare i fondi per lo sviluppo rurale, le precedenti audizioni hanno affrontato temi quali la sostenibilità degli interventi e l'analisi dell'impatto di questi finanziamenti sullo sviluppo del nostro Paese, anche alla luce delle particolari caratteristiche del nostro sistema, che presenta un forte decentramento verso i poteri locali.

Mi concentrerei, invece, sulla parte dei finanziamenti comunitari a gestione diretta. Ciò in considerazione, da un lato, del peculiare sistema di *governance* che contraddistingue questi finanziamenti e, dall'altro, di quella che ritengo sarà l'evoluzione delle prospettive finanziarie e della struttura del bilancio allo scadere dell'attuale periodo di programmazione. Credo si possa sostenere che i fondi a gestione diretta, sebbene meno rilevanti (rappresentano all'incirca il 10 per cento del bilancio complessivo), stanno assumendo un carattere sempre più strategico in un mondo ormai globalizzato e caratterizzato da una crescente concorrenza tra i sistemi produttivi dei vari Paesi. Occorre infatti rilevare che questi fondi spesso rappresentano uno *starter*, una specie di volano che poi viene seguito da ulteriori finanziamenti sia di carattere internazionale, sia di carattere privato. Proprio in quest'ottica, il ministro Ronchi ha chiesto alle strutture del Dipartimento per le politiche comunitarie un approfondimento su questi temi, anche alla luce di una richiesta che era stata avanzata o, meglio, di una sorta di allarme che era stato lanciato dal ministro Frattini sui ritorni soprattutto per quanto riguarda i fondi assegnati ai Paesi terzi, nel complesso della cooperazione internazionale.

Vorrei brevemente premettere un quadro complessivo sull'andamento dei flussi finanziari da e verso l'Europa, con riferimento al nostro Paese e agli altri principali *partners*. Com'è noto, l'Italia è un contribuente netto del bilancio comunitario: con riferimento al bilancio 2007 (sono gli ultimi dati consolidati per tutti i Paesi), l'Italia ha un saldo negativo di circa 2 miliardi. L'Italia occupa il terzo posto nella scala dei maggiori contributori netti e certamente i ritorni per il nostro Paese non compensano l'apporto che dà al bilancio dell'Unione, ma tale situazione non riguarda solo l'Italia. La maggior parte dei vecchi Stati membri, con esclusione di quelli che beneficiano in maniera veramente sostanziale dei fondi strutturali (Grecia, Spagna e Portogallo), è caratterizzata da saldi negativi, talvolta in misura ancor più importante dell'Italia: la Germania con oltre 7 miliardi di euro, il Regno Unito con 4 miliardi di euro, la Francia con 3 miliardi di euro, i Paesi Bassi con quasi 3 miliardi di euro. Sono invece tutti in attivo i Paesi di nuova adesione, a partire dalla Polonia, che ha un bilancio attivo di circa 5 miliardi di euro.

Tale squilibrio è causato essenzialmente dal modo in cui i vari Stati membri attingono alle due principali voci del bilancio comunitario: la politica di coesione e la politica agricola. Tale impostazione del bilancio, fortemente incentrata su queste due principali voci, ovviamente è oggetto di discussione, per cui, con lo scadere delle attuali prospettive finanziarie, probabilmente si andrà ad una revisione generale del bilancio.

Molti lamentano in particolare che il bilancio non rispecchi le priorità strategiche complessive dell'Unione europea: se guardiamo alla politica agricola e ai fondi strutturali, soprattutto i Paesi nordici e anglosassoni sostengono che la politica strutturale debba rappresentare un trasferimento di fondi dai Paesi veramente più ricchi a quelli che hanno nel loro complesso problemi di sviluppo rilevanti. Com'è ovvio, si mette l'accento su una serie di politiche complessive che non beneficiano adesso di adeguati finanziamenti, come soprattutto la competitività del sistema complessivo dell'Unione europea, ma anche su altri temi (quali l'immigrazione, i cambiamenti climatici, la sicurezza, l'approvvigionamento energetico e la politica di vicinato). Tutto questo sarà oggetto di una profonda e certamente difficile discussione in occasione delle prossime prospettive finanziarie.

Senza che sia minimamente possibile prevedere ciò che succederà, credo si possa ragionevolmente pensare che ci sarà un rafforzamento dell'importanza dei fondi a gestione diretta, mentre complessivamente diminuirà quella degli altri, a gestione indiretta.

Fino a qualche tempo fa, facendo riferimento a questo 10 per cento che nel bilancio complessivo dei fondi comunitari occupano quelli a gestione diretta, era molto complesso acquisire dati e informazioni sulla loro gestione e distribuzione. La gestione era parcellizzata nelle varie direzioni generali della Commissione europea e veniva seguita, anche da parte nostra, da una serie di amministrazione nazionali competenti. Come avviene invece nel caso dei fondi strutturali, mancava uno strumento di monitoraggio nazionale simile a quello dei fondi strutturali (di cui vi hanno già parlato ampiamente nelle loro audizioni, ad esempio, sia il dottor Barca, sia la dottoressa Amadori), elemento che certamente consente di avere una visione complessiva della questione.

La Commissione europea sembra avere avvertito negli ultimi tempi l'esigenza di una maggior trasparenza e divulgazione dei dati relativi a questo tipo di finanziamenti. A partire da quest'anno, ha pertanto istituito un *database* – per ora considerato ancora a livello sperimentale – accessibile via Internet, dove si possono trovare i dati su tutti i beneficiari dei fondi a gestione diretta. L'interrogazione di questo *database* può essere fatta sotto diverse chiavi (quali il beneficiario, il programma, la linea di bilancio o il Paese dove si trova il beneficiario stesso), per cui esso rappresenta una fonte d'informazione estremamente complessa, sulla quale stiamo lavorando da qualche tempo, ed uno strumento nuovo, sul quale quindi non abbiamo ancora elementi veramente definitivi (anche perché si riferisce ad un solo anno, il 2007, l'unico finora caricato). La logica sottostante a tale iniziativa della Commissione va nello stesso senso di questa

indagine, ovvero cercare di avere maggiori indicazioni sulla qualità della spesa e contribuire a migliorare la trasparenza delle procedure.

Da una prima analisi basata su questi dati – che, lo ripeto, sono ancora parziali, perché non abbiamo una serie storica – abbiamo rilevato elementi che non si discostano dalla percentuale dei ritorni sul bilancio complessivo.

Per il 2007, l'Italia ha visto assegnarsi in quota fondi diretti un totale di 737 milioni di euro, pari all'11,1 per cento degli stanziamenti complessivi, calcolando cioè quelli fatti a vantaggio dei Paesi dell'Unione europea, perché parte di questi fondi va anche a Paesi terzi, quindi abbiamo depurato questo dato, che se ne discostava; mentre, per quanto riguarda i fondi strutturali, praticamente tutto viene indirizzato all'interno dell'Unione europea.

Siamo collocati al quarto posto e anche in questo caso ci troviamo in una situazione di squilibrio, perché abbiamo un 11 per cento di ritorni a fronte di un nostro contributo di circa oltre il 10 per cento (che è piuttosto simile a quanto si può vedere con riferimento all'insieme dei fondi complessivi). Anche in questo caso, l'Italia non si trova in una posizione isolata, perché la Germania, la Francia e il Regno Unito presentano percentuali di ritorni inferiori ai loro contributi di bilancio.

Da un'analisi complessiva, i nuovi Stati membri ricevono più di quanto contribuiscono, mentre quelli vecchi versano in una situazione opposta: fanno eccezione il Belgio (com'è abbastanza naturale che sia, perché, essendo sede delle principali istituzioni comunitarie, ovviamente è facilitato nei ritorni), l'Olanda, il Lussemburgo, i Paesi scandinavi, l'Austria e l'Irlanda.

Più nel dettaglio, da una lettura dei dati suddivisi per programmi emerge che l'Italia occupa una buona posizione nel settore della ricerca (con 453 milioni sul settimo programma quadro, pari al 13,8 per cento degli stanziamenti, quindi in linea con la nostra chiave di ripartizione); ottima in programmi strategici del settore dei trasporti, come il «Marco Polo», che è piccolo ma la nostra percentuale è molto alta; discreta per quanto concerne il programma quadro per la competitività e l'innovazione (con circa il 12,4 per cento, che corrisponde all'incirca al nostro contributo).

Decisamente insoddisfacente invece è la situazione per quanto riguarda i fondi per la gestione dei flussi migratori (con riferimento ai quali ci attestiamo attorno al 6 per cento), i programmi per i giovani (anche qui, ci troviamo attorno al 6 per cento) e nel settore della salute e protezione dei consumatori (con poco più del 6 per cento, anche in questo caso). Insoddisfacente è poi la situazione nel settore della cultura, dove invece, come superpotenza culturale, potremmo ambire a fare molto di più.

Al di là dei dati quantitativi, dalle prime analisi che abbiamo svolto, emerge che una delle caratterizzazioni della progettazione italiana è avere molti progetti di piccola taglia e solo un 20 per cento che supera i 5.000 euro: raramente l'Italia si pone in una posizione di Paese *leader* e in un

consorzio, quindi in genere siamo compartecipanti, ma senza detenere la *leadership*.

Ai fini dell'indagine che state svolgendo, ritengo rilevante esaminare i punti di forza e debolezza dell'Italia e la qualità dei nostri progetti, per capire cosa si può fare per cercare di migliorare le prestazioni del nostro Paese.

Credo che questa analisi sia sostanzialmente coincidente con quella svolta da altri intervenuti specificatamente per parlare dei fondi strutturali. Vorrei pertanto soffermarmi innanzi tutto sul valore aggiunto che deriva dalla partecipazione ai vari bandi emessi sui fondi tematici, per quanto riguarda gli effetti in termini sia di *capacity building* sia di vincoli esterni alla qualità della spesa.

Si può infatti chiaramente affermare che, dovendo utilizzare criteri molto stringenti sia in termini di efficacia, sia in termini di sostenibilità dei progetti, occorre un'analisi accurata da parte dei proponenti che può avere un effetto benefico anche sulla nostra stessa capacità nazionale di definizione e di scrematura dei progetti.

Lo stesso vale per la capacità dei soggetti proponenti di dotarsi di quelle conoscenze che consentono loro di partecipare a questi stessi progetti. I fondi a gestione diretta si possono distinguere fra le *call for proposals*, che sono dei bandi di gara piuttosto complessi, quelli che maggiormente interessano il nostro Paese, ed i *tenders*, che rappresentano forniture di servizio. Al fine di individuare gli elementi chiave per la determinazione nell'assegnazione delle sovvenzioni a seguito di *call for proposals*, che cioè determinano il successo o l'insuccesso di ciascun proponente, credo sia necessario non limitarsi all'ultimo anello della catena decisionale, ma guardare a tutte le fasi del ciclo del progetto. In questo senso assumono particolare importanza anche gli studi di fattibilità e di identificazione del progetto alla base della *call for proposals*. Il progetto non nasce in quel momento, ma ha una lunga storia alla quale si arriva per gradi.

Le stesse linee strategiche hanno un impatto sull'esito della selezione dei progetti: se si sceglie di privilegiare una determinata opzione tecnologica, si avranno poi ripercussioni a vantaggio di quei Paesi e di quelle aziende che sono particolarmente forti in quella tecnologia; se invece se ne sceglie un'altra e quindi si imbocca un indirizzo strategico diverso, i risultati sono molto diversi.

Se si esamina il caso relativamente recente dei fondi assegnati dalla Commissione europea per contrastare la crisi, quello che veniva chiamato il «pacchetto dei 5 miliardi», che interessava la banda larga e l'introduzione delle nuove tecnologie in maniera capillare sul territorio, ma soprattutto i grossi progetti per le nuove tecnologie energetiche e i collegamenti sia di reti elettriche, sia di gasdotti, si riscontra che, scegliendo una tecnologia come il grande eolico, ovviamente si privilegiano quelle industrie che sono particolarmente performanti in quel settore ed una determinata area dell'Europa, specialmente se poi invece l'eolico *off shore*, che poteva interessare particolarmente l'Italia, non rientrava in quella parte.

Lo stesso accade se si dà una certa impostazione all'assegnazione dei fondi per i vari elettrodotti: tutto questo non nasce nell'ultima fase, ma va ricercato molto prima. Dobbiamo quindi rilevare che è particolarmente importante sviluppare le capacità di grande consulenza e che occorre seguire, in un'ottica strategica e di medio e lungo termine, tutte le scelte programmatiche che la Commissione europea compie, perché solo avendo le idee chiare fin dall'inizio si può influire sulle scelte finali.

Sarà quindi importantissima una buona circolazione delle informazioni, un'azione coesa a livello nazionale sia degli attori privati, sia di quelli pubblici e istituzionali. Il secondo elemento assai rilevante è la sinergia e la coerenza con i programmi nazionali, particolarmente in settori quali la ricerca, nei quali è necessario far crescere dei punti di forza a livello nazionale che poi possano competere a livello europeo: senza questo allevamento *in vitro* a livello nazionale, non si può in seguito competere in mare aperto, dove la concorrenza è molto forte. In questo senso è certamente molto positivo avere sintonizzato l'esercizio di programmazione economica e finanziaria nazionale con l'esercizio di Lisbona, con scelte coerenti fra i due esercizi.

Ultimo punto, che può sembrare minore ma che acquisisce invece un valore rilevante, è proprio la capacità di presentare i progetti e di scrivere le domande. Questi non vanno preparati all'ultimo momento e occorre che in essi sia chiaramente indicato da dove si parte e dove si vuole arrivare; non devono essere improvvisati soltanto perché c'è una *call for proposals*, ma bisogna dimostrare che il progetto si inserisce nell'ambito di un percorso ben definito, presentarlo in un quadro strategico più ampio e coerente con gli obiettivi finali di programma e che metta possibilmente in sinergia gli sforzi nazionali e spesso anche quelli del settore privato con quelli europei.

In conclusione, se da un lato il punto di forza dell'Italia è certamente nella massiccia partecipazione alle procedure di selezione lanciate dalla Commissione europea, dall'altro occorre lavorare di più sul coordinamento, sulla creazione di un *networking* e su una partecipazione attiva alle varie fasi di ciclo del progetto. Sotto questo aspetto, il nostro Paese certamente dovrà compiere degli sforzi ed investire anche sulla qualità della progettazione. Credo che il dato relativo, ad esempio, ai ritorni particolarmente alti per Paesi quali l'Olanda, il Belgio, ma anche per i Paesi nordici sia dovuto al fatto che quelli sono Paesi in genere molto forti nel settore della consulenza e quindi in tutta la fase preliminare che poi favorisce l'accoglimento dei progetti, perché ovviamente uno studio di fattibilità facilita la presentazione del progetto in un determinato senso e favorisce naturalmente quelle tecnologie che magari meglio conosce.

Al fine di migliorare la presenza italiana, bisognerebbe cercare innanzitutto di curare meglio la fase di programmazione dei fondi, attraverso una presenza attiva e propositiva degli attori nazionali sia a Bruxelles o, nel caso dei fondi spesi nei Paesi terzi, presso le delegazioni della Commissione nei Paesi interessati.

Un grosso sforzo va compiuto anche nella fase di identificazione dei progetti. La Commissione europea, infatti, esternalizza sempre più spesso gli studi di identificazione e di fattibilità di un determinato progetto prima di lanciare la relativa *call for proposals* ed essere presenti in quella fase è particolarmente importante. Tutto ciò presuppone un efficiente *network* di attori – istituzionali e privati – capace anche talvolta di investire in progetti non immediatamente remunerativi.

È importante anche investire sul coordinamento dell'intero ciclo decisionale; evitare la partecipazione in ordine sparso delle amministrazioni e cercare di massimizzare le poche risorse disponibili a livello nazionale concentrandole su alcuni obiettivi strategici, che devono essere concordati preventivamente e sui quali poi far convergere il sostegno di tutti gli attori nazionali; infine, favorire la circolazione delle buone prassi e la formazione specifica in vari settori sulle tecniche di progettazione che devono rispondere ai rigidi criteri di efficienza, sostenibilità ed efficacia.

È naturale investire sulle procedure autorizzative interne, perché è chiaro che spesso questi progetti non possono essere assegnati o approvati se non dispongono delle necessarie autorizzazioni in patria. E lì ovviamente spesso siamo fortemente carenti e necessitiamo di un processo autorizzativo particolarmente lungo.

Mi scuso per essermi dilungato, ma ho cercato di fornirvi una presentazione completa dell'analisi che abbiamo svolto su questo tipo di problematiche. Resto ovviamente a vostra disposizione per ogni domanda che vogliate rivolgermi.

PRESIDENTE. La ringrazio per la panoramica assai completa, anche sul piano pratico, che ci ha fornito, introducendoci in un ambito che finora non avevamo toccato in maniera così approfondita.

Prima di lasciare la parola ai senatori che vorranno porle dei quesiti, sarei molto curioso di capire cosa è cambiato nel panorama della gestione diretta dei programmi comunitari da quando furono concepiti (una quindicina di anni fa, più o meno, con grande entusiasmo e forse anche troppa enfasi) ad oggi. Alludo al fatto che inizialmente si diceva che vi sono quasi 800 programmi comunitari diversi, quindi il cittadino può accedere a tutto, purché sia informato su cosa c'è a disposizione e come potervi accedere.

La domanda che le rivolgo è la seguente: è meglio avere tanti programmi, polverizzati e particolarizzati, o filoni piuttosto regolamentati e generalizzati? Quei programmi polverizzati e particolareggiati contribuiscono effettivamente a fornire una migliore informazione al cittadino?

La mia seconda domanda riguarda la *partnership*, sempre enfatizzata all'inizio di questa esperienza, tra l'intervento comunitario, mai al di sopra del 30 o 40 per cento, il coinvolgimento degli Stati membri a livello di istituzioni pubbliche (Stato, Regioni, Province e Comuni) e la partecipazione del privato, direzione nella quale ultimamente si spinge con molta energia. È ancora diffusa questa idea che il privato sia fondamentale per la gestione di tali fondi?

Un aspetto importante che è stato sottolineato è che oggi esiste un *database* per conoscere bene le caratteristiche e gli utilizzatori dei programmi ed avere quindi la possibilità di accedere a *partnership* con altri Paesi e cittadini europei. Vorrei sapere in quale misura l'informatizzazione anche dei percorsi possa aiutare a compiere passi ulteriori.

DEL VECCHIO *(PD)*. Signor Presidente, anch'io desidero formulare un sentito ringraziamento al dottor Gaiani. La sua esposizione è stata molto interessante e ci ha illustrato prospettive su un settore che finora personalmente avevo conosciuto in forma molto modesta.

La gestione diretta da parte della UE dei fondi comunitari è assai interessante, perché, in relazione a quanto ci ha detto, nel futuro probabilmente incrementerà le sue possibilità di intervento, per cui l'attuale percentuale di gestione dei suddetti fondi (10 per cento) fondi potrebbe naturalmente innalzarsi.

Ho compreso la sua approfondita spiegazione su come sia difficile intervenire nella gestione diretta dei fondi e come, purtroppo, alcuni Paesi (per tradizione, impostazione, organizzazione, partecipazione e conoscenza) riescano molto spesso ad indirizzare più di altri le decisioni assunte per la gestione diretta.

In particolare, mi sembra determinante la definizione delle linee strategiche considerato che, quando la Comunità europea le sceglie, chi non si trova in sintonia con esse purtroppo viene escluso dai benefici della gestione diretta. Ciò è motivo di preoccupazione, perché, pur creando – come lei ci ha indicato e consigliato – una serie di attori propositivi che intervengono, se poi sotto l'aspetto politico le linee strategiche non tengono conto delle esigenze nazionali, purtroppo si rimane esclusi – almeno in buona parte – dalle decisioni importanti.

I suoi consigli e le sue osservazioni sono stati importanti. Conseguentemente, le chiedo come possiamo riuscire ad imporre nella definizione di queste linee strategiche qualcosa che risponda anche alle esigenze del nostro Paese.

FONTANA *(PD)*. Signor Presidente, anch'io ringrazio il dottor Gaiani per l'esaustiva relazione che ha svolto, con la quale ha toccato un aspetto che ci ha fornito anche una panoramica diversa delle audizioni precedentemente svolte e che ci ha consentito di osservare con uno sguardo più ampio la materia, prendendo in considerazione le altre questioni che riguardano in particolare i fondi a gestioni diretta. Di questo pertanto lo ringrazio di cuore, perché ci ha dato la possibilità di affrontare anche questo tema.

Vi sono aspetti che accomunano le considerazioni formulate nelle audizioni precedenti con la sua relazione, in particolare nelle proposte finali, che stanno nei segnali della nostra difficoltà a concentrarci su obiettivi strategici e ad avere una presenza attiva nella fase di programmazione dei fondi. Questo aspetto rientra nel discorso della nostra scarsa cultura europea, su cui potremmo intrattenerci tutto il pomeriggio, che ovvia-

mente incide anche su queste tematiche. Da non sottovalutare poi è l'importanza della capacità di presentare e seguire i progetti, investendo – come lei ha ricordato – sulla qualità della progettazione, in merito alla quale ci ha dato spunti importanti.

Un altro aspetto importante da rilevare, come già hanno ricordato i senatori che mi hanno preceduto, sta nel fatto che, benché i fondi comunitari a gestione diretta siano meno rilevanti dal punto di vista quantitativo, evidentemente la tendenza e la necessità di investire in settori strategici per l'Europa, quindi per l'Italia, ci pone nella condizione di dover affrontare in modo molto significativo questo tema.

La prima domanda che intendevo rivolgerle l'ha già formulata il senatore Santini, per cui non la ripeto, ma mi limiterò a ricordarle che era incentrata sulla questione del decentramento, della parcellizzazione e della frammentazione anche per quanto riguarda i fondi a gestione indiretta: vorremmo capire qualcosa in più su questo dato, che accomuna ugualmente le varie audizioni svolte, nelle quali è stato messo tra i punti di debolezza.

Vorrei porle quindi due domande, la prima delle quali in merito al *database* sperimentale, disponibile da quest'anno, di cui lei ha parlato. Mi pare che questo sia uno strumento importante per studiare tale fenomeno, anche se chiaramente non ci possono essere ancora elementi chiari, trasparenti e definiti che diano un quadro d'insieme che ci permetta di capirlo a fondo. Le percentuali che lei ha già evidenziato, però, particolarmente basse per settori come la cultura e i giovani, fanno già comprendere quali sono gli obiettivi su cui si andrà a puntare.

Vorrei sapere se da questi primi dati lei è già nella condizione di dirci qual è la suddivisione dei soggetti proponenti fra pubblici, privati, università ed altri soggetti, e soprattutto quali sono gli autori delle proposte. La seconda domanda che vorrei porle riguarda la percentuale di insuccesso delle domande, anche in riferimento a quanto lei ha detto sulla necessità di investire sulla qualità della progettazione, anche se sicuramente è necessario allargare e far circolare le informazioni.

Vorrei inoltre sapere se ci sono già dei dati sulle aree del Paese che maggiormente richiedono tali fondi a gestione diretta.

PITTONI *(LNP)*. Mi hanno ovviamente colpito i dati che lei stesso, dottor Gaiani, ha definito insoddisfacenti, relativi ai fondi per la gestione dei flussi migratori (4 milioni di euro su 67 milioni, pari al solo 5,9 per cento dei fondi); ai programmi per i giovani (6,6 milioni di euro su 113, pari al 5,9 per cento dei fondi); ai programmi nel settore salute e protezione del consumatore (4 milioni su 64, pari al 6,6 per cento dei fondi). Successivamente ha fornito varie indicazioni, che cito: «Sarà quindi importante una buona circolazione delle informazioni, un'azione coesa a livello nazionale, sia degli attori privati che di quelli pubblici istituzionali».

Come ultimo punto, ma non di minore importanza, aggiunge che occorre insegnare come si scrivono i progetti, che questi non devono essere preparati all'ultimo momento e che occorre che in essi sia chiaramente in-

dicato da dove partiamo e dove vogliamo arrivare. Vorrei sapere se sono veramente solo questi i termini del problema, se cioè affrontando la questione nella maniera da lei sottolineata si possa arrivare al risultato o se vi siano ulteriori aspetti sui quali noi possiamo eventualmente intervenire.

Ricollegandomi poi a quanto detto dalla senatrice Fontana, sarebbe importante avere dei dati sulla ripartizione per aree geografiche della allocazione dei suddetti fondi.

GAIANI. Non sono in grado di fornire risposte a tutti gli interrogativi che sono stati posti, anche perché di recente, su richiesta del ministro Ronchi, abbiamo avviato questa analisi trasversale che ci porterà poi a confrontarci anche con le amministrazioni di settore di volta in volta interessate. Per il momento, pertanto, sono in grado di fornire soltanto alcune risposte parziali, riservandomi di far pervenire tutte le altre a questa Commissione una volta che questo studio sarà arrivato ad una fase più avanzata.

In merito alla domanda posta dal Presidente sui cambiamenti che sono intervenuti in questi anni, occorre innanzi tutto evidenziare che l'Unione europea ha progressivamente allargato la propria sfera di competenza e interviene ormai in una miriade di aree: vi sono 40 direzioni generali e non vi è settore che non sia, da un lato, regolamentato e che, dall'altro, non veda programmi operativi.

Essendomi occupato di fondi strutturali dieci anni fa nel negoziato sui fondi strutturali per il periodo di programmazione dal 1993 al 1999, ho sempre avuto l'impressione che la parcellizzazione degli interventi rispondesse più ad una logica, per così dire, del fare pur di fare (ogni funzionario vuol vedere realizzato il proprio programma) che a quella di una reale efficienza.

Ritengo che proprio quello che è avvenuto in Italia sia emblematico di come la parcellizzazione non sia stata positiva. Mettendo a confronto l'esperienza spagnola con quella italiana, si può vedere come la Spagna abbia puntato tutto su pochi programmi fondamentali (ferrovie, strade, ospedali), mentre in Italia, anche seguendo indicazioni forti da parte della Commissione europea, che in questo ha avuto una certa responsabilità, ci si è dispersi in una miriade di progetti a pioggia.

Mi esprimo a titolo squisitamente personale, ma ritengo che la miriade di interventi non si sposi bene con l'efficacia, perché le risorse sono tutto sommato limitate, anche se apparentemente rilevanti, e il bilancio comunitario complessivo è intorno all'1 per cento della ricchezza nazionale: più ci si allarga in una miriade di piccoli progetti, più si perde in efficienza. Se si deve intervenire a livello europeo, occorre concentrarsi sui grandi progetti strategici come le reti e l'alta tecnologia, per i quali sono proprio i finanziamenti molto rilevanti e massicci a fare la differenza, mentre è meglio lasciare che i progetti più piccoli siano realizzati addirittura a livello locale, anche nel rispetto del principio della sussidiarietà.

Per quanto riguarda la *partnership*, mentre sui programmi a gestione indiretta il cofinanziamento è obbligatorio, altrettanto non può dirsi, almeno dal punto di vista regolamentare, per i fondi a gestione diretta, ma certamente si prediligono le aree dove c'è anche un finanziamento nazionale, che non è obbligatorio ma che aiuta moltissimo, soprattutto se c'è anche un forte coinvolgimento diretto del settore privato. Le iniziative tecnologiche, ad esempio, rispondono proprio a quella logica di mettere possibilmente insieme settori della ricerca (università, centri di studio), settori industriali e in genere anche interlocutori istituzionali che siano di livello nazionale o europeo: i grandi successi si ottengono laddove si realizza questo forte connubio. Ne consegue che la mia risposta è assolutamente positiva: pur non essendo obbligatorio sulla carta, è un fattore determinante per il successo delle iniziative.

Il *database* di cui ho parlato è certamente uno strumento valido che credo sarà utile mantenere, addirittura allargandone lo scopo, specialmente quando ci darà, con il tempo, maggiori elementi.

Come diceva il senatore Del Vecchio, certamente le linee strategiche sono importanti. Credo che fin dall'inizio e di fronte ad ogni proposta, ad ogni grosso problema, si debba riuscire a fare un'analisi accurata a livello nazionale per individuare gli interessi italiani. Questo non è sempre semplice, soprattutto in un Paese complesso come l'Italia, che ha caratteristiche variegate, avendo una vocazione al contempo agricola, turistica e industriale, oltre ad un forte dualismo tra Sud e Nord, dove pertanto non è semplice definire l'interesse nazionale e poi farlo valere a livello europeo.

Quando si hanno le idee chiare e queste si esprimono con convinzione, alla fine anche a livello europeo si incontra una discreta disponibilità all'ascolto.

DEL VECCHIO *(PD)*. Signor Presidente comprendo perfettamente anche quanto ha detto il collega Pittoni su questo argomento molto importante. Ma mi chiedo come si possa ritenere che, in questo momento, per l'Europa la gestione dei flussi migratori non sia un obiettivo strategico. Ciò vuol dire avere una visione diversa da quella che hanno i Paesi come l'Italia, la Spagna e la Grecia, che invece sono coinvolti in questo tipo di problematica. Come si fa a dire che la cultura non deve essere un obiettivo strategico per l'Europa? Vuol dire che c'è una visione politica diversa da quella che possono avere Paesi come il nostro.

Naturalmente rivolgo queste considerazioni a me stesso, per rappresentare come sia difficile intervenire: se in sede europea cerchiamo di dimostrare che per noi il problema dei flussi migratori è importantissimo, ma non incontriamo comprensione, evidentemente i nostri sforzi sono vani.

PRESIDENTE. Mi permetto allora di aggiungere un dubbio a queste considerazioni: come funzionano queste linee strategiche? Deve essere l'Europa ad indicarle agli Stati membri, che poi vi si adeguano, preparan-

dosi e adattandovi i loro programmi nazionali, o deve prima verificare cosa vogliono gli Stati membri?

DEL VECCHIO *(PD)*. Credo che debba essere così, signor Presidente.

GAIANI. L'Europa siamo noi stessi, per cui tutti i Paesi insieme, nella logica di un dialogo certamente molto complesso, contribuiscono a definire queste linee strategiche: ecco qual'è il meccanismo.

Ora, il caso riportato dal senatore Del Vecchio, relativo all'immigrazione, è certamente emblematico. Ovviamente, non voglio anticipare quanto molto più autorevolmente vi dirà il ministro degli affari esteri Frattini, ma l'Italia proprio in questi giorni, al Consiglio europeo, ha insistito con forza perché si ponga maggiormente l'accento sul problema costituito dal fenomeno dell'immigrazione.

D'altra parte, dobbiamo anche aggiungere che questo è un settore relativamente recente, in cui l'Europa è nuova, mentre in altri essa è un attore importante da quarant'anni: proprio sotto l'impulso dell'allora commissario Frattini si è data una politica in questo settore e il patto per l'immigrazione voluto dai francesi, durante la loro Presidenza, è un primo grande passo in questo senso. Dobbiamo anche vedere l'Europa come un'entità che va avanti, che in alcuni settori sta attraversando una fase più avanzata, in altri meno.

Del resto, se andiamo a vedere la nostra partecipazione finora, il fenomeno dei flussi migratori non va più visto in un'ottica terrestre, con grande enfasi rispetto alle frontiere dell'Est: adesso è ovvio che abbiamo messo fortemente l'accento sul problema del Mediterraneo, di cui si discuterà certamente, come faranno i capi di Stato e di Governo.

Non è semplice farsi ascoltare, ma quando si parla con forte convinzione, come si sta facendo adesso, i risultati arrivano: è un'operazione difficile e complessa, ma secondo me non impossibile, anche se comporta un grandissimo lavoro, che richiede capacità d'azione da parte di tutta la pubblica amministrazione.

Ritengo molto importante anche l'intervento dei Parlamenti e, in questo senso, l'introduzione di queste novità: gli atti d'indirizzo che il Senato e la Camera stanno realizzando faranno ancora di più (anche in attuazione delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona) e saranno certamente molto positivi come forte ausilio per la pubblica amministrazione a negoziare, la quale – se è forte del parere e dell'indirizzo del proprio Parlamento – diventa enormemente più efficiente e capace di incidere sul processo decisionale.

Concludo rispondendo alle due domande più specifiche della senatrice Fontana: stiamo lavorando sull'analisi di questo *database*, ma il problema è che esso ci dà le indicazioni su coloro che si sono aggiudicati i progetti, non su quelli che li hanno presentati, che è un dato molto più complesso, che però sarebbe assai utile. Stiamo lavorando per capire quali sono i proponenti che hanno avuto successo: su questo punto, cercheremo

di svolgere analisi più precise, anche in un'ottica territoriale, ma è un aspetto sul quale, ripeto, stiamo lavorando. Purtroppo, questo *database* non ci rivela chi invece ha presentato un progetto ma non ha avuto successo. Credo ci sia da fare un grande lavoro, che ci proponiamo di compiere, anche se certamente richiederà del tempo.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro plenipotenziario Gaiani, che ci riserviamo di invitare nuovamente in una fase successiva della indagine conoscitiva che stiamo svolgendo, quando altri dubbi affioreranno sicuramente. Ad esempio, non abbiamo parlato di procedure autorizzative interne, che sono importanti, perché spesso i progetti risultano abortiti nel Paese membro ancor prima di arrivare alla Commissione europea.

Ringrazio anche i colleghi che hanno partecipato ai nostri lavori.

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

I lavori terminano alle ore 14,20.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 11

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

51ª seduta: giovedì 2 luglio 2009

Presidenza della presidente BOLDI,
indi del vice presidente SANTINI

INDICE

Audizione dell'assessore per l'università, la ricerca, l'innovazione e l'industria, Andrea Bairati, e del direttore per le attività produttive della regione Piemonte, Giuseppe Benedetto

PRESIDENTE:
– BOLDI . . . . . *Pag.* 173, 178
– SANTINI 185, 186
* MARINARO *(PD)* 181
SANTINI *(PdL)* 180, 181

* *BAIRATI* . . . . . *Pag.* 173, 178, 181 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto; Misto-IO SUD: Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'assessore per l'università, la ricerca, l'innovazione e l'industria, dottor Andrea Bairati, e il direttore per le attività produttive, dottor Giuseppe Benedetto, della regione Piemonte.

Presidenza della presidente BOLDI

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'assessore per l'università, la ricerca, l'innovazione e l'industria, Andrea Bairati, e del direttore per le attività produttive della regione Piemonte, Giuseppe Benedetto

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 17 giugno 2009.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È prevista oggi l'audizione dell'assessore per l'università, la ricerca, l'innovazione e l'industria, dottor Andrea Bairati, e del direttore per le attività produttive, dottor Giuseppe Benedetto, della regione Piemonte, che saluto e ringrazio per la loro disponibilità a partecipare ai nostri lavori.

A lei la parola, dottor Bairati.

BAIRATI. Signora Presidente, la ringraziamo per questo invito, che cade in una giornata che casualmente è propizia a fare valutazioni, perché, come sapete, l'altro ieri, 30 giugno, è stato il termine ultimo di chiusura della rendicontazione del terzo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei (periodo 2000-2006), mentre è in corso la realizzazione della programmazione 2007-2013.

Almeno per quanto ci riguarda, ovviamente riferirò buona parte delle mie osservazioni alla esperienza della regione Piemonte.

Una prima considerazione di carattere più ampio, quasi a carattere storico, riguarda il fatto che ad oggi queste tre tornate di programmazione

hanno portato sul territorio della nostra regione – e mi riferisco in particolare ai programmi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale – circa 3 miliardi di euro di risorse comunitarie, che hanno complessivamente mosso una cifra oscillante tra i 5 e i 5,5 miliardi di investimenti, correlati chiaramente ai diversi obiettivi che via via le stagioni di programmazione hanno posto, mentre dal punto di vista dell'affidabilità e dell'efficienza gestionale da parte dell'amministrazione regionale, nelle sue diverse stagioni politiche, hanno prodotto due effetti, uno qualitativo e uno quantitativo. Parto dal secondo perché con me c'è il direttore generale delle attività produttive, dottor Benedetto, che è stato ed è tuttora Autorità di gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale. Abbiamo chiuso il periodo di programmazione 2000-2006 con il 107 per cento di capacità di spesa, quindi in leggero *overbooking* rispetto alle risorse (misura positiva, perché è quella frazione di punto sopra al 100 che consente di arrivare alla spesa complessiva totale), che è costantemente cresciuta nei periodi di programmazione. Penso dunque di poter dire, senza timore di smentita, che sul piano rendicontativo-amministrativo l'amministrazione regionale piemontese ha senz'altro saputo ottemperare agli obblighi comunitari dal punto di vista dell'affidabilità della gestione.

L'aspetto più delicato riguarda l'effetto qualitativo, che ha dei rilievi attuali molto importanti, ma che soprattutto, se guardiamo con un minimo di prospettiva al periodo che ci aspetta, quello successivo, dopo la chiusura di questo programma, cioè dopo il 2013; periodo che assumerà una valenza assolutamente decisiva. La gestione fondi comunitari ha avuto, almeno nella nostra regione, un effetto di fortissima plasmazione delle culture dell'amministrazione, che pure ha incontrato delle difficoltà iniziali che derivavano dal cominciare a fare i conti con la programmazione di lungo termine, con obiettivi strategici ampi, con una cultura amministrativa, per chi conosce le tecnostrutture comunitarie, estremamente complessa, per certi versi, anche se può apparire una osservazione paradossale, persino più complicate di quelle italiane. Quindi c'è stato un lungo periodo di *start-up* delle nostre strutture, che però ha portato ai risultati quantitativi che vi dicevo.

Assai più delicato è il tema della valutazione effettiva dei risultati di quegli investimenti a cui facevo riferimento. La domanda, molto semplice, ma di risposta assai complessa, è la seguente: quali effetti hanno avuto sulla struttura socioeconomica piemontese quei 3 miliardi di risorse comunitarie, che hanno generato 5,5 miliardi di investimenti? Se talune ricadute, soprattutto sugli effetti infrastrutturali, penso alla stagione sul piano delle TLC, sono facilmente riscontrabili e misurabili, decisamente più delicato è valutare quali siano state, sia dal punto di vista della coesione che della competitività, quelle sui nostri apparati produttivi. Questo effetto va ovviamente decontestualizzato rispetto alla situazione attuale, che poco ci aiuterebbe a raccogliere risultanze chiare e di natura strutturale. Ciò che mi preme sottolineare come amministratore è che senz'altro la pubblica amministrazione in generale – e quella regionale piemontese non fa eccezione – deve incamminarsi verso una cultura della valutazione dei risultati

degli investimenti pubblici. In questo caso parliamo di risorse derivanti dai fondi strutturali, ma è un problema che riguarda in generale la pubblica amministrazione ed è un cammino ancora largamente da compiere.

Peraltro, se si fa un confronto a livello comunitario, a parte qualche esperienza che deriva dalle culture anglosassoni, che sono strutturalmente più solide su questo piano (ma anche in Europa e, per certi versi, in alcune parti d'Italia, ci sono solidissimi esempi di affidabilità nella gestione), non ci sono chiarissimi esempi, metodologie e approcci dal punto di vista della valutazione dei risultati nel merito, soprattutto per quanto riguarda la valutazione *ex post*. Questo è un elemento decisivo per la prossima programmazione. Come sapete, infatti, è cominciata una fase preistruttoria della discussione su quali saranno le modalità e gli indirizzi della programmazione dopo il 2013. Sicuramente, tenderanno a prevalere orientamenti che sono più portati ad apprezzare la capacità effettiva di spesa e di investimento, piuttosto che il riparto sulla base di una serie di indicatori statistici *standard*, che è la metodologia con cui si sono fino ad oggi ripartite le risorse dei fondi strutturali europei.

A questo punto, bisognerebbe fare un'ampia discussione sugli indicatori, ma non mi ci soffermo, anche perché ho letto il resoconto dell'audizione del mio amico Barca, che era ampiamente istruttiva su questo tema e non ho nulla da aggiungere in merito.

Senz'altro, un problema che questo Paese deve porsi – e noi lo stiamo facendo al nostro interno – è come attrezzarsi per una stagione di programmazione, che sarà decisamente più orientata alla capacità di scrivere obiettivi chiari e soprattutto misurabili, e come strutturarsi per essere più pronti ad attuarli. Da questo punto, gli anglosassoni scelgono pochi indicatori trasparenti, un po' rozzi, se volete, ma affidabili dal punto di vista dell'effettiva valutazione della ricaduta dei risultati.

Vi spiego a che punto siamo oggi, nell'ambito della programmazione 2007-2013. La partenza è stata, come sempre, lunga: il 2007 è stato un anno di indirizzo, il 2008 è stato l'anno di scrittura delle applicazioni, il 2009 è l'anno degli impegni. Alla fine del 2009, come indicato e anzi fortemente sollecitato dalla Commissione, arriveremo a impegnare il 50 per cento del programma 2007-2013, per un totale di oltre 500 milioni di euro di contributi pubblici, per quanto riguarda la regione Piemonte.

Nella definizione ed applicazione del programma, abbiamo introdotto alcune rilevanti novità, che sono state considerate dalla Commissione e recentemente anche dall'OCSE, in quanto soggetti valutatori terzi, in maniera estremamente positiva.

Innanzitutto, abbiamo concentrato una cospicua parte di risorse (circa il 30 per cento del programma) sulle energie rinnovabili e siamo la regione europea che investe di più su questo terreno. Inoltre, se contiamo complessivamente gli assi e le misure orientati all'innovazione, alla ricerca e alla competitività del sistema produttivo piemontese, la cifra complessiva degli investimenti arriva a tre quarti del programma stesso. Abbiamo quindi investito circa 800 milioni di euro sulla competitività del si-

stema piemontese, sui *driver* che ho indicato, cioè innovazione, ricerca e sostenibilità.

All'interno di questa scelta, ce n'è un'altra, che ha tentato di correggere in maniera abbastanza radicale la tendenza – che anche il Piemonte ha avuto negli anni passati – alla frammentazione dei progetti, più che dei programmi, scegliendo determinate direttrici di sviluppo. In sostanza, abbiamo agganciato le politiche di competitività ad alcune grandi piattaforme di investimento industriale, che hanno una ricaduta globale: l'aerospazio, la mobilità, il tema *life science*, cioè il *biotech* e tutto ciò che circola intorno alle scienze della vita e della salute, la relazione tra agroalimentare e sostenibilità.

Abbiamo perciò lanciato quattro piattaforme, finanziate cospicuamente, secondo *standard* europei, che valgono circa 20-25 milioni di euro ciascuna, nel cui ambito gli attori, i protagonisti pubblici e privati del sistema piemontese che hanno competenza nei rispettivi settori, sono stati chiamati a cimentarsi con progetti strategici di lungo termine: l'aerospazio ne ha finanziati tre, il *biotech* ne ha finanziati quattro, l'agroalimentare è in corso di definizione, ma ruota intorno a tre o quattro grandi progetti strategici.

In sede di definizione degli indirizzi, si tratta, più che di settori, di attività che gli economisti definirebbero a grappolo, a *cluster*, che quindi hanno anche un effetto di rivitalizzazione competitiva su altri settori ad essi connessi. Per esempio, nel caso dell'industria aerospaziale, questa ha fortissime connessioni con materiali, meccanica, motoristica, ergonomia e così via.

Il primo risultato misurabile, con riferimento al settore dell'aerospazio, è il fatto che, in occasione della biennale di Le Bourget, a cui abbiamo partecipato la scorsa settimana, questa piattaforma è diventata multiregionale, in quanto ad essa si sono agganciate altre regioni traino del settore, cioè la Campania, la Puglia e (proprio a Le Bourget) anche la Lombardia. Questa, anche nelle parole del ministro Gelmini, è stata identificata come una buona pratica di politica industriale nazionale.

Non potevamo però trascurare la natura profonda del nostro sistema produttivo e quindi abbiamo definito 11 polarità, cioè poli di innovazione industriale, intorno a cui abbiamo aggregato circa 800 imprese, con programmi di taglia leggermente inferiore, relativi più che altro all'innovazione incrementale, cioè all'innovazione che le imprese affrontano e in cui si cimentano tutti i giorni, ma che è decisiva nel confronto di mercati meno globali, soprattutto in una fase come questa, nella quale le capacità di investimento delle imprese è legata anche alla capacità di volano della finanza pubblica. Non vi riporto i dati sugli investimenti delle imprese del sistema nazionale, perché credo che ne abbiate contezza più chiara della mia, ma bisogna dire che sono molto preoccupanti.

Abbiamo cercato, attraverso questa misura, che è stata scritta nel 2005, quindi in tempi non sospetti, di riattivare il volano degli investimenti, che è indispensabile far ripartire subito. Possiamo dirci soddisfatti, perché si sono aggregate spontaneamente 800 imprese piemontesi, che

hanno deciso di cofinanziare insieme a noi questi programmi. Soprattutto, abbiamo esercitato correttamente, secondo me, il nostro ruolo di indirizzo e di programmazione, lasciando al mercato e alla sua relazione con le infrastrutture pubbliche della conoscenza (il Piemonte è sede di atenei, ma anche di rilevanti centri di ricerca di emanazione nazionale) la costruzione di un rapporto tra pubblico e privato, che in Italia è estremamente complesso e che però è sempre stato fortemente sollecitato e incentivato in diversi atti da parte dell'Unione europea. Ora, ovviamente dobbiamo essere consapevoli che in questo momento esistono due ordini di difficoltà, uno contingente e uno più strutturale. Quello contingente deriva dalla situazione economica in cui ci troviamo e quindi noi quotidianamente affrontiamo la difficoltà dei partenariati privati a cofinanziare i programmi di investimenti che avevamo definito nel 2005. Non si tratta comunque di una difficoltà solo italiana. La scorsa settimana, nel confronto periodico che facciamo con la Commissione, in seno al comitato di sorveglianza questo è emerso come dato su cui riflettere.

Quanto a quello strutturale, sono necessarie due considerazioni. A mio modo di vedere – è un giudizio politico – poiché la Commissione ha fortemente sollecitato i gestori dei fondi a concentrare le risorse e a qualificarle sui *driver* di competitività che tutti riteniamo decisivi per uscire da questa fase (innovazione, ricerca e sviluppo, trasferimento tecnologico), il rapporto tra grande impresa, media impresa e piccola impresa è assolutamente da rivedere. È puro velleitarismo, in Piemonte questo è un paradigma, pensare che alcuni programmi strategici di grande portata possano avere buon esito, risultati e ricaduta sui sistemi economici territoriali senza una partecipazione e un coinvolgimento forte e diretto della grande dimensione imprenditoriale. Vi ho parlato di grandi piattaforme. La piattaforma aerospaziale in Italia si fa con un soggetto. La piattaforma della mobilità, mi dispiace, vengo da Torino, si fa con un soggetto e mezzo. Essendo un confronto di competitività di natura globale, l'assetto attuale regolamentare dell'Unione pone dei limiti di confronto competitivo con altri Paesi, extra Unione, in particolare con gli Stati Uniti, che sono un ulteriore elemento di svantaggio competitivo per la nostra economia. Cito i 600 milioni di euro del programma nazionale sull'auto elettrica americano. Sono 600 milioni di euro di finanza pubblica ovviamente destinati a abbassare il *breakthrough* di un prodotto oggi ancora lontano dal mercato. La debolezza dell'Unione da questo punto di vista è apparsa evidente e conclamata a tutti. Non a caso siamo poi andati in ordine sparso su questa materia e ciascun Paese a fatto come ha potuto o come ha voluto. Su questo terreno credo che occorra una riconsiderazione profonda, soprattutto in alcuni settori in cui la competizione è tra continenti e non interna al mercato dell'Unione.

Gli attuali – e vengo alla seconda considerazione – criteri di riparto delle risorse (aurea regola dell'85-15), secondo me, oltre ad essere, lo dico sommessamente, fortemente penalizzanti per le regioni del Centro-Nord, introducono ulteriori elementi di riduzione competitiva per le regioni che hanno la responsabilità e la possibilità di essere traino del recupero

competitivo del Paese su scala globale. Questo non vuol dire negare il valore dei programmi di integrazione e di recupero competitivo delle regioni del Mezzogiorno d'Italia, assolutamente no, ma secondo me occorre prima o poi avviare una riflessione seria sul riequilibrio della distribuzione delle risorse. Una parte della spiegazione, l'ho letta in filigrana nelle parole di Barca e anche del dottor Pasca, è anche legata al fatto che l'attuale distribuzione delle risorse riflette male, non tanto la capacità di spesa, ma gli effettivi *asset* produttivi dislocati sul territorio nazionale. Così, la capacità di spesa della regione Piemonte sulla piattaforma aerospaziale è stata sotto soddisfatta per circa un sesto, vado a spanne ma il direttore mi può correggere, mentre altre regioni e colleghi hanno un rapporto assolutamente invertito, cioè una dotazione di risorse che è sei volte rispetto a quella effettivamente commisurata, non tanto alla capacità di spesa della pubblica amministrazione, ma alla capacità di generazione di progetti e di possibilità di spesa dei sistemi di produzione. Allora credo che su questo una riflessione di natura squisitamente politica vada fatta.

Parliamo molto spesso di fondi strutturali, secondo me però con una logica e una filosofia inverse a quelle che dovremmo seguire: sempre come approvvigionamento di risorse e mai come effettiva definizione di obiettivi e progetti per recuperare i *gap* competitivi. Pazienza. Questa logica è chiaramente insufficiente per i fondi non a gestione indiretta ma a gestione diretta, cui accennavamo con la Presidente prima che cominciasse l'audizione. I fondi a gestione diretta saranno il futuro dell'Unione e quindi da questo punto di vista (per esempio sulle grandi piattaforme tecnologiche europee, le cosiddette JTI) il nostro Paese ha un *gap* istituzionale, programmatorio e di coesione interna molto forte. Quando ci si siede ai tavoli negoziali con la Commissione la prima domanda che viene posta è se esista una piattaforma nazionale dell'idrogeno, della mobilità o dell'aerospazio, mentre la risposta che i rappresentanti istituzionali del nostro Paese, sia con responsabilità nazionali che con responsabilità regionali, è che esistono diverse buone pratiche nazionali, che non confluiscono quasi mai a sistema. Questo produce un elemento di debolezza negoziale e programmatoria del tutto evidente.

Siccome questa è la modalità presumibile con cui funzionerà il trasferimento delle risorse dalla Commissione ai Paesi membri in futuro, credo che questo sia un ulteriore elemento di riflessione, oltre a quelli consueti che conosciamo di presidio sistematico delle rappresentanze a Bruxelles, su cui non mi soffermo.

PRESIDENTE. Faremo un'indagine conoscitiva anche su quello.

BAIRATI. Perfetto.

I nostri obiettivi quindi sono di raggiungere, entro la fine dell'anno, come richiestoci dalla Commissione, il 50 per cento degli impegni sul totale delle risorse pubbliche del nostro POR e di cogliere l'occasione, di qui al termine della programmazione, per una crescita organizzativa sul piano della qualità e delle competenze interne, che ci consenta di gover-

nare, sia la chiusura del programma, sia soprattutto l'apertura dei programmi successivi, con affidabilità della spesa e anche dei controlli. Il 9 per cento di resa dei fondi in Olanda è spiegato molto semplicemente: l'Olanda controlla tutto quello che impegna, certamente aiutata dal fatto che la sua estensione territoriale è limitata. Ad esempio, la capacità di spesa della Valle d'Aosta è leggermente superiore a quella del Piemonte – e sono contento che sia così, beninteso – però si deve tener presente che il programma della Valle d'Aosta è ovviamente una piccola misura rispetto al programma complessivo di una grande regione italiana. Non entro nel discorso sulle macroregioni, ma questo è un altro elemento politico da considerare.

Sfrutteremo gli anni che ci separano dal 2013 per intervenire orizzontalmente su tutte le nostre strutture interne, attraverso un'azione massiccia di formazione continua sulla cultura della valutazione *ex post*. Stiamo cercando di superare uno degli elementi di difficoltà, che è quello di mettere a disposizione *data set* di indicatori *standard*, quindi affidabili e non continuamente variabili sulla base della fonte da cui vengono registrati, di strutturare sistemi informativi che abbiano un carattere di piattaforma e non di intervento episodico e, infine, di esercitare un presidio sistematico –abbiamo cominciato in questi due anni – degli interessi dell'economia regionale presso gli uffici di Bruxelles.

Non siamo ancora in grado (speriamo di poterlo essere tra qualche anno) di dire a ragion veduta quali sono stati gli effetti sulla nostra economia di una lunga stagione di cospicui investimenti. Ricordo a tutti che i fondi strutturali sono di fatto l'unica fonte libera per gli investimenti che le regioni hanno a disposizione; l'altra era il FAS, ma – come sapete – fino a quando non vi è uno sblocco delle risorse, non possiamo operare una programmazione in base a quella fonte.

Ritengo che le scelte adottate e gli indirizzi che abbiamo seguito siano stati largamente motivati e che abbiano anche resistito all'impatto violento determinato dalla crisi, soprattutto se si considera che il Piemonte è forse la regione che soffre di più in questa fase, perché ha la più alta intensità manifatturiera, la più forte propensione all'*export*, insieme alla Lombardia e all'Emilia Romagna, e la più alta incidenza di beni strumentali e d'investimento nel Paese. Questi sono tre fattori di esposizione violenta alla crisi. Penso che la scelta di concentrare e indirizzare gli investimenti sulle attività ad alto contenuto tecnologico sia stata giusta e la crisi la avvalora ulteriormente.

Abbiamo ancora due o tre questioni pendenti ed una di queste riguarda l'esecuzione dei programmi di riqualificazione territoriale. La nostra regione ha eseguito i programmi URBAN in maniera abbastanza brillante, soprattutto con riferimento alle riqualificazioni che sono state effettuate a Torino. Il progetto più scintillante è quello che ha portato al recupero della Reggia di Venaria. Oggi anche questi programmi, in particolare quello che abbiamo recentemente definito con l'area metropolitana, sono stati riorientati ai criteri di sostenibilità energetica del tessuto urbano.

Quel processo a cui facevo riferimento non è rapido, tutti i processi di riorganizzazione delle competenze interne richiedono tempi di adattamento, però è facilitato dal fatto che questi sono forse gli unici programmi che consentono una programmazione di lungo termine alle amministrazioni regionali, abituate a vivere in una situazione di incertezza programmatoria, derivante dalla volubilità di alcune poste finanziarie, al netto della sanità, che sta assorbendo completamente le risorse regionali (questo produrrà sicuramente un effetto semplificatorio sulle giunte del futuro, che potrebbero essere costituite solo dal presidente e dall'assessore alla sanità!).

Dicevo che si tratta di un percorso lungo, complesso, non facile e che quindi, in base a come sarà in futuro la responsabilità istituzionale delle regioni, anche alla luce dei disegni di ulteriore decentramento delle funzioni su base federale che sono in corso nel Paese, comporterà un profondo ridisegno delle nostre organizzazioni, nella loro capacità di relazione verso il Governo nazionale e, soprattutto, con le istituzioni comunitarie.

Nel corso di queste quattro stagioni di programmazione, anche se io non avrei fatto alcune scelte operate dal mio predecessore (che oggi è un parlamentare), così come lui non avrebbe condiviso scelte che ho compiuto io, l'alternanza politica e di indirizzo non ha alterato – il dottor Benedetto può confermarlo – l'affidabilità gestionale dei programmi, e questo è un grande merito delle tecnostrutture interne alla regione.

Su alcune grandi questioni di interesse nazionale, restano due punti interrogativi: uno riguarda i programmi multiregionali (la cui debolezza è responsabilità delle amministrazioni) e l'altro i cosiddetti PON, che fino ad oggi si sono rivelati quanto meno una leva spuntata su molte questioni.

Siamo nel 2009, abbiamo ancora quattro anni di lavoro scarsi per attrezzarci alla nuova stagione, che sarà decisamente orientata alla competizione tra territori.

SANTINI *(PdL).* Ringrazio l'Assessore per questa relazione illustrativa su una regione che francamente non conosco molto bene, dal momento che sono trentino. Come ha giustamente detto l'assessore Bairati, le piccole dimensioni aiutano sia nei rapporti con Bruxelles, sia nella gestione dei fondi, perché tutti i passaggi sono più facilmente verificabili e si può ottimizzare l'utilizzo delle risorse, con minori dispersioni. Mi complimento con lei, Assessore, anche per la lucidità con cui, in una regione complessa come il Piemonte, siete riusciti a creare un rapporto organico con l'Europa. Lei all'inizio ha parlato – definizione suggestiva – di plasmazione della cultura della pubblica amministrazione. Preciso che per plasmazione io intendo l'instaurazione di uno stile, di una mentalità e di un modo di operare da parte della stessa. Lei però sa meglio di me che i fondi indiretti vengono gestiti dall'apparato pubblico, mentre per i fondi diretti, attraverso i mille e mille programmi comunitari, spetta al cittadino sapere che esistono, come fare per accedervi e come organizzarsi in

joint venture. Dunque le chiedo, insieme all'amministrazione, è stato plasmato anche il cittadino?

Dopo il 2013, come lei ha osservato, ci sarà una gestione molto più diretta di risorse rispetto a oggi. Lei però l'ha detto come fosse un timore, mentre personalmente lo vedo come una prospettiva interessante, perché stimola il cittadino ad organizzarsi, a svegliarsi, a capire che tocca a lui, senza più aspettare l'ente pubblico. A questo proposito, siccome il primo punto critico è l'informazione verso il cittadino, con quali strumenti avete informato o state informando delle opportunità che esistono, anche privatamente?

Poi i criteri di riparto. Lei ha detto che sono penalizzanti per il Nord. In che senso? Allude agli Obiettivi che ormai stanno per finire o ad altro? È chiaro, l'Obiettivo 1 visto dal Nord è penalizzante, perché non ci tocca quasi più da nessuna parte.

Da ultimo, le sedi di rappresentanza a Bruxelles. Avendo fatto due legislature al Parlamento europeo ho visto una evoluzione nella utilità delle sedi di rappresentanza delle regioni, che sono comunque non istituzionali, ma private. Dal 1994 fino al 1999, quando non c'era la posta elettronica, l'informatica era poco utilizzata e si andava con i fax e i pacchi di carta, allora sì c'era una utilità pratica, soprattutto sul piano dell'informazione; allora sì aveva un senso avere persone che frequentavano gli uffici della Commissione e del Parlamento, raccoglievano documenti e li portavano in Italia. Ma oggi da Torino, attraverso Internet, si può arrivare a qualsiasi direzione generale, quindi alcune esigenze non ci sono più. È in questo senso che lei parlava di rivedere le sedi di Bruxelles.

Durante il dibattito in Aula sull'ultima legge comunitaria, ho anche lanciato una provocazione: chiudere le sedi, *tout court*, a partire dalla mia. Lei saprà che il Trentino-Alto Adige e il Tirolo del Nord austriaco hanno acquistato un palazzo fantastico. Bene, chiudiamo tutto, non serve più. In tema di economia generale, non dico siano spese inutili, ma ci sono altre esigenze.

Lei ha detto che i PON non l'hanno convinta.

BAIRATI. Non tanto.

SANTINI *(PdL)*. Che rapporti ci sono tra le regioni e sigle suggestive come POR, PON, UVAL e UVER? Funzionano? Vi aiutano o fate da soli?

MARINARO *(PD)*. Signora Presidente, dopo una prima fase dell'indagine conoscitiva in cui abbiamo ascoltato i distributori, che chiamo così per semplificazione di linguaggio, ora stiamo entrando in una seconda fase, più diretta e forse anche più interessante, con le audizioni di rappresentanti delle regioni, che ci daranno indicatori politici e amministrativi molto concreti.

Prima di passare alle domande, volevo fare alcune riflessioni prendendo spunto dalle parole dell'Assessore. Rispetto alla necessità di indica-

tori più affidabili e più trasparenti, avendo un'esperienza importante come la vostra, perché avete raggiunto gli obiettivi, non solo fissati a livello regionale, ma anche concordati a livello di Commissione, puntando su settori, di diverse dimensioni e diffusione, che danno il senso dell'innovazione per rendere sempre più competitivo il sistema, mi interessa capire un po' meglio, oltre alla semplificazione in atto, che già avete realizzato, cosa riteniate si debba fare a livello nazionale. Se ho capito bene, lei diceva che nella contrattazione, a livello di Unione Europea, si registra l'assenza di piattaforme nazionali, il che ci rende deboli. Bisogna dunque fare in modo che le scelte che a livello regionale hanno una certa coesione trovino un supporto a livello nazionale. E non è solo questione di indicatori, ma anche di scelte politiche di fondo.

Queste sono indicazioni che vanno tenute presenti a fini dei risultati dell'indagine.

La debolezza che lei indicava è dovuta non solo all'assenza di un sistema Italia, ma anche al contesto attuale di mutamento sostanziale della struttura dello Stato, della sua rappresentazione e del trasferimento continuo di competenze verso il basso. Probabilmente non è solo una questione di federalismo, spinto o non spinto, ma anche di come le autonomie locali riescono a stare in una logica, sia territoriale sia nazionale.

Il problema del Nord non è sicuramente riferito, oggi, alle condizioni e ai criteri così rigidi esistenti, che del resto non credo che cambieremo così facilmente, considerando il contesto dei 27 Paesi membri dell'Unione europea. Penso che la causa sia anche la nostra debolezza e che quindi vi sia la necessità di avere un approccio a livello di macroregione, che abbia una logica di sistema. Questo, per il Nord, è essenziale e vitale per la sua capacità relazionale con il resto dell'Europa e anche per la sua competitività, a maggior ragione per una regione come la vostra, che ha una posizione centrale non solo nel Nord Italia, ma anche nell'ambito dell'Europa.

Pongo un'ultima questione, scusandomi per essermi dilungata, ma il tema è interessante. Anch'io penso che ormai, nell'ambito del ragionamento di revisione e di aggiornamento del rapporto – che deve essere molto più diretto – delle nostre regioni, e anzi, di tutta la struttura dello Stato italiano con l'Europa, probabilmente bisogna pensare anche ad una semplificazione dei meccanismi che sono stati messi in moto più che altro in una logica emergenziale, per recuperare e non disperdere le risorse europee stanziate con i PON e i POR. Occorre, quindi, prevedere un sistema relazionale, a livello nazionale ed europeo, molto più snello, affidabile ed efficace.

In conclusione, per metterci in condizione di affrontare il periodo successivo al 2013, dato che sicuramente vi sarà un nuovo modo di attingere ai finanziamenti a livello europeo (anche se ora non sappiamo quale sarà questo nuovo sistema), dobbiamo fare un salto di qualità per radicare di più e rendere molto più visibili e concrete le strutture politiche, economiche e sociali oggi esistenti a livello europeo, a partire dai nostri rappresentanti al Parlamento europeo, dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle Regioni. Sono queste le sedi appropriate per svolgere

questo tipo di ragionamento, che oggi sottovalutiamo nell'iniziativa e nell'azione nazionale.

Presidenza del vice presidente SANTINI

BAIRATI. Inizio da una questione molto delicata, cioè quali sono le opportunità europee per i nostri cittadini. Credo che in larga misura il singolo cittadino sia del tutto ignaro delle opportunità offerte dall'Unione europea, innanzitutto perché in questo caso stiamo parlando di risorse da cui i cittadini sono solo parzialmente toccati ed investiti, e poi perché nel nostro Paese non abbiamo costruito una cultura della comunicazione verso il cittadino sulle opportunità dell'Europa.

Si è giustamente fatto riferimento agli strumenti, alle politiche, alle culture, direi, con cui i governi locali cercano di parlare ai propri cittadini di ciò che può rappresentare l'Europa.

Ebbene, posso dire che l'Europa comincia ad essere qualcosa di serio, concreto e presente in modo sistematico. Prima ho tralasciato di dire che abbiamo cercato di programmare con cadenza sistematica la pubblicazione dei bandi, in modo che le nostre imprese, le nostre università, insomma, la platea dei nostri beneficiari mutui un *habitus* culturale che guardi alle opportunità che periodicamente provengono dall'Europa attraverso la regione.

A mio avviso, abbiamo investito troppo poco su questo terreno, utilizzando per di più metodologie di comunicazione non adeguate agli obiettivi che ci prefiggevamo, cioè i metodi di comunicazione tradizionali, come le grandi affissioni che sono state fatte per l'Europa. Questi non sono i mezzi adeguati per parlare ai potenziali beneficiari e ai cittadini. È necessario un lavoro più capillare, da attuare attraverso gli strumenti della comunicazione oggi offerti, soprattutto attraverso i metodi informali e le istituzioni educative formali. Noi non abbiamo fatto tutto questo. Se andate in Danimarca, in Spagna, o nei Paesi della nuova Europa, la bandiera blu con le stelle e le opportunità che essa incorpora sono oggetto di una comunicazione sistematica in tutti gli istituti educativi, scolastici, universitari e di ricerca. È così che si forma la consapevolezza collettiva. Senza questo, ovviamente, la comunicazione sconta il muro della penetrazione che questi strumenti hanno per definizione.

Abbiamo quindi cercato di adattare i sistemi di comunicazione (meno carta, più rete e maggior coinvolgimento dei mezzi di comunicazione di massa locali) e, soprattutto, di andare nei luoghi che sono a loro volta un volano di comunicazione.

Il Paese è il riflesso della sua cultura istituzionale: se analizziamo come questo Paese ha interpretato la formazione della fase ascendente e discendente, ci accorgiamo che quella cultura è ancora fragilissima, poiché

il Governo (di qualsiasi colore esso sia) considera come un fastidio la presenza delle regioni al tavolo della fase ascendente e le regioni si sentono sistematicamente penalizzate da centralismi spesso inesistenti. Non esiste una profonda consapevolezza istituzionale del fatto che, al di là di come la pensiamo, siamo tutti esattamente nello stesso processo istituzionale e programmatorio. Questa consapevolezza va costruita nelle nuove classi dirigenti.

Per quanto riguarda le risorse, ho una precisa opinione. Con tutto il rispetto per le regioni dell'Obiettivo 1, avrei molto da dire sui programmi comunitari per l'agricoltura e ancor più su quelli relativi al capitale umano, ma è evidente a tutti che dobbiamo trovare un sistema di perequazioni diverso. Non tutti possono perseguire i grandi obiettivi strategici nazionali, su cui si gioca il futuro competitivo del Paese. Questo è velleitarismo. E questo non è un elemento di ostacolo alla legittima tutela, all'interesse e all'investimento sulla competitività dei sistemi territoriali di sviluppo. Ci sono alcune grandi questioni nazionali in cui pochi attori hanno titolarità ad affrontare la competizione globale, quindi su queste grandi questioni occorre costruire una politica di collaborazione tra Governo centrale e regioni e di governo delle risorse che è diversa da quella attuale. Penso dunque che alcune quote nazionali dei fondi strutturali andrebbero orientate. Poi il Ministro può stabilire che il futuro è l'aerospazio – discutiamone, per me è la salute – ma questa è una legittima scelta di politica economica. E comunque il riparto sui criteri tradizionali fino ad oggi seguito non ci aiuta a costruire una vera politica economica di sviluppo.

Da questo punto di vista, per esempio, se mi posso permettere una osservazione laterale, il programma «Industria 2015» disegnato dal ministro Bersani e messo in esecuzione dal ministro Scajola è esemplare, perché andava benissimo nella definizione degli obiettivi strategici, poi però gli si è costruito attorno un processo di regole – senza alcuna responsabilità da parte dei due Ministri – che ha reso talmente farraginosa l'applicazione del programma che stiamo ancora qui a discutere, mentre avremmo già dovuto guardare la realizzazione di alcuni grandi dimostratori. Siamo solo in fase istruttoria. Poi possiamo decidere che non facciamo niente, ma è un processo assolutamente incoerente rispetto agli obiettivi che si prefigge.

La competitività ha una sua variabile temporale che determina l'effettiva efficienza del programma, quindi sono più orientato, in modo forse più anglosassone, a sbagliare magari qualcosa in più, ma ad arrivare più rapidamente alle fasi applicative. Il dottor Benedetto lo sa, noi facciamo gli atti d'indirizzo e i bandi, impegniamo le risorse, le trasferiamo spesso agli enti locali in tempi – adesso non diamoci troppo arie – decenti, dopo di che parte un *iter* di bandi, soprattutto sulle opere infrastrutturali, che è benevolmente bizantino. Su questo dobbiamo fare una riflessione, scontare forse qualche errore – soprattutto sulla materia precompetitiva un investimento si può sbagliare – ma arrivare più rapidamente alla realizzazione.

Sulle rappresentanze sono abbastanza d'accordo con quanto diceva il Vice Presidente. C'è la vecchia ambizione regionale di costruire le proprie rappresentanze diplomatiche a Bruxelles.

PRESIDENTE. Guai ad usare il termine «diplomatiche».

BAIRATI. Io dico «diplomatiche» perché scontano lo stesso vizio. Oggi il mondo manda nei luoghi dove si formano le decisioni piccolissimi gruppi di ipercompetenti. Io credo che questa sia la direzione, cioè non magniloquenti rappresentanze permanenti, ma un passaggio progressivo da funzionariato a *professional.* Per esempio, quando c'è l'*iter* di formazione della direttiva sui farmaci, a me sembra totalmente privo di senso che la regione Piemonte mandi un proprio rappresentante a tutelare non si sa bene quali indirizzi. Comunque, la stessa opera di qualificazione interna alle amministrazioni regionali *in loco* è, per simmetria, da riprodurre là. Dopo di che lei ha perfettamente ragione, oggi le modalità di lavoro e di organizzazione sono diventate talmente flessibili per cui il contatto diretto, quando c'è, è fortemente mirato e preciso e deve essere governato da un rigido sistema di competenze.

Sugli indicatori *data set* vi faccio una osservazione di carattere generale, perché alla domanda che si agitava nella nostra mente, la risposta – ahimè – non ha avvalorato la tesi che avevamo preso in considerazione. Siamo andati a guardare, confrontando i dati dell'economia nazionale con quelli della nostra economia, quando si sono poste le basi per produrre la ricchezza che oggi consumiamo. Abbiamo considerato tutte le società industriali, con l'anno di fondazione, e ne abbiamo attualizzato il valore della produzione ad oggi. Abbiamo così scoperto – questo sospetto, per il lavoro che facevo precedentemente, ce l'avevo già – che il 66 per cento del valore prodotto oggi è stato costruito in società fondate prima del 1906. La curva va su e giù. Ovviamente nel Novecento sono successe cose che sappiamo. Torna a salire tra il 1954 e il 1974, anno della prima crisi petrolifera. Dal 1974 è in picchiata. In altri termini, dal 1974 non produciamo più alcun nuovo valore aggiunto e consumiamo il patrimonio costruito dalle generazioni precedenti. Questo è un dato che dobbiamo iscrivere come elemento chiaro del destino di questo Paese. Quelle risorse, che sono tra le poche che abbiamo a disposizione, vanno orientate alla costruzione di nuovo valore e non alla manutenzione di quello vecchio. Possiamo pensare di essere più bravi, altri legittimamente penseranno di essere più bravi di noi, però il punto resta quello: il confronto competitivo è legato a Paesi che, come dicono i francesi, nella *pépinière* dello sviluppo, alimentano continuamente nuovo sviluppo in nuovi settori, in nuova attività, in nuova tecnologia, in nuova competenza. Poi c'è l'attività di carattere manutentivo, che porta però, in termini economici, a consumare il patrimonio costruito dalle generazioni precedenti. Questo è un dato di fondo.

Il caso dell'Italia ha anche un carattere di trasversalità politica forte, perché si attraversano trentacinque anni di stagione politica, quasi tutti i modelli che abbiamo inventato, dal centrosinistra all'unità nazionale, dai governi tecnici al bipolarismo attuale, e dimostra che noi da trentacinque anni non riusciamo ad accendere lo sviluppo. Questo secondo me è il ragionamento di fondo e i dati sono lì inequivocabilmente a dimostrarlo.

Quindi, non è un problema di indicatori, anche se si sa che per certi versi gli statistici e gli econometrici sono peggio dei sondaggisti. È solo che i macrodati comportamentali dell'economia italiana sono questi.

Noi valiamo il 9 per cento del PIL del Paese, quindi siamo una regione di peso, ma è chiaro che, l'ho sempre detto ai miei colleghi, dobbiamo essere consapevoli che queste politiche si fanno bene se si prescinde completamente dal consenso – i programmi da 17.000 euro a progetto non producono alcun effetto da molti punti di vista – ed essere consci dei limiti delle possibilità regionali. Questi limiti diventano effettivamente un'arma forte, se c'è un Governo che ha costruito insieme a noi un indirizzo netto, chiaro. Il futuro di questo Paese è rappresentato dall'industria, dalla tecnologia, dalla scienza. Questa è la mia modesta opinione.

PRESIDENTE. Sarebbe stato interessante ascoltarla ancora più a lungo, soprattutto a proposito dei risultati di quelle analisi che spesso dimentichiamo e che invece abbiamo sulle spalle, come quella condotta dal 1974, che ci ha ricordato, da cui sono emersi dati molto preoccupanti.

Sono contento che, sull'organizzazione generale dei rapporti tra regioni, Bruxelles e Governo centrale, la sua posizione sia in sintonia con quanto abbiamo detto finora in questa sede, cioè ci vuole sinergia, ma bisogna ammodernare lo stile di questo confronto. L'idea di mandare a Bruxelles qualche funzionario bravo ma anche furbetto, che sappia convincere – questa era l'idea di partenza di molti anni fa – i funzionari della Commissione europea a concedere qualcosa di più ad una regione piuttosto che ad un'altra, è sostanzialmente l'espressione di un lobbismo anche offensivo nei confronti dell'Unione europea e dei suoi funzionari.

A ciascuna regione spetta ciò che è previsto. Si tratta casomai di accelerare i tempi, di capire meglio come agire, ma l'idea che a Bruxelles si risolvono i problemi concreti per la bravura di chi va a trattare è superata ormai dai fatti.

Mi ha colpito il discorso riguardo la diplomazia. Quando il Trentino-Alto Adige e il Nord Tirolo inventarono l'Euregio tirolese e, prima ancora di acquistare il palazzo, venne organizzata una grande festa con 1.200 persone in un castello per annunciare la rappresentanza diplomatica della regione europea, si scatenò un inferno a Bruxelles, a Roma e a Vienna. Quindi bisogna avere chiaro cosa si può andare a chiedere e come ci si deve presentare. Il Piemonte ha dimostrato di saperlo fare perfettamente.

Vi ringraziamo per la vostra disponibilità. Vi faremo conoscere l'esito di questo nostro lavoro.

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

I lavori terminano alle ore 15,20.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 12

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

52ª seduta: martedì 7 luglio 2009

Presidenza del vice presidente SANTINI

INDICE

Audizione dell'assessore per le attività produttive, lo sviluppo economico e il piano telematico, Duccio Campagnoli, del direttore generale per le attività produttive, il commercio e il turismo, Morena Diazzi, e del responsabile della struttura di coordinamento per la gestione del POR FESR 2007-2013, Luisa Rossi, della regione Emilia Romagna

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 189, 196, 198 e *passim*
* MARINARO *(PD)* 196
PIGNEDOLI *(PD)* 197
* *CAMPAGNOLI* . . . . . *Pag.* 190, 198, 201

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-IO SUD:Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'assessore per le attività produttive, lo sviluppo economico e il piano telematico, dottor Duccio Campagnoli, il direttore generale per le attività produttive, il commercio e il turismo, dottoressa Morena Diazzi, e il responsabile della struttura di coordinamento per la gestione del POR FESR 2007-2013, dottoressa Luisa Rossi, della regione Emilia Romagna.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'assessore per le attività produttive, lo sviluppo economico e il piano telematico, Duccio Campagnoli, del direttore generale per le attività produttive, il commercio e il turismo, Morena Diazzi, e del responsabile della struttura di coordinamento per la gestione del POR FESR 2007-2013, Luisa Rossi, della regione Emilia Romagna

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa il 2 luglio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione dell'assessore per le attività produttive, lo sviluppo economico e il piano telematico, dottor Duccio Campagnoli, del direttore generale per le attività produttive, il commercio e il turismo, dottoressa Morena Diazzi, e del responsabile della struttura di coordinamento per la gestione del POR FESR 2007-2013, dottoressa Luisa Rossi, della regione Emilia Romagna.

Nel dare il benvenuto ai nostri ospiti, li ringrazio per avere accolto il nostro invito, perché con il loro contributo ci daranno l'opportunità di disporre di un quadro completo della situazione in questo campo.

Ringrazio inoltre tutti i presenti e ricordo che la senatrice Fontana è correlatrice con me dell'indagine conoscitiva in titolo.

L'audizione odierna, come sapete, fa parte di una serie di incontri volti a tracciare un quadro della situazione concernente l'argomento su cui si concentra la nostra indagine conoscitiva, ossia i profili di utilizzo e di controllo dei fondi comunitari in Italia. A tal fine, abbiamo già ascoltato i rappresentanti di altre regioni e gli esponenti di vari uffici responsabili del settore.

Il nostro obiettivo chiaramente parte dall'interrogativo che ci siamo posti e che è alla base di questa iniziativa della Commissione che si occupa dei problemi europei: è vero che non abbiamo mai utilizzato fino in fondo questi fondi? Vi sono comunque regioni che invece l'hanno fatto.

Mettendo dunque a confronto le diverse esperienze regionali e richiamando anche la responsabilità degli uffici che devono controllare e coordinare tale attività, cercheremo di fornire al Senato qualche spiegazione e magari anche qualche proposta utile affinché in futuro i fondi vengano utilizzati meglio. Purtroppo, però, non abbiamo molto tempo, perché – come sapete – dal 2013 in poi molte cose cambieranno, a cominciare proprio dai fondi strutturali.

Ricordo che al termine dell'esposizione introduttiva da parte dei nostri ospiti, seguiranno le domande dei senatori che vorranno intervenire.

Do la parola all'assessore Campagnoli.

CAMPAGNOLI. Signor Presidente, innanzi tutto desidero rivolgere un saluto ed un ringraziamento a lei ed ai senatori oggi presenti per l'invito che ci è stato rivolto. Vorrei consegnare alla Commissione anche una nota scritta.

Il tema cui la Commissione dedica la propria attenzione – e non lo dico per rito – è davvero di grande interesse anche per le regioni italiane, dato il ruolo assai crescente che i fondi ed i programmi comunitari sono venuti assumendo nel tempo, anche nell'ambito delle possibili politiche per lo sviluppo regionale che hanno preso forma: è sicuramente questo il primo aspetto da sottolineare.

Nel corso del tempo si è anche verificato un cambiamento, per cui speriamo di esservi utili raccontandovi molto brevemente l'esperienza che la nostra regione ha potuto vivere, con particolare riferimento alle ultime due programmazioni (quella che si è svolta nel periodo 2000-2006 e quella attualmente in corso, che ha avuto inizio nel 2007 e che durerà fino al 2013). Naturalmente, i programmi comunitari, per ciò che riguarda la nostra regione, hanno visto anche esperienze precedenti.

Metterò subito in evidenza il cambiamento intercorso tra la programmazione 2000-2006 e quella attuale (2007-2013) e parlerò della programmazione che si è sviluppata nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale, che riguarda le tematiche dello sviluppo economico. Le regioni, come sapete, sono interessate da un complesso di programmi: pertanto, accanto al Fondo europeo di sviluppo regionale (che riguarda le tematiche dello sviluppo produttivo), vi sono poi il Fondo sociale europeo (che riguarda le problematiche relative all'intervento sulle risorse umane e la formazione), il Fondo per lo sviluppo rurale e gli altri programmi più tematici che intervengono in varie materie e direzioni, come lo sviluppo urbano territoriale e le problematiche ambientali o culturali. Ancora una volta, quindi, non posso fare a meno di rimarcare come ormai nel lavoro delle regioni la parte dei programmi comunitari sia veramente rilevante e significativa.

Non ho bisogno di ricordare come si configura la nostra regione, che in fondo appartiene a quell'area del Paese contrassegnata, come ben sapete, da una presenza dell'industria manifatturiera e del *made in Italy* ancora forte, che ha conosciuto una profondissima trasformazione in questi ultimi anni e alle soglie del particolare periodo che stiamo vivendo.

Nelle politiche delle regioni (dell'Emilia Romagna, come del Veneto, della Lombardia, del Piemonte e del Centro Italia, per non parlare poi delle problematiche delle regioni meridionali) il territorio deve cercare di intervenire innanzi tutto sulle tematiche di sistema territoriale, che, una volta sviluppatosi, risulta molto importante in quanto ha lo scopo di coadiuvare il processo di trasformazione produttiva in diverse direzioni e i problemi di sviluppo territoriale in quanto tali (come l'assetto e la qualità del territorio o l'ambiente).

I programmi comunitari si inseriscono quindi in questo lavoro per la qualificazione dello sviluppo delle regioni: quello previsto per il periodo 2000-2006 ha fatto ancora parte di quell'impostazione dei programmi europei nei quali, come sapete, era presente il grande tema relativo alle zone il cui sviluppo risultava maggiormente in ritardo, che oggi vengono definite «aree in Obiettivo convergenza» e naturalmente interessano il Meridione d'Italia. Il Centro-Nord, invece, per ciò che riguarda i programmi dello sviluppo regionale, è stato interessato da quello che nella programmazione 2000-2006 è stato definito Obiettivo 2 dell'Unione europea; e che era ancora configurato per superare i ritardi nello sviluppo e formare un raccordo tra le aree più in ritardo nello sviluppo all'interno di ogni regione rispetto ad altre. Si trattava quindi ancora di un obiettivo e di un programma concepiti per recuperare i problemi di ritardo nello sviluppo, tant'è che nella nostra regione sono stati applicati ad un'area che si affaccia sulla zona orientale (i territori ferraresi e ravennati), così come ad una più centrale, interessata da situazioni, sistemi e distretti produttivi in forte trasformazione, come quelli del settore moda e abbigliamento (e mi riferisco al carpigiano, al modenese e al reggiano) e quelli relativi ad un altro distretto produttivo tipico, ossia la meccanizzazione agricola, che insistono sempre su quelle stesse zone.

Ripeto dunque che si trattava di un obiettivo volto al recupero dei problemi di trasformazione e di ritardo nello sviluppo, che coinvolgeva una zona non grande della nostra regione, ovvero i territori delle province di Ravenna e di Ferrara e circa il 10 per cento della popolazione regionale. Le risorse messe a disposizione dall'Unione europea e dal cofinanziamento regionale e nazionale sono complessivamente pari a 263 milioni di euro.

Per offrire una caratterizzazione della nostra esperienza, possiamo fare riferimento a due grandi assi di intervento. Il primo è stato quello riferito alle imprese – in particolare, trattandosi di territori in trasformazione, alle piccole imprese in trasformazione – e al tema della creazione della nuova impresa, per favorire il processo di riconversione produttiva in questi territori e farli uscire dalla monoproduzione che li caratterizzava.

Accanto agli interventi per le imprese, si è posto il secondo asse, riferito allo sviluppo territoriale, con i programmi delle amministrazioni comunali e provinciali, anch'essi indirizzati alla creazione di strutture e infrastrutture, per la qualificazione dello sviluppo delle aree produttive industriali e per la realizzazione di infrastrutture di tutela ambientale. Anche in questo caso gli interventi sono stati finalizzati a favorire ulteriori attività, in particolare nelle zone della montagna appenninica: ci si è rivolti infatti a una riconversione e a una riqualificazione del patrimonio culturale, per l'utilizzo a fini turistici e commerciali.

Desidero sottolineare un altro aspetto di questa prima esperienza, riferita al periodo 2000-2006, ovvero che lo sviluppo territoriale si è realizzato in gran parte attraverso il partenariato tra la regione e enti locali. Nei confronti delle imprese si è agito attraverso la realizzazione di strumenti come i bandi programma, a cui partecipano le imprese che vengono selezionate, e così via. Nei confronti degli enti locali abbiamo invece proceduto raccordando i reciproci strumenti di programmazione.

Gli enti locali e la regione, attraverso uno specifico strumento, che abbiamo chiamato Conferenza di programma su scala territoriale, individuano insieme gli obiettivi prioritari su cui far convergere sia gli investimenti degli enti locali e le altre risorse regionali, sia le risorse provenienti dal programma dell'Unione europea.

Debbo dire che l'elemento dell'integrazione, della convergenza e della sinergia degli strumenti si è rivelato prezioso per l'efficacia e l'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse e per favorire la capacità di spesa effettiva: potete ben immaginare che, se si procede attraverso bandi programma, una volta emanato il bando, si possono accumulare residui e dunque occorre poi compiere operazioni di recupero delle risorse finanziarie. Se si fa, a monte, un'opera di programmazione integrata, magari si impiega un' di tempo in più per tale opera, ma poi si è sicuri che vi sarà una convergenza nell'utilizzo delle risorse.

La nostra regione, a dire il vero, ha realizzato nel programma 2000-2006 il pieno utilizzo delle risorse, anche dal punto di vista della spesa finale. Anzi, siamo andati al di là, visto che la nostra percentuale di impegno di risorse e di spesa è stata superiore al 100 per cento, perché rispetto alle risorse europee abbiamo aggiunto ulteriori risorse regionali. Una delle vie per ottenere un migliore utilizzo delle risorse provenienti dal programma europeo è dunque proprio quella di un'utilizzazione della programmazione integrata rispetto agli strumenti regionali. Desidero inoltre sottolineare che il problema dell'integrazione degli strumenti si pone – a nostro avviso e alla luce dell'esperienza di tante regioni – anche per quanto riguarda il rapporto con le risorse e gli strumenti nazionali.

La seconda esperienza è quella, appunto, che riguarda il periodo 2007-2013, descritta anche nella breve documentazione che abbiamo consegnato alla Commissione. Desidero sottolineare, ed è un fatto molto importante su cui riflettere nei diversi livelli istituzionali, che la programmazione 2007-2013 è molto diversa dalla precedente, perché l'Unione europea si è data una nuova impostazione. Mentre permane un grande Obiet-

tivo convergenza in cui sono coinvolti soprattutto i nuovi Paesi entrati nell'Unione europea, e anche – ancora una volta, anche se in misura minore rispetto al passato – le regioni del Meridione d'Italia, il secondo obiettivo non è più finalizzato ad un recupero del ritardo nello sviluppo, ma è diventato un obiettivo radicalmente nuovo, chiamato Obiettivo competitività. Ciò crea dunque, anche per le regioni interessate al vecchio Obiettivo 2 – come quelle del Centro-Nord d'Italia – l'opportunità del tutto nuova e importante di intervenire sull'insieme del territorio regionale. Prima si poteva intervenire solo nelle aree di ritardo dello sviluppo, nel nostro caso le zone di Ravenna e Ferrara, e secondo certi parametri. Con questa nuova impostazione europea abbiamo potuto guardare all'insieme del territorio regionale, per intervenire non sul fattore del ritardo nello sviluppo, ma sul fattore della competitività.

Voglio esprimere un piccolo rammarico, con molta sincerità: contemporaneamente a questo opportuno cambio di impostazione è tuttavia intervenuta una riduzione delle risorse europee utilizzabili dal nostro Paese per l'Obiettivo competitività. Di certo è necessario e comprensibile che la maggior parte delle risorse europee siano concentrate sull'Obiettivo convergenza.

Tuttavia, vi è forse il tema relativo al fatto che, nel momento in cui l'Unione europea pone l'accento sulla competitività, il complesso dell'utilizzo delle risorse europee, nazionali e poi regionali dovrebbe poter contare su una quantità di risorse superiori per questo obiettivo. Giustamente, se si passa dall'obiettivo del recupero di ritardo di sviluppo a quello della competitività, si compie un'operazione molto importante. Però, se vi sono meno risorse a disposizione, naturalmente è minore anche la velocità verso il raggiungimento di un obiettivo più importante e più strategico di prima. In ogni caso, la nostra nuova programmazione, come quella delle altre regioni italiane del Centro-Nord, ha potuto applicarsi al profilo della competitività e, quindi, intervenire sull'insieme del territorio regionale.

In Emilia Romagna abbiamo a disposizione per il programma FESR 2007-2013 347 milioni di euro, ci siamo dotati di un quadro di intervento che ha selezionato alcuni obiettivi (gli assi di intervento), che io riassumo citandoli. Il primo obiettivo, quello prioritario, è lo sviluppo dell'attività di ricerca di interesse industriale e di ricerca per l'innovazione. L'asse a questo dedicato, nel nostro programma operativo 2007-2013, copre, sui circa 350 milioni complessivi a disposizione, più di un terzo di queste risorse. Accanto a questo intervento, vi sono quelli dedicati al tema dell'innovazione nelle imprese, che fa sì che questa parte di ricerca e innovazione copra più della metà delle risorse a disposizione. Gli altri assi di intervento, anch'essi simmetrici a questo, riguardano la qualificazione energetica ed ambientale. Abbiamo scelto cioè di poter fare investimenti per configurare le aree da noi definite «ecologicamente attrezzate».

La regione Emilia Romagna è una regione a sviluppo diffuso, dotata di più di 1.300 aree di sviluppo industriale e artigianale. Bisogna continuare a creare insediamenti ma consumando meno territorio e meno energia. La nostra programmazione ha quindi deciso di puntare su un certo nu-

mero di aree strategiche, sovracomunali e meno dispersive e di fare investimenti per qualificarle dal punto di vista energetico ed ambientale. Noi le chiamiamo, appunto, secondo quanto recita anche la legislazione nazionale, aree ecologicamente attrezzate.

Il secondo grande intervento del POR 2007-2013 riguarda quest'area così come l'innovazione energetica nelle imprese. Il terzo grande asse di intervento riguarda il tema della qualificazione ulteriore della struttura turistica e commerciale, relativa alla qualificazione urbana nelle varie realtà della nostra regione. Sottolineo ancora che il primo più importante asse, l'intervento sulla ricerca di interesse industriale, ha cercato di rivolgersi contemporaneamente sia alla domanda di innovazione e di progetti delle imprese sia alla realizzazione di strutture di offerta di ricerca industriale dedicate, per rispondere a questa domanda delle imprese.

Come sappiamo, si parla molto di un forte patrimonio di conoscenza presente nelle università. Tuttavia, è nostra convinzione che, se non si creano anche strutture dedicate per lavorare con le imprese per l'innovazione, questo patrimonio di conoscenze non è compiutamente efficiente. Quindi, il programma della ricerca industriale si è rivolto a creare strutture dedicate, promosse da università ed enti di ricerca, da noi definite alla francese «tecnopoli». Sono infrastrutture che ospitano ed ospiteranno laboratori dedicati alla ricerca industriale e che dovranno poi lavorare con le imprese. Sono stati predisposti investimenti per creare queste infrastrutture ma anche per dotarle di apparecchiature scientifiche e tecnologiche e, soprattutto, per favorire l'accesso al lavoro di ricerca di nuovi giovani ricercatori attraverso contratti, che purtroppo non sono contratti compiuti ma che, almeno per qualche anno, saranno contratti di accesso al lavoro del ricercatore.

Questo aspetto forse mette in evidenza un altro tema presente nella discussione italiana. È nostra convinzione che forse bisognerebbe configurare l'attività professionale di ricercatore, che non necessariamente deve essere un candidato a diventare professore universitario. Quindi, il nostro programma configura l'attività professionale di ricercatore industriale.

Non voglio tediarvi ulteriormente con questa descrizione ma metto in evidenza, da ultimo, alcuni aspetti che, giustamente, sono all'attenzione della Commissione. La nostra esperienza con i fondi comunitari, volendo esprimere una valutazione sintetica al riguardo, è un'esperienza positiva. Ci sono maggiori risorse, anche se devo ammettere che il lavoro con l'Unione europea presenta diversi aspetti problematici, come è naturale quando si incontrano diverse amministrazioni. Tuttavia, dall'Unione europea viene forse l'indicazione per realizzare una programmazione più compiuta ed integrata.

Per il programma 2007-2013, in alcuni mesi noi abbiamo concluso i negoziati con l'Unione europea. Da questo punto di vista, l'Unione è stata rigorosa nella discussione ma, contemporaneamente, anche molto rispettosa dell'autonomia del Governo e delle regioni. Forse questo è un tema da considerare anche nell'utilizzazione dei fondi nazionali per le politiche industriali e di sviluppo.

È nostra convinzione che non possa esservi alcuna conflittualità tra le autorità centrali e le regioni e che occorra operare in maniera integrata. L'esperienza europea potrebbe aiutarci a far sì che, anche a livello nazionale, noi realizziamo una politica per lo sviluppo in grado di vedere i grandi interventi del Paese e dello Stato e poi di attuare con le regioni accordi di programma simili a quelli sottoscritti con l'Unione europea, in modo da uscire da quello stato di discussione permanente che a volte sussiste tra Stato e regioni. Noi abbiamo concluso il negoziato con l'Unione europea; poi vi lavoreremo autonomamente per attuare i programmi, e poi vi saranno i controlli, che sono sacrosanti. È una modalità da snellire ma, comunque, è positiva.

Un altro punto chiave è la sinergia tra strumenti nazionali, regionali ed europei. Probabilmente, si deve operare ancor di più verso una direzione di programmazione per obiettivi: i grandi obiettivi nazionali, dei quali solo un sistema Paese può occuparsi, e gli obiettivi di sviluppo territoriale che possono essere messi in sinergia e in accordo.

Vi è un'ultima questione che desidero sottolineare, in questo caso in termini più critici. Come voi sapete, l'Italia ha un problema peculiare derivante, per tutte le ragioni note, dall'attuazione nel nostro Paese del cosiddetto Patto di stabilità. Bisogna sapere che il Patto di stabilità comporta, per tante amministrazioni locali e per le università, una sostanziale impossibilità di prevedere investimenti ulteriori rispetto a quelli ordinari. Quindi, mentre facciamo partenariato con l'Unione europea, ci ritroviamo di fronte a enti che, se invitati a fare uno sforzo di investimento, sono effettivamente impediti da questa situazione. La parte di dibattito relativa all'opportunità di tenere gli investimenti in una considerazione diversa rispetto al Patto di stabilità è effettivamente, nella pratica, un elemento molto importante.

L'altra considerazione con la quale desidero concludere il mio intervento è che nella pratica del rapporto tra l'Unione e gli Stati membri forse occorrerà considerare in maniera diversa anche il profilo, che effettivamente pone una serie di problemi e viene catalogato sotto la problematica degli aiuti di Stato (in pratica, le limitazioni che conosciamo, che fanno parte della regolazione del mercato unico).

Tuttavia, la nostra riflessione è la seguente: è vero che quelli europei devono essere – e lo sono già, ma dovranno esserlo sempre di più – programmi di investimento in quello che in fondo possiamo definire un capitale sociale comune. Infatti, se si realizzano strutture per la ricerca e infrastrutture energetiche e per il territorio, in realtà si interviene su una qualificazione del capitale sociale (indifferentemente di titolarità privata o pubblica). Se è così, questo concetto dell'aiuto di Stato effettivamente dovrebbe essere rivisto, per non correre il rischio di ritrovarsi bloccati in tante situazioni dall'impossibilità di realizzare tali investimenti, che in realtà incrementano beni comuni anche per l'Unione.

Soltanto a mo' di esempio ricordo che nel nostro programma energetico, come in quello di tutte le regioni italiane, c'è l'idea di sviluppare molto la modalità denominata di teleriscaldamento, che serve per rispar-

miare energia, perché consente di produrre contemporaneamente energia e calore. Proprio in questi giorni ne stiamo discutendo con l'Unione europea, preoccupata per l'eventualità che, andando in quella direzione, si possa determinare il concetto di aiuti di Stato verso un tipo di imprese piuttosto che un altro, e questo proprio ci sembra incomprensibile.

Per concludere, la nostra esperienza dimostra che è molto importante la positività dell'uso delle risorse europee, come la novità di rivolgerle ad un obiettivo di competitività. Inoltre, la chiave del successo ai fini di un'efficace utilizzazione delle risorse comunitarie risiede nella sinergia dell'uso dei fondi attraverso una programmazione integrata. Sarebbe invece forse opportuna una revisione delle tematiche finanziarie, in ordine al problema del Patto di stabilità verso gli investimenti, in particolare europei, e alla tematica dei cosiddetti aiuti di Stato (che, se parliamo di investimenti in capitale sociale, siano essi privati o pubblici, non dovrebbero essere considerati aiuti di Stato).

PRESIDENTE. Ringrazio l'assessore Campagnoli per averci tracciato questo quadro più che esauriente, che chi fosse interessato a saperne di più potrà integrare leggendo l'interessante e nutrito *dossier* che i nostri ospiti ci hanno lasciato agli atti.

Mi pare dunque confermata un'idea che circolava da anni in Europa, relativamente alle difficoltà da parte di alcune regioni italiane nell'accedere non solo ai fondi strutturali, ma anche alle politiche dei programmi europei: si vociferava che l'Emilia Romagna rientrasse sempre e comunque tra quelle di eccellenza, cioè ai primi posti della classifica, immediatamente seguita dal Veneto, dal Trentino e dalla Lombardia. Anche questo tipo di esposizione dell'assessore Campagnoli conferma quindi la grande attenzione che la sua regione ha sempre posto nell'interlocuzione con l'Europa.

Lascio ora la parola ai senatori che vorranno intervenire per chiedere chiarimenti o rivolgere quesiti al nostro ospite.

MARINARO *(PD)*. Signor Presidente, desidero ringraziare i nostri ospiti per la loro presenza e in modo particolare l'assessore Campagnoli per il suo intervento, a mio avviso molto utile, soprattutto alla luce dell'audizione del direttore per le attività produttive della regione Piemonte, Giuseppe Benedetto, svoltasi il 2 luglio scorso. L'assessore Campagnoli infatti ha iniziato a fornirci un quadro rivolto all'effettiva capacità delle nostre autonomie regionali e territoriali nell'utilizzo dei fondi – e quindi delle politiche – europei. A mio avviso, però, il suo intervento riveste un'ulteriore utilità, nell'ambito della sede di indagine conoscitiva su cui sta lavorando la nostra Commissione, con riferimento alle valutazioni e alle considerazioni politiche che ci vengono mosse, anche alla luce dei grandi cambiamenti verificatisi rispetto ai fondi europei.

Mi interessa molto questo approccio culturale in base ai nuovi criteri che si concentrano sulla competitività dei territori, per cui vorrei capire se i nostri interlocutori sono in possesso di qualche ulteriore informazione sui

risultati e di un principio di valutazione rispetto ai primi interventi e investimenti operati, soprattutto rispetto a quelli rivolti allo sviluppo territoriale, perché da questo punto di vista è avvenuto il cambiamento più significativo.

Come ho avuto modo di ricordare la settimana scorsa, anch'io concordo sulla necessità di insistere da parte nostra sulle sinergie necessarie per applicare politiche di livello sovranazionale e sulla necessità di disporre di un terreno di indirizzo e di raccordo a livello nazionale, per mettere i territori nelle condizioni di inserirsi in un sistema non solo nazionale, ma europeo.

A questo fine, avrei piacere di avere maggiori informazioni in materia di aiuti di Stato, che – come l'Assessore saprà – è materia complessa. Dalla lettura di dati in vostro possesso, dipende dall'assenza di strategia nazionale la frequente configurazione, dal punto di vista europeo, del contributo all'investimento come aiuto di Stato? Intendo dire: se rientriamo in una strategia più ampia che investe il territorio nazionale, è ovvio che tutti gli interventi possono rientrare nel discorso del cofinanziamento nazionale. Questo è il punto: siamo piuttosto in difetto rispetto alla quota di cofinanziamento.

Probabilmente così si può soddisfare quel richiamo, che in diverse occasioni abbiamo avuto modo di sentire qui, volto a stimolarci a dimostrare la capacità di convogliare risorse, strumenti e interventi in una nuova proposta politica. Un migliore approccio con l'Unione, le sue politiche e regole, ci aiuterà a superare quel *gap* che impedisce al nostro Paese di trarre concreti benefici dall'appartenenza all'Unione europea.

PIGNEDOLI *(PD)*. Desidero innanzi tutto salutare i rappresentanti della regione Emilia Romagna e l'assessore Campagnoli che, come sempre, è stato molto chiaro e determinato nelle scelte fatte dalla regione e nel raggiungimento dei condivisibili obiettivi che sono stati richiamati.

Ci troviamo in un momento di grande difficoltà e di crisi e quindi i temi proposti, come quello delle riconversioni o dell'investimento sulle risorse umane, sono particolarmente importanti. Guardando a questi problemi dall'ottica del settore agroalimentare, di cui mi occupo in modo particolare, si nota il bisogno di accelerare il processo di internazionalizzazione delle nostre aziende, che al momento è insufficiente. Dobbiamo dunque portare avanti due percorsi paralleli: da una parte, data la grande difficoltà che stanno vivendo, le aziende della regione hanno bisogno, nell'immediato, di mantenere la situazione esistente; dall'altra, non si può pensare di affrontare la crisi solo in difesa: le aziende hanno infatti bisogno di una ristrutturazione. Fare impresa vuol dire, da un lato, governare e razionalizzazione i costi, incidendo su ciò che l'assessore ha richiamato, cioè il tema dell'energia, quello della logistica, della razionalizzazione dei sistemi produttivi, nonché la necessità di fare ancora più sistema per abbattere i costi; dall'altro, rilevare la necessità che le nostre aziende incrementino il valore dei prodotti che stanno producendo, in un'ottica territoriale, dando cioè maggiore distintività territoriale al prodotto e arric-

chendolo di contenuti di servizio nuovi, per raggiungere una maggiore competitività. Si tratta di una sfida enorme, che deve essere raccolta in sinergia dalle varie istituzioni e dalle singole aziende.

Le chiedo dunque se ha riscontrato una difficoltà per le imprese che vogliono accedere ai fondi comunitari, come del resto si evince parlando con i loro rappresentanti sul territorio, a reperire la parte che compete loro. Mi riferisco ad una liquidità che permetta anche di compiere investimenti: si pensi al caso in cui vi sia un finanziamento pari al 50 per cento dell'investimento e si abbia però difficoltà a reperire l'altra metà, in un momento in cui vi è una vera e propria emergenza anche nella gestione dell'ordinario. Vorrei dunque sapere se questi problemi sono generalizzati: per quanto mi riguarda, li ravviso molto nel settore agroalimentare.

Vorrei inoltre sapere se i tempi e le procedure necessarie, citati dall'assessore, che partono dall'individuazione dei programmi e degli obiettivi, sono compatibili con lo stato di emergenza attuale e con la crisi in atto: uno dei fattori più importanti è proprio il fattore tempo. Ci sono diverse aziende a rischio: lo spaccato che arriva dalla mia provincia è piuttosto allarmante. Vi è l'esigenza di attivare una tempistica eccezionale, anche grazie alla revisione della normativa, che non consentiva alcuni investimenti, definendoli aiuti di Stato, e che oggi con maglie più larghe li può consentire. C'è dunque l'esigenza di avere procedure e tempi diversi proprio alla luce della contingenza.

PRESIDENTE. L'assessore ha parlato con entusiasmo delle strategie di Lisbona e di quella di Göteborg, che però non sempre si sono integrate armoniosamente. Si tratta di belle parole ma, da una parte, c'è la strategia di Lisbona che vuole offrire slancio all'innovazione, alla conoscenza e ad una maggiore efficienza; dall'altra, vi è la strategia di Goteborg che dice basta alle energie tradizionali, per puntare sulle rinnovabili, sulle idee nuove e su una maggiore attenzione per l'ambiente. È come se si dicesse alla Ferrari di ricominciare a vincere i Gran premi senza benzina, utilizzando le auto elettriche. A volte si sono verificati dei contrasti e delle contraddizioni tra queste due strategie europee: vorrei sapere se anche voi l'avete riscontrato.

Sempre a proposito di strategie orizzontali e verticali, visto che vi viene riconosciuta un'eccellenza nell'utilizzo dei fondi europei, vorrei sapere se hanno risposto con più prontezza e generosità le imprese private o l'ente pubblico e chi è stato più agile nell'aiutarvi a far fronte a queste esigenze, ad esempio alle proposte di *partnership* all'europea.

CAMPAGNOLI. Devo dire, in modo non rituale, che nel nostro lavoro siamo stati molto aiutati dalla condivisione delle esperienze con molte altre regioni italiane, in particolare del Centro-Nord, in cui riscontriamo un lavoro comune e pari al nostro.

Desidero mettere in evidenza un punto, per rispondere alla prima questione posta: per gli strumenti di politica per lo sviluppo del nostro Paese non abbiamo un modello equivalente, analogo, simile o vicino a

quello europeo. Fatelo dire ad un vecchio assessore, che da diversi anni fa questo mestiere. La mia è una riflessione che attraversa diverse legislature del Paese e non si riferisce ad un'impostazione politica o a un'altra. Tecnicamente parlando, abbiamo purtroppo visto interventi nazionali che si muovono attraverso programmi di incentivazione alle imprese, su scala nazionale, del tutto simili a quelli che si riscontrano su scala regionale. A ciò segue una discussione su dove indirizzare le risorse. Lo stesso si può dire per gli interventi sulla facilitazione al credito, che sono uguali sia a livello nazionale che a livello regionale. Ci sono infatti il fondo di garanzia nazionale e i fondi di garanzia territoriali in ogni regione. Vanno poi considerate le politiche nazionali sul fisco per lo sviluppo.

A livello nazionale, però, non viene fatto quello che fa l'Unione europea, che pone i suoi obbiettivi e poi discute con gli Stati membri e le regioni su come fare una programmazione territoriale. In Italia non è mai accaduto che il Ministero dello sviluppo economico, chiunque sia stato alla sua guida, abbia chiamato le regioni italiane per comunicare loro gli indirizzi e fare un programma di sviluppo nazionale che mette a loro disposizione delle risorse e invita le regioni stesse a mettere a disposizione risorse proprie, per costruire un programma condiviso su assi di intervento, e lasciando alle regioni la responsabilità degli interventi operativi: non vi è nulla di questo tipo in Italia. Credo che da questo punto di vista quella europea sia un'esperienza positiva, perché consente di fare una programmazione e di intervenire su quegli aspetti che altrimenti non verrebbero colti e che sono forse importanti quanto la crescita di competitività delle imprese, come la crescita della competitività del territorio.

A mio avviso ha ragione chi ha individuato la necessità di creare un nuovo profilo per risolvere i diversi problemi che riguardano la cosiddetta configurazione della regolazione di mercato e degli aiuti di Stato. Al momento, ogni regione italiana che elabora il suo programma per la ricerca e l'innovazione deve notificare i suoi interventi a Bruxelles e seguire una sua procedura, che non è molto complicata, ma rimane il fatto che ognuno la deve fare per conto suo.

Se noi avessimo un programma nazionale per la crescita degli interventi di ricerca industriale, forse si potrebbe fare una notifica unica e integrata e ottenere una maggiore agevolezza di interventi in questa direzione.

Per quanto riguarda i nostri risultati posso dire che, relativamente al programma 2007-2013, stiamo vedendo crescere innanzi tutto le strutture per la ricerca industriale, i cosiddetti tecnopoli. Diverse strutture di questo tipo con diverse specializzazioni sorgeranno nella nostra regione: anche in questo caso, quindi, riscontriamo dei risultati concreti.

Come commento e come considerazione (anche se non vorrei che apparissero dettati da un eccesso di entusiasmo), vorrei dire che, quando in un territorio sono realizzate nuove strutture, si è contenti perché si sa che dureranno nel tempo, più di un incentivo all'impresa (senza nulla togliere all'importanza degli incentivi alle imprese). I risultati di questi programmi sono importanti perché consentono di compiere un investimento in capi-

tale sociale e territoriale. Se io realizzo una nuova area industriale energeticamente attrezzata, infatti, so che essa sarà importante nel tempo. Sono quindi d'accordo con chi sostiene che, per affrontare questi problemi, il raccordo tra politiche nazionali e politiche europee e territoriali sia molto importante.

Per rispondere alla senatrice Pignedoli, confermo che oggi è un momento molto critico per le imprese e che, di conseguenza, bisogna fare di tutto. È in corso una grande discussione sull'impegno del Governo e del Parlamento ma, effettivamente, la nostra testimonianza è nel senso che oggi il momento è veramente critico. Anche nelle aree più impegnate del Paese, come la nostra regione (che è una regione molto competitiva ed esportatrice al pari di Lombardia, Veneto e Piemonte), noi siamo fermi a causa della situazione dei mercati internazionali.

Effettivamente, l'urgenza è enorme e dal mio osservatorio io sono portato a dire che anche la seconda parte dell'anno sarà problematica, forse più della prima. Dapprima le nostre imprese sono state a guardare quanto accadeva, hanno resistito e hanno tenuto i motori accesi (citando le parole della presidente degli industriali dell'Emilia Romagna), evitando di tagliare produzione e occupazione (e di ciò do loro totalmente atto). Adesso, però, esse non scorgono all'orizzonte cosa potrà accadere nella seconda parte dell'anno.

Ricordo qui che l'Emilia Romagna ha 1.750 imprese in cassa integrazione (con 65.000 lavoratori interessati) ed è la regione che, fino allo scorso anno, aveva il tasso di sviluppo più alto in termini di rapporto tra produzione e addetti in Italia.

L'allarme è serio e, in questo caso, il tema credito e risorse alle imprese è importantissimo perché, se le imprese dovessero aggiungere alla condizione oscura del mercato un appesantimento delle condizioni finanziarie, allora noi potremmo davvero entrare in un *loop* molto negativo. Il tema delle risorse, del credito e delle agevolazioni, così come anche alcuni degli ultimi provvedimenti sull'abbattimento fiscale, in questo senso sono molto importanti e urgenti. Temo, però, che saranno necessari ulteriori interventi in questa direzione.

Le sue ultime domande, signor Presidente, sono assai ben centrate e ritengo d'intendere bene questa sua sana circospezione nella considerazione di quello che rischia, altrimenti, di diventare il ritornello dell'economia della conoscenza e dell'innovazione. L'economia della conoscenza non è un discorso astratto e bisogna realizzarla investendo davvero anche in termini infrastrutturali. Indubbiamente la discussione è lunga ma, effettivamente, il percorso Lisbona dovrebbe diventare molto più concreto dal punto di vista della capacità d'investimento, a cominciare da una risposta europea (che non vi è stata) su come liberare risorse per investimenti.

Anche sul tema dell'energia bisogna muoversi in maniera molto concreta e io posso rispondere che, concretamente, noi puntiamo a dotare le nostre aree ecologicamente attrezzate di sistemi di cogenerazione in grado di recuperare contemporaneamente calore e residui delle lavorazioni e di

realizzare interventi energetici. Quindi, anche nella strategia energetica bisogna essere molto concreti.

Quanto alla domanda su quali soggetti, privati o pubblici, abbiano partecipato con maggiore reattività alla programmazione regionale, sarebbe forse diplomatico dire che la risposta è stata equamente divisa al 50 per cento tra soggetti pubblici e privati.

PRESIDENTE. Essenzialmente, la mia domanda era volta a sapere se i soggetti privati hanno risposto, dando per scontato che gli enti pubblici lo abbiano fatto.

Questa utopia somiglia, infatti, a quella di Lisbona. Voi chiamate i privati a fare la loro parte, ma questi rispondono?

CAMPAGNOLI. Signor Presidente, non vorrei apparire troppo proclive a una certa modalità che, a volte, può diventare anche retorica ma il nostro Paese ha tra le sue risorse, non grandissime, quella di tante medie e piccole imprese che fanno l'impossibile per andare avanti. Effettivamente, la loro risposta è straordinaria ma poi, magari, si verifica quanto segue: l'imprenditore è più veloce a rispondere ma l'ente locale è più continuo nel tempo. Entrambe, comunque, sono direzioni di intervento possibili.

In ogni caso, in base alla nostra esperienza, il partenariato e il rapporto tra pubblico e privato devono operare nella condivisione di obiettivi. Dal punto di vista dell'efficienza, è utile uscire da queste vecchie modalità dell'amministrazione che, ad esempio, indice bandi di gara ai quali il privato si presenta per dovere essere poi selezionato: in questo modo, il processo dura tanto. Invece, se si compie in precedenza una selezione di obiettivi e si decide d'incontrarsi su quelli con accordi di programma, si svolgerà una discussione fondata su una reciproca fiducia e si concluderà prima l'accordo.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per il contributo offerto alla Commissione e tutti coloro che hanno partecipato ai nostri lavori.

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

I lavori terminano alle ore 15,05.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 13

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

53ª seduta: mercoledì 8 luglio 2009

Presidenza del presidente BOLDI

I N D I C E

Audizione del Dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della regione Calabria Marinella Marino

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 205, 208, 216 e *passim*
* D'AMBROSIO LETTIERI *(PdL)* 218
FONTANA *(PD)* 209
* MARINARO *(PD)* 216, 219
NESSA *(PdL)* 211
PITTONI *(LNP)* 208
SANTINI *(PdL)* 209
* SOLIANI *(PD)* 211
* *MARINO* . . . . . *Pag.* 205, 213, 217 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-IO SUD: Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della regione Calabria, Marinella Marino.

I lavori hanno inizio alle ore 13,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della regione Calabria Marinella Marino

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Do il benvenuto alla dottoressa Marinella Marino, dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della Regione Calabria, cui cedo la parola.

MARINO. Signora Presidente, ringrazio lei e tutti i membri della Commissione. Come ha anticipato, dal 2005 ho assunto l'incarico presso la Regione Calabria e gestisco l'autorità di gestione del POR 2000-2006. Tale programma, sotto il profilo della spesa, è terminato il 30 giugno di quest'anno e, dal punto di vista amministrativo, chiuderà a settembre del 2010. Ho incentrato le considerazioni principali sull'utilizzo e i profili di controllo dei fondi comunitari in Calabria soprattutto sul periodo 2000-2006, trattandosi di un programma giunto a conclusione e sul quale vi è stato un impegno notevole da parte dell'amministrazione regionale, almeno dal 2005 ad oggi.

Il programma relativo al POR Calabria 2000-2006 è stato tra i più monitorati d'Italia ed è stato sottoposto a controlli a tutti i livelli: da parte della Corte dei conti europea, dell'OLAF e della magistratura. Siamo stati al centro di inchieste importanti che hanno avuto rilevanza sia nazionale che europea. L'attenzione di tutti gli organismi di controllo sul POR Calabria è stata davvero altissima. Questo elemento sicuramente è valso anche da stimolo per riflettere sin da subito sulle condizioni di attuazione del

programma e sul perché fosse così difficile in una Regione come la Calabria dar luogo ad un'attuazione efficace ed efficiente della programmazione comunitaria.

I problemi che abbiamo riscontrato nel 2005 riguardavano una spesa piuttosto lenta e problematica, l'insoddisfazione generale espressa dagli utenti che avrebbero dovuto beneficiare dei fondi comunitari e un partenariato che lamentava difficili condizioni di attuazione. Pertanto, i primi interventi hanno tentato di ovviare alla debolezza del presidio del programma. Infatti, al di là del difficile andamento di alcuni aspetti, fattore abbastanza fisiologico dato che non tutte le misure di un programma si realizzano con successo, la maggiore criticità che abbiamo riscontrato sul POR derivava proprio da un debole presidio. L'Unione Europea ha immaginato tre tipologie di presidio sui programmi: l'autorità di gestione, l'autorità di pagamento e l'autorità di controllo. Si è lavorato cercando di rafforzare queste tre strutture perché potessero collaborare e coordinare meglio le loro attività.

Il primo intervento resosi necessario è stato rispondere alle numerosissime richieste dei vari organi di controllo e della stessa Commissione europea, alle quali per molto tempo non si era fornita alcuna risposta, e iniziare a dar conto del perché della lentezza della spesa e di alcune criticità che erano state evidenziate dagli stessi organi di controllo. Oltre alle tre strutture poste a presidio del programma, è stata rafforzata anche tutta l'attività di monitoraggio, ricorrendo ad una migliore organizzazione dei dipartimenti e richiedendo un impegno maggiore sotto il profilo dei controlli di primo e secondo livello e relativi *follow up*. Infine, abbiamo istituito, mediante gara europea, un servizio di assistenza tecnica esterna che aiutasse la Regione a rafforzare e implementare il numero dei progetti da sottoporre al controllo.

Quella del controllo è stata una sorta di ossessione nella gestione del programma, proprio perché era l'aspetto che rivelava maggiori debolezze. Ciò ha permesso di far luce su un'amministrazione regionale in ritardo di sviluppo, in primo luogo perché non organizzata in maniera adeguatamente sistematica e con una chiara assegnazione di ruoli e responsabilità, ma anche con difficoltà ad apprendere e che non ha ancora ben sedimentato le regole della pubblica amministrazione.

Quando si gestiscono programmi di questo tipo in Regioni difficili come la Calabria, è necessario non distrarre mai l'attenzione, non dare mai nulla per scontato e sorvegliare da vicino le attività giorno dopo giorno. In una Regione come la Calabria non si può ancora innestare il pilota automatico. La prima sensazione che si ha è che bisogna fare in modo che gli uffici competenti e responsabili della gestione dei fondi comunitari siano costantemente tenuti sotto sorveglianza e accompagnati. Devono poter contare su un punto di riferimento forte cui rivolgersi per tutte le problematiche inerenti all'attuazione dei programmi, dalla pubblicazione dei bandi alla gestione delle operazioni, fino alla chiusura finale. È importante che un'amministrazione si senta ben coordinata e seguita.

Questa struttura capillare, tesa ad assicurare a tutti i dipartimenti un affiancamento continuo, è uno dei fattori, a mio avviso, che ha consentito alla Regione, sia pur con gradualità e tuttavia con sistematicità, di recuperare i ritardi accumulati e spendere tutte le risorse che erano state assegnate. Oggi possiamo affermare che il programma ha registrato il cento per cento di utilizzazione dei fondi strutturali. Non è possibile fornire i dati conclusivi, perché non sono ancora terminate le certificazioni, ma il monitoraggio che è stato fatto ci tranquillizza su questo dato, anche per quanto riguarda il più problematico dei quattro fondi: il Fondo sociale europeo. Tale Fondo, a causa dei controlli della Commissione europea, ha subito una decertificazione importante, vale a dire che è stato necessario togliere dalla domanda di pagamento un volume di investimenti pari a 196 milioni di euro di solo contributo comunitario. Nonostante questa decertificazione, si è riusciti ugualmente a promuovere bandi e a spendere tutte le risorse del Fondo sociale. Tali risorse sono state assegnate grazie all'ottimo andamento di alcuni bandi, tra cui in particolare quello che ha riguardato la concessione di *bonus* assunzionali alle imprese, che ha avuto ampia risposta dal territorio con un assorbimento notevole dei fondi, e ad una ripresa dell'organizzazione regionale, che ha reso i propri uffici maggiormente rispondenti ed efficienti.

Cosa è successo sul Fondo sociale? Vorrei qui evidenziare che sul Fondo sociale si è accanito il controllo della Commissione europea. Vi sono infatti due tipi di controllo, di cui uno aiuta molto l'amministrazione, laddove suggerisce il percorso da fare e aiuta l'amministrazione a fare meglio. In tal senso, sono contenta che vi siano molti controlli, perché grazie ad essi chi gestisce può dire: «si fa così, perché siamo controllati». Ma laddove il controllo è finalizzato unicamente a mettere in evidenza gli errori dell'amministrazione o a voler ricercare a tutti i costi irregolarità o illegittimità che non vi sono, allora quel controllo è, a mio avviso, fine a se stesso.

I primi funzionari europei venuti a controllare i documenti, soprattutto se provenienti dall'estero, hanno rilevato con stupore che siamo persone normali: pensavano, alcuni di loro, che fossimo anche fatti diversamente! Non so cosa immaginassero della Calabria, ma hanno visto uffici e persone normali, che sanno discutere dei fascicoli e spesso suggeriscono al controllore, che venendo da fuori non conosce bene l'intera problematica, quali sono gli aspetti della pratica più delicati da verificare. Anzitutto, quindi, è stato necessario far capire al «controllore» che si trovava di fronte ad una amministrazione normale.

Sul Fondo sociale l'accanimento ha riguardato il fatto che la Regione, nel 2005, trovandosi di fronte al rischio di un disimpegno automatico notevole, perché in quattro anni di attività erano stati spesi soltanto 90 milioni di euro su 606 programmati, ha fatto massiccio ricorso ai cosiddetti progetti coerenti, vale a dire i progetti finanziati con altre fonti di finanziamento. Come ben sapete, il ricorso ai progetti coerenti è diffuso in tutte le amministrazioni, sia nazionali che regionali, ma nel caso della Calabria ha suscitato particolare allarme, producendo un lungo contenzioso che alla

fine, *obtorto collo,* ha costretto la Regione a decertificare le risorse esposte nella domanda di pagamento, avendo la Commissione europea bloccato i flussi finanziari in Calabria dal gennaio 2006 ad oggi senza adottare decisioni comunitarie, in maniera assolutamente incongrua e senza ascoltare le controdeduzioni della Regione. Tutto ciò nonostante i progetti coerenti inseriti nella domanda di pagamento non fossero illegittimi: essi sono stati controllati e i controllori hanno visto che i progetti esistevano e le persone aiutate lavoravano. Il solo fatto che fossero progetti coerenti e sembrassero una scorciatoia per non realizzare la cosiddetta spesa nuova ha portato a questo difficile contenzioso, che comunque si è chiuso e fortunatamente siamo riusciti, con i bandi del 2008, a spendere le risorse assegnate per cui oggi vi è il pieno utilizzo e assorbimento del Fondo sociale.

Quali sono le lezioni che traiamo per la programmazione 2007-2013? Intanto, mantenere sempre questa forte vigilanza; poi, decongestionare la gestione: vale a dire che l'amministrazione regionale deve gestire il meno possibile direttamente ed essere invece più pronta e preparata nel coordinamento, nella sorveglianza e nella valutazione. Occorre far sì che vi siano altri soggetti sul territorio che gestiscono, che possono essere le Province, i Comuni o i privati, anche se in Calabria è molto difficile delegare questi compiti, perché se vi sono problemi a livello di amministrazione regionale, ve ne sono ancor di più a livello di amministrazioni territoriali, quindi anche la scelta di delegare va ragionata con estrema attenzione. Comunque, di fronte a programmi così grandi, tenere la gestione tutta in capo alla Regione non è una buona soluzione: andrebbe assolutamente delegata ad altri soggetti.

Un altra esigenza emersa dall'esperienza del 2000-2006 è quella di internalizzare il più possibile l'attività di controllo e fare in modo che questa cultura appartenga sempre più all'amministrazione. In tal senso, uno dei segnali è stato l'istituzione, l'anno scorso, dell'Autorità di audit 2007-2013, che è una struttura prevista dai regolamenti, per la quale è stato espletato un concorso pubblico, durato neanche tre mesi, e sono stati reclutati 34 funzionari, laureati in legge e specializzati in economia. Oggi possiamo quindi dire che c'è una struttura di giovani funzionari, laureati e specializzati, che curerà le attività di *auditing* di sistema e di controllo di secondo livello.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Marino. Prima di dare la parola ai colleghi che intendono porre dei quesiti, desidero informarla che questa indagine conoscitiva ha due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione: il relatore di maggioranza è il senatore Santini e la correlatrice è la senatrice Fontana.

PITTONI *(LNP).* Signora Presidente, come rappresentante della Lega Nord di questa Commissione, ricordo che Regioni come la Calabria sono spesso state nel mirino della Lega per motivi che la dottoressa Marino certamente conosce. Ho trovato molto interessante che la dottoressa Marino

abbia sottolineato l'importanza che provvedimenti e progetti vengano seguiti con molta attenzione e suggerito che la responsabilità della gestione dei fondi comunitari non venga lasciata solo in capo alla Regione, ma sia distribuita tra diversi organi, quali Province e Comuni.

Mi sorge allora spontanea la domanda: il federalismo fiscale, che stiamo avviando con la legge delega adottata recentemente, può contribuire a questo tipo di riorganizzazione, visto che prevede la responsabilità diretta, sia per le entrate che per le uscite, degli amministratori, per cui chi sbaglia paga?

SANTINI *(PdL).* Signora Presidente, ringrazio la dottoressa Marino per il quadro tratteggiato e per il documento che ha consegnato, che richiederà molto tempo per una lettura attenta, di cui ha effettuato una sintesi.

Lei ha detto che sono state recuperate molte risorse, tutte quelle che erano disponibili, e che sono state spese interamente, anche con il Fondo sociale europeo che ha avuto alcuni problemi. Naturalmente, l'analisi dettagliata ce lo spiegherà meglio.

In verità, quando abbiamo iniziato questa indagine conoscitiva, anche noi avevamo un pensiero diverso nei confronti della Calabria, della Sicilia o della Basilicata, rispetto a Regioni che conoscevamo molto virtuose, o almeno, io lo avevo. Nella classificazione delle amministrazioni virtuose nell'applicazione di fondi strutturali, al vertice vi sono state sempre regioni del Nord, come Emilia Romagna, Veneto, Lombardia e Trentino-Alto Adige, laddove purtroppo per molti anni le regioni del Meridione si sono classificate agli ultimi posti, soprattutto nell'utilizzo dell'Obiettivo 1 e con condizioni clamorosamente favorevoli; viceversa, al Sud non si sono attivate le forze necessarie per utilizzare quei fondi e a fine anno tornavano a Bruxelles. Gli spagnoli hanno costruito la loro attuale fortuna grazie ai fondi che il Meridione italiano ha restituito a Bruxelles. Non si offenda, dottoressa Marino, ma l'idea che qualcosa non fosse stato recepito del messaggio europeo è più che giustificata. Del resto, anche lei ha riconosciuto che vi sono amministrazioni che apprendono con molta difficoltà e non è una vergogna se in alcune zone dell'Italia si è fatta più fatica a far comprendere il meccanismo europeo.

Nel documento che ci è pervenuto si parla del ruolo delle istituzioni politiche nell'applicazione di questo tipo di normativa e del fatto che non bastano i tecnici. Si rileva che al momento dell'insediamento della Giunta la capacità di impegno e di spesa del programma era molto bassa; dipende dal politico indirizzare e dare le spinte. Ancora, nel documento si afferma che i rilievi riguardano principalmente la verifica dell'esistenza di gravi insufficienze nei sistemi di gestione e controllo, ma non è tanto questo che preoccupa, bensì il rischio di irregolarità a carattere sistematico. Era quindi una realtà consolidata.

Andando avanti nella lettura del documento si ha un'ulteriore conferma di questo quadro, in cui una scarsa comprensione, unita forse ad un'insufficiente capacità di informazione, è responsabile di un'applica-

zione irregolare del programma. Dinanzi a ciò la Commissione europea è giustamente intervenuta. La dottoressa Marino ora ci conferma che le cose sono cambiate e che, già a partire dal periodo 2006-2013, l'applicazione sarà non solo più puntuale, ma anche più corretta. Tuttavia, questa interpretazione sistematicamente sbagliata negli anni dell'utilizzo dei fondi indiretti preoccupa, perché si è ormai radicata una mentalità.

Per quanto riguarda invece i fondi diretti, relativi alle centinaia di programmi comunitari e di libero accesso al cittadino, qual è stata la risposta del privato nella sua Regione? Vorrei sapere se abbia trovato riscontro in Calabria l'utopia tutta europea di coinvolgere come *partner* i privati, siano essi individui, professionisti o aziende, e se vi sia un'evoluzione anche in questa direzione. Cosa succederà in Calabria a partire dal 2013, quando non ci saranno più i fondi strutturali tradizionali e l'accesso ai fondi sarà più libero, ma anche più impegnativo, perché sarà l'iniziativa privata a doversi attivare? Infatti, non si è stati in grado in passato di utilizzare i fondi indiretti, guidati dall'ente pubblico, quando era molto facile e con condizioni molto favorevoli. L'Obiettivo 1 finanziava al cento per cento ogni iniziativa purché avesse un indirizzo chiaro. Dottoressa Marino, ci garantisce seriamente che fino al 2013 e dopo quella data la Calabria sarà alla pari con tutte le altre Regioni?

FONTANA *(PD).* Mi unisco ai colleghi nel ringraziare la dottoressa Marino. Lei ha focalizzato in particolare nella sua relazione la questione riguardante la debolezza della struttura amministrativa, un elemento che sicuramente è emerso anche dalle altre audizioni che abbiamo svolto. Effettivamente, siamo quasi giunti alla conclusione di un ciclo di audizioni e si stanno caratterizzando i diversi punti di criticità che hanno ripercorso gli interventi degli auditi, uno dei quali è sicuramente la debolezza della struttura amministrativa, cui sicuramente vanno ad aggiungersi le considerazioni già espresse dal senatore Santini per quanto riguarda la Regione Calabria. Ritengo che su tale aspetto occorra tenere alta l'attenzione e il livello di preoccupazione.

Tuttavia, dalle audizioni sono emerse anche altre considerazioni sui problemi connessi all'utilizzo dei fondi. Sulla base della sua esperienza, vorrei sapere se anche lei ritenga che non siano da sottovalutare, oltre alla debolezza amministrativa che ha evidenziato, alcune problematiche: mi riferisco, innanzitutto, alla dispersione dei fondi causata dalla polverizzazione delle singole iniziative, che rischiano quindi di avere scarso impatto sulle realtà locali, nonché alla scarsa conoscenza dei programmi e alle problematiche legate all'informazione. A tal proposito, bisogna anche richiamare quella cultura della responsabilità di cui si parlava prima. Le domando se non ritenga che questi elementi siano da tenere in considerazione.

In secondo luogo, vorrei sapere come si sta muovendo la Regione Calabria rispetto alla questione dei fondi diretti. Com'è la *partnership* con i privati e come si sta risolvendo il problema della scarsa informazione e conoscenza rispetto a questi temi? Qual è la risposta dei privati

nella Regione Calabria rispetto ai fondi diretti? In particolare, vorrei capire che cosa intenda esattamente quando sottolinea la necessità di una maggiore delega ai livelli territoriali locali, perché se è vero che la cultura della responsabilità deve riguardare tutti i livelli, è altrettanto vero che la polverizzazione delle iniziative rischia di accrescere le attuali difficoltà.

È vero che in molte audizioni, soprattutto in quelle con i rappresentanti delle Regioni Piemonte ed Emilia Romagna, si è evidenziata la necessità di una regìa nazionale per lavorare su progetti che possano essere, da una parte, d'impatto sullo sviluppo e l'innovazione a livello nazionale e, dall'altra, finalizzati a fortificare il Paese nei confronti dell'Unione Europea. Vorrei quindi capire che cosa intende quando avverte la necessità di questa delega, perché la mia preoccupazione è che aumenti il rischio di frammentazione e accresca la debolezza che è stata sinora evidenziata, anziché aiutare questo processo che indiscutibilmente chiama in causa una maggiore responsabilità di tutti i livelli e che dobbiamo sicuramente compiere, ma che contemporaneamente ci impone di presentarci forti nei confronti dell'Europa.

NESSA *(PdL)*. Signora Presidente, alcuni punti sono stati già evidenziati dai senatori che mi hanno preceduto, per cui vorrei rimarcare solo un concetto, fondamentale anche in base all'esperienza amministrativa da me maturata: delegare a volte ha un effetto *boomerang,* perché vi sono dirigenti attenti, che rispettano i tempi, le scadenze, la progettualità e soprattutto la bontà del progetto, mentre ve ne sono altri che, purtroppo, sfruttano i finanziamenti europei per progetti interessanti per pochi o per una ristretta cerchia di amici. Questo è il problema più grave che dobbiamo – sono pugliese – affrontare nel Meridione. Devono essere subito dati i tempi, sia alla Regione che ai vari enti, se questa struttura deve funzionare: diversamente, assisteremo ancora una volta a progetti che arrivano all'ultimo (il 15 agosto o il 31 dicembre), senza che qualcuno abbia la possibilità di analizzarli, riproponendo situazioni che sicuramente non aiutano la crescita del nostro territorio, né la nostra visibilità in Europa.

Vorrei capire quindi quanto sia importante delegare e perché, visto che nella mia piccola esperienza, fino ad oggi ho avuto esperienze negative in tal senso.

SOLIANI *(PD)*. Ringrazio la dottoressa Marino per la documentazione puntuale fornita e pongo qualche domanda, intrecciando forse problemi che necessiterebbero l'intervento del responsabile politico della Regione Calabria.

Penso che la dottoressa Marino svolga il suo ruolo con grande attenzione alle finalità generali; quindi vorrei chiederle qual è, in base alla sua valutazione, l'effetto dell'impiego dei fondi europei, come avvenuto in questi anni, sullo sviluppo del territorio regionale: se positivo o negativo, marginale o forte. L'impiego di questi fondi, per la strategia che ha (e mi rendo conto che serve una strategia politica), alimenta una serie di soggetti e di interventi, come è stato detto poc'anzi, oppure, nell'insieme, è in

grado di aiutare la Regione in alcuni settori, come ad esempio la pesca? C'è lo sforzo di utilizzare i fondi europei sulla base non soltanto di singole domande che produce il territorio, ma orientandoli in modo che possano far compiere passi avanti a settori importanti e strategici della Regione?

A suo parere, proprio per questo si sente, nella rete della gestione e dell'applicazione dei progetti, che c'è un legame stretto con le prospettive dell'Europa, in particolare per quel che può riguardare una Regione come la Calabria e un'area come il Mezzogiorno, nel Mediterraneo, oppure si vivono i fondi semplicemente come soldi che arrivano? C'è una percezione politica di vantaggio, di progresso, di ulteriore arricchimento per questi fondi?

Mi rendo conto che sono domande che riguardano la Calabria perché rispetto ad essa probabilmente ho un approccio più problematico. Abbiamo ascoltato i rappresentanti di altre Regioni, che hanno forse uno sviluppo, anche industriale, maggiormente consolidato e quindi metodologie direttamente collegate alla produttività, mentre in questo caso, poiché siamo consapevoli che occorre un decollo ulteriore delle grandi potenzialità della Regione, ci chiediamo se i fondi e i progetti corrispondano alla realizzazione di percorsi che abbiano il senso di un'Europa che è presente, quindi se ci si muova con categorie culturali e professionali presenti in ambito europeo.

Noto che opportunamente, con grande trasparenza, nella documentazione fornita sono state segnalate le irregolarità e le carenze, riportando perfino la percentuale delle carenze documentali. Queste irregolarità arrivano persino a creare problemi che coinvolgono anche la magistratura? Quanto incidono nell'impatto dei fondi sul tessuto sociale e produttivo della Calabria le irregolarità, non solo procedurali o documentali, che possono essere sanate, ma di gestione? Forse dovrei documentarmi per saperne di più, ma dal momento che è presente la dottoressa Marino, la interrogo anche su questo punto: è un problema questo? Nella gestione dei fondi da parte della Regione, siete attenti a quanto accade, visto che siete in prima linea, anche se poi ciascuno fa la sua parte e il magistrato fa il suo mestiere? Fino a che punto c'è questa irregolarità? Come cercate di contrastarla? Ne tenete conto e cercate di ridurla?

Infine, nell'impiego dei fondi europei si può ricavare la formazione degli operatori e dei dirigenti, in particolare quelli che hanno a che fare con l'utilizzo dei fondi, oppure voi stessi operate in tal senso? Mi riferisco a coloro che lavorano sui progetti: c'è un investimento formativo che avvii la formazione di una classe dirigente nuova rispetto ad esperienze più tradizionali, legate a logiche diverse?

Come vede, si ama la Calabria, quindi si chiede forse più per la Calabria che per altre Regioni, mentre gli stessi ragionamenti possono valere anche per le altre. Anzi, voglio sottolineare che circa le irregolarità che hanno a che fare con organizzazioni criminali organizzate, che mettono le mani dappertutto, esse non minacciano solo la Calabria, ma bisogna

stare attenti anche in Emilia Romagna, forse meno nell'utilizzo dei fondi europei, ma sicuramente nello sviluppo, nella produttività e nelle imprese.

La Calabria ci sta molto a cuore e vorremmo che l'impiego dei fondi europei servisse anche a dare una svolta ai problemi che quella Regione si trova a dover affrontare storicamente.

La ringrazio, comunque, del lavoro che sta svolgendo.

MARINO. Ringrazio i senatori intervenuti per le loro domande stimolanti, anche se complesse. Per quanto riguarda la prima questione, ovvero se il federalismo fiscale possa fornire un utile contributo ai fini del migliore utilizzo e assorbimento delle risorse comunitarie, ritengo che il disegno sotteso alla programmazione dei fondi europei sia molto attento ai diversi attori operanti sul territorio. È un disegno che, da un lato, prevede l'affidamento alle autorità regionali di un forte ruolo di regìa e, dall'altro, contempla la partecipazione sempre più attiva dei soggetti locali e intermedi. Le risorse comunitarie dovrebbero interessare molto da vicino tutti i territori e non restare confinate nella regìa di un centro nazionale o regionale, ma è contestualmente necessario accelerare il processo di riorganizzazione dei soggetti locali, affinché siano effettivamente in grado di gestire le risorse comunitarie in conformità con il disegno europeo.

Come è stato rilevato anche dai rappresentanti di altre autorità regionali, oggi la cultura della programmazione è presente nel DNA solo di poche amministrazioni locali in tutta Italia e soltanto un numero limitato di esse ha dimostrato di essere in grado di praticarla. Pertanto, il federalismo fiscale fornisce un valido aiuto in tale direzione, ma non dobbiamo dimenticare che l'affidamento della piena titolarità dei fondi comunitari ai Comuni e ad altri enti decentrati può realizzarsi soltanto dopo un rapido e sistematico processo di organizzazione e messa in efficienza delle amministrazioni locali.

Anche l'esperienza del 2000-2006 ci ha fornito diverse prove delle suddette carenze amministrative locali. Mi riferisco in particolare ai PIT (progetti integrati territoriali), un'importante iniziativa che ha coinvolto i Comuni e nel cui alveo sono stati realizzati circa 400 progetti integrati. Anche in quella occasione è stato molto faticoso convincere i Comuni ad associarsi e a ragionare su progetti concentrati, anziché su un singolo progetto per ogni Comune. Quindi, dal punto di vista del metodo è stata un'esperienza importante, ma molto faticosa. Nella programmazione 2007-2013 l'asse del FESR è stato spostato sul potenziamento dei progetti integrati e sulla spinta all'associazionismo territoriale, finalizzata proprio ad evitare la dispersione e la polverizzazione dei fondi comunitari. Sono processi affatto semplici che devono essere sostenuti e in cui bisogna credere, nella consapevolezza che se si è supportati dalla volontà si possono ottenere buoni risultati anche in una regione in ritardo come la Calabria. Si possono indire ottimi concorsi pubblici e gare europee in tempi assolutamente ragionevoli.

Il senatore Santini chiedeva se le cose fossero realmente cambiate in Calabria. Abbiamo illustrato lo stato dell'arte nel documento e taluno si è

anche lamentato della quantità eccessiva e spietata di informazioni ivi contenuta, ma non bisogna nascondere la polvere sotto il tappeto. È necessario guardare in faccia i problemi anche quando sono orribili, anche quando dobbiamo ammettere che i fascicoli non sono completi, che bisogna tornare sui medesimi problemi cento volte e che dobbiamo dar conto agli organi di controllo. È faticoso e antipatico e, da un certo punto di vista, lavorare in una Regione come la Calabria non è gratificante, perché non si ha la sensazione di ottenere immediatamente il risultato. Ci scontriamo ogni volta con la diffidenza e il pessimismo dell'interlocutore e con atteggiamenti di totale sfiducia. Alle nostre proposte gli imprenditori lamentano che vi è il precedente della legge n. 488 del 1992, i casi di frode e le numerose inchieste. Non è sufficiente ribattere loro che la succitata legge è un provvedimento nazionale e che non abbiamo nulla a che fare con le frodi perpetrate a danno dell'attuazione della citata legge n. 488, essendo altre le amministrazioni coinvolte, perché a quel punto gli imprenditori ribadiscono con sfiducia che si tratta sempre e comunque di fondi comunitari.

Ciò nonostante, non è detto che un lavoro debba essere gratificante. L'importante è che il processo si stia compiendo e se ne possa intravedere l'esito in maniera chiara, laddove vengono messe in campo nuove energie e si investe in professionalità e in un aumento dell'organico. Infatti, non si può compiere un tale processo con poche unità a disposizione e si deve sfatare quel mito che in Regioni in ritardo basti chiamare l'*outsider* esperto in materia. Non può funzionare così, perché è necessario un innesto importante, anche sotto il profilo della professionalità e dei numeri, ai fini di un effettivo progresso.

Per quanto riguarda l'interlocuzione con la politica, abbiamo registrato dei miglioramenti, perché credo che se la politica – che è l'esatto reciproco dell'amministrazione – si trova dinanzi un'amministrazione che sa ragionare è ben contenta di farlo. Personalmente ho sperimentato che quando si ragiona sulle cose, anche rispetto ai dissensi sul lavoro, alla fine si perviene ad una soluzione e ad una condivisione.

Relativamente al ruolo dei privati, è chiaro che in una Regione in ritardo non è in ritardo solo l'amministrazione pubblica, ma anche il sistema privato. In parte, a detta degli imprenditori, ciò accade perché c'è un difficile accesso al credito. In particolare, il sistema del credito è sotto accusa in Calabria perché non consente di ottenere i finanziamenti necessari, laddove l'imprenditore intercetta i fondi comunitari solo se ha una capacità di cofinanziamento. Tuttavia, l'imprenditore non può avvalersi di questa capacità se non è aiutato dalle banche. È un circolo vizioso, ma è pur vero che gli imprenditori non sono in grado nemmeno di rispondere ai bandi in mancanza dei requisiti elementari richiesti dalla normativa vigente per accedere a un bando pubblico. Coloro che lamentano di non poter utilizzare i fondi comunitari spesso non sono in regola con i contributi previdenziali, con i bilanci e con l'assetto organizzativo dell'impresa ed è chiaro che non avranno mai i documenti a posto per presentare le domande. Ne consegue che la scarsa affluenza delle domande rispetto ai

termini di accessibilità del bando spesso è legata al mancato possesso dei requisiti necessari da parte di molti imprenditori.

Attualmente sta migliorando la consapevolezza delle associazioni degli industriali che sono all'interno del partenariato e le stesse associazioni discutono con l'amministrazione di tali problematiche, al fine di evidenziare che se non c'è una classe imprenditoriale forte da tutti i punti di vista, anche sotto il profilo del rispetto delle regole, l'utilizzo dei fondi comunitari sarà sempre bloccato o limitato. Per farvi un esempio, due anni fa la Regione Calabria, in convenzione con il Ministero dello sviluppo economico, ha stanziato risorse del suo POR per finanziare, secondo l'ordine di graduatoria, i Pacchetti integrati di agevolazione (PIA). Ebbene, ritengo che più della metà di questi progetti che avrebbero dovuto svilupparsi sul territorio, concentrati in ricerca e sviluppo e promossi da grandi nomi dell'imprenditoria nazionale, su cui sono stati investiti complessivamente 70 milioni di euro, per varie ragioni non si realizzerà perché ne sono venute meno le ragioni di convenienza. Vi è stato allora un grosso investimento su cui oggi si sta tornando indietro. Una visione altrettanto problematica coinvolge anche il sistema privato, su cui forse sarà necessario intervenire.

La senatrice Fontana ha fatto riferimento alla debolezza amministrativa e alla dispersione dei fondi. Della debolezza amministrativa abbiamo già detto e non è un caso se la nuova programmazione, per fortuna, si preoccupa della *capacity building* e per la prima volta è possibile investire risorse importanti sul rafforzamento della capacità istituzionale, cosa che non era possibile nella programmazione 2000-2006. Anche l'Europa si è accorta che se non investe sulla macchina amministrativa, non si può svolgere attività di gestione di fondi.

Quanto alla dispersione dei fondi, nella programmazione comunitaria si possono realizzare molti interventi. Con l'integrazione tra risorse che derivano dalle politiche nazionali (FAS) e risorse comunitarie – integrazione che il quadro strategico nazionale fortunatamente impone, dato che altrimenti le risorse comunitarie non sarebbero ugualmente importanti – è possibile avere una massa di risorse notevole, tale da incidere effettivamente sullo sviluppo, e la possibilità di aggredire un fronte molto vasto di settori e problematiche. Il punto è che, nonostante quel che si dice, dobbiamo ammettere che queste risorse sono sostitutive, ossia sono le uniche risorse importanti che abbiamo per lo sviluppo, perché, al di là dei FAS, non vi sono molte risorse ordinarie per le Regioni meridionali. Bisogna quindi affrontare i nodi dello sviluppo con le risorse comunitarie e con i FAS ed un rischio di dispersione può esservi, laddove bisogna intercettare moltissimi campi, perché tutti hanno necessità di essere sostenuti.

È vero, come sostengono le altre Regioni, che, ad esempio, sul fronte della ricerca tecnologica non vi può essere una cultura regionale, nel senso che deve essere l'intero sistema Italia ad investire; ma è vero anche che bisognerebbe essere in grado di giocare sulla tensione centro-periferia. Questa è una scommessa difficile, perché non si può pensare di lasciare grandi fette di territorio – pensiamo a tutte le aree che in Calabria adesso

soffrono per lo spopolamento – senza la possibilità di un ossigeno finanziario, dato che non è detto che il centro regionale sia in grado di coglierne le esigenze, anche se la nuova programmazione, come ho detto, ha una visione fortemente favorevole a progetti integrali e associazioni. Tuttavia, non basta dirlo e sperimentare sul campo progetti concentrati non è facile: bisogna superare molte resistenze e c'è il rischio che alcuni territori rimangano privi di risorse.

Anche con riferimento alla scarsa conoscenza delle opportunità, si sta investendo significativamente nella comunicazione per far capire ai cittadini quali sono le opportunità offerte dai fondi strutturali. La pubblicità e la comunicazione sono importanti, ma il problema è la difficoltà di accedere ai fondi. Infatti, dobbiamo ammettere che i fondi comunitari vanno soprattutto a chi le risorse già le ha, perché funzionano con il meccanismo del rimborso: chi è in grado di spendere, sarà rimborsato. Per portare un esempio, abbiamo emanato due bandi importanti sul lavoro autonomo, per le donne e per tutti. Ebbene, una donna che voglia investire nel lavoro autonomo e utilizzare il contributo di 50.000 euro offerto dai fondi comunitari deve assicurare una quota di co-finanziamento e se non ha una famiglia che sottoscrive il prestito per la quota di co-partecipazione non accede al contributo. Esso infatti prevede 37.500 euro di conto capitale e 12.500 euro di conto interessi e nonostante il conto interessi sia supportato anche da agevolazioni pubbliche, vi assicuro che per molte donne e per i giovani che vogliono avviare un lavoro autonomo non è facile trovare il co-finanziamento. Pertanto, il funzionamento dei fondi comunitari, che ormai da due programmazioni prevede il rimborso, mentre prima del 2000-2006 non era così, assicura una copertura solo a chi ha già le risorse: se l'imprenditore è attivo, riesce a procedere velocemente e ad anticipare le spese, sarà rimborsato in tempi brevi; se l'imprenditore non ha le risorse e le deve cercare presso le banche del proprio territorio, l'accesso ai fondi comunitari diventa complicato. Chi non ha nulla è molto difficile che trovi le risorse, perché non è in grado di anticipare e se non si anticipa, non si inizia l'investimento, quindi non si attiva il rimborso comunitario. Non si tratta quindi solo di dare pubblicità al bando, ma di far capire a chi utilizza i fondi cosa c'è dietro il bando. A me pare difficile non tanto far sapere che sarà pubblicato un bando, cosa che molte associazioni e organi di stampa pubblicizzano, quanto di farne capire il meccanismo e le piccole trappole.

Concordo sul fatto che sia necessaria una cultura della responsabilità.

PRESIDENTE. Avete pensato di realizzare a livello regionale quello che è stato realizzato a livello nazionale con il c.d. «Fondo Amadori»? Mi riferisco ad un fondo di rotazione che consenta alla Regione di finanziare la parte iniziale del progetto, proprio per permettere anche a chi è privo di fondi di usufruire dei fondi comunitari.

MARINARO *(PD)*. E dove li prendono i fondi?

PRESIDENTE. Le Regioni hanno anche entrate proprie.

MARINO. Porterò l'esempio di due fondi possibili, uno per aiutare le amministrazioni pubbliche che lamentano di non avere soldi per le progettazioni ed un altro per aiutare i privati.

Per i privati, abbiamo sperimentato un fondo di garanzia sul Fondo sociale, in quanto si è verificato il paradosso che non potevamo concedere i *bonus* assunzionali agli imprenditori perché non riuscivano ad avere le fideiussioni necessarie per coprire il contributo comunitario. Infatti, vi è anche il vincolo che non si possono erogare fondi comunitari senza garanzie, cioè per l'amministrazione pubblica non è possibile concedere un contributo in conto capitale in assenza di garanzie e sono sempre necessarie fideiussioni, che il fondo di garanzia ha consentito di sbloccare. Peraltro, non è possibile coprire l'intera partecipazione con i fondi di garanzia, perché servirebbero risorse a dismisura.

Vi è poi il fondo di garanzia per il settore pubblico. Alcuni Comuni lamentano di non avere risorse per realizzare una progettazione, ma se la progettazione non è matura, gli investimenti non arrivano mai, perché il ciclo del progetto è di cinque anni e se bisogna iniziare dallo studio di fattibilità, fa in tempo ad esaurirsi l'intera programmazione comunitaria. Sarebbe allora necessario, come alcune Regioni stanno sperimentando, avere dal Comune o dalla Provincia il progetto cantierabile, in modo da contrarre i tempi di utilizzo delle risorse e poiché i Sindaci non hanno risorse da investire in un progetto, servirebbe un fondo di rotazione. Tuttavia, se il fondo di rotazione aiutasse il Comune a redigere il progetto e poi quel progetto non venisse finanziato sarebbe un bel problema, perché il fondo di rotazione non potrebbe avvalersi del rimborso, dato che il recupero dell'anticipazione sulla progettazione è possibile quando l'investimento viene approvato. Ma se l'investimento non è approvato, chi ne paga i costi di progettazione? Comunque, l'onere si sposterebbe dal territorio alla Regione, cioè dal livello comunale a quello regionale: questo è uno dei problemi da affrontare e su cui effettivamente stiamo ragionando. Da questo punto di vista si dovrebbe pervenire ad un giusto equilibrio anche nel sostegno al privato e al pubblico che deve cofinanziare gli investimenti.

Un altro problema concerne i tempi ristretti, perché ogni Regione deve rispettare la cosiddetta regola «n + 2» e ha vincoli di spesa annuali, perché se non spende un certo *quantum* di risorse l'anno avviene il disimpegno automatico. Quindi, si può essere spinti a favorire progetti di spesa più rapida, piuttosto che progetti di spesa più lenti, perché la regola «n + 2» impone di essere rapidissimi, ma vi sono settori come quello infrastrutturale, che non può essere rapidissimo per tutta una serie di motivi che ben conosciamo.

È stato chiesto inoltre se l'Europa serva ai fini dello sviluppo di una Regione. A mio avviso, l'Europa serve tantissimo, se non altro per il metodo di lavoro. Se non ci fosse stato il metodo comunitario, non ci sarebbe stato quel barlume di speranza di cui parlavamo prima. L'Europa abitua

ad un metodo e a fare le cose secondo strategie, obiettivi e controlli. Al di là dell'entità delle risorse, il metodo comunitario indubbiamente aiuta le amministrazioni a lavorare. Ancor meglio sarebbe se tale metodo fosse trasferito anche – com'è ora nel disegno del quadro strategico nazionale – all'utilizzo delle risorse cosiddette ordinarie.

Tuttavia, nutriamo ancora perplessità sull'eccesso di formalismo e sulle numerose rigidità della regolamentazione comunitaria, come sulla norma secondo la quale sono ammesse le spese per gli investimenti, ma non i costi di gestione di un'opera. La circostanza paradossale è che possiamo fruire di ingenti risorse per ristrutturare un museo in una bella zona della Calabria, ma non viene poi stanziato nemmeno un euro per il suo funzionamento. Il sindaco del Comune cui appartiene il museo può perciò incontrare grandi difficoltà nel reperire le risorse per la sua gestione e ciò rischia di condurre alla chiusura delle struttura e alla successiva revoca del contributo. Non so spiegarvi la ragione per cui i regolamenti comunitari non ammettano il finanziamento dei costi di gestione. Tali strutture devono quindi ricorrere all'autofinanziamento.

D'AMBROSIO LETTIERI *(PdL)*. I costi di gestione si dovrebbero coprire con i proventi della messa a frutto della struttura.

MARINO. Sicuramente questa ne è la ragione, ma spesso ci troviamo di fronte a piccoli Comuni, anche se importanti per il loro valore artistico, che non riescono a farvi fronte.

D'AMBROSIO LETTIERI *(PdL)*. Dottoressa Marino, all'interno del medesimo profilo possiamo far rientrare anche la risposta alla giusta osservazione che è stata fatta dalla senatrice Soliani in ordine alla misurazione dei vari livelli di ricaduta, da positiva a insufficiente, delle iniziative che vengono finanziate. Nel caso sopracitato di un museo, è ovvio che i costi di gestione non siano finanziati dall'Europa; tuttavia, la logica non è vessatoria, bensì finalizzata a sostenere i progetti per opere e infrastrutture, ma non il loro funzionamento ordinario, che deve essere finanziato con i proventi della messa a frutto di quell'iniziativa e della sua fruibilità, diretta e indiretta, da parte della comunità territoriale.

Mi scuso per l'interruzione, ma mi sembrava un aspetto particolarmente rilevante. Infatti, una delle tematiche che più rilevano e che è stata evidenziata nel corso delle audizioni che abbiamo tenuto in questa Commissione riguarda proprio l'inadeguatezza e l'insufficienza della progettualità locale, laddove già *ab origine* non si garantisce un futuro al progetto che viene finanziato, visto che spesso, dopo essere stato realizzato, lo stesso progetto fallisce.

MARINO. Per concludere su tale aspetto, se è vero che vi è una ragione economica oggettiva per cui i costi di gestione non possono gravare sui fondi comunitari, perché ogni progetto si deve autofinanziare, allora bisognerà che l'Europa suggerisca anche progetti occupazionali importanti

per la gestione di queste opere. Non si può, da un lato, promuovere una comunicazione europea, come quella diffusa alcuni giorni fa, all'insegna del rilancio dell'occupazione in Europa, e dall'altro porre vincoli di questo tipo, perché incidere sulla gestione di queste opere comporta anche l'indicazione di validi progetti occupazionali.

MARINARO *(PD)*. Dottoressa Marino, se così fosse, non sarebbe più Europa. Qui entra in gioco anche la politica nazionale, perché è un concorso di responsabilità. L'Europa mette a disposizione il capitale di partenza per creare l'infrastruttura, ma è lo Stato membro che deve poi provvedere ai costi di funzionamento. Il problema è che l'Italia, rispetto al seguito da garantire a tutti gli interventi comunitari, non ha ancora sviluppato a livello nazionale una strategia di accompagnamento e di sostentamento e non aiuta quindi i livelli regionali a sviluppare questo genere di ragionamento. L'insufficienza non è a livello europeo.

MARINO. Per quanto riguarda la percezione italiana dell'Europa, ritengo che oggi, a chiusura del programma, sia migliore, ma l'impatto finale di tutti gli investimenti sarà misurato dalla Commissione europea. La Regione Calabria ha inserito nel sito l'elenco di tutti i progetti per consentire a ogni cittadino di sapere quale infrastruttura o impresa del suo territorio è stata finanziata. Abbiamo inserito anche le foto dei progetti che sono stati chiusi. È vero che i cittadini badano più ai risultati e vogliono sapere cosa concretamente viene realizzato. Da questo punto di vista l'Europa comincia a far sentire la sua presenza e vi è una percezione migliore, anche se molto dipende dalla capacità della Regione di rendere efficiente l'utilizzo dei fondi comunitari. In generale, vi è una risposta più positiva da parte dei cittadini.

Con riguardo alle irregolarità, nel documento abbiamo dato grandissima evidenza ai tassi, alcune volte spietati, di irregolarità che sono stati registrati, ma in gran parte sono dovuti a quella cultura amministrativa di cui parlavamo e che è assolutamente sanabile. Non a caso, sono stati potenziati i controlli sulle iniziative, da cui ha anche origine un *follow up*, ed è prevista la possibilità di integrare i fascicoli e curare la presentazione dei progetti, laddove ovviamente parliamo di irregolarità e non di illegittimità.

I controlli possono anche far emergere situazioni più complicate dal punto di vista delle illegittimità. Vi sono state revoche importantissime sul POR Calabria per un valore di molte decine di milioni di euro e ogni volta che i controlli hanno evidenziato delle illegittimità l'autorità di pagamento ha provveduto non solo alla segnalazione di rito all'OLAF, ma alla revoca dei finanziamenti. Vi sono state revoche importanti di cui il documento dà conto.

Laddove vi sono state inchieste che hanno lambito l'utilizzo dei fondi comunitari, la Regione è stata dalla parte di chi ha collaborato; per quanto riguarda i progetti, questi sono stati o sospesi per motivi giudiziari, laddove le inchieste non sono state chiuse, oppure revocati laddove sono emerse situazioni di illegittimità. Devo dire che il sistema dei controlli

rende maggiormente possibile effettuare queste verifiche. È in atto un'iniziativa a mio avviso molto interessante con la Guardia di finanza, con cui la Regione ha sottoscritto un protocollo di collaborazione. Tale iniziativa consiste nell'inserire nei formulari di presentazione dei progetti la richiesta di una serie di informazioni supplementari sul soggetto, informazioni che potrebbero poi essere controllate, per via telematica, sui *database* della Guardia di finanza, in modo che l'amministrazione sappia prima se il soggetto che si è candidato ad avere l'aiuto comunitario è in regola o meno. Questa sperimentazione, che stiamo elaborando con la Guardia di finanza, mi sembra importante, perché in tal modo si evitano le revoche, che sono sempre lunghe e onerose.

Quanto alla formazione dei dirigenti, come ho detto, è prevista la *capacity building* e l'assegnazione di risorse importanti finalizzate anche alla formazione.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Marino, perché credo che questa audizione sia stata molto interessante. La ringrazio anche per la puntualità con la quale ha risposto a tutte le domande dei Commissari, nonché per la documentazione lasciata agli atti.

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

I lavori terminano alle ore 14,45.

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 14

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

57ª seduta (pomeridiana): mercoledì 22 luglio 2009

Presidenza del vice presidente SANTINI

I N D I C E

Audizione del dirigente generale del Dipartimento della programmazione della Regione Sicilia, Felice Bonanno

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 223, 230, 231 e *passim*
* BOLDI *(LNP)* 235, 237, 238
* CONTINI *(PdL)* 231
* PITTONI *(LNP)* 236
BONANNO . . . . . *Pag.* 224, 232, 236 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-IO SUD:Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dirigente generale del Dipartimento della programmazione della Regione Sicilia, architetto Felice Bonanno, accompagnato dal dottor Giuseppe Scorciapino, responsabile dell'Area di coordinamento, comunicazione e assistenza tecnica.

I lavori hanno inizio alle ore 13,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del dirigente generale del Dipartimento della programmazione della Regione Sicilia, Felice Bonanno

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa l'8 luglio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del dirigente generale del Dipartimento della programmazione della Regione Sicilia. Nel dare il benvenuto ai nostri ospiti, ricordo che la loro sarà l'ultima audizione della serie prevista per questa indagine.

Dopo aver impostato il lavoro in via generale, abbiamo tenuto una serie di audizioni con i rappresentanti delle Regioni più significative del Nord, del Centro e del Sud Italia per capire con quale filosofia e quali risultati tali Regioni hanno affrontato questo impegno. Abbiamo cercato anche di capire le ragioni del mancato o comunque non sufficiente sfruttamento dei fondi strutturali in determinate Regioni rispetto ad altre che ne hanno fatto buon uso. Attraverso le audizioni abbiamo tracciato una mappa della nazione.

La documentazione che abbiamo preparato contiene un *dossier* che riassume tutte le precedenti audizioni e dunque, alla fine di questa, potremo predisporre una specie di libro verde su cui lavorare e sul quale basare il prosieguo della nostra inchiesta.

Nel dare la parola all'architetto Felice Bonanno, dirigente generale del dipartimento della programmazione della Regione Sicilia, ricordo che è accompagnato dal dottor Giuseppe Scorciapino, responsabile dell'area di coordinamento, comunicazione e assistenza tecnica.

BONANNO. Signor Presidente, considero la possibilità che mi è stata data di svolgere le mie osservazioni su un tema così importante alla presenza della 14ª Commissione del Senato come un privilegio. Tenterò di essere sintetico, in modo da lasciare poi ai senatori il tempo di porre le domande che riterranno opportune.

Se me lo consentite, vorrei cominciare la mia relazione dal primo aspetto che, secondo me, andrebbe approfondito, illustrando poi i motivi di questa scelta. Ritengo che l'addizionalità sia il tema alla base della valutazione dell'efficacia delle politiche di coesione. Non si tratta di un concetto nuovo; anzi, è uno dei cardini sui quali si basa la politica di coesione e sicuramente, nelle audizioni del dottor Barca e del dottor Pasca-Raymondo, ne avrete già sentito parlare.

Sono convinto che uno dei motivi per cui la programmazione comunitaria 2000-2006 (che si è chiusa ieri) in Sicilia ha avuto un'efficacia scarsa o quantomeno inferiore alla media delle altre Regioni dell'Unione europea, sia proprio il mancato rispetto di tale principio. Non è facile individuare le responsabilità in proposito.

La politica di riequilibrio, in particolare in Italia, si colloca in un contesto caratterizzato da un progressivo indebolimento del capitale pubblico e da una sostanziale diminuzione della spesa della pubblica amministrazione rivolta alle Regioni del Mezzogiorno. Naturalmente non è mia intenzione approfondire i temi che sono all'interno del rapporto SVIMEZ, presentato la scorsa settimana. Tale rapporto, però, contiene la fotografia di una situazione che, per un operatore della pubblica amministrazione quale io sono, da un lato è preoccupante e dall'altro rende evidente come determinati meccanismi non si siano rivelati efficaci.

Ciò non significa che dobbiamo guardare solo al contesto esterno della politica di coesione. Sicuramente è necessario controllare meglio i nostri programmi, rivedere alcune strategie e linee di intervento prioritarie che non hanno funzionato, ma il lavoro non sarebbe completo se non ci interrogassimo anche sugli elementi esterni alla politica di coesione. In altre parole, per semplificare il mio ragionamento, i fondi strutturali, e in generale la politica di riequilibrio territoriale in Italia hanno di fatto sostituito la politica ordinaria di investimento. Questa non è un'idea mia: per la mia Regione, si evince in maniera molto evidente dalla lettura dell'ultimo rapporto SVIMEZ.

Premesso questo, la mia relazione parte dalla chiusura della programmazione 2000-2006. Il 30 giugno si è chiusa definitivamente la possibilità di imputare spese a tale ciclo di programmazione. Come sapete, i risultati definitivi saranno noti solo tra 14 mesi: in questo lasso di tempo avremmo la possibilità di rendicontare progetti realizzati nel periodo di ammissibilità o potrebbe anche accadere di dover «decertificare» alcuni progetti che magari non sono stati realizzati secondo le regole comunitarie.

Comunque, dalla tabella relativa all'ultimo dato MONIT di ieri, risulta che abbiamo impegnato circa il 98,87 per cento delle risorse comunitarie assegnate, per un totale di circa 8,4 miliardi di euro; il nostro programma è piuttosto pesante, proviene da quattro fondi. Ad oggi, comples-

sivamente, gli impegni superano i 10 miliardi di euro a fronte di pagamenti complessivi per circa 8 miliardi e 314 milioni. Mancano all'appello circa 90 milioni di euro; ma bisogna considerare che questo non è un dato definitivo, abbiamo ancora parecchi mesi davanti. Il dato tratto, ricordo, dal MONIT naturalmente è arrotondato per difetto perché sicuramente alcuni pagamenti non sono stati registrati.

A meno di imprevisti veramente significativi, il programma per l'intero periodo 2000-2006, nel quadro comunitario di sostegno per le Regioni obiettivo 1, si chiuderà senza significativi disimpegni di spesa. Questo è il dato che ci riguarda, in linea peraltro con le altre Regioni e le indicazioni del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

Occorre però fare attenzione ad alcune questioni che, come una spada di Damocle, pendono sulla chiusura della programmazione del periodo 2000-2006. Nel caso della Sicilia sono in particolare due, che qui vale la pena rilevare. La prima riguarda una procedura di *audit* che la Commissione europea ha operato nel 2006 e che si è conclusa nel 2007, su appalti pubblici. Come sapete, la Commissione ha dichiarato non coerente con i principi comunitari la legge n. 109 del 1994 sugli appalti e pertanto tutte le norme regionali a quella agganciate. Sono state così tagliate una serie di certificazioni che avevamo rilasciato risultate non coerenti con i criteri comunitari. Un'ulteriore procedura di *audit* della Commissione si è conclusa il 12 giugno e se ne conosceranno i risultati a settembre, per cui non avremo modo di sostituire i progetti.

In ogni caso questo punto critico non dovrebbe comportare conseguenze rilevanti.

La seconda questione riguarda il tasso di errore che emerge dai controlli. Qui va fatta una precisazione, altrimenti sembra che sbagliamo troppo frequentemente: la verità è che il sistema dei controlli funziona e quindi porta al rilevamento degli errori commessi. In particolare abbiamo un problema con riferimento al fondo sociale: mentre il tasso di errore degli altri fondi rientra assolutamente nella norma, al punto che la stessa Commissione europea l'ha definito fisiologico, in questo caso esso è elevato, anche per via di alcuni malintesi verificatisi tra l'autorità di controllo e i vari responsabili dell'attuazione. La situazione è già migliorata, ma probabilmente interverrà quella decertificazione cui accennava il dottor Pasca-Raymondo in sede di audizione, ovvero una correzione finanziaria automatica: è quanto accade quando non si riesce a dimostrare il motivo del tasso di errore. La correzione dovrebbe riguardare un ammontare complessivo di 100 o forse 200 milioni di euro; lo sapremo con certezza quando si concluderà la procedura di *audit* sul tasso di errore.

Fatta eccezione per queste due spade di Damocle che pendono sul programma, mi sento di dire che esso si chiuderà senza significative perdite di risorse. Non dimentichiamo che si tratta di un programma complesso, il primo di questo genere che le Regioni meridionali hanno affrontato e che vale 8,4 miliardi di euro: se si chiude con una mancata spesa dell'1 per cento, possiamo ritenerci soddisfatti. Essendomi tra l'altro insediato nel marzo scorso, non lo dico per attribuirmi un merito non mio:

chiaramente noi abbiamo dato un bel colpo di remi, ma se i miei predecessori non avessero lavorato bene e tutto il sistema non si fosse comportato altrettanto bene, non avremmo potuto conseguire tale risultato.

Mi sia consentito un *flash* sui risultati non finanziari: anzitutto mi piace sottolineare un dato raggiunto non oggi, ma già a metà del percorso: il miglioramento delle capacità istituzionali delle amministrazioni coinvolte nel processo attuativo. I processi di innovazione e modernizzazione non riguardano più soltanto l'amministrazione centrale o alcune Regioni; anche gli enti locali si sono dovuti confrontare con questo nuovo metodo di spesa, nel quale si valuta il risultato e si misura la spesa. Vige la regola che le risorse vengono disimpegnate se non riusciamo a raggiungere certi traguardi. Tutto ciò si è tradotto in una riqualificazione della pubblica amministrazione; alla lunga, quest'innovazione – che purtroppo non è generalizzata, ma ha riguardato solo alcuni settori della pubblica amministrazione – immagino che si possa tradurre in un certo grado di miglioramento dei servizi pubblici erogati.

Quanto alla realizzazione materiale della programmazione 2000-2006, ci sono stati casi sia di successo sia di insuccesso. Cominciando da questi ultimi, per esempio, l'asse dello sviluppo locale con cui si destinano contributi al sistema delle imprese, non ha chiuso bene il bilancio, registrando grosso modo una spesa pari all'89-90 per cento delle disponibilità. È vero che grazie alla compensazione c'è la possibilità di non perdere quei fondi, ma ha avuto luogo una vivace polemica soprattutto con i rappresentanti degli imprenditori – e non solo in Sicilia – per l'incapacità del sistema economico di assorbire questa messe di aiuti.

Nella polemica vi era chi sosteneva che fosse il cavallo a non voler bere e chi diceva che la fontana era troppo distante; sta di fatto che molte delle linee d'intervento destinate al sistema produttivo purtroppo non sono state pienamente utilizzate.

Resto comunque convinto che l'asse dei beni culturali e del turismo ha prodotto notevoli risultati tangibili: è cambiato il volto di diversi centri storici minori siciliani, che ora forniscono una diversa accoglienza al turismo. Tuttavia, anche questo aspetto forse è stato sopravvalutato nelle sue capacità, così che anche in questo caso non siamo riusciti a spendere l'intero importo. A differenza di quello dello sviluppo locale, l'asse dei beni culturali ha prodotto risultati tangibili: da buoni conoscitori del territorio italiano, soprattutto meridionale, sapete che grazie ai fondi strutturali si è riusciti a modificare molti edifici dei centri storici, che prima versavano in stato di abbandono.

Molti dei risultati raggiunti riguardano naturalmente la diminuzione del *gap* infrastrutturale: non starò qui a farne l'elenco, dato che parecchi interventi sono contenuti sia nel programma operativo regionale sia nei programmi operativi nazionali che riguardano il territorio siciliano. Le opere principali che abbiamo realizzato sono sicuramente i collegamenti: finalmente è stata completata l'autostrada Palermo-Messina, mentre un collegamento ferroviario più veloce è stato realizzato tra Palermo e Agrigento, città davvero mal messa dal punto di vista dei collegamenti, e non

solo; si è riusciti a migliorare l'approvvigionamento idrico di molti comuni dell'agrigentino, dove l'acqua arrivava una volta alla settimana. Altri interventi hanno riguardato le aree urbane, come la realizzazione delle tratte urbane della ferrovia Circumetnea a Catania o la sostanziale trasformazione di un anello ferroviario in metropolitana a Palermo. È chiaro che ci sarebbe bisogno di altre linee, ma per adesso è già qualcosa.

Per tornare al discorso di partenza (senza volerla fare lunga: ci sono i dati), vorrei rimarcare come le risorse che abbiamo utilizzato per accorciare il *gap* infrastrutturale sono le uniche ad essere state spese in Sicilia. I dati che ora vi sottopongo non provengono dalla Regione siciliana, ma dall'amministrazione centrale, perché sono stati pubblicati dal MISE (Ministero dello sviluppo economico): le Ferrovie dello Stato nel periodo 1996-2006 nel Mezzogiorno d'Italia hanno speso il 19,7 per cento (comincio dalle Ferrovie perché sono quelle che nel decennio hanno speso di più) su complessivi 60 miliardi per investimenti. Come comprenderete, gli interventi si realizzano per la gran parte coi fondi strutturali. Le Poste italiane hanno destinato al Meridione il 26,4 per cento degli investimenti, mentre l'Enel il 32.

Se si considera che nel periodo analizzato tutti i DPEF dei Governi sia di centro-sinistra sia di centro-destra avevano individuato per il Mezzogiorno un *target* di spesa pubblica pari al 45 per cento, ci si rende conto dell'entità del *gap* e di come in alcuni casi non sia stato colmato neanche mediante l'utilizzo dei fondi strutturali.

Insisto su questo aspetto perché, nel caso delle politiche di sviluppo, la quantità è qualità. Se ad un malato cui è stata prescritta una cura, nel frattempo non dessimo da mangiare, la cura sarebbe destinata a fallire. Secondo me, se si esaminassero i dati senza partire da tesi preconcette, si capirebbe che le risorse che dovevano servire, diciamo così, per i farmaci sono state utilizzate per alimentare il malato. Mi scuso per la metafora forse poco felice ma le politiche di sviluppo servono proprio ad aiutare i territori, le Regioni, i sistemi locali svantaggiati. Non voglio elencare i motivi che hanno causato un *gap* tra le due aree del Paese, ma, di fatto, perché le politiche di sostegno possano essere efficaci, è assolutamente necessario che siano aggiuntive alle politiche ordinarie.

Comunque, la responsabilità non è soltanto dell'amministrazione centrale dello Stato; non sono qui per dirvi che non abbiamo potuto fare niente perché lo Stato non lo ha permesso. Se esaminiamo i bilanci di Regioni ed enti locali del Mezzogiorno, però, ci accorgiamo che le risorse destinate alle infrastrutture sono assolutamente residuali. È vero che il patto di stabilità non ci ha aiutati nell'operazione, però è evidente che, se non cambia la politica ordinaria ai vari livelli – comunitario, statale e regionale – e se non si prendono le necessarie misure per risanare i bilanci, secondo me non vi potrà essere una politica di sviluppo efficace. Fermo restando, ribadisco, che alcune strategie, alcune priorità vanno riviste anche alla luce dell'esperienza appena conclusa. Per esempio, nella rimodulazione del programma 2007-2013, abbiamo tenuto conto delle diffi-

coltà dello sviluppo locale e quindi è stata ridotta la parte destinata agli aiuti alle imprese (siamo passati dal 25 a circa il 21 per cento).

Per quanto riguarda invece le linee d'intervento innovative, un'altra lezione che ci viene dalla programmazione che stiamo chiudendo è proprio questa: le linee d'intervento più innovative sono quelle che hanno avuto le peggiori *performance;* purtroppo la regola «n +2», secondo la quale le risorse che non vengono spese in tempo si perdono, spinge a investire sui progetti più sicuri. Il sindaco di una città che vuole presentare un progetto per intercettare i finanziamenti dell'Unione europea, chiaramente punterà su un progetto facile e sicuro; ciò vale per il settore pubblico ma, purtroppo, anche per il privato. Di qui la scarsa propensione all'innovazione del sistema produttivo. Anche su questo è necessaria una maggiore attenzione e giudico soddisfacente il fatto che al programma operativo nazionale sulla ricerca 2007-2013 siano stati destinati ben 6,2 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la nuova programmazione 2007-2013, anche se siamo già alla seconda metà del terzo anno, siamo ancora nella fase di avvio. Dobbiamo essere chiari, altrimenti non saremmo corretti sia rispetto al raggiungimento dei risultati sia nei confronti del sistema comunitario al quale dobbiamo riferirci. Innanzi tutto, la programmazione è partita tra l'autunno e la fine del 2007. Coloro che hanno lavorato per la chiusura della programmazione 2000-2006 sono gli stessi che lavorano per la programmazione 2007-2013. Voi sapete bene come funziona la pubblica amministrazione: è chiaro che davanti a scadenze diverse venga aggredita quella più vicina, è fatale che sia così. Forse la stessa Commissione dovrebbe riconsiderare questo aspetto.

Prima di essere chiamato alla guida del Dipartimento per la programmazione, sono stato qualche anno a Bruxelles come rappresentante permanente dell'Italia all'RPUE, dove mi occupavo delle politiche di coesione. Ricordo che quando si svolse il negoziato sul periodo di programmazione, insieme agli altri tre esperti regionali, proposi di applicare almeno all'inizio la regola «n +3» per permettere di chiudere il programma 2000-2006 senza sovrapposizioni. Purtroppo ci fu detto che era una battaglia di retroguardia.

So che avere ragione a posteriori è come aver torto: dunque il mio obiettivo non è dimostrare che avevo ragione. I fatti, però, stanno dimostrando che forse una moratoria, così come è stata concessa a tutti i nuovi Stati membri più il Portogallo e la Grecia, sarebbe stata necessaria anche per gli Stati con una dotazione consistente come Italia e Germania. Di fatto, arriveremo alla fine del 2009 con grandi difficoltà.

In questa fase stiamo scommettendo molto anche sulla territorializzazione: una parte del programma 2007-2013, quella che riguarda le città, prevede una procedura *bottom up* secondo la quale sono i Comuni, soprattutto i centri di medie dimensioni con più di 30.000 abitanti, a dover presentare i piani integrati all'interno dei quali poi ci saranno gli interventi finanziati dal programma operativo. Naturalmente questa è una procedura

piuttosto complicata ma è l'unica che permetta di riattivare un partenariato forte con gli enti locali.

Ricordo che almeno un terzo dei nostri programmi operativi vedono gli enti locali come beneficiari finali: sono questi ultimi le gambe con cui cammina il sistema. Coinvolgerli nella fase di programmazione ci garantisce sia sulla qualità della progettazione e degli interventi sia sulla certezza dei tempi. Se un'amministrazione comunale viene coinvolta già in fase di programmazione generale, di certo alla data dell'appuntamento con il bando la procedura negoziale sarà già pronta. Stiamo perdendo un po' di tempo in questa fase nei coinvolgimento degli enti locali, nella speranza che l'attuazione sia più semplice.

I dati relativi all'avanzamento del programma sono ancora molto bassi. Solo ieri la nostra Assemblea regionale ha approvato il disegno di legge di copertura dei regimi di aiuto. Nel dicembre scorso era stato approvato quello relativo all'industria. Adesso tutti i settori – artigianato, commercio, agricoltura e turismo – hanno copertura finanziaria ma è chiaro che occorrerà attendere un pò di tempo per vedere i bandi.

Questo nuovo programma, rispetto al precedente, è più selettivo; punta molto di più su modalità innovative riguardanti il metodo, la procedura e i contenuti; considerato quanto vi dicevo riguardo al programma 2000-2006, posso dire che non ci fa dormire sonni tranquilli. Sono convinto, però, che oltre all'addizionalità delle risorse, uno dei temi decisivi perché la politica di coesione abbia successo è quello dell'innovazione.

Solo attraverso l'innovazione è possibile rompere i circuiti viziosi che fino ad oggi hanno impedito il decollo di alcune aree. Peraltro, su questo terreno occorre dire che anche con la Commissione europea stiamo tentando di compiere qualche intervento per metterci in rete. Può anche darsi che quello che è innovativo in Sicilia in qualche regione tedesca o svedese sia già la norma.

In merito alle politiche urbane, ad esempio, stiamo tentando di attivare uno strumento di partenariato pubblico-privato (si chiama «Jessica»), istituito dalla Commissione: un fondo di sviluppo urbano, attraverso il quale possono essere finanziati interventi per la riqualificazione delle nostre città.

Al riguardo vi sono interessanti esempi in Germania e Gran Bretagna: siamo in contatto anche con la BEI (Banca europea per gli investimenti) per tentare di importare metodologie che possano consentirci di attuare un grado di innovazione anche nelle procedure di riqualificazione urbana. È ovvio che il tutto si realizza se c'è l'investitore privato, ma se non abbiamo lo strumento, non possiamo neanche tentare.

Per sintetizzare questo nuovo periodo di programmazione, nel complesso possiamo dire di avere gli strumenti, ma il problema è che non siamo ancora riusciti a superare alcuni vizi del periodo precedente, il primo dei quali è costituito dall'addizionalità che anzi è peggiorata; siccome non volevo mischiare i due piani, non ho ancora parlato del PAR FAS, che è un problema politico.

La programmazione 2007-2013 è stata lanciata come il periodo della programmazione unitaria, che implica risorse comunitarie con cofinanziamento: come sapete, le prime ammontano a quasi 58 miliardi di euro, cui si dovevano aggiungere altri 63 miliardi di risorse FAS da ripartire, per il 15 per cento, alle Regioni del Centro-Nord e, per l'85 per cento, a quelle del Sud. A seguito di vari tagli, questi 63 miliardi di euro sono scesi a circa 45, ma per quei 20 miliardi destinati alle Regioni meridionali non sono stati approvati i programmi, ragion per cui questa politica unitaria in realtà non decolla.

A differenza del precedente periodo di programmazione, nel quale era possibile rendicontare progetti coerenti di qualsiasi provenienza, in questo – così com'è stato concordato con la Commissione – l'unico strumento fungibile nei programmi comunitari è il PAR FAS. Conclusivamente sottolineo che nel POR 2000-2006 abbiamo potuto spendere 8,314 miliardi di euro grazie ai 10,185 miliardi di euro impegnati: questo significa che abbiamo potuto impegnare 1,8 miliardi di euro in *overbooking*, avendo progetti coerenti, provenienti da varie programmazioni (oggi questo è fattibile solo con il PAR FAS, che però non c'è). Questo non ci fa dormire la notte, come potrete ben capire.

Ci tengo a che il dato venga letto sotto la giusta luce: non sono qui a recriminare per il PAR FAS, perché non è questa la sede; vorrei sottolineare come uno strumento che era nato in un certo modo oggi sia già stato snaturato dalla mancanza di questi 20 miliardi (e la situazione peggiorerà ulteriormente, se non riusciremo a disporre di questo fondamentale strumento che può permetterci di andare in *overbooking).*

Va altresì rilevato che il sistema economico e produttivo meridionale, per effetto della crisi economico-finanziaria che tutti conosciamo, piuttosto che irrobustirsi, purtroppo si è indebolito e come tale si presenta all'appuntamento dei bandi e delle chiamate per progetti, per quanto riguarda i contributi diretti al sistema delle imprese. Altro che progetti innovativi: qua si tratta di progettare strategie atte ad evitare che chiudano alcuni comparti produttivi (nel contesto della Sicilia è forse eccessivo chiamarli distretti, anche se alcuni ve ne sono). Ecco il vero problema.

Ritornando alla mia premessa, non posso fare a meno di sottolineare che le situazioni di contesto – decisive per il successo della politica di coesione – sono peggiori di quelle del periodo 2000-2006. Gli strumenti sono migliori, perché la strategia di programmazione è più selettiva, in quanto tagliata sull'innovazione, ma ribadisco che le situazioni di contesto sono senz'altro peggiori.

Sul tema dei controlli, signor Presidente, ho predisposto un appunto che posso lasciare agli atti della Commissione.

PRESIDENTE. La ringrazio, architetto Bonanno, per averci tracciato questo quadro così completo, a coronamento di tutta la serie delle nostre audizioni.

Certamente va il mio plauso alla Sicilia per l'utilizzo pressoché pieno delle risorse assegnate: quasi il 99 per cento delle risorse è stato impie-

gato. Credo che poche Regioni possano vantare di aver raggiunto questa soglia, soprattutto tra quelle meridionali, che per molti anni sono state al centro di critiche e perplessità proprio per l'incapacità dimostrata nell'accesso ai fondi e nella fantasia e nell'inventiva per il loro utilizzo.

Ci troviamo davanti ad un quadro molto interessante sul quale intervenire, per cui lascio immediatamente la parola ai colleghi che desiderano porre domande al nostro ospite.

CONTINI *(PdL).* Architetto Bonanno, durante il suo intervento ho preso nota di un paio di temi molto interessanti sui quali vorrei chiederle qualche ulteriore informazione, così come abbiamo fatto in occasione delle altre audizioni dei rappresentanti ragionali.

Vorrei sapere come funziona in Sicilia – una regione autonoma – l'informazione degli utenti circa tutto quanto concerne i bandi e l'utilizzo dei fondi comunitari, se ci si avvale di un sistema diverso da quello adottato, per esempio, in Lombardia.

Nella relazione si diceva che gli interventi innovativi del passato sono stati quelli con le peggiori *performances*; tuttavia mi sembra di capire che si aspiri nuovamente ad attuare interventi di tal specie. Evidentemente, si tratta di stare molto attenti a qualificare le tipologie di intervento innovativo da applicare sul territorio, in modo che se anche in passato hanno prodotto le *performances* peggiori, siamo certi che il controllo su quelli futuri sarà perfetto.

Anche in occasione delle precedenti audizioni di rappresentanti regionali è stata sollevata la questione dell'*auditing*: il dottor Barca, dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze, ed altri ci hanno fatto giustamente notare che spesso e volentieri per l'*auditing* vengono chiamate società che non possono farlo.

Non so se questo accade anche in Sicilia; penso però che, stilando una lista nera, come abbiamo consigliato anche ad altri suoi colleghi, si potrebbero evitare lungaggini che creano disagi a tutti voi.

Dal momento che lei è stato a Bruxelles, dove ha già avuto un'esperienza personale, immagino che avrà formato, starà formando o formerà personale che saprà benissimo come fare progettazione, evitando bocciature a livello europeo. Quando a Bruxelles i progetti non vengono approvati, vuol dire che non sono stati fatti bene.

Lei è stato in Europa e conosce bene la problematica; saprà che dopo le decisioni politiche dei Governi, c'è il lavoro dei funzionari che devono essere capaci di comprendere anche i piccoli commi, che a noi possono sembrare superflui e invece magari sono la causa della mancata approvazione di un progetto europeo.

PRESIDENTE. Architetto Bonanno, lei ha detto, giustamente, che il malato guarisce se viene alimentato oltre che curato. In effetti, in particolare la filosofia dei fondi strutturali di cui all'obiettivo 1 (interventi urgenti) è quella di aiutare i territori a recuperare i ritardi di sviluppo,

fino a raggiungere e superare la fatidica soglia del 75 per cento del PIL. Dopo di che la Regione deve camminare con le sue gambe.

In Italia ci sono stati alcuni esempi di Regioni virtuose, come il Molise e la Sardegna, che sono riuscite a colmare il *gap*, solo che nel momento in cui hanno saputo di essere in fase di *phasing out* e quindi di dover competere da sole in futuro hanno puntato i piedi. La Sardegna, ad esempio, non voleva ammettere i risultati raggiunti. Dopo tanti anni di obiettivo 1 e in vista del 2013, quando non ci saranno più i fondi strutturali e la battaglia sarà in campo aperto senza più alcun aiuto, la Sicilia sarà pronta a competere da sola con le altre Regioni europee?

Un esempio, neanche tanto lontano, lo fornisce l'Irlanda, che, da Paese sottosviluppato, in dieci anni ha raggiunto addirittura l'*elite* dei Paesi sviluppati e ha dimostrato a tutti che, applicando i fondi ma soprattutto impiegando anche risorse aggiuntive nazionali, è possibile competere in maniera disinvolta. La Sicilia è pronta a questa prova?

Inoltre, lei ha citato anche alcuni risultati non finanziari. In sintonia con la collega Contini, le chiedo se la gente ha capito che l'intervento sarebbe stato limitato nel tempo e non perenne; se accanto all'intervento economico e di supporto, c'è stata anche crescita sociale.

BONANNO. Per quanto riguarda il sistema dell'informazione, tutti i programmi sono dotati di un piano di comunicazione che è uno degli elementi richiesti dalla Commissione; un elemento positivo, visto che non sempre le iniziative delle Regioni del Sud in passato sono state apprezzate. L'informazione è decisiva e io sono convinto – lo dicevo giorni fa in una riunione con i colleghi – che ormai, per certi tipi di uffici, l'URP è il sito Internet: non c'è più bisogno di un luogo fisico ove ricevere le persone. Per questo stiamo cercando di rivedere il nostro sito.

Comunque, siamo obbligati a fare informazione sia dai piani di comunicazione approvati all'interno dei nostri programmi sia dalla normativa comunitaria e nazionale che ci obbliga a determinati passaggi di evidenza pubblica, per i bandi così come per i cantieri. Per esempio, nei cantieri con lavori in corso è obbligatoria l'affissione di una targhetta che notifichi che i lavori che si stanno conducendo sono finanziati con contributo comunitario. È intervenuta un'omologazione delle Regioni che impegnano fondi comunitari, sia perché esistono i piani di comunicazione approvati, sia perché c'è una normativa specifica cui dobbiamo necessariamente uniformarci.

Gli interventi innovativi sono la vera sfida. Personalmente devo essere ottimista per ordine di servizio perché chi si occupa di programmazione non può essere pessimista; questo però non mi impedisce di vedere tutta una serie di ostacoli. Stiamo cominciando ad organizzarci almeno sulle iniziative più semplici. Nel campo dell'innovazione e della ricerca, stiamo portando avanti un protocollo con le quattro università siciliane per tentare di sensibilizzarle. Questa è la parte più facile, mentre più difficile sarà convincere le imprese a fare innovazione e ricerca.

In Italia sono state proprio le università con la ricerca a salvare la capacità del Paese di captare le risorse comunitarie; il sistema delle imprese pubbliche e private italiane non ha una propensione alla ricerca. Considerando ad esempio il dato complessivo relativo al 2007 sul 6° programma quadro dell'Unione europea per la ricerca, il cui bando è stato presentato in tutta l'Unione, l'Italia ha attirato il 9 per cento delle risorse disponibili (un po' poco, considerato che contribuiamo per il 14,5 per cento), il risultato è stato raggiunto soprattutto grazie al sistema universitario. Per questo il nostro primo passo sarà in questa direzione.

Ricordo quando abbiamo iniziato la negoziazione del POR 2000-2006. I soggetti rappresentativi dei sistemi locali erano molto deboli, a partire da Confindustria, mentre oggi sono più forti, hanno idee e progetti; si potranno organizzare dei tavoli coi quali tentare di far passare alcuni elementi di innovazione attraverso il sistema delle rappresentanze. Non so se l'operazione avrà successo ma il tentativo che stiamo portando avanti, la cui efficacia si potrà verificare solo in futuro, dimostra che stiamo facendo qualcosa in più rispetto al programma 2000-2006.

Per quanto riguarda le società di *auditing* non abbiamo avuto problemi, tranne che per un bando sulla comunicazione molti anni fa; in generale siamo stati fortunati. Il controllo di secondo livello, poi, è affidato ad un ufficio della Regione.

Per quanto riguarda la domanda sull'organizzazione della struttura della pubblica amministrazione, posso dire che siamo fortunati. Il dipartimento della programmazione è dotato di circa 120 unità molte delle quali specializzate nella valutazione dei finanziamenti pubblici. Il dipartimento della programmazione rappresenta, in realtà, l'autorità di gestione che è formata da tutti i dipartimenti che attuano le misure. Abbiamo la fortuna di aver costituito nel tempo uffici nostri corrispondenti nei vari dipartimenti, sintonizzati sulle tematiche trattate dalla Commissione. Certo, tra questi uffici e il resto esiste un *gap*, comunque possiamo contare su una rete di funzionari addestrati ormai da anni in questo campo.

Per quanto riguarda la progettualità, il problema è la mancanza di risorse. Purtroppo con il nuovo periodo di programmazione non si possono finanziare progetti fini a se stessi ma solo progetti dei quali si sa che potranno essere realizzati. Per questo è necessario avere un *plafond* importante, un fondo di rotazione che noi abbiamo inserito nel PAR FAS Sicilia: ci sono 200 milioni di euro per la progettualità che non possiamo utilizzare.

Non siamo riusciti a trovare ulteriori risorse in bilancio, quindi la progettualità creerà qualche problema. Per fare un esempio concreto, le sovrintendenze che si occupano dei beni culturali, per la programmazione 2000-2006 hanno raschiato il barile, quindi oggi, per fare nuova progettualità, hanno bisogno di ulteriori risorse.

Il presidente Santini mi ha chiesto in quale situazione si troverà la Sicilia quando terminerà l'intervento comunitario: intanto sono convinto che non finirà, anche se non avrà più luogo con queste modalità. Se avete avuto modo di leggerlo, avrete potuto constatare che il rapporto Barca ha

molti punti in comune con il rapporto Sapir del 2003, nel quale si ipotizzava una revisione del rapporto con le Regioni, nella consapevolezza di aver dato loro troppa fiducia.

Anche se sarà modificata, la politica di coesione continuerà ad esserci, perché è uno dei temi importanti dell'Unione. Dal momento che il *gap* infrastrutturale e di sviluppo, anche per effetto della crisi economico-finanziaria, si è alleggerito di poco, sono convinto che la politica di coesione continuerà a esistere.

È chiaro, signor Presidente, che non è questo però che lei voleva sentirsi dire; ma prima di rispondere specificamente alla sua domanda, vorrei soffermarmi un momento sull'Irlanda, il cui caso è sicuramente di successo. Intanto, bisogna prestare attenzione al fatto che si tratta di uno Stato, con una propria politica fiscale; inoltre essa ha compiuto un'operazione furba, detassando praticamente le imprese e coprendo il buco creatosi in bilancio con i fondi comunitari (cosa che in Italia non possiamo e non vogliamo fare).

Ogni volta mi viene portato l'esempio dell'Irlanda: magari poter fare quello che è stato fatto in Irlanda, perché l'operazione è stata semplice. In quel contesto hanno giocato anche altre situazioni di appetibilità del territorio: lì non ci sono la mafia, la 'ndrangheta e la camorra; gli irlandesi emigrati in America e diventati classe dirigente hanno attuato un'interessantissima politica di comunicazione culturale, facendo sì che molti di loro ritornassero nel Paese d'origine per fare investimenti. Si è quindi riusciti a creare una condizione favorevole, anche giocando sul discorso dei fondi strutturali; si tratta di una realtà purtroppo non paragonabile.

Sono passati dieci anni da quando l'intervento comunitario è diventato così importante per la Sicilia: in questo lasso di tempo la nostra Regione ha subito un generale miglioramento della qualità della vita e, addirittura, un aumento del PIL *pro capite*. Questo, però, come si legge nel rapporto SVIMEZ, è dato dall'aumento dell'emigrazione, per cui quel poco PIL che si produce in più si divide per un numero inferiore di abitanti.

È comunque diffusa la sensazione che qualcosa sia migliorato nelle infrastrutture e nella qualità delle città, anche se purtroppo è assolutamente obnubilato da problemi gestionali: penso alla raccolta dei rifiuti o al problema che a breve emergerà con l'approvvigionamento idrico, perché vi sono difficoltà di bilancio degli ATO. La percezione del miglioramento è sempre offuscata da questi disservizi; se alla fine la domanda è se la gente ha o meno contezza del fatto che questo leggero progresso si è verificato in virtù dei fondi delle politiche coesione, non saprei rispondere.

Se dovesse cambiare la politica di coesione, senza un'inversione di tendenza della politica economica generale, prima italiana e poi europea, che rimetta in circolo soldi per gli investimenti, il primo a pagare sarà il Sud e non avremo speranze. Da bambino, avevo paura del mare perché mi sembrava insormontabile: ad un certo punto, mia madre mi buttò in acqua, ed io imparai a nuotare. Quando ci toglieranno la politica di coesione, vedremo cosa fare.

BOLDI *(LNP).* Architetto Bonanno, purtroppo mi sento molto meno ottimista di lei sulla necessità di continuare con le politiche di coesione, per quanto mi renda conto di cosa significhi. Penso che, per com'è impostata l'organizzazione dell'Europa a 27, sarà molto difficile ottenere che l'Italia rientri ancora tra i beneficiari di questo tipo di aiuti. Mi auguro non accada quanto si dice già da ora, e cioè che dal 2013 avremo solo la possibilità di accesso ai fondi diretti, di gestione della Commissione, anche se temo che sarà così.

Concordo pienamente, invece, con quanto ha ricordato a proposito dell'Irlanda e delle condizioni che fanno sì che non si possa assolutamente paragonare la situazione di quel Paese alla nostra. Tant'è vero che per svolgere nuovamente il *referendum*, è stato predisposto un protocollo aggiuntivo, in cui si specifica che non verrà toccata la fiscalità e rimarranno tutte quelle condizioni di vantaggio che hanno permesso al Paese di raggiungere un determinato risultato.

Veniamo ora ad una domanda in parte provocatoria: parlando di ricerca e sviluppo, giustamente ci ha ricordato che ci sono alcuni problemi, perché il privato ha una scarsa propensione ad investire in questa direzione; può essere vero, come lo è anche il fatto che in tutto il mondo soltanto la grandissima impresa investe molto in ricerca e sviluppo, visto che le piccole non ce la fanno. Da anni, ormai, si è sviluppato un sistema di connessione tra università e privati, per quanto riguarda la ricerca: è l'università a produrre i cosiddetti *spin-off* che poi vengono utilizzati dall'impresa per la ricerca.

In Italia siamo indietro, si aborrisce l'idea di una collaborazione tra pubblico – cioè l'università – e privato: ricordo che il povero ministro Ruberti, la prima volta che provò a dire che potevano entrare fondi privati nell'università per la ricerca rischiò il linciaggio. Adesso, un po' per volta ci stiamo arrivando; a parte i fondi europei, si comincia timidamente a fare una politica nazionale di ricerca e sviluppo, con gli inviti di Confindustria a favorire gli investimenti in questo campo.

Sta di fatto, però, che sono pochi i distretti innovativi: in Italia, tra l'altro, li chiamiamo ancora così perché non abbiamo l'idea del *cluster* come all'estero; ebbene, a parte i pochissimi che si trovano nel Sud, dei quali tre o quattro veramente importanti, tutti gli altri si trovano nelle Regioni del Nord.

Poco tempo fa ho partecipato ad un convegno nel corso del quale è emersa la posizione di alcuni ricercatori, soprattutto lombardi e piemontesi, i quali sottolineavano come si arrivi all'assurdo per cui, dove ci sarebbero le idee per mandare avanti tantissimi progetti, non riusciamo ad avere finanziamenti, mentre dove questi si potrebbero avere, non vengono fuori le idee.

Allora vorrei sapere se secondo lei, ed è questa la provocazione, è giusto continuare a ripartire le risorse tra le università e il settore privato, per territorio e non in base alla capacità di sfruttamento delle stesse, soprattutto relativamente a ricerca e sviluppo.

PITTONI *(LNP)*. Sono d'accordo con l'architetto Bonanno, relativamente al fatto che il caso irlandese è molto diverso da quello siciliano. Comunque la Sicilia si trova in una situazione particolare perché gode di uno Statuto speciale – come del reso la mia regione, il Friuli Venezia Giulia – e lei sa che gli statuti speciali, che sono diversi fra loro, al Nord hanno prodotto risultati che non si sono visti in Sicilia, dove invece in molte occasioni si è visto l'opposto. Lei ha detto di dover essere ottimista per la posizione particolare che occupa, il che significa che è pessimista. Quali iniziative si dovrebbero intraprendere per renderla davvero ottimista?

Consideri inoltre, tornando al discorso dello Statuto speciale, che adesso, grazie al federalismo fiscale, finalmente dovrebbe esserci la possibilità di utilizzare la fiscalità di vantaggio. Ciò potrebbe comportare lo sviluppo di condizioni favorevoli all'imprenditoria. Per esempio, per quanto riguarda il Friuli, tali condizioni si ritrovano negli Stati confinanti – Slovenia, Croazia e Austria – ma potrebbero svilupparsi anche al Sud. Inoltre, se andrà in porto il nostro progetto dei salari territoriali che dovrebbe portare paghe un po' più alte al Nord, le imprese sarebbero incentivate ad impegnarsi al Sud, potendo contare su un costo più contenuto della manodopera.

Considerato tutto questo, quali iniziative potrebbero renderla più ottimista?

PRESIDENTE. Architetto Bonanno, dato che è stato lei a nominare la mafia per primo, volevo dirle che anch'io ho lavorato a Bruxelles e ricordo che si diceva che, nel momento in cui si attribuivano le risorse europee e soprattutto i fondi strutturali, in Sicilia, Calabria e Campania si dovevano fare i conti con un intermediario non gradito ma inevitabile: mafia, 'ndrangheta e camorra. Inoltre, si diceva che anche gli enti locali finivano per privilegiare il rapporto con le organizzazioni criminali mentre il cittadino medio era scarsamente informato delle opportunità che aveva.

Avete avvertito la presenza di questo intermediario non gradito che assimila le risorse e le distribuisce con una filosofia diversa da quella che l'Europa aveva immaginato?

In secondo luogo, considerata la propaganda che è stata fatta ad iniziative comunitarie e a programmi tipo Urban, Equal e Leader, in Sicilia quali sono stati i più utilizzati?

BONANNO. Signor Presidente, l'osservazione della presidente Boldi, sul rapporto tra domanda e offerta, sta alla base della ripartizione della spesa della Rete ferroviaria italiana che ha investito il 19,7 per cento delle risorse al Sud contro l'80,3 per cento impiegato al Centro-Nord, seguendo proprio la logica dell'investimento remunerativo. Quindi le risorse investite al Sud sono esclusivamente fondi comunitari.

Era proprio questo ciò che volevo spiegare nell'introduzione alla mia relazione: i ritardi nello sviluppo e le differenziazioni tra le regioni europee hanno alla base diverse motivazioni. In un contesto di economia glo-

bale si instaura un circolo vizioso che non permette a determinate aree di fare il salto di qualità. In qualche modo, noi dobbiamo interrompere questo circolo altrimenti, nel momento in cui cesserà la politica di coesione, al Sud non verrà più investita nemmeno una percentuale minima delle risorse disponibili. L'alternativa sarebbe chiudere una parte dell'Italia, lasciandola andare alla deriva, per concentrarci tutti sul Nord. Naturalmente, dato che la domanda era provocatoria, lo è anche la mia risposta.

I fondi destinati al Mezzogiorno, nella maggioranza dei casi, sono serviti a compensare la spesa ordinaria e soprattutto il *gap* infrastrutturale. Ha fatto eccezione solo l'ANAS che però di fatto è diventata una società meridionale: nel Centro-Nord sono le società private a gestire la rete autostradale, il che spiega perché l'ANAS è l'unica azienda che ha speso il 41,7 per cento del suo *budget* nel Mezzogiorno. In altre parole, queste politiche hanno un senso solo se sono aggiuntive alla politica ordinaria.

Ecco perché nella ricerca le quote sono necessarie: senza di esse nel Sud non si investirà nulla, considerato che da un lato il sistema tende a non innovarsi e, dall'altro l'università ha dinamiche autoreferenziali. Queste sono le classiche caratteristiche delle aree in ritardo di sviluppo: o noi spezziamo con interventi precisi questo circolo vizioso oppure non ne usciremo mai. L'alternativa è quella che indicavo in maniera provocatoria: chiudiamo una parte dell'Italia e trasferiamo tutti nella parte che funziona.

BOLDI *(LNP)*. Assolutamente no! Lei stesso diceva, però, che purtroppo, dato che è necessaria una certa progettualità, succede spesso che si tende a privilegiare il progetto più facilmente realizzabile, più immediatamente cantierabile rispetto a quello che porta sviluppo ma è più costoso e non lascia niente di concreto alla fine. Allora vorrei sapere se è una questione di uomini, di mentalità, culturale; come possiamo incidere su questa situazione per evitare che diventi irrisolvibile.

BONANNO. Senz'altro si tratta anche di un problema culturale, ma bisogna tenere conto del dato di base. Leggendo un pò tutti i giornali si ricava l'idea che sul Meridione d'Italia si riversano molti soldi che non si sa come spendere. A ciò si reagisce di solito pensando che sarebbe meglio dirigere tali risorse verso chi sa come spenderle. Sto cercando di dire fin dall'inizio che non è così. Il Sud con i fondi strutturali riesce a mala pena a compensare il fabbisogno ordinario, cioè a recuperare il gettito del PIL prodotto da lui stesso. Altro che politiche di coesione.

Per fare le politiche di coesione ci vogliono maggiori risorse, tenendo conto che il sistema è debole e quindi va aiutato. Se non lo facessimo sarebbe come togliere le medicine ad un malato – torno sempre a questa metafora che non mi piace ma è molto efficace – perché non si notano miglioramenti significativi. Forse bisognerebbe cambiare farmaco o terapia, avendo cura di alimentarlo correttamente al contempo.

BOLDI *(LNP)*. Forse bisognerebbe cambiare il medico.

BONANNO. Questo forse è vero. In un anno ci sono stati tre medici nel mio dipartimento, io sono il terzo.

BOLDI *(LNP)*. Non mi riferivo a lei; ha capito perfettamente cosa volevo dire.

BONANNO. Può darsi che sia necessario anche cambiare il medico, però mi pare che ci sia stata una consulta. Comunque ho risposto alla sua osservazione sulla capacità di un certo sistema rispetto ad un altro di assorbire risorse e utilizzarle. Se a livello di regioni europee noi sovrapponiamo la cartina del PIL a quella degli investimenti in ricerca e innovazione – in percentuale, ovviamente; è chiaro che dove il PIL è maggiore si investe di più – notiamo che sono perfettamente sovrapponibili. Dove c'è più PIL c'è più investimento per la ricerca e per l'innovazione, e viceversa: se quindi non facciamo nulla e lasciamo questo *trend*, non troveremo mai una soluzione.

Leggendo i giornali e soprattutto le cronache giudiziarie ci si accorge che non ci si può non confrontare con la presenza della mafia, ma a mio avviso il problema non è costituito dai fondi comunitari né dalla spesa per il Mezzogiorno: ciò che deve avvenire avviene indipendentemente dall'origine dei fondi e, se succede qualcosa, succede comunque a valle degli appalti. In altre parole, non ha importanza il tipo d'appalto che si fa; non è per via dei fondi comunitari che c'è un intermediario mafioso. Dal 1985 ci occupiamo di programmazione il collega Scorciapino ed io, siamo «soci fondatori» del dipartimento della programmazione siciliana: nel nostro lavoro quotidiano non ci siamo mai accorti di questo fenomeno; tutto avviene a valle, magari con il taglieggiamento di chi mette su un cantiere; per l'impresa rappresenta praticamente un costo aggiuntivo.

Anche l'espressione «la mafia drena le risorse comunitarie», che sembra un titolo di stampa, a mio avviso è imprecisa; il denaro non ha alcuna etichetta. Se c'è una gara d'appalto da vincere ed è facile, la mafia la vince, altrimenti no. Rispetto a vent'anni fa, devo dire però che sono stati compiuti enormi passi avanti nella lotta al fenomeno mafioso: per altro, sono stati adottati strumenti efficaci nelle politiche comunitarie, tra i quali mi piace ricordare alcuni accordi che abbiamo sottoscritto, come il PON e l'APQ sulla sicurezza; abbiamo erogato fondi e aiutato alcune associazioni con il POR, riutilizzato diversi manufatti sequestrati alla mafia e finanziato varie operazioni; la prossima settimana andremo a inaugurare la posa della prima pietra di Villa Ahrens, che sarà la sede della DIA a Palermo. Ci siamo accorti della mafia in questo senso, ossia che anche con gli strumenti comunitari abbiamo fatto la nostra parte per combatterla.

PRESIDENTE. Ringrazio l'architetto Bonanno ed il dottor Scorciapino per il contributo offerto al nostro lavoro, alla fine del quale esprimeremo una valutazione sul livello di reattività, preparazione e competenza degli esperti delle varie Regioni che abbiamo audito. Posso già anticipare che sono rimasto piacevolmente sorpreso dalla grande preparazione che

tutti hanno rivelato in questo confronto parlamentare: casomai, qualche volta siamo stati noi senatori non abbastanza pronti a cogliere qualche aspetto di quest'indagine, che sicuramente ci porterà a confronti interessanti.

Gli Uffici mi facevano già rilevare come fra Sicilia e Piemonte ci sia una piccola divergenza sul punto di vista dell'economia di scala: non potendo però avviare ora questo confronto, che sarebbe troppo lungo, vi rimandiamo alla lettura delle nostre conclusioni e al confronto che inevitabilmente vi sarà sulle testimonianze che sono state portate qui.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad alta seduta.

I lavori terminano alle ore 14,50.

PARTE TERZA
I RISULTATI DELL'INDAGINE

Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 15

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

14ª COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

68ª seduta: mercoledì 18 novembre 2009

Presidenza della presidente BOLDI

INDICE

Documento conclusivo
(Esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 3)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 245, 249, 252
D'AMBROSIO LETTIERI *(PdL)* 250
DI GIOVAN PAOLO *(PD)* 249
FONTANA *(PD)* 245
SANTINI *(PdL)* 246
TOMASELLI *(PD)* 251

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

I lavori hanno inizio alle ore 14.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo
(Esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 3)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta pomeridiana del 22 luglio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Invito la senatrice Fontana e il senatore Santini ad illustrare lo schema di documento conclusivo da loro predisposto, che sarà allegato al resoconto della seduta odierna.

FONTANA *(PD)*. Signora Presidente, prima di svolgere alcune considerazioni sullo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, vorrei ringraziare il collega Santini, correlatore insieme a me, tutti gli esperti che hanno partecipato ad un lavoro molto importante e i colleghi della Commissione che hanno fornito un contributo determinante per dare senso agli obiettivi che ci eravamo prefissati nel momento in cui l'indagine è stata deliberata. Rivolgo poi un ringraziamento particolare agli Uffici che, ancora una volta, hanno offerto un contributo sicuramente prezioso e qualificante ai nostri lavori.

Ritengo si possa affermare con soddisfazione che gli obiettivi perseguiti da questa Commissione sono stati centrati. Abbiamo voluto innanzitutto approfondire la conoscenza dell'utilizzo dei fondi comunitari in Italia, concentrandoci non tanto e non solo sugli aspetti quantitativi ma soprattutto – così come era stato stabilito nella proposta di indagine conoscitiva – sui profili qualitativi e sulle modalità di monitoraggio e controllo dell'effettiva utilizzazione delle risorse, oggi ancora più urgenti anche a fronte di quanto sta emergendo dalle relazioni della Guardia di finanza in materia.

Abbiamo anche cercato di dare un'impronta costruttiva all'indagine, individuando in modo chiaro innanzitutto i progressi compiuti in questi anni ma anche e soprattutto le criticità, i limiti e, insieme, le possibili soluzioni per superarli.

L'impostazione che ha caratterizzato gli interventi di tutti gli esperti che abbiamo ascoltato è stata molto utile perché ha saputo cogliere fino in fondo le finalità dell'indagine, compiendo un'analisi puntuale delle questioni più rilevanti. Questo ci ha permesso di redigere uno schema di documento conclusivo in grado di offrire degli spunti interessanti in quanto non solo fornisce un quadro di insieme, consente di prendere atto dei progressi fatti e individua i principali limiti e criticità ma soprattutto offre, io credo in modo proficuo, delle soluzioni. Infatti, l'impianto del documento conclusivo si suddivide in tre macroaree per ciascuna delle quali è possibile individuare limiti e debolezze e, per ognuno di essi, le rispettive proposte di soluzione. Ritengo veramente che questo sia un modo positivo di procedere. Peraltro, è quanto ci eravamo proposti di fare e quanto siamo riusciti a realizzare.

Non entro nel merito dei contenuti del documento. Intendo, però, svolgere un'ultima considerazione di fondo, di carattere generale ma ancor più fondamentale a fronte della fase economica che stiamo vivendo. La questione dell'utilizzo dei fondi comunitari chiama tutti noi, a tutti i livelli, a confrontarci con una programmazione di lungo termine che preveda obiettivi strategici ampi e con una cultura amministrativa che è certo complessa ma che deve essere responsabile, virtuosa e trasparente. È stato questo il filo conduttore della nostra indagine conoscitiva che deve invitare tutti i livelli dell'amministrazione pubblica a compiere un salto di qualità che consenta loro di conferire un effettivo valore aggiunto, sia finanziario che istituzionale, alla politica di coesione, affinché le risorse rese disponibili rappresentino un vero volano per l'economia del nostro Paese, uno strumento per ottimizzare il contesto delle aree in modo permanente (sempre fermo restando il principio della clausola di addizionalità) ed un'opportunità per introdurre quegli elementi di cultura, di innovazione, di responsabilizzazione, di coordinamento, di valutazione e di controllo utili per affrontare la sfida vera che è quella della qualità.

L'indagine conoscitiva volge quindi al termine ma ritengo che il nostro lavoro non sia ancora concluso. Le soluzioni proposte nello schema di documento conclusivo rappresentano infatti la spinta per il lavoro futuro della Commissione che deve individuare le misure più opportune da attivare nell'interesse comune.

Lascio ora la parola al collega Santini che ringrazio ancora per il lavoro compiuto insieme ai membri e alla Presidente della 14ª Commissione, il cui contributo ci ha consentito di raggiungere un importante risultato.

SANTINI *(PdL)*. Anch'io intendo ringraziare la correlatrice Fontana per il ruolo importante che ha svolto nell'ambito di questa indagine e tutti i componenti degli Uffici della Commissione che ci hanno coadiuvato in un lavoro che, iniziato poco più di un anno fa (lo svolgimento dell'indagine è stato deliberato il 9 luglio 2008) è andato maturando e completandosi con un rigore scientifico degno di nota per il quale esprimo vivo apprezzamento. Analogamente apprezzabili sono state la fedeltà nei resoconti delle audizioni e – come ha già rilevato la senatrice Fontana – l'o-

culatezza delle proposte contenute nello schema di documento conclusivo che rappresentano un obiettivo ambizioso.

Di solito si svolge l'indagine, si consegna lo specchio della realtà esaminata e il lavoro termina lì. In questa indagine invece abbiamo indicato sia la spiegazione di certe criticità sia le proposte per andare oltre. Quindi è un qualcosa che va al di là della soddisfazione di una semplice curiosità, che partiva da una considerazione, che oggi possiamo ben dire solo in parte dotata di fondamento, quella secondo la quale l'Italia non sfruttava pienamente le opportunità, in particolare, dei fondi strutturali e dei fondi tematici, che offriva l'Europa. Io e la collega Fontana siamo lieti di annunciare – per chi ancora non lo sapesse – che questa indagine rivela una verità diversa, per non dire opposta. Evidentemente c'era qualche luogo comune fermo ad esperienze passate. Oggi questa indagine ci dice che l'Italia, non solo non è l'ultima nell'applicazione delle normative comunitarie nell'utilizzo dei fondi ma, anzi, è ai primissimi posti. Questo vale sia per i fondi strutturali, nei quali gioca un ruolo determinante l'apparato pubblico più che la partecipazione del privato, sia per fondi tematici, dove la *partnership* con i privati è elemento non solo fondamentale ma auspicato.

Vorrei ricordare che i fondi strutturali (il fondo di sviluppo regionale e quello sociale) impiegano il 35 per cento della globalità dei fondi a disposizione in Europa. C'è, è meglio dirlo subito, un mattatore nell'impiego dei fondi comunitari, che è la PAC, la Politica agricola comune che copre con il FEOGA e gli altri fondi che si occupano di agricoltura, circa il 40 per cento. Fino a una quindicina di anni fa la PAC assorbiva oltre il 70 per cento delle risorse comunitarie. Ora, partendo dal presupposto che non si sia castigata la Politica agricola comune a beneficio di altro ma nell'evoluzione dell'integrazione e della coesione europea, si sono fatte largo altre politiche e altre esigenze. Qualcuno ha così ritenuto di poter ridurre quanto era stato assegnato alla PAC (storicamente la madre di tutte le politiche europee), visto che nel frattempo aveva colmato questi ritardi, queste lacune e questi svantaggi. Non è altro però che la filosofia delle politiche europee: l'aiuto si presta fino a quando ci si risolleva; una volta che si cammina con proprie gambe, si viene lasciati andare e si toglie il supporto. Questa è anche la filosofia delle politiche di cui ci stiamo occupando; non a caso in futuro ci saranno evoluzioni importanti.

I fondi strutturali coprono il 35 per cento più la PAC, oggi però sono di grande attualità e sono molto considerati i fondi tematici, detti anche di gestione diretta. Sono centinaia di programmi diversi – ce n'è per tutti i gusti e per tutti i settori – nei quali si può tuffare il cittadino, sempre che impari a leggere i bandi, a interpretare le proprie esigenze e quindi inventarsi il modo per avere un aiuto dall'Europa per portare avanti un progetto. Va detto subito che l'Europa cofinanzia, non finanzia quasi mai totalmente. Anche nell'ex Obiettivo 1, nel Meridione, i finanziamenti al 100 per cento sono un ricordo molto lontano. Questi fondi coprono il 10 per cento, ma sappiamo che nel prossimo futuro, non tanto lontano (2013), i fondi strutturali (Fondo sociale europeo e FEOGA) saranno un po' alla volta abbandonati e si faranno strada questi fondi tematici affidati alla fantasia.

Ho contato le nostre audizioni: ne abbiamo fatte 12 prioritarie, 12 importanti. Abbiamo ascoltato esperti di provenienza comunitaria, nazionale e regionale, quindi lo spettro completo delle possibili esperienze. È stato grazie a queste testimonianze che abbiamo potuto evidenziare sia i progressi compiuti dall'Italia sia le inevitabili criticità che riassumerò, rimandando i colleghi alla lettura del documento per una trattazione più estesa dell'argomento. Detto anche da politici, potrebbe essere uno strumento interessante da portare nei nostri territori per dare fiducia, anche perché, al di là del colore dei Governi, questa analisi tiene conto di risultati di lunga esperienza, e non solo di una legislatura ottenuti da questa Italia in Europa.

Dicevo delle criticità che vado ad elencare: l'eccessiva lunghezza dei cicli dei vari progetti; la discontinuità politica e amministrativa nella realizzazione di programmi (ogni cambio di Governo comporta un ritardo medio di circa un anno nell'esecuzione dei programmi); la scarsa assistenza tecnica ai progetti (pochi ancora approfittano della spesa per assistenza tecnica prevista nella misura pari al 4 per cento dell'investimento totale e vanno avanti senza supporto); una errata interpretazione del principio di addizionalità; l'esigenza di un maggiore coordinamento tra i livelli decisionali (la creazione di una regia centrale non deve turbare o spaventare nessuno tra coloro che amano il decentramento o il federalismo, anche perché l'interlocutore con l'Europa rimane il Governo centrale, pure se regioni e province possono avere dei contatti); una scarsa capacità progettuale e di gestione (carenza e scarsa specializzazione del personale negli enti pubblici); errori e irregolarità nei progetti (spesso si fa un bel progetto, lo si manda a Bruxelles, vengono assegnati i fondi, poi nell'analisi di *audit* ci si accorge che ci sono degli errori, peraltro ammessi con un margine del 5 per cento).

Segnalo poi la scarsa qualità dell'informazione nei vari stadi: sulle opportunità proposte (molti cittadini non fanno progetti perché non sanno che ce ne sono alcuni di loro interesse); sulle modalità di partecipazione (si rivolgono all'ente pubblico e non trovano risposte adeguate negli uffici), sulla redazione dei progetti tematici. Ci sono agenzie che si qualificano come specializzate nel fare progetti europei, poi quando il progetto va all'analisi della Commissione europea, chissà perché, viene spesso rimandato indietro. C'è quindi anche un problema di certificazione di queste agenzie. Bisogna dare loro una credibilità.

Insomma, sono stati fatti passi avanti, ma molti altri ne dovranno essere fatti. Tuttavia ribadisco quanto detto, ossia che il quadro è molto più positivo di quanto si potesse immaginare all'inizio di questa indagine. Fa ridere anche il fatto che abbiamo dovuto fare un'indagine per avere il polso dei nostri territori: evidentemente anche noi non eravamo presenti sull'argomento. Oggi l'Italia è tra i migliori utilizzatori dei fondi strutturali, visto che solo lo 0,37 per cento rappresenta i fondi non utilizzati. C'è un *derby* anche in questo: siamo più avanti (almeno quando lo siamo abbiamo il coraggio di dirlo senza vergognarci) della Francia, della Germania, del Belgio e del Regno Unito. Sfugge la Spagna, che era virtuosa, ma che oggi comincia a barcollare. L'Italia semmai ha un problema non tanto

di quantità nell'utilizzo dei fondi (abbiamo visto che ci siamo) quanto di qualità di impiego e di innovazione dei progetti. In questo caso occorre correre ai ripari perché, se in futuro saranno i fondi tematici a prendere piede, dovremo imparare a privilegiare le idee innovative e quelle qualitativamente migliori. Il CIPE, tra l'altro, ha approvato il principio di premialità proprio per chi saprà alzare la qualità delle proposte da portare in Europa. Ci sono ancora dei freni, alcuni li ho elencati prima, altri li ricordo in chiusura.

Quanto alla lentezza dell'*iter* dei progetti delle grandi opere, si impiegano 5 anni solo per fare il progetto, più mediamente altri 9 per realizzarlo; se pensiamo a certe grandi opere in realtà siamo molto lontani da questi tempi. Negli altri Paesi sembra che in 7 anni facciano tutto, progetto e realizzazione. Certo sarebbe interessante vedere se è davvero così. Il ciclo dei fondi poi non corrisponde a quello delle scadenze elettorali. Di conseguenza ogni volta che va al potere un Governo di segno diverso si tende a negare quello che ha fatto il Governo precedente, anche se positivo.

Circa i controlli di gestione di conformità contabile, in Italia abbiamo un fattore in più di possibile errore dato dalla presenza di una criminalità organizzata che purtroppo si affaccia molto spesso e con grande competenza sul mondo dei fondi strutturali.

In un'audizione storica presso il Parlamento europeo Giovanni Falcone disse che la criminalità organizzata non ha aspettato l'integrazione europea per internazionalizzare la propria presenza; era preesistente e probabilmente ha anche condizionato il processo di internazionalizzazione.

Nonostante questi ritardi, la posizione italiana è migliore di quella di altri Paesi e voglio citare due esempi che possono essere utili per l'aspetto divulgativo. Nell'attuale ciclo dei fondi europei, quello sociale e quello regionale, l'Italia si è vista approvare 21 programmi su 24 per il Fondo sociale e 20 su 23 per quello regionale; la Spagna, considerata fenomeno virtuoso, se ne è visti approvare 2 su 23 per il Fondo regionale, nessuno per il Fondo sociale. Potrei citare anche altri esempi a dimostrazione della nostra bravura in certi settori, in particolare in quelli dell'energia e della cultura. Mi limito però a fare mia l'esortazione della collega Fontana ad avere gente più competente e a credere di più nella nostra fantasia.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

DI GIOVAN PAOLO *(PD)*. Ringrazio i colleghi Fontana e Santini per il loro lavoro e la Presidenza per avere disposto lo svolgimento di questa indagine, nell'ambito della quale sin dall'inizio si è avuto un approccio positivo al fine di realizzare un lavoro proficuo e verificare se le condizioni fossero cambiate.

Nel passato ho potuto esaminare la situazione da un osservatorio privilegiato in quanto, in qualità di segretario generale dell'AICCRE, mi sono occupato spesso di queste problematiche. Fino a dieci anni fa l'AICCRE svolgeva corsi di formazione per i dirigenti regionali – ricordo quelli svolti in Lombardia – e la massima soddisfazione si otteneva quando le

amministrazioni regionali cessavano di richiedere il nostro aiuto perché ormai dotate di un nucleo autonomo.

Accolgo quindi con piacere i risultati dell'indagine conoscitiva che confermano la mia speranza che l'Italia effettivamente avesse da alcuni anni cambiato rotta.

Rimangono però alcune questioni che, a mio avviso, dovrebbero essere approfondite per il futuro. A tal fine sarebbe opportuno che la Presidenza ipotizzasse lo svolgimento di un seminario in materia, che coinvolga le Regioni e dia lustro alla 14ª Commissione e al Senato.

Il principio che abbiamo sempre sostenuto in base al quale la predisposizione di un progetto era utile non per ottenere dei finanziamenti ma per la sua stessa realizzazione, perché ciò avrebbe reso migliore l'amministrazione locale e regionale, deve essere valido anche per l'utilizzo dei fondi FAS. Non è un'osservazione polemica; certe impostazioni sbagliate, come quella di immaginare che questi fondi, accantonati come risorse addizionali del Paese per cofinanziamenti comunitari, rappresentino una riserva da cui attingere nei momenti di difficoltà di bilancio, potrebbero essere proprie anche di un governo di centro-sinistra. Può accadere in tutte le amministrazioni di tutti i colori e di tutta Italia. Si tratta di un'impostazione sbagliata ed è necessario diffondere questo messaggio, proprio perché quando vengono meno quei fondi, viene meno anche il resto del finanziamento e, quindi, il progetto nella sua interezza.

È poi necessario coinvolgere i poteri locali. È evidente, infatti, che il miglioramento rilevato dalla nostra indagine conoscitiva è stato frutto anche di nuove leve nelle amministrazioni locali e regionali e sarebbe utile mettere in luce questa positività.

Infine, mi permetto di riferire qualche nota di preoccupazione in merito ai fondi tematici che certamente promuovono premialità e innovazione, ma comportano il rischio di saper trattare con le direzioni generali, cosa che richiede all'Italia nuove capacità e nuova *expertise*. Tutto ciò impone al nostro Paese di essere più presente in sede comunitaria, con una capacità di *lobbying* trasparente rispetto alle direzioni generali. Infatti, quando a Bruxelles si aggancia una direzione generale con progetti innovativi, si apre un'intera filiera; se però se ne rimane esclusi, si rischia che il Paese per alcuni anni non ottenga più niente da quella direzione generale. I fondi strutturali, invece, ci hanno consentito, anche se forzatamente, di far ripartire la macchina.

È una situazione da esaminare con attenzione, perché le caratteristiche che si presentano per il futuro sono nuove ma non necessariamente comportano nuovi rischi.

D'AMBROSIO LETTIERI *(PdL)*. Signora Presidente, la ringrazio per l'iniziativa assunta che ancora una volta conferma, credo a noi tutti, che il lavoro svolto da questa Commissione riesce a consegnarci un quadro ottimistico e alquanto rassicurante, contrariamente alla tendenza all'avvilimento che talvolta pervade tanto gli amici dell'attuale maggioranza quanto quelli dell'opposizione a fronte della stabilità e del livello di maturità della proposta politica.

Ancora una volta, dalle parole che non certo per forma si sono scambiati i colleghi Fontana e Santini, si avverte la convinzione profonda che si è fatto un passo avanti.

Poiché l'indagine conoscitiva che una Commissione svolge deve avere una certa utilità, vorrei avanzare alcune proposte. Innanzitutto, bisognerebbe seguire la suggestione, che potrebbe provare ciascuno di noi, di trasformare le conclusioni contenute nello schema di documento in proposte legislative da sottoporre come 14ª Commissione all'attenzione del Governo affinché questo possa assumere le dovute iniziative a livello nazionale.

Sarebbe inoltre opportuno – come già suggerito dal presidente Santini – sollecitare i parlamentari a farsi carico di promuovere presso i rispettivi ambiti territoriali appositi incontri con gli organismi locali non per pubblicizzare con un atto di vanagloria l'ottimo lavoro svolto dalla nostra Commissione – la qualcosa non sarebbe neanche deprecabile – quanto per compiere un'azione di apostolato laico che sensibilizzi le varie amministrazioni territoriali in merito al sostanziale cambio di rotta del Paese, che si presenta alla nostra attenzione con una realtà molto migliore rispetto a quella che avevamo ipotizzato perché osservata con la lente del pessimismo o della scarsa informazione. Manca però l'esame delle differenze esistenti fra le varie realtà italiane e, in particolar modo, fra il Nord del Paese e il Mezzogiorno, *gap* che può essere superato anche attraverso un'azione di informazione e di sensibilizzazione che potrebbe essere condotta dagli stessi Gruppi parlamentari mediante la promozione di iniziative sul territorio ad opera di propri rappresentanti. A tal fine, sarebbe utile inviare il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva anche a tutti i presidenti dei consigli regionali.

TOMASELLI *(PD)*. Signora Presidente, condivido l'estrema utilità di questo lavoro – cui ho partecipato saltuariamente, ma che ho seguito leggendo i resoconti e i materiali delle varie audizioni – che conferma una serie di motivazioni e di intuizioni iniziali che questa Commissione ha indicato quando decise di avviare questa indagine, nonché l'opportunità della stessa.

I limiti nell'utilizzo dei fondi strutturali in questi lunghi anni nel nostro Paese sono riportati fedelmente nella relazione conclusiva, dall'estrema frammentazione dell'utilizzo delle risorse ad un concetto che è a me chiaro e di cui sono molto convinto dal punto di vista di un meridionale: molto spesso i fondi comunitari sono stati non aggiuntivi ma sostitutivi dei trasferimenti ordinari che lo Stato avrebbe dovuto fare alle Regioni e agli enti locali del Mezzogiorno. Questa riflessione travalica il contesto politico, riguarda questo quindicennio, i Governi di centro-sinistra e di centro-destra, le Regioni governate dal centro-sinistra e dal centro-destra. È una considerazione strutturale che non ha aiutato il processo di affrancamento di parte importante del Mezzogiorno dalla storica difficoltà del cosiddetto ritardo di sviluppo cui i fondi strutturali avrebbero dovuto venire incontro.

Detto questo, siamo tutti interessati a come questo lavoro venga oggi utilizzato. Ho sentito l'intervento del collega D'Ambrosio Lettieri, mentre purtroppo ho perso l'introduzione dei relatori. Il Parlamento ha competenze limitate su questo tema; il Governo ne ha alcune soprattutto rispetto all'utilizzo dei fondi FAS (non dico nulla sull'utilizzo di queste risorse nell'ultimo anno). I soggetti principalmente coinvolti sono le Regioni. Sarebbe utile che questo lavoro fosse oggetto di un utile confronto tra questa Commissione e le Regioni. Io non so se sia stato proposto qualcosa del genere, ma immagino un incontro, un evento anche pubblico, un luogo di discussione tra la nostra Commissione, che ha fatto questo eccellente lavoro, e la Conferenza Stato-Regioni o le stesse Regioni, affinché si possano condividere le criticità e cogliere le indicazioni positive per superare le criticità stesse e utilizzare nei prossimi anni l'esperienza passata.

Sento di poter suggerire questa utilizzazione del prezioso lavoro svolto dalla Commissione e dai colleghi Santini e Fontana.

PRESIDENTE. Prima di passare al voto, desidero ringraziare i relatori, senatrice Fontana e senatore Santini, gli Uffici della Commissione, che sono stati fondamentali per la realizzazione dell'indagine, e tutti i componenti della Commissione 14ª, che hanno attivamente partecipato allo svolgimento e alla conclusione di questa indagine conoscitiva.

Voglio altresì rassicurare, come peraltro avevamo già preannunciato in precedenti occasioni, che daremo adeguata diffusione ai contenuti del documento conclusivo attraverso una prossima conferenza stampa e un seminario sul tema che vedrà il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. Questo perché ritengo, e lo dico da sempre, che il Senato, sia con questa che con tutte le altre indagini conoscitive, che di volta in volta le varie Commissioni producono, non è un ufficio studi ma ha l'ambizione di proporre delle soluzioni ai problemi. Quindi è fondamentale che le soluzioni proposte da questa indagine conoscitiva siano colte da chi ha la diretta disponibilità e responsabilità dell'accesso e dell'uso dei fondi comunitari.

Passiamo alla votazione.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

Metto ai voti lo schema di documento conclusivo.

È approvato.

Dichiaro così conclusa l'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia.

I lavori terminano alle ore 14,40.

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVII
n. 3

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

nella seduta del 18 novembre 2009

Relatori FONTANA *e* SANTINI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 9 luglio 2008; svolta nelle sedute dell'11 dicembre 2008, 22 gennaio 2009, 25 febbraio 2009, 17 marzo 2009, 31 marzo 2009, 28 aprile 2009, 6 maggio 2009, 13 maggio 2009, 19 maggio 2009, 17 giugno 2009, 2 luglio 2009, 7 luglio 2009, 8 luglio 2009, 22 luglio 2009 e conclusasi nella seduta del 18 novembre 2009

SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 1º dicembre 2009

INDICE

I. Finalità e contenuti dell'indagine conoscitiva ..... *Pag.* 257

II. Criticità relative ai fondi strutturali ..... » 258

1. *Limiti tecnici e amministrativi*

a) Lentezza del ciclo progettuale
b) Doppio grado di giudizio nei ricorsi amministrativi
c) Aiuti «a pioggia» strategicamente poco incisivi
d) Discontinuità politica e amministrativa
e) Scarsa assistenza tecnica ai progetti
f) Scarsa capacità progettuale e di gestione
g) Frammentarietà delle competenze nella pubblica amministrazione e complessità dei procedimenti amministrativi
h) Errori e irregolarità nei progetti

2. *Limiti di coordinamento*

a) Disallineamento delle priorità tra autorità centrali e autorità locali
b) Debolezza del coordinamento centrale

3. *Limiti culturali e di informazione*

a) I progetti coerenti e il principio dell'addizionalità
b) Livello e qualità dell'informazione
c) La cultura del controllo e della valutazione

III. Criticità relative ai fondi tematici ..... » 274

1. Motivi di esclusione dei progetti presentati: la scarsa qualità tecnica dei progetti
2. Motivi della scarsa partecipazione ai bandi: scarsa informazione sulle opportunità

IV. Conclusioni ..... » 278

APPENDICE

Introduzione ai fondi comunitari ..... » 281

1. *Premessa*

a) I fondi strutturali

b) I fondi tematici

2. *La politica di coesione regionale*

a) Gli obiettivi
b) Le tipologie di fondi strutturali
c) I criteri di utilizzo dei fondi
d) Le fasi della programmazione
e) I programmi operativi
f) La gestione e il controllo dei programmi
g) L'Italia

I. Finalità e contenuti dell'indagine conoscitiva

La Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato ha deliberato all'unanimità, nella seduta del 9 luglio 2008, un'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, al fine di approfondire la conoscenza del funzionamento delle molteplici modalità di finanziamento dell'Unione europea a beneficio dell'Italia e dei relativi ed eventuali margini di miglioramento. L'attenzione ai profili e alle criticità nell'impiego dei finanziamenti europei nasce dalla considerazione diffusa di un loro non sempre pieno ed efficiente utilizzo da parte delle amministrazioni centrali e periferiche, con la conseguente perdita ed eventuale riallocazione verso altri Paesi degli stessi fondi. Tale aspetto si presenta fortemente correlato alla qualità degli investimenti, nonché ai meccanismi di coordinamento e di monitoraggio esistenti tra soggetti locali, nazionali ed europei.

Nello svolgimento dell'indagine si è ritenuto necessario sentire anzitutto i responsabili comunitari, nazionali e regionali delle diverse fasi della programmazione e dell'erogazione dei fondi strutturali, in particolare del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE), posto che è attraverso questi fondi che l'Italia riceve la maggior parte dei finanziamenti comunitari. I fondi strutturali rappresentano infatti circa il 35 per cento del bilancio dell'Unione europea. Tra questi non rientrano i finanziamenti alla Politica agricola comune, che non sono stati presi in considerazione dalla presente indagine.

Oltre ai fondi strutturali, si è anche ritenuto di non trascurare i finanziamenti cosiddetti «tematici», ovvero quelli a gestione diretta della Commissione europea, di entità più modesta, ma comunque utili per contribuire ad indirizzare lo sviluppo economico, sociale e culturale verso i comuni obiettivi europei, primo fra tutti quello relativo al Settimo programma quadro per la ricerca. Peraltro, sebbene rappresentino solo il 10 per cento del bilancio comunitario, i fondi a gestione diretta stanno assumendo carattere sempre più strategico in un contesto mondiale globalizzato ed in forte concorrenza, e rappresentano certamente il futuro della politica regionale che vedrà il loro progressivo sostituirsi ai finanziamenti indiretti.

Al fine di avere una prima visione panoramica sul complesso delle molteplici tipologie e modalità dei finanziamenti strutturali, è stato audito il dott. Fabrizio Barca, dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze (ex capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione). Per lo stesso motivo, ma in relazione ai fondi «tematici», è stato ascoltato il prof. Ernesto Somma, coordinatore del P.O.R.E. – Pro-

getto Opportunità delle Regioni in Europa – Struttura di missione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali della Presidenza del Consiglio dei ministri, finalizzata a informare e diffondere la conoscenza in materia di fondi tematici comunitari, nonché il ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, coordinatore dell'Ufficio di segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE).

Per acquisire la prospettiva europea sull'utilizzo dei fondi comunitari in Italia, è stato ascoltato il dott. Michele Pasca-Raymondo, vice direttore generale per la politica regionale della Commissione europea. Dal punto di vista dei dati quantitativi sui flussi finanziari comunitari in Italia è stata sentita la dottoressa Silvana Amadori, ispettore generale capo per i rapporti finanziari con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato. Mentre, per quanto riguarda i finanziamenti comunitari nell'ambito dell'istruzione e della ricerca, è stato audito il dott. Luciano Criscuoli, dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

A conclusione delle audizioni dei responsabili a livello centrale, sono intervenuti la dottoressa Sabina De Luca, direttore generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari del Ministero dello sviluppo economico, e il dottor Aldo Mancurti, capo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica dello stesso Ministero.

Per quanto riguarda il livello regionale, sono stati sentiti i responsabili delle regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Calabria e Sicilia.

I risultati dell'indagine conoscitiva sono stati suddivisi nelle due sezioni relative ai fondi strutturali e a quelli a gestione diretta, in cui sono riportate le principali criticità rilevate e le possibili soluzioni, in relazione ai profili di utilizzo e controllo dei fondi stessi, seguite da una conclusione riepilogativa e valutativa sui principali risultati dell'indagine. Inoltre, in appendice è stata allegata una breve descrizione generale sui fondi comunitari e sul loro funzionamento in Italia.

II. Criticità relative ai fondi strutturali

L'indagine conoscitiva ha anzitutto messo in evidenza che, a differenza del passato, l'Italia risulta oggi essere tra i migliori utilizzatori dei fondi strutturali, facendo registrare mediamente risorse disimpegnate per lo 0,37 per cento, meglio di quanto non facciano Regno Unito, Francia, Germania e Belgio. Quella dell'utilizzazione è, dunque, una questione che viene spesso posta in modo inesatto: l'Italia evidenzia un problema di qualità e non di quantità delle risorse impiegate. Occorre aggiungere che, in prospettiva, questa criticità assume una rilevanza ulteriore, dal momento che sarà importante dimostrare non solo di saper spendere, ma anche di saper spendere bene, in vista della probabile revisione della politica di coesione orientata alla sua «rinazionalizzazione», tendenza fortemente sostenuta dai Paesi del Nord.

L'inadeguatezza qualitativa dei progetti italiani rappresenta un problema indubbiamente complesso, con molteplici sfumature e che può essere declinato in relazione alle più importanti criticità emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, di seguito raggruppate in tre distinte macro aree, a seconda che si tratti di: 1. limiti tecnici e amministrativi; 2. limiti di coordinamento; 3. limiti culturali e di informazione.

1. *Limiti tecnici e amministrativi*

a) Lentezza del ciclo progettuale

Uno dei motivi principali per cui regioni e Stato centrale faticano ad impostare investimenti infrastrutturali importanti è legato all'elevato numero di anni necessari in Italia per realizzarli. Per esempio, per una linea di alta velocità sono necessari cinque anni per la sola progettazione e nove per la realizzazione del progetto, mentre in Paesi come la Francia o la Spagna (quindi, realtà non molto diverse dalla nostra) l'intero ciclo richiede una media di sette anni. Analogo discorso vale per le metropolitane: in Francia e Spagna occorrono tre anni e mezzo, in Italia sette. L'analisi delle nostre *performance* evidenzia che, solo per opere pubbliche di poco più di 5 milioni di euro l'Italia riesce ad assicurare tempi di attuazione di sette anni, di cui circa la metà solo per procedure autorizzative ed amministrative. Si tratta di tempi strutturalmente incompatibili con la programmazione settennale comunitaria, che genera un sistema di incentivi alle imprese fortemente frammentato e discontinuo.

Nel 1999 la nuova politica nazionale per lo sviluppo e la coesione economica aveva varato una manovra «sblocca-cantieri» per il completamento di circa 300 opere infrastrutturali (quasi 2 miliardi di euro) rimaste incompiute negli anni precedenti. Le misure comprendevano anche una nuova regolamentazione, criteri rigorosi per la selezione dei progetti, una nuova politica di verifica dei risultati finanziari, di assistenza e di realizzazione dei servizi, attuata con il monitoraggio da parte dell'Unità di verifica del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico. Tuttavia, a consuntivo, risulta che per le opere maggiori i tempi di attuazione sono rimasti estremamente lunghi, ed è stato sottolineato come tutto ciò evidenzi che si tratta di ragioni che esulano dalla politica a livello regionale.

Proposte di soluzione

Per cercare di velocizzare la realizzazione degli investimenti si potrebbe ricorrere a leggi obiettivo di natura regionale per sbloccare le opere di minore dimensione e a interventi di snellimento delle procedure amministrative per la realizzazione delle opre pubbliche. Al riguardo occorre tuttavia ricordare che dalle valutazioni sugli esiti del programma di accelerazione delle opere inserite nel programma infrastrutture strategiche della legge obiettivo emerge una persistenza di ostacoli di varia natura anche nel quadro di uno strumento mirato ad accelerare la spesa.

Ci sono poi soluzioni che possono essere inquadrate nel più ampio contesto della riflessione sulla qualità dell'informazione (cfr. punto II.3.b.). In particolare, si potrebbe auspicare un ruolo più attivo del Parlamento nel porre in evidenza i tempi impiegati per realizzare le opere da parte degli enti centrali e regionali. Se il Parlamento ponesse un quesito simile, l'Unità di verifica del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sarebbe in grado di rispondere. E non sarebbe un dato di scarso interesse quello di sapere, ad esempio, quanto impiegano le singole realtà regionali per costruire un'opera idrica, poiché si aprirebbe a quel punto la discussione sulle modalità per sbloccare e semplificare certe procedure ed accelerare i tempi.

Realizzare grandi opere diventa complesso anche perché non si può chiedere agli amministratori di avventurarsi a realizzare un'opera che impiega un tempo superiore a quello dello stesso programma su cui è impegnata. L'accelerazione delle opere, oltre all'incremento meramente quantitativo, ne aumenterebbe anche la qualità. Quello che si potrebbe mettere a punto è, dunque, un *benchmarking* (misurazione e confronto) delle opere, che attualmente è già possibile: l'Unità di verifica del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica possiede, infatti, gli strumenti per stabilire parametri di durata *standard* per ogni opera. Inoltre, si potrebbe immaginare di dare trasparenza a ogni nuovo intervento realizzato, consentendo a qualunque cittadino, e soprattutto al Parlamento che ne è interprete, di giudicare se in una determinata regione i risultati siano molto inferiori o superiori alla media. Gli strumenti tecnici a disposizione per realizzare tale obiettivo sono già esistenti, per cui si tratterebbe solo di deciderne l'avvio e l'impiego sistematico.

b) Doppio grado di giudizio nei ricorsi amministrativi

Un altro elemento che incide notevolmente nel rallentare il processo di realizzazione degli investimenti è l'effetto sospensivo anche nella fase della seconda istanza amministrativa presso il Consiglio di Stato. Il doppio livello di ricorso bloccante, presso il TAR ed il Consiglio di Stato, che è in grado di interrompere repentinamente qualunque opera, costituisce una peculiarità tutta italiana che entra in gioco nella fase di realizzazione delle opere e che contribuisce al rallentamento dei progetti.

Proposte di soluzione

Per ridurre l'incidenza negativa nella realizzazione delle opere, da parte della giurisdizione amministrativa, si potrebbe pensare di abolire l'effetto sospensivo del ricorso di seconda istanza presso il Consiglio di Stato.

c) Aiuti «a pioggia» strategicamente poco incisivi

La scarsa qualità degli investimenti è data anche dall'uso degli aiuti «a pioggia» che risultano strategicamente poco incisivi. Nell'arco del pe-

riodo 2000-2006, la Commissione europea ha registrato in Italia 849 forme diverse di incentivi (incentivi di piccolo taglio previsti dal decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, o dalla legge 28 novembre 1965, n. 1329, cosiddetta legge Sabatini). La critica principale è che l'aiuto a pioggia, non essendo selettivo, non aumenta in nulla la competitività del settore di una certa regione.

Proposte di soluzione

Tra le soluzioni possibili, si potrebbe prendere come esempio di *best practice* l'esperienza della Lombardia che – in relazione ai fondi 2007-2013 – ha già presentato una consistente domanda di pagamento per finanziamenti da destinare alle piccole e medie imprese, attraverso la creazione di un fondo di ingegneria finanziaria di garanzia per la piccola e media impresa. Tale strumento non è però necessariamente una garanzia contro il rischio di «aiuti a pioggia», che andrebbe pertanto integrato con una serie di «condizionalità» capaci di indirizzare gli interventi verso specifici obiettivi qualificanti.

d) Discontinuità politica e amministrativa

Ogni volta che si verifica un cambiamento di amministrazione, sia a livello centrale, sia a livello regionale, nell'esecuzione dei programmi si registra un ritardo medio di circa un anno, dal momento che spesso vengono rimesse in discussione decisioni prese in precedenza. È un problema grave, forse comprensibile quando è di natura politica, ma meno quando è di natura amministrativa. L'unificazione fra il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dei trasporti, ad esempio, ha provocato un ritardo di circa un anno nell'esecuzione del programma trasporti e del programma relativo alle infrastrutture. Si tratta di un problema che sorge soprattutto in relazione alla modalità di spesa che passa attraverso le commesse pubbliche e meno in relazione a quella che interessa gli aiuti diretti alle imprese.

Proposte di soluzione

Al fine di evitare i ritardi derivanti dalle discontinuità nell'amministrazione è opportuno fare scelte strategiche coordinate e che non presentino discrasie con altre opere strategiche. Il progetto dell'intervento pubblico deve essere condiviso, preso con decisione a larga maggioranza, di modo che un'amministrazione subentrante non possa rimetterlo in discussione (Spagna e Grecia ne costituiscono due esempi). In questo modo si potrebbero mantenere invariate le scelte fondamentali di investimento pubblico ed evitare di ricorrere ai progetti coerenti. Inoltre, sarebbe utile orientare maggiormente il lavoro della pubblica amministrazione secondo un metodo per obiettivi e per risultati, in modo tale che un avvicendamento della dirigenza non comporti un ripensamento delle scelte. Anche i rappresentanti delle regioni hanno rilevato che in Italia manca un mo-

dello di pianificazione dello sviluppo imperniato su uno Stato centrale che realizza, indipendentemente dalla compagine politica del momento, la programmazione degli interventi comunitari in maniera coordinata e sinergica con le regioni, in modo da consentire una programmazione per obiettivi.

Infine appare opportuno un forte impegno politico affinché la programmazione non resti esercizio di stile e di allocazione di risorse e l'attuazione si riduca a prassi burocratico-amministrativa.

È opportuno ricordare che anche la Commissione europea ha, in questo campo, una responsabilità e un ruolo da giocare, divenuti più importanti con l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, in particolare in tema di attuazione del principio cardine dell'addizionalità.

Da un lato, infatti, si accrescono le opportunità per ottenere maggiore trasparenza e migliore circolazione delle informazioni, come stabilisce il paragrafo 4 dell'articolo 15 sull'addizionalità: «*La Commissione pubblica i risultati per Stato membro della verifica dell'addizionalità, incluse la metodologia e le fonti delle informazioni utilizzate, a conclusione di ciascuna delle tre fasi di verifica*»

Dall'altro, si introduce nell'articolo 99 (criteri per le rettifiche finanziarie) la possibilità per la Commissione di sanzionare il mancato rispetto degli obblighi assunti dagli Stati membri; infatti si stabilisce, fra l'altro, che: «*5. Quando uno Stato membro non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 15, paragrafo 4* [obblighi di verifica sul rispetto del principio di addizionalità], *la Commissione può, in relazione al grado di inadempimento di tale obbligo, procedere a una rettifica finanziaria sopprimendo la totalità o una parte del contributo a titolo dei Fondi strutturali a favore di tale Stato membro. Il tasso applicabile alle rettifiche finanziarie di cui al presente paragrafo è stabilito nelle norme di attuazione del presente regolamento, adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3*»

È importante ricordare anche che entrambe le predette innovazioni del regolamento (CE) n. 1083/2006 sono state introdotte nella normativa comunitaria con il contributo essenziale dell'Italia.

e) Scarsa assistenza tecnica ai progetti

La bassa qualità dei progetti italiani è data anche dall'esiguo ricorso ai servizi di assistenza tecnica. Al riguardo occorre innanzitutto ricordare che per ogni programma è prevista una spesa per assistenza tecnica nella misura pari al 4 per cento dell'investimento totale. Ciò significa che in relazione ad un programma di 4 miliardi di euro (come potrebbe essere quello di una regione del Centro-Sud Italia) sono messi a disposizione ben 160 milioni per pagare un supporto tecnico all'amministrazione, anche esterno (spesso si tratta di società multinazionali). Le regioni italiane

paiono mediamente essere ancora restie ad impiegare tali risorse, anche perché il ciclo dei fondi non corrisponde al ciclo elettorale. Inoltre, chiamando in campo un *expertise* esterno, la discrezionalità politica diminuisce, in quanto una valutazione completamente neutra potrebbe non coincidere con gli interventi che la politica vorrebbe effettuare.

In ogni caso il potenziamento della capacità amministrativa all'interno delle amministrazioni (quindi non solo e non tanto ricorrendo a risorse esterne) è un punto essenziale del «valore aggiunto» che l'esperienza dell'impiego dei fondi strutturali potrà diffondere, in particolare in contesti che scontano situazioni di grave ritardo accumulato. In questo quadro, il Ministero dello sviluppo economico ha avviato alcuni programmi dedicati all'assistenza tecnica (uno cofinanziato dal FESR, un altro dal FSE) con l'obiettivo di migliorare le capacità tecniche delle amministrazioni pubbliche e di favorire il dialogo interistituzionale. Il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico ha cercato di focalizzare la propria azione sulle distinte fasi di accelerazione per l'accompagnamento dei programmi di spesa, mediante un'idonea organizzazione delle strutture ministeriali.

La leva regionale funziona solo se si innesta in un terreno fertile, ovvero un'amministrazione recettiva che riesca a vedere anche la possibilità di sviluppare capacità di adeguamento: l'UE ha sempre sottolineato come il miglioramento della capacità istituzionale (tecnica ed amministrativa) dell'amministrazione pubblica sia un requisito indispensabile per il successo della politica regionale. Il *dossier* della capacità istituzionale *(capacity building)* è una delle priorità del ciclo 2007-2013 e dunque il tema della modernizzazione e dell'innovazione amministrative acquista un'importanza fondamentale

Proposte di soluzione

Al fine di migliorare la capacità progettuale è necessario sfruttare meglio le risorse riservate all'assistenza tecnica, specialmente per la fase della programmazione.

È inoltre necessario rafforzare la collaborazione con la Commissione europea (Direzione generale della politica regionale, Direzione generale occupazione, affari sociali e pari opportunità) che ha istituito per ogni Paese un *team* che svolge una funzione al tempo stesso di assistenza tecnica nei momenti di difficoltà, di suggerimento, di monitoraggio, per valutare la conformità dei progetti rispetto agli obiettivi.

Rimane, comunque, essenziale continuare a sostenere il miglioramento e l'aggiornamento delle capacità interne alle Amministrazioni.

Una possibilità interessante potrebbe essere quella di finanziare l'istituzione di uno o più specifici *master* post-universitari, integrati con esperienze sul campo di alcuni mesi presso organizzazioni portatrici delle *best practices*. Dunque puntare anche e soprattutto sui giovani per creare rapidamente profili altamente specializzati e competenti.

f) Scarsa capacità progettuale e di gestione

La questione della scarsa assistenza si colloca nel più ampio quadro dell'incapacità progettuale e di gestione legato al personale della pubblica amministrazione italiana e in particolare a due aspetti che rallentano le attività dei titolari dei programmi:

1) carenza del personale: spesso per le autorità di *audit* che lavorano su programmi importanti ci sono due o tre persone al massimo e la stessa penuria è ravvisabile per l'autorità di gestione o di certificazione;

2) scarsa specializzazione del personale, con conseguenti complicazioni procedurali e carenze negli adempimenti, tra cui anche un'inadeguata custodia, spesso lamentata anche dalla Corte dei conti europea, di tutta la documentazione amministrativa che correda i programmi. Nel passaggio delle competenze alle regioni, a partire dalla fine degli anni Novanta, alcune amministrazioni centrali di settore non hanno compiuto quel salto di qualità tale da trasformare la semplice gestione delle risorse in vera e propria *governance*, ovvero nel governo dei procedimenti relativi alla gestione. Mentre la gestione vera e propria implica la presenza di personale fondamentalmente differente, con buone competenze legali e contabili e che sia in grado di gestire i progetti, la *governance* dei fondi comporta la gestione di programmi, l'individuazione di strategie ed obiettivi e la conoscenza degli indicatori: ad occuparsene dovrebbero essere degli esperti di statistica, piuttosto che degli economisti, figure professionali abbastanza diverse di cui le amministrazioni centrali non erano a suo tempo dotate. Non avendo realizzato un investimento in rinnovamento, in parte anche per problemi di finanziamento, le amministrazioni hanno avuto difficoltà ad adeguarsi alla nuova situazione.

Anche le regioni hanno dovuto fare un salto di qualità. Per esempio in molte fino a qualche anno fa era del tutto assente qualunque strumento moderno di comunicazione, di scrittura o di calcolo, con un affidamento su personale non appartenente all'amministrazione. Questa situazione è stata rimossa due anni fa in maniera radicale da alcune regioni, soprattutto Puglia e Campania, e a testimoniarlo sono i numeri relativi al 2003. Altre regioni, come la Sicilia, erano già in una situazione più avanzata dal punto di vista della qualità dei gruppi dirigenti amministrativi. Puglia e Campania hanno compiuto trasformazioni radicali del proprio assetto amministrativo e della propria dirigenza, con cambiamenti notevoli.

Infine, anche l'introduzione come obbligo comunitario della valutazione dell'impatto ambientale di certi programmi, richiede competenze radicalmente diverse rispetto alla gestione del progetto. Anche in questo caso si è verificato un problema di mancato adeguamento delle risorse umane.

Proposte di soluzione

Per far fronte alle carenze nella qualità del personale preposto alla gestione e alla *governance* dei fondi, sarebbe opportuno rendere più effi-

cace la formazione, investendo in particolare su alcuni strumenti: inserimento di giovani specificatamente preparati e scambio di esperienza/gemellaggi su temi specifici (ad esempio il Parco delle Cinque terre ha stretto un gemellaggio con il Parco delle Madonie nella gestione e programmazione degli interventi sul parco). D'altra parte, è importante anche continuare ad investire sul personale già inquadrato nei ruoli.

Inoltre, sarebbe utile riorientare le rappresentanze regionali a Bruxelles verso una maggiore specializzazione tecnica, a discapito della mera funzione di rappresentanza.

g) Frammentarietà delle competenze nella pubblica amministrazione e complessità dei procedimenti amministrativi

Per quanto riguarda la fase progettuale esiste sostanzialmente un problema burocratico-amministrativo: troppe autorizzazioni, troppi enti coinvolti e competenze frammentate.

Rispetto agli altri Stati membri, l'Italia mostra una complessità amministrativa notevolmente superiore. Sia per quanto riguarda gli investimenti privati, sia – e ancor più – per quanto riguarda gli investimenti pubblici, siamo in presenza infatti di un quadro legislativo ed amministrativo complesso: lo si rileva dai tempi di realizzazione delle opere, ma anche da quelli di concessione degli aiuti alle imprese. Ci sono, inoltre, difficoltà che derivano dalla complessità di un quadro amministrativo obbligatorio, ed altre complessità del quadro amministrativo che le stesse regioni si sono date per l'utilizzazione dei fondi: spesso non è, dunque, il quadro legislativo statale, ma la delibera della singola regione che può decidere di rendere il percorso amministrativo meno tortuoso.

Proposte di soluzione

Il primo rimedio all'eccessiva complessità amministrativa è quello di intraprendere interventi di semplificazione delle procedure amministrative nelle singole amministrazioni.

h) Errori e irregolarità nei progetti

In Italia, sulla base dei controlli, si registra un tasso di errore nell'ordine del 10-30 per cento. Parlare di errore non equivale a dire che esiste un'irregolarità: vuol dire che non c'è l'evidenza. Si parla di errore quando non si può dimostrare l'evidenza di qualcosa, quindi quando mancano la registrazione del controllo o altri elementi banali (spesso le certificazioni non sono corredate dalla giusta documentazione), le frodi essendo un'altra cosa. L'Unione europea, attraverso le autorità di gestione e le autorità di certificazione, cerca di ottenere la sicurezza massima in riferimento alla spesa. Per ogni programma operativo esiste poi l'autorità di *audit*, il cui compito è garantire che la percentuale di errore del sistema, nel suo insieme, non superi il 2 per cento. Rispetto a questa soglia si è peraltro

aperto un dibattito in Europa, proprio a confermare che il problema non è solo italiano e la Commissione ha recentemente pubblicato una comunicazione in cui cerca di definire un «rischio tollerabile di errore» che potrebbe collocarsi intorno al 5 per cento. In ogni caso, con tassi superiori al 10 per cento è evidente che si rischiano drastiche correzioni finanziarie da parte di Bruxelles.

L'Italia presenta un tasso di irregolarità significativo ma non tra i peggiori d'Europa e comunque vicino a quella di Paesi come Gran Bretagna, Danimarca e, ad esempio, migliore dell'Olanda: un risultato interessante in considerazione anche del livello di penetrazione della criminalità organizzata in alcune nostre regioni. Le maggiori irregolarità si annidano nei bandi degli appalti pubblici e negli incentivi alle imprese.

Il numero di errori e irregolarità è stato anche collegato ad un sistema europeo di procedure eccessivamente complesso, con una moltiplicazione dei livelli di controllo ed un eccesso di attività amministrativa dedicata all'*audit* della stessa Direzione generale della politica regionale. In alcuni casi si evidenzia anche un importante problema di orientamento del controllo stesso: il controllo amministrativo di regolarità contabile sopravanza qualsiasi discussione sul controllo sui risultati; non si parla di controlli di gestione o di valutazione dei risultati ma si parla solo di controllo di conformità contabile. Questo è uno dei temi del dibattito attuale tra Stati e UE, del rapporto tra regioni e Commissione (un rapporto poco scorrevole e fluido, se deve basarsi su deduzioni, controdeduzioni, contestazione ed argomentazioni che caratterizzano i procedimenti di *audit)* e della discussione sulla riforma della politica di coesione.

È evidente che il tema dei controlli riveste un ruolo importante nell'analisi delle problematiche dei fondi strutturali. Basti pensare che, per assurdo, si potrebbe arrivare ad eseguire al 100 per cento tutti i fondi e poi vederli ritirati, a titolo di sanzione: se non si riuscirà, dunque, a ridurre il tasso di errore, non si possono escludere, alla chiusura dei programmi, correzioni finanziarie anche pesanti.

Per quanto riguarda l'attuale ciclo programmatico in Italia, per i programmi finanziati dal FSE la Commissione europea (dati aggiornati al settembre 2009) ha considerato accettabili (e quindi con luce verde per i pagamenti intermedi) 21 programmi su 24; per i programmi finanziati dal FESR sono stati inviati alla Commissione i dati sui sistemi di gestione e controllo per 23 dei 28 programmi e 20 dei 23 sistemi inviati sono stati accettati (e per 12 programmi la Commissione ha anche già effettuato pagamenti intermedi).

Per completezza, e per evitare conclusioni affrettate, va ricordato che, alla stessa data, per la Spagna, la Commissione aveva considerato accettabili solo 2 sistemi su 23 dei programmi FESR e nessuno per i 21 dei programmi FSE. Il dato, cioè, si presta poco a trarre conclusioni generali perché rappresenta l'applicazione di una nuova, più restrittiva norma, introdotta per il periodo 2007-2013, per la quale ancora fino a pochi mesi fa sostanzialmente tutti gli Stati membri hanno registrato ritardi.

Proposte di soluzione

Per ridurre il tasso di errore si può proporre un ancora maggior coordinamento tecnico da parte dell'IGRUE (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato) nel sistema dei controlli eseguiti dagli organismi comunitari, che ha funzione essenzialmente di coordinamento e che dovrebbe favorire la trasmissione da parte delle autorità di gestione dei dati e delle informazioni sullo stato dell'arte dei progetti. A tal fine sarebbe necessario rafforzare il personale dell'IGRUE sia dal punto di vista quantitativo sia da quello della sua specializzazione. Un'altra considerazione riguarda il passaggio del Dipartimento per le politiche di coesione dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico: un passaggio idealmente corretto, che tuttavia si è tradotto in una minore autorevolezza di chi deve effettuare il coordinamento nella gestione dei fondi, avendo perso il legame diretto con i «cordoni della borsa».

Per ridurre il tasso di errore e irregolarità (peraltro piuttosto elevato in tutta l'UE) è inoltre opportuno anche un maggior impegno da parte della Commissione europea nella riduzione del livello di complessità delle procedure, evitando un eccesso di attività amministrativa e di controllo, mentre sarebbe auspicabile che la Direzione generale della politica regionale dedicasse maggiori risorse al controllo sostanziale dei risultati: non solo attenzione sulle irregolarità, dunque, ma anche sulla politica.

Nel corso dell'indagine conoscitiva si è avuto modo di apprezzare alcuni rinnovati sistemi di valutazione, come quello del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), che ha potenziato il sistema definendo una *governance* di programma articolata su un maggior numero di livelli, creando una sorta di Comitato guida a cui fanno riferimento gruppi specifici di lavoro. È interessante notare che la base del lavoro si sviluppa qui non in senso verticale su progetti, bensì in senso orizzontale su tematiche quali energia, ambiente, ICT *(Information and communication technology)* e altri. Ciò significa che la valutazione non avviene più sul singolo specifico progetto, che potrebbe essere positivo o negativo, ma sull'impatto che i progetti hanno sui settori trainanti per l'economia.

L'attuale basso livello dei pagamenti per il 2007-2013 è dovuto all'impossibilità di poterli presentare a Bruxelles per il rimborso, proprio perché manca l'approvazione europea dei programmi di controllo delle autorità di *audit*. È quindi necessario velocizzare queste procedure. Come si evince dai dati sopra riportati il problema è ormai quasi superato, dopo circa un anno e mezzo. Occorre anche trovare nuovi progetti e progetti addizionali (e non coerenti) e mettere in primo piano l'innovazione dei settori tradizionali puntando su ricerca e sviluppo tecnologico (RST) e sul settore dell'energia inteso come settore produttivo per rilanciare l'economia.

Su quest'ultimo punto è opportuno ricordare che molto spesso in Italia i benefici dei finanziamenti a programmi energetici confluiscono di fatto all'estero perché l'Italia si trova in condizioni di dipendenza tecno-

logica da altri Paesi. Per risolvere questa situazione di dipendenza tecnologica si potrebbe realizzare un inventario delle competenze/capacità esistenti nel Paese, tanto nelle imprese che in enti di ricerca e università, ed individuare i sottosistemi tecnologici meglio posizionati o suscettibili di produrre migliori risultati, mettere a punto un programma di supporto e incentivazione delle imprese capaci di sviluppare l'autonomia tecnologica del Paese. Occorre premiare il raggiungimento di alte percentuali di valore aggiunto, onde evitare il rischio di promuovere ruoli di meri assemblatori. Nel paniere degli interventi, possono essere previsti tanto finanziamenti (soprattutto per le imprese in fase di *start up)* che esenzioni fiscali sia per utili reinvestiti, sia, soprattutto, per attività di ricerca e sviluppo.

2. *Limiti di coordinamento*

a) Disallineamento delle priorità tra autorità centrali e locali

Nel corso del seminario di Catania del 2-4 dicembre 1998, organizzato dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica – Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, per la presentazione del documento *«Schede programmatiche 2000-2006. Cento idee»* e finalizzato all'elaborazione di strategie coordinate ed obiettivi dei programmi operativi da sottoporre a Bruxelles, furono poste al centro le regioni, lasciando alle amministrazioni centrali soltanto il 30% della gestione dei fondi, senza stabilire un asse diretto fra amministrazioni centrali ed enti locali sub-regionali. Si rafforzò allo stesso tempo il centro, creando un forte dipartimento per le politiche di sviluppo con funzioni di governo strategico e conferendo forti capacità di valutazione e di comunicazione al Parlamento. Si puntò sull'ANCI per creare un legame Stato-città. Tale scelta di responsabilizzazione delle regioni ha portato ad importanti cambiamenti funzionando sia come meccanismo cooperativo fra regioni (rete infraregionale e nuclei di valutazione e monitoraggio), sia come meccanismo competitivo (sanzioni e premialità).

A livello di cooperazione tra soggetti nazionali, per programmare ed eseguire una efficace politica strutturale è necessario un più ampio confronto, una collaborazione ed un elevato coordinamento tra autorità centrali ed autorità locali in linea con i principi della *governance* multilivello cui è ispirata la politica regionale, comunitaria e nazionale. Non si tratta esclusivamente di un problema di addizionalità finanziaria, quanto piuttosto di integrazione con la politica ordinaria, che richiama la necessità per le amministrazioni centrali di seguire quelle regionali. Quest'ultime, infatti, non sempre sono seguite ed accompagnate nella definizione delle modalità di programmazione, normazione e dotazione della strumentazione amministrativa necessaria. Spesso la politica centrale non si muove, dunque, convergendo sul medesimo obiettivo degli enti locali, e ciò per un problema, anzitutto, di disallineamento delle priorità.

A livello pratico in settori di legislazione concorrente, come ad esempio quello scientifico-tecnologico, una divisione del lavoro tra programmi

operativi nazionali (PON) e programmi operativi regionali (POR) si è tradotta molto spesso in un'azione delle regioni negli ambiti attribuiti alla dimensione nazionale e viceversa, senza un vero coordinamento delle priorità e delle azioni tra il livello nazionale e quello regionale. Quella che si rischia di creare, dunque, è una frammentazione di indirizzi ed impegni con conseguente parcellizzazione degli interventi. Una parcellizzazione, peraltro, che ha caratterizzato l'esperienza italiana – ma che ha seguito le indicazioni della Commissione europea che in questo ha avuto una certa responsabilità – la quale non si è concentrata su grandi progetti strategici come invece, ad esempio, la Spagna.

Proposte di soluzione

È dunque necessario un impegno duplice e coordinato, poiché l'autonomia delle regioni nel predisporre e realizzare interventi deve rappresentare non una complicazione ma un'opportunità per creare un più ampio confronto. Da una parte le amministrazioni non devono cadere nella tentazione di considerare il sistema dei fondi strutturali dal punto di vista di un mero adempimento, ma come uno strumento per un proprio rinnovamento e per quello del Paese (non interventi tampone, ma di valenza strategica di medio-lungo periodo a sostegno reale della competitività). Dall'altra, ci deve essere una responsabilità politica, a livello centrale, che si metta in gioco decidendo di scommettere sulle capacità di arrivare effettivamente a quel risultato. Deve esserci, cioè, un chiaro investimento politico che guardi alle potenzialità dei fondi come alla potenzialità di innestare un cambiamento di natura «strutturale» e che riguardi l'intera azione dell'amministrazione pubblica. Si tratta, dunque, anche in questo caso, di un tema legato alla qualità dei progetti, alla capacità di guardare non alla singola realizzazione o impresa per un ritorno immediato, quanto piuttosto ad una ricerca strategica e ad una corretta interpretazione del ROI *(return on investment)*, passando anche attraverso una pianificazione concertata tra Stato ed enti locali.

Nella direzione della collaborazione istituzionale vanno anche iniziative di diffusione del criterio della premialità, si pensi, ad esempio, al programma avviato dal Ministero dello sviluppo economico (cfr. punto II.3.a.) che implica la cooperazione tra le regioni e le amministrazioni centrali, nell'elaborazione dei programmi operativi di investimento, ma che richiede, soprattutto, a ciascuna regione e amministrazione, di ragionare sui passi da compiere anche in termini di requisiti istituzionali ed amministrativi. Una riflessione che si è sviluppata nei «piani d'azione» con i quali ciascuna regione si è interrogata sulle condizioni per raggiungere il *target*. L'affiancamento delle amministrazioni centrali è necessario e dovuto, perché quanto si può raggiungere con questo meccanismo non può prescindere dagli interventi di politica ordinaria.

L'indagine conoscitiva ha registrato, inoltre, la soddisfazione di alcune regioni per l'esperienza di stretto partenariato che si è sviluppata in fase di programmazione tra regioni ed altri enti locali, attraverso una

apposita conferenza di programma, che ha permesso di attuare una convergenza ed una sinergia di tutti gli strumenti finanziari a disposizione. Si tratta di modelli di «programmazione integrata» sui quali è importante insistere per un ampio coinvolgimento delle parti.

In quest'ottica è fondamentale insistere su una più ampia collaborazione ed attività concertata tra pubblico e privato, e nel corso dell'indagine è stato sottolineato come nel periodo 2000-2006 si sia già quasi decuplicata la collaborazione tra pubblico e privato per quanto riguarda le imprese, gli enti di ricerca e le università. In questa direzione va anche l'iniziativa del MIUR che pone come condizione per accedere ad un finanziamento quella di costruire una forte integrazione tra pubblico e privato.

b) Debolezza del coordinamento centrale

Come ricordato, l'Italia ha concesso ampia indipendenza alle regioni, sia legislativa che amministrativa ma soprattutto finanziaria e tributaria (a differenza dei *Länder* tedeschi, che pure rappresentano il massimo livello di indipendenza ed autonomia in Europa). Lo Stato, infatti, partecipa alla definizione del quadro in cui collocare gli interventi strutturali e partecipa al procedimento anche tramite il cofinanziamento nazionale, ma non ha la possibilità di sostituirsi ad una regione inadempiente. In passato, con l'allora Ministro delle finanze Ciampi, fu istituita una cabina di regia, con il tempo venuta meno, nell'ambito della quale era prevista una capacità di surroga nei confronti degli enti regionali inadempienti.

Il fatto è che nell'ambito della politica regionale, l'Italia è considerata non come uno ma come 22 Stati membri: 20 regioni, a cui si aggiungono le province autonome di Trento e Bolzano. Ognuna di queste entità, infatti, è talmente indipendente e il coordinamento centrale è diventato tanto labile che per Bruxelles è come se dovesse dialogare non con 27 Stati membri, ma con circa il doppio.

Proposte di soluzione

Il problema della debolezza del coordinamento può essere risolto a livello centrale. Si potrebbe considerare la possibilità di reintrodurre una sorta di cabina di regia e in ogni caso è opportuno insistere sul ruolo dell'IGRUE e del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

3. *Limiti culturali e di informazione*

a) I progetti coerenti e il principio dell'addizionalità

Per progetti coerenti si intendono i progetti già finanziati per i quali si chiede di sostituire il finanziamento statale con un finanziamento comunitario: in pratica progetti normalmente finanziati con le risorse nazionali e che, per accelerare il processo di spesa, vengono poi attribuiti e spesati con i fondi comunitari. Bruxelles ha ammesso queste operazioni a condizione che le risorse risparmiate siano destinate ad altri investimenti equivalenti nello stesso settore e nelle stesse zone. In questo contesto si inse-

risce anche il principio di addizionalità, secondo cui i fondi strutturali debbono essere considerati non come sostituivi ma come aggiuntivi a quelli di provenienza nazionale, e l'Italia non può dirsi estranea all'utilizzo di tali risorse come integratori di reddito, per sopperire a carenze ordinarie e per tappare buchi strutturali.

Le due questioni sono collegate, nella misura in cui un massiccio ricorso ai progetti coerenti determina un effetto sostitutivo sulle risorse comunitarie, vanificandone la caratteristica dell'addizionalità. In questo modo viene limitata la selettività e quindi la qualità degli interventi e di fatto ne consegue una posticipazione nel tempo dell'impatto dei finanziamenti (dilatazione temporale delle spesa dovuta alla re-immissione delle risorse liberate) se non si dispone di una parallela capacità di progettazione capace di generare nuovi progetti di qualità su cui indirizzare sia le risorse nazionali liberate sia quelle di fonte comunitaria. In questo modo si spiegano, almeno in parte, i risultati non soddisfacenti in termini macroeconomici della politica di coesione nel Mezzogiorno. In termini quantitativi, la quota di spesa pubblica sul totale in conto capitale a favore del Mezzogiorno è scesa dal 38,3 per cento del 1988 al 35,3 per cento del 2007, ovvero ben lontana dall'obiettivo del 45 per cento fissato dal Quadro comunitario di sostegno (QCS).

Il ricorso a progetti coerenti, nonché le recenti vicende relative all'utilizzo del Fondo aree sottoutilizzate, per alcuni sono da considerare anche come espressione della riduzione dell'afflato meridionalista del dopoguerra nella politica nazionale, tanto che viene da condividere la pur paradossale affermazione che i fondi strutturali europei, più che promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno, hanno contribuito, liberando fondi nazionali, al risanamento dei conti pubblici italiani, di cui, peraltro, ha beneficiato implicitamente anche lo stesso Mezzogiorno.

Proposte di soluzione

Per sfruttare al meglio le potenzialità riservate dal sistema dei fondi comunitari, occorre migliorare la capacità progettuale in termini qualitativi e quantitativi. In questo solco si inserisce la proposta di premialità, introdotta dal nuovo programma ed approvata dal CIPE, che ha fissato quattro grandi aree (competenza degli studenti, servizi di cura della persona, raccolta dei rifiuti, qualità di fornitura dell'acqua), cui sono stati assegnati *target* per il 2013 ad ogni regione, con in palio complessivamente 3 miliardi per le regioni più virtuose.

Inoltre, occorre che lo Stato non tenda a sostituirsi all'investitore privato ma sostenga attività che vadano a beneficio delle collettività, generando effetti sociali e ricadute anche di conoscenza utilizzabili nel medio e lungo periodo nel settore industriale.

b) Livello e qualità dell'informazione

Il cittadino deve essere adeguatamente informato sulle possibilità che gli sono offerte dai fondi strutturali e dai fondi a gestione diretta e deve

sapere dove poter consultare tutti i documenti relativi ad un programma comunitario o ad una statistica. Il tema propriamente legato ai bandi o «inviti a presentare proposte» *(call for proposal)* è approfondito nella sezione del presente documento dedicata ai fondi tematici (a gestione diretta), mentre in questa sezione viene trattato un livello diverso di informazione, che vede impegnato il livello nazionale ed europeo soprattutto in tema di addizionalità.

Ancora di recente, né il cittadino, né la stessa amministrazione pubblica di un Paese erano in grado di conoscere i dati sull'addizionalità degli altri Paesi e spesso si generavano comportamenti disomogenei della Commissione nei riguardi dei diversi Stati membri. Risulta invece importante sapere come si muovono gli altri Paesi al fine di sviluppare un adeguato dibattito europeo, anche in considerazione del fatto che con l'ingresso di nuovi Paesi sono aumentate le lingue utilizzate, con conseguenze anche sulla fruibilità dei documenti. Rendere disponibile un'informazione in una lingua che è nota solo al 5 per cento della popolazione europea equivale a non diffondere l'informazione.

Al discorso dell'informazione è legato anche quello sostanziale relativo alle condizionalità, elemento proprio del sistema di concessione dei fondi strutturali, secondo cui i finanziamenti vengono concessi purché questi siano spesi per il raggiungimento di obiettivi predeterminati. A tale riguardo occorre ricordare che i Paesi membri non sempre indicano in maniera chiara, nei loro documenti di programmazione, gli obiettivi che si impegnano a raggiungere, senza considerare, appunto, che una volta fissato l'obiettivo è comunque difficile verificarne i risultati, e che gli Stati membri generalmente enunciano una vaga serie di interventi. Il numero di possibili interventi per ogni Paese, sul quale la Commissione dovrebbe vigilare, è talmente elevato, essendo infinito il numero di priorità, che si tratta di un obiettivo probabilmente troppo alto, con il risultato che va sotto il nome di degenerazione in termini di *compliance*. I documenti, cioè, sono spesso assai simili: in essi si raccontano delle storie che appaiono credibili, spesso scritte da consulenti esterni, che in sostanza contengono un elenco di adempimenti che si sa di poter fare e che poi la Commissione precede a verificare.

Proposte di soluzione

Per quanto concerne il livello nazionale, è stata richiamata la necessità di favorire lo scambio di documentazione interna tra le amministrazioni e l'auspicio della creazione di una banca dati in cui ogni ente territoriale possa indicare, per alcuni settori fondamentali, le concrete realizzazioni della sua politica. Ciò avviene già nel Nord Europa, dove un cittadino di un certo comune può sapere, ad esempio, se le irregolarità in materia di acqua sono migliorate o peggiorate da quando un tale sindaco ha assunto la responsabilità del comune. Su questa linea è opportuno segnalare che il MIUR, su modello statunitense, si è già dotato di un'anagrafe della ricerca che oggi consente al pubblico di consultare i risultati ottenuti

dagli investimenti pubblici. Analogamente, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha avviato da diversi anni una importante collaborazione con l'ISTAT, per l'aggiornamento di una banca dati.

Volendo migliorare ulteriormente lo strumento dell'informazione si potrebbe pensare ad un osservatorio con funzioni di informazione ma anche di supporto tecnico e ad una funzione specifica della 14ª Commissione permanente del Senato (e della omologa Commissione della Camera dei deputati), sia per la diffusione di questi dati, sia per cercare di attivare una sorta di *«early warning»* per le regioni che sono in ritardo, al fine di evitare che vengano perse occasioni importanti.

La discussione sui risultati degli investimenti effettuati grazie ai fondi strutturali dovrebbe diventare parte del dibattito culturale, intellettuale e politico italiano e su questo aspetto sarebbe opportuno insistere perché solo se si ha una forte risonanza ed appoggio nazionale è possibile continuare a fare bene: in Italia il dibattito non è concentrato sui numeri, sui fatti e, soprattutto, non è impostato sulle differenziazioni e sulle modalità con cui i risultati siano stati raggiunti a seconda dei territori. L'impressione è che l'attenzione degli operatori, degli amministratori e dei politici si sia concentrata solo sull'utilizzazione delle risorse piuttosto che lavorare per mettere in rete procedure, normative e *best practices*, che potrebbero favorire modelli istituzionali di gestione delle stesse risorse più utili e dai risultati più in linea con le attese iniziali.

A livello europeo, sarebbe opportuno sollecitare la fruibilità e la trasparenza della documentazione dei Paesi membri. Inoltre, è auspicabile la creazione di un luogo di dibattito politico ad alto livello sui risultati della politica di coesione, dal momento che allo stato attuale esiste solo un Consiglio informale che si riunisce sotto la Presidenza di turno dell'Unione, dove non c'è l'interesse né la possibilità di conoscere i risultati dei singoli Paesi. In quest'ottica è possibile pensare ad un impegno concreto da parte del Parlamento europeo, che potrebbe diventare un importante foro di confronto sui risultati della politica di coesione. Il fatto di non avere un Consiglio specifico, più in generale, crea problemi alla politica di coesione che, pur assorbendo un terzo del bilancio europeo, non ha la possibilità di esprimere una propria forza politica (venendo usato dagli Stati come una sorta di «bancomat») e non è in grado quindi di esprimere richieste e indirizzi nelle politiche settoriali.

c) La cultura del controllo e della valutazione

La cultura del controllo e della valutazione è opportunamente considerata uno degli effetti positivi della politica di coesione in Europa, alla luce delle attività di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* cui sono sottoposte le autorità nazionali. Uno dei precetti fondamentali dell'impostazione della politica di coesione è che qualunque cosa si farà domani deve essere costruita sulla base delle lezioni apprese da quello che si è fatto ieri: cioè la Commissione, per convincersi della scelta che le viene proposta, deve avere la dimostrazione che si è ricavata una lezione dagli

errori commessi in passato. Non vi è dubbio che la cultura del controllo in Italia abbia già determinato un importante cambiamento in termini di modernizzazione e rafforzamento dell'azione amministrativa. A tale proposito alcune regioni parlano di un vero e proprio «metodo comunitario» che grazie alla politica regionale europea si è diffuso nella loro impostazione amministrativa, anche se le stesse lamentano da parte di Bruxelles un sistema di controlli degenerato, non tanto per il suo funzionamento, ma per l'effetto di oscurare qualsiasi discussione sul merito.

Direttamente collegato e conseguente alla cultura del controllo è il tema della cultura della responsabilità, che si traduce nella capacità da parte dell'amministrazione di partecipare al sistema dei fondi strutturali non limitandosi al livello del mero adempimento procedurale, ma sfruttandone le potenzialità come reale occasione di rinnovamento dell'amministrazione stessa e del territorio. Lo iato è qui connesso ad una tempistica di attuazione che è data ed immodificabile: se non si raggiunge un determinato *target* di spesa si perdono i soldi. Quella che si crea è, dunque, una forte tensione sulle quantità piuttosto che sull'efficacia: è profondamente sbagliato pensare che l'importante sia spendere ed assolvere ad un adempimento piuttosto che realizzare misure che producano un investimento capace di creare modifiche «strutturali», anche perché investimenti sbagliati spesso si traducono in costi che si prolungano nel tempo.

Proposte di soluzione

È opportuno inserire e diffondere all'interno della cultura della valutazione dei programmi, la valutazione di impatto dei progetti: ovvero una valutazione controfattuale in cui ci si chiede sostanzialmente come si sarebbe sviluppato quell'ambito (un servizio idrico, il *drop out* scolastico) ove non si fosse realizzato quel determinato intervento di politica strutturale. Si tratta di un'analisi complessa, che attualmente non è impiegata per i fondi comunitari, e la cui assenza fa sì che non sia possibile comprendere quasi mai con certezza se certi interventi abbiano avuto effetto o meno.

Si tratta, inoltre, di sviluppare a livello europeo un sistema di controllo sui risultati dei fondi strutturali e conseguentemente un momento di alto dibattito politico sui risultati della politica di coesione che, come si è evidenziato, dovrebbe essere sviluppato sia a livello europeo che nazionale (cfr. punto II.3.b.).

III. Criticità relative ai fondi tematici

Sulla base dell'analisi effettuata dal PORE (Progetto opportunità delle regioni in Europa), che contiene anche spunti per la riflessione sulle criticità della situazione italiana, è possibile seguire il comportamento dei candidati italiani in riferimento ad alcuni programmi di assegnazione dei fondi a gestione indiretta. Se consideriamo, ad esempio, il Programma EIE (energia intelligente Europa) finalizzato alla promozione dell'effi-

cienza e della diversificazione energetica, notiamo che sulle 250 proposte presentate nel 2007, circa la metà hanno visto la partecipazione al progetto di soggetti italiani (privati, enti pubblici o altro) e quasi un quinto del totale hanno avuto come capofila un *partner* italiano, 12 dei quali approvati da Bruxelles. Per quanto riguarda, invece, il Programma cultura 2007 i risultati sono decisamente meno confortanti, dal momento che solo 12 su 125 progetti approvati presentano un capofila italiano. A ben guardare, quest'ultima evidenza pare decisamente più in linea con i dati generali sulla partecipazione italiana ai fondi europei (in riferimento all'anno 2007): 1.642 progetti inviati da soggetti italiani e 78 selezionati (4,7 per cento). Ancora, in relazione allo stesso anno, è possibile ricavare un buon posizionamento dell'Italia riguardo alla ricerca (con 453 milioni di euro sul VII Programma quadro, pari al 13,8 per cento degli stanziamenti), mentre dati decisamente meno positivi si registrano per i fondi sulla gestione dei flussi migratori (6 per cento), i programmi per i giovani (6 per cento circa) e nel settore della salute e protezione dei consumatori. Secondo quanto riferisce il CIACE, si tratterebbe di limiti oltre che, ovviamente, di natura quantitativa, anche di parcellizzazione dei progetti che solo per il 20 per cento dei casi supera 5.000 euro, anche perché raramente (l'EIE è un'eccezione) l'Italia si pone in una posizione di *leader* del progetto.

Sulla base di queste considerazioni numeriche (rispetto ai fondi a gestione indiretta, le fonti statistiche sono più limitate) e delle audizioni dell'indagine conoscitiva, sono emerse alcune criticità relative all'esperienza italiana, che sono di seguito suddivise in due aree di riferimento strettamente collegate. L'analisi che segue analizza, dunque, i motivi di esclusione dei progetti italiani presentati a Bruxelles, e quelli di una partecipazione italiana non sufficiente alle opportunità offerte.

1. Motivi di esclusione dei progetti presentati: la scarsa qualità tecnica dei progetti

Per quanto concerne il primo aspetto, quello della scarsa coerenza e qualità tecnica dei progetti, le problematiche più ricorrenti sono le seguenti: scarsa ricaduta a livello europeo, non sufficiente carattere innovativo, scarso contributo al raggiungimento degli obiettivi generali del programma, scarsa coerenza tra gli obiettivi del progetto e le azioni proposte. Queste tipologie di problemi non sono del tutto disgiunte da quelle legate al tasso di errore dei progetti presentati a Bruxelles (ad esempio assenza di moduli allegati, moduli incompleti e mal compilati), se si considera che la struttura logica che è rappresentata nelle linee guida e nella modulistica che occorre compilare culturalmente non fa parte ancora del bagaglio delle pubbliche amministrazioni italiane, mentre è tipica di una cultura anglosassone. Se confrontassimo il bando tipo che un'amministrazione regionale pubblica sul proprio bollettino ufficiale con il bando tipo che l'Unione europea rende pubblico, noteremmo grandi differenze. I nostri bandi tipicamente richiedono un'esplicitazione molto discorsiva di obiet-

tivi, strumenti che si intende adottare, quantificazione dei risultati attesi, indicazione dei potenziali beneficiari dell'azione, con una ripartizione in *task* delle diverse attività che si intende svolgere. Il quadro logico che invece viene rappresentato nei bandi comunitari è molto più stringente e peraltro obbliga ad un approfondimento tecnico propedeutico alla corretta compilazione. Molto spesso questo sforzo iniziale non viene compiuto e quindi probabilmente anche la qualità stessa dell'idea non è resa nelle modalità che la Commissione si attende di ricevere.

Proposte di soluzione

Si tratta di problemi che non possono semplicemente essere risolti con un richiamo ad una maggiore attenzione da parte dei soggetti interessati alla compilazione dei moduli, per lo meno laddove questa sfera assume il carattere di acompetenza più che di incompetenza. Di fatto la riflessione trova un importante punto nodale nel ruolo degli enti pubblici nell'assistenza tecnica al cittadino, in linea con quanto emerso in ordine ai fondi strutturali. Detto ciò, l'evidenza ci dice che spesso anche quando non sono respinti per errori di distrazione nella compilazione della domanda, i progetti, essendo spesso preparati all'ultimo momento o non sufficientemente meditati, raramente si trovano in linea con un quadro strategico più ampio e coerente con gli obiettivi finali del programma e che metta in sinergia gli sforzi nazionali e del settore privato con quello europeo. Occorre dunque un ulteriore sforzo nel cambio culturale sia da parte dei soggetti privati (più attenzione, maggior ponderazione, coinvolgimento di componenti tecniche), sia di quelli pubblici (maggiore organizzazione, più vicinanza ai privati e maggiore coerenza con gli obiettivi del programma).

2. Motivi della bassa partecipazione ai bandi: scarsa informazione sulle opportunità

È opportuno tenere conto di quanto già emerso, sul tema dell'informazione, in relazione ai fondi strutturali (cfr. punto II.3.b.), ma è utile inserire in questo contesto una riflessione sulla specifica funzione del PORE che, come struttura di missione alle dipendenze funzionali del Ministro per i rapporti con le regioni, creata con l'obiettivo di massimizzare la diffusione dell'informazione e della conoscenza sui fondi tematici, ha creato un apposito sito *web*, un servizio di «*alert* bandi», nonché una *newsletter* e un *contact center*. Gli strumenti di informazione, dunque, esistono e anche in questo caso è opportuno un duplice sforzo: da parte del pubblico, per rendere sempre più accessibili tali informazioni, affinando il proprio sistema di divulgazione, e da parte del privato, per non aspettare passivamente ma cercare le informazioni.

In termini più generali, considerando la scarsa sintonia, cui si è accennato in precedenza, tra i progetti italiani e gli obiettivi della programmazione comunitaria, è opportuno sottolineare la necessità che il privato sia maggiormente informato sui temi più importanti all'ordine del giorno

di Bruxelles. Ciò implica, dunque, non solo assicurare l'informazione sul singolo bando ma anche dare informazione sullo stato dell'arte delle politiche europee. La scelta dei progetti da finanziare tramite i fondi a gestione diretta rappresenta, infatti, solo il tassello conclusivo di un processo che sostanzialmente traduce in termini di programmi quelle che sono le linee strategiche concertate dai 27 Stati membri. A ciò si aggiungono le considerazioni sulla portata delle decisioni prese a Bruxelles per cui, ad esempio, il fatto che per le misure anticrisi venga deciso di privilegiare questo o quel tipo di industria, significa privilegiare questo o quel Paese o area geografica, con implicazioni economiche molto rilevanti.

Proposte di soluzione

Si tratta, dunque, di assicurare un costante aggiornamento, ai soggetti interessati, sulle linee strategiche dell'UE per entrare in sintonia con la visione comunitaria ed anticiparne le implicazioni pratiche. Ciò richiede un ampio ed efficace sistema di comunicazione ed informazione che coinvolga enti pubblici ed istituzionali, oltre a soggetti privati, con il fondamentale apporto della stampa e dei *media*.

Nella fase di pianificazione è opportuno, inoltre, che ai progetti tematici siano affiancate azioni nazionali coordinate e sinergiche, che consentano di far crescere dei punti di forza a livello nazionale che poi possano essere competitivi su scala europea. In questo senso è certamente molto positivo avere sincronizzato l'esercizio di programmazione economica e finanziaria con l'esercizio della Strategia di Lisbona, per la definizione di scelte coerenti fra i due esercizi.

Le stesse autorità nazionali, dunque, debbono stabilire precise azioni strategiche, risultato di un'ampia e diffusa concertazione, che si concretizzino in un numero limitato di ambiti prioritari di azione. E che in questo senso evitino anche di favorire una parcellizzazione degli interventi sul territorio, la cui efficacia pare quantomeno dubbia, se comparata con i risultati, ad esempio, della Spagna, che ha puntato su pochi programmi fondamentali (ferrovie, strade, ospedali). Dunque uno sforzo di coordinamento del ciclo decisionale interno, che si traduca anche in un sostegno attivo ai progetti tramite la semplificazione delle procedure autorizzative (difficilmente i progetti potranno essere approvati se non dispongono di rapide e necessarie autorizzazioni interne), favorendo la circolazione delle buone prassi e la formazione specifica sulle tecniche di progettazione che rispondano a criteri di efficienza, sostenibilità ed efficacia.

Infine, alcune considerazioni relative alla formazione della posizione italiana in sede di Consiglio (fase ascendente), decisiva per definire le linee generali dell'azione UE e quindi anche le priorità di spesa dei fondi a gestione diretta. In tale ambito ricoprono un importante ruolo anche gli stessi parlamenti nazionali, che saranno ancora più valorizzati all'interno della procedura prevista dal Trattato di Lisbona, di imminente entrata in vigore, anche in materia di sussidiarietà.

IV. Conclusioni

L'indagine conoscitiva, oltre ad aver consentito un'esaustiva illustrazione dei complessi meccanismi relativi ai fondi comunitari, è risultata particolarmente proficua nella sua parte propositiva. Questo grazie agli importanti interventi degli esperti che sono stati auditi e al confronto sviluppatosi con i componenti della 14ª Commissione del Senato. Uno scambio che ha posto sul tavolo alcuni spunti interessanti e alcune proposte, delle quali si riassumono a titolo riepilogativo le conclusioni più importanti.

Per quanto concerne i fondi a gestione indiretta, uno dei problemi che è emerso tra quelli più significativi è quello dell'*eccessiva lunghezza dei cicli dei progetti*. Gli strumenti che possono essere adottati per farvi fronte sono le «leggi obiettivo», il *benchmarking*, l'abolizione dell'effetto sospensivo di seconda istanza del Consiglio di Stato e un ruolo più attivo delle istituzioni nell'indirizzare il dibattito politico e pubblico verso una valutazione dei risultati concreti ottenuti con l'impiego dei fondi. Queste considerazioni devono essere inserite nel più ampio quadro di una necessaria semplificazione dei procedimenti amministrativi, che attualmente contribuisce al rallentamento dell'*iter* e che risponde alla *eccessiva frammentarietà delle competenze e alla complessità dei procedimenti amministrativi*.

Nel corso delle audizioni è stata spesso proposta la riflessione sulla *discontinuità politica ed amministrativa*, come elemento fortemente problematico nella programmazione e nella realizzazione dei programmi. In questo senso si rendono necessarie scelte ampiamente concertate e condivise, espressione di un forte impegno politico che si concretizzi nella definizione di un quadro programmatico-strategico e finanziario. L'attività della pubblica amministrazione, d'altra parte, dovrebbe essere orientata da una programmazione per obiettivi e per risultati ben ponderati e meno soggetti ad essere rimessi in discussione.

La *scarsa assistenza tecnica nell'avvio e nell'implementazione dei progetti* è uno degli aspetti che meglio esprimono la trasversalità delle criticità italiane sui fondi strutturali, la cui prima soluzione risiede nel pieno sfruttamento delle risorse di ciascun programma appositamente messe a disposizione per l'assistenza tecnica, a cui deve seguire una maggiore collaborazione con la Commissione europea attraverso il *team* nazionale. Interessante, a tale proposito, la proposta di creare appositi corsi post-universitari che formino giovani esperti nella materia. Al tema dell'assistenza tecnica è poi collegato quello della *scarsa capacità progettuale e gestionale*, che prospetta l'esigenza di nuove iniziative di gemellaggi e scambi di esperienza richiedendo, inoltre, un riorientamento della funzione delle rappresentanze regionali a Bruxelles.

La scarsa qualità dei progetti è spesso frutto di un'*errata interpretazione del principio di addizionalità* di cui deriva un *alto tasso di progetti coerenti*, ed in questo caso, oltre all'investimento tecnico per migliorare la capacità progettuale, nel corso dell'indagine conoscitiva è stata sottoli-

neata la positiva esperienza dei meccanismi di premialità, cui affiancare una decisa presenza dello Stato nel favorire progetti che generino effetti sociali e ricadute anche in termini di conoscenza utilizzabili nel medio-lungo periodo nel settore industriale. Sull'argomento si sottolinea anche la criticità relativa alla *debolezza del coordinamento centrale,* che ha sviluppato un dibattito con posizioni che guardano al passato, e dunque al ripristino di modelli di «cabina di regia», ed altre più orientate a valorizzare strutture esistenti come l'IGRUE e il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

È indubbio che l'esigenza di un *maggior coordinamento* sia sentita *a tutti i livelli*, essendo alla base di un'efficace politica strutturale, ed in particolare tra i soggetti nazionali coinvolti la strada è quella dei modelli di programmazione integrata, della diffusione della premialità e soprattutto di un investimento nella politica ordinaria che si affianchi a quella comunitaria. Tutto ciò per evitare che l'utilizzo dei fondi dell'UE venga considerato come un semplice adempimento, piuttosto che come un'importante opportunità di investimento e di cambiamento strutturale. Il tema è strettamente collegato alla *diffusione della cultura della responsabilità*, che pure richiede uno stretto coordinamento tra piani europei, nazionali e regionali.

Per quanto concerne gli aspetti più propriamente relativi al *funzionamento dei sistemi di controllo* e all'elevato *tasso di errore*, è auspicabile un ruolo di maggior coordinamento da parte dell'IGRUE che, dal canto suo, sconta una carenza di personale anche dal punto di vista qualitativo. Si tratta di una problematica particolarmente delicata, se si considera che il basso livello dei pagamenti dell'Italia per l'attuale ciclo di programmazione è dovuto alla mancata approvazione europea dei programmi di controllo delle autorità di *audit*. È dunque necessario: accelerare queste procedure; trovare nuovi progetti e progetti addizionali; mettere in primo piano innovazione, ricerca e sviluppo con particolare attenzione al settore dell'energia, per ridurre la dipendenza tecnologia dall'estero, attraverso la realizzazione di un inventario delle competenze/capacità esistenti nel Paese, tanto nelle imprese che in enti di ricerca e università, individuando i sottosistemi tecnologici meglio posizionati o suscettibili di produrre migliori risultati; mettere a punto un programma di supporto e di incentivazione delle imprese capaci di sviluppare l'autonomia tecnologica del Paese.

In tema di controllo, è però opportuno ed auspicabile un ancora maggiore impegno della Commissione europea nel ridurre le complessità delle procedure, evitando un eccesso di attività amministrativa e di controllo, e ponendo attenzione al contenuto effettivo dei risultati.

Altro tema fondamentale è quello del *livello e della qualità dell'informazione*, che tocca più o meno intensamente tutte le problematiche fino ad ora evidenziate, e richiede anche in questo caso un duplice sforzo. In ambito nazionale, è opportuno favorire lo scambio di documentazione

tra le amministrazioni; valutare l'istituzione di una banca dati per l'aggiornamento costante sullo stato dell'arte dei progetti; considerare l'ipotesi di un osservatorio come strumento sia di pre-allerta per i progetti in ritardo, sia di supporto tecnico. Sentita è anche l'esigenza di orientare il dibattito nazionale sulle politiche dell'Unione europea e sugli obiettivi dei fondi comunitari, con uno sforzo importante da parte di istituzioni e *media*. Su questa linea, è necessario anche contribuire a diffondere una *cultura del controllo e della valutazione*, ancora carente in Italia, e mettere in atto sistemi di valutazione di impatto dei diversi programmi di investimento.

Allo stesso modo, sarebbe auspicabile la creazione, in ambito europeo, di un luogo di dibattito politico ad alto livello sui risultati concreti della politica di coesione.

Per quanto concerne i fondi a gestione diretta, vi è anzitutto la necessità di *migliorare ulteriormente il sistema di informazione sulle opportunità dei fondi*, attraverso le strutture già esistenti (PORE in particolare), che potrebbero trovare giovamento anche dalle soluzioni individuate in tema di fondi strutturali. È forse meno discussa e sicuramente meno percepita, ma altrettanto importante, la necessità di tenere informato il privato sulle linee strategiche dell'Unione europea (che sono fortemente connesse alla scelta dei progetti), di modo da comprendere le priorità dell'azione europea, e quindi elaborare progetti ad esse più conformi, eventualmente anticipandone gli orientamenti concreti. Tutto ciò potrà contribuire a formare negli italiani una percezione più realistica dell'Europa e presenta, nel caso dei fondi indiretti, anche un valore aggiunto funzionale importante. Su questa linea è indispensabile che lo Stato sviluppi progetti e politiche coordinate con quelle europee, a sostegno delle iniziative di soggetti privati, cercando di limitare la parcellizzazione degli interventi.

Una più efficace e mirata informazione è indispensabile anche per migliorare la qualità dei progetti, spesso non in linea con i programmi europei, e la corretta compilazione delle domande di adesione ai bandi. In questo senso è utile anche incoraggiare il ricorso all'assistenza tecnica, la cui spesa è peraltro coperta dagli stessi finanziamenti comunitari. Infine, è auspicabile un ulteriore sforzo di semplificazione delle procedure amministrative, sia a livello nazionale che europeo.

Sulla base dei contenuti delle audizioni e dell'ampio dibattito che si è sviluppato tra i componenti della 14ª Commissione del Senato, emerge un quadro di luci e ombre, sia in relazione all'Unione europea, che alla realtà nazionale, in cui il nostro Paese ha dimostrato di aver compiuto progressi di grande portata negli ultimi anni nell'utilizzazione dei fondi comunitari, ma da cui risulta altresì che molti passi in avanti ancora dovranno essere compiuti, soprattutto sul terreno della cultura amministrativa e metodologica e sul terreno di una visione politica e programmatica maggiormente orientata al raggiungimento effettivo di obiettivi strutturali e di lunga durata.

APPENDICE

Introduzione ai fondi comunitari

1. Premessa

a) I fondi strutturali

La politica europea di coesione regionale cominciò a svilupparsi dagli anni Cinquanta, prendendo forma sostanzialmente dall'idea della programmazione come strumento di riequilibrio territoriale e di coesione sociale e culturale, fondandosi sulla misurazione del divario regionale non solo in termini di PIL ma anche di sviluppo umano. Le radici di tale approccio posso essere fatte risalire alle ricerche condotte nell'immediato dopoguerra in Italia finalizzate ad un piano di investimenti per la ricostruzione e per il Mezzogiorno in particolare (uno dei temi del manifesto di Ventotene), frutto della collaborazione tra Banca d'Italia e programmi scientifici della SVIMEZ. Queste ricerche riprendevano concettualmente il programma delle bonifiche avviate in età giolittiana, che consideravano la dotazione infrastrutturale ed il risanamento idrogeologico come precondizioni dello sviluppo. Su queste considerazioni, i piani regionali del 1947-48 optarono per politiche di sostegno allo sviluppo industriale differenziate a livello regionale, con l'introduzione di elementi di novità soprattutto nella metodologia e «*una prima embrionale zonizzazione industriale, dove si incontravano gli apporti della politica della bonifica integrale e le prime esperienze olivettiane di piani regolatori. Su queste basi meno incerte l'Italia apriva le porte alle esperienze pianificatrici contenute nell'impianto della linea democratica statunitense. È il primo studio organico finalizzato alla elaborazione di una politica di coesione territoriale, a un tempo europeista e meridionalista*» (Alle origini della politica regionale in Italia, di Simone Misiani, in Trimestrale della SVIMEZ 3/2008). Non è dunque casuale né irrilevante l'influenza italiana nell'elaborazione sia del *Memorandum* presentato in occasione della conferenza di Messina del 1955, fortemente voluto dal ministro Martino, sia di una sezione del Rapporto Spaak, elaborato l'anno successivo, all'interno dei quali veniva richiesta l'istituzione di fondi comunitari a sostegno dello sviluppo delle regioni meridionali. La stessa nascita del Fondo sociale europeo fu una proposta italiana, mentre la Banca europea degli investimenti (BEI) nasce da un progetto presentato a New York dal Governatore di Bankitalia nell'autunno del 1954, e poi ripreso dalla delegazione italiana formata da Ducci e Bobba. Il progetto di una politica regionale si inserì, dunque, prima nel dibattito europeo e poi nei documenti costitutivi grazie ad un'influenza decisiva italiana.

All'interno del Trattato che istituisce la Comunità europea viene infatti sottolineata l'esigenza di «*rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite*». A partire dall'anno successivo, furono istituiti il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo

agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) e, nel 1975, il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR). Ma è l'Atto unico europeo (1986) che segnò la nascita di una vera e propria politica di coesione, finalizzata al riequilibrio degli effetti del mercato unico nel Sud Europa e nei Paesi più svantaggiati. Il Consiglio europeo di Bruxelles (1998) riformò poi il funzionamento dei Fondi di solidarietà, denominandoli «fondi strutturali». Fu, infine, il Trattato sull'Unione europea (1992) ad inserire la politica di coesione tra gli obiettivi fondamentali del processo di integrazione economica europea, insieme all'unione economica e monetaria e al mercato unico.

Attualmente, l'azione dei fondi strutturali interviene in un'Europa che comprende circa 500 milioni di cittadini, suddivisi in 268 regioni: di queste una su quattro ha un PIL *pro capite* inferiore al 75 per cento della media dell'Unione a ventisette. Il Lussemburgo è sette volte più ricco della Romania e, prendendo come riferimento le realtà regionali, la differenza è ancora più significativa: nell'Inner London il PIL *pro capite* è del 300 per cento rispetto alla media UE, mentre nel Nord-Est della Romania non arriva al 25 per cento.

L'Unione europea finanzia annualmente il proprio bilancio attraverso un prelievo sull'IVA, sui dazi doganali, sui prodotti agricoli e sulla cosiddetta «quarta risorsa» (la più cospicua) che viene calcolata in percentuale sulla ricchezza prodotta da ogni Stato membro (attualmente è pari all'1,04 per cento del PIL). Tali risorse vengono – in gran parte – distribuite agli Stati ed alle regioni attraverso finanziamenti gestiti alcuni direttamente dalla Commissione europea (fondi a gestione diretta) ed altri attraverso gli Stati membri (fondi cosiddetti a gestione indiretta o fondi strutturali). Questo flusso finanziario si muove all'interno del cosiddetto Quadro finanziario. Nel maggio del 2006 il Consiglio, il Parlamento e la Commissione hanno siglato l'accordo sul bilancio 2007-2013, decidendo di destinare ai Fondi strutturali e di coesione una quota pari al 35 per cento del *budget* dell'Unione europea. Si tratta di un finanziamento complessivo di 347 miliardi di euro (a prezzi correnti), finalizzato all'attuazione di un'efficace politica regionale europea che realizzi concretamente la solidarietà dell'Unione, favorendo la coesione economica e sociale e riducendo il divario di sviluppo tra le regioni. L'obiettivo è quello di creare un potenziale che consenta alle regioni di svolgere appieno il loro ruolo nel garantire una maggiore crescita e competitività, promuovendo al contempo scambio di idee e buone pratiche, in linea con le priorità in materia di crescita ed occupazione stabilite dalla Strategia di Lisbona.

Per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013 le procedure complessive per l'operatività dei Fondi strutturali, cioè gli strumenti preposti al raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione, sono definite in un pacchetto di cinque regolamenti adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel luglio 2006. A titolo riepilogativo le principali novità introdotte rispetto al ciclo 2000-2006 possono così riassumersi: tutte le regole di gestione finanziaria si applicano anche al Fondo di coesione; le regole relative all'ammissibilità delle spese sono definite a livello na-

zionale e non comunitario; il versamento del primo pagamento intermedio può avvenire esclusivamente se lo Stato membro ha inoltrato alla Commissione una descrizione del funzionamento delle rispettive autorità di gestione, certificazione e *audit*; la richiesta del primo pagamento intermedio deve essere presentata entro un termine di ventiquattro mesi a decorrere dalla data del versamento della prima quota di prefinanziamento della Commissione (in caso contrario, lo Stato dovrà rimborsare il prefinanziamento); i rimborsi sono calcolati per ogni asse prioritario (e non a livello delle misure come avveniva nel periodo 2000-2006); è stata introdotta la regola «n+3» (3 anni, anziché 2, per il disimpegno dei fondi non spesi) per i dodici nuovi Stati membri e per la Grecia e il Portogallo sino al 2010; la gestione finanziaria è più flessibile, ed è possibile una chiusura parziale delle operazioni già ultimate, prima che venga chiuso l'intero programma. Più in generale, l'impostazione della riforma del 2006 ha confermato il modello della coamministrazione, ampliandone la portata verso un maggior decentramento dell'attività di gestione ed instaurando un dialogo sempre più ampio ed inclusivo delle realtà locali con il livello nazionale ed europeo.

Un confronto, dunque, interistituzionale tra Commissione e Stato membro, e nazionale, tra Stato, regioni e soggetti locali, a cui è opportuno aggiungere una terza dimensione, di tipo orizzontale, relativa al confronto tra le amministrazioni degli Stati membri, dalla cui interazione deriva un prezioso riavvicinamento verso un modello di amministrazione europea.

b) I fondi tematici

L'altra grande famiglia dei fondi comunitari è costituita dai fondi tematici o a gestione diretta, cui la programmazione 2007-2013 ha stanziato il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle risorse (105 miliardi di euro). Ciò sta a significare che circa un euro ogni dieci spesi dall'Unione europea per il periodo 2007-2013 sarà destinato al finanziamento di progetti rientranti nei fondi a gestione diretta. Si tratta di fondi gestiti direttamente dalle direzioni generali della Commissione europea, senza intermediazioni di autorità nazionali o locali e seguendo criteri competitivi, quindi con una partecipazione aperta a varie categorie di attori degli Stati membri.

Questi fondi che si sostanziano essenzialmente in sovvenzioni, a cui i soggetti eleggibili di volta in volta possono accedere direttamente, attraverso l'adesione ad un bando o ad un *call for proposal*, un invito a presentare proposte. Sebbene quantitativamente meno importanti rispetto agli strutturali, i fondi a gestione diretta stanno assumendo carattere sempre più strategico in un contesto mondiale globalizzato ed in forte concorrenza tra sistemi produttivi nazionali (in linea con la Strategia di Lisbona), e rappresentano certamente il futuro della politica regionale che vedrà il loro progressivo sostituirsi ai finanziamenti indiretti. L'importanza del fondo a gestione diretta sta anche nella sua funzione di «richiamo» per al-

tri finanziamenti, di natura internazionale e privata, che molto spesso seguono e si inseriscono nel solco tracciato da quello europeo.

I fondi tematici comprendono un lungo elenco di materie che spaziano dall'istruzione agli affari sociali e occupazione, dalla cultura alla cittadinanza, alla ricerca, la scienza, l'ambiente, la sanità, la protezione civile e la cooperazione, con un'attenzione anche alle iniziative trasversali per favorire la competitività delle piccole e medie imprese (PMI), promuovere l'innovazione, le fonti alternative e l'efficienza energetica.

Ad accomunare programmi di natura così diversificata sono alcuni obiettivi comuni come il miglioramento della qualità della vita dei cittadini dell'UE, il rafforzamento delle basi scientifiche e tecnologiche dell'industria comunitaria, l'utilizzo dell'ICT, e la promozione di azioni di ricerca e sviluppo. Nella valutazione dei progetti sono considerati inoltre imprescindibili alcuni criteri come quelli della sostenibilità (la proposta progettuale deve produrre effetti positivi che permangano nel tempo), del valore aggiunto (soluzioni nuove ed innovative), del carattere europeo, della transnazionalità (sostegno da parte di un partenariato di due differenti Stati membri o uno Stato membro ed uno Stato associato), e del cofinanzamento (l'UE copre generalmente dal 50 per cento all'80 per cento del progetto).

I fondi a gestione diretta della Commissione europea sono distribuiti sulla base di programmi e sottoprogrammi, da ciascuna direzione generale (DG), all'interno dei quali sono indicate le singole azioni e le modalità specifiche attraverso le quali imprese, cittadini ed associazioni possono accedere ai *call for proposal*, nonché lo scadenzario delle date dei bandi. I soggetti che possono accedere ai programmi variano a seconda della natura di fondo del finanziamento: vi possono accedere generalmente enti pubblici, università, associazioni ed organizzazioni non governative (ONG), mentre qualche restrizione è presente a volte per gli enti privati. Inoltre, la strategia della Commissione è quella non solo di sostenere iniziative e proposte progettuali presentate nei diversi settori di interesse comune, ma di privilegiare azioni di ammodernamento e miglioramento delle istituzioni pubbliche incoraggiando, allo stesso tempo, la costituzione di partenariati tra enti pubblici e soggetti privati.

2. *La politica di coesione regionale*

a) Gli obiettivi

Il finanziamento destinato ai fondi strutturali viene ripartito in relazione ai tre obiettivi della politica di coesione: l'81,54 per cento è destinato ai programmi che rientrano nell'obiettivo «Convergenza» (ex Obiettivo 1); il 15,95 per cento all'obiettivo «Competitività e Occupazione» (ex Obiettivi 2 e 3); il 2,52 per cento alla «Cooperazione territoriale» (ex Interreg). Tali obiettivi vengono definiti nel quadro di una programmazione pluriennale e di una stretta cooperazione tra la Commissione e ogni Stato membro.

La ragione di fondo dell'obiettivo Convergenza è quella di promuovere condizioni che favoriscano la crescita e favorire una convergenza reale tra gli Stati membri, a sostegno delle regioni meno sviluppate. Esso riguarda 84 regioni europee (17 Stati membri e 154 milioni di persone) il cui PIL *pro capite* è inferiore a 75 per cento della media comunitaria. A queste si aggiungono altre 16 regioni (16,4 milioni di abitanti) dove il PIL *pro capite* supera soltanto di poco la soglia sopraccitata a causa dell'effetto statistico dell'UE allargata: queste saranno escluse progressivamente dall'utilizzo di questi fondi, rientrando al momento in un sistema di *phasing-out*. L'importo assegnato attualmente all'obiettivo Convergenza per gli anni 2007-2013 è di 282,8 miliardi di euro ed è ripartito nel modo seguente: 199,3 miliardi per le regioni Convergenza, 14 riservati alle regioni *phasing-out* e 69,5 al Fondo di coesione. Per l'Italia, rientrano in questo obiettivo la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia, con la Basilicata in regime di *phasing-out*.

L'obiettivo Competitività regionale e occupazione si applica invece a tutte le regioni escluse dall'obiettivo Convergenza, con la duplice finalità di rafforzare la competitività e l'attrattività delle regioni, nonché di promuoverne il livello di occupazione. In questo contesto si inseriscono anzitutto programmi di sviluppo intesi ad aiutare le regioni, ad anticipare e promuovere il cambiamento economico mediante l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e il miglioramento della accessibilità agli stessi programmi. In secondo luogo, si cerca di favorire la creazione di migliori e più numerosi posti di lavoro mediante iniziative di adattamento della forza lavoro e di investimento in risorse umane. Per il periodo 2007-2013 sono ammesse a fruire di tali finanziamenti 168 regioni, comprendenti 314 milioni di abitanti. Tra di esse, 13 regioni (19 milioni di abitanti) rappresentano le cosiddette aree di *phasing-in* e sono oggetto di stanziamenti speciali in virtù del loro precedente *status* di regioni «Obiettivo 1». L'importo disponibile per l'obiettivo Competitività e occupazione è di 55 miliardi, di cui 11,4 destinati alle regioni *phasing-in*. Per l'Italia rientrano in questo obiettivo tutte le regioni al di fuori di Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata. La Sardegna vi rientra in regime *phasing-in* sino al 2013.

L'obiettivo Cooperazione territoriale europea è diretto a rafforzare: la cooperazione transfrontaliera, mediante iniziative congiunte a livello locale e regionale; la cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato; la cooperazione e lo scambio di esperienze a livello interregionale. La popolazione che vive nelle zone transfrontaliere corrisponde a 181,7 milioni (37,5 per cento della popolazione complessiva dell'UE), mentre tutte le regioni e tutti i cittadini dell'UE rientrano in uno dei 13 ambiti attuali di cooperazione transnazionale. Sono messi a disposizione per tale obiettivo quasi 9 miliardi di euro ripartiti come segue: 6,44 miliardi per la cooperazione transfrontaliera, 1,83 miliardi per l'elemento transnazionale e 445 milioni per la cooperazione interregionale. Le regioni italiane che rientrano nella cooperazione trasfrontaliera con regioni di altri Paesi sono: Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, provin-

cia autonoma di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sicilia, Sardegna e Toscana. Per la cooperazione transnazionale, le regioni italiane sono tutte coinvolte nel Programma operativo «Mediterraneo», ed anche per quanto riguarda la cooperazione interregionale esse sono tutte potenzialmente interessate.

b) Le tipologie di fondi strutturali

Le politiche strutturali dell'UE comprendono i piani e gli interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo di coesione. Tenendo presente che i Fondi strutturali assorbono il 35 per cento del bilancio UE, si calcola che FESR e Fondo di Coesione ne rappresentino il 27 per cento, ed il FSE il restante 8 per cento.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975, mira a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli squilibri fra le regioni. In sintesi, il FESR finanzia: aiuti diretti agli investimenti nelle imprese (in particolare le PMI) volti a creare posti di lavoro sostenibili; infrastrutture correlate ai settori della ricerca e dell'innovazione, delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti; strumenti finanziari (fondi di capitale di rischio, fondi di sviluppo locale) per sostenere lo sviluppo regionale e locale ed incentivare la cooperazione fra città e regioni; misure di assistenza tecnica.

Nelle regioni dell'obiettivo Convergenza, il FESR concentra il proprio intervento sul potenziamento e la diversificazione delle strutture economiche nonché sulla tutela o la creazione di posti di lavoro sostenibili finanziando azioni nei seguenti settori: ricerca e sviluppo tecnologico (RST); innovazione e imprenditorialità; società dell'informazione; protezione dell'ambiente; prevenzione dei rischi; turismo; cultura; trasporti; energia; istruzione; sanità.

Per quanto riguarda l'obiettivo Competitività e occupazione, numerose sono le priorità: innovazione e economia basata sulla conoscenza; consolidamento delle capacità regionali in materia di ricerca e sviluppo tecnologico; promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità e rafforzamento dell'ingegneria finanziaria, in particolare per le imprese legate all'economia della conoscenza; protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi; recupero dei terreni contaminati, efficienza energetica, promozione di trasporti urbani puliti ed elaborazione di piani volti a prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici; accesso ai servizi di trasporto e telecomunicazione di interesse economico generale.

In riferimento all'obiettivo Cooperazione territoriale, il FESR incentra il proprio sostegno su tre principali assi di intervento: sviluppo di attività economiche e sociali transfrontaliere; creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, compresa la cooperazione bilaterale fra le regioni marittime; potenziamento dell'efficacia della politica regionale mediante la cooperazione interregionale, la creazione di reti e lo scambio di esperienze fra le autorità regionali e locali.

Il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958, ha lo scopo di migliorare l'occupazione e le possibilità di impiego sul territorio europeo e sostiene l'azione degli Stati membri nei seguenti ambiti: adattamento dei lavoratori e delle imprese; sistemi di apprendimento permanente, elaborazione e diffusione di modelli più innovativi di organizzazione del lavoro; accesso al mercato del lavoro per coloro che sono alla ricerca di un impiego, per le persone inoccupate, le donne e i migranti; inclusione sociale dei gruppi svantaggiati e lotta contro la discriminazione sul mercato del lavoro; valorizzazione del capitale umano mediante la riforma dei sistemi di istruzione e il collegamento in rete degli istituti di istruzione.

La quota di *budget* dell'FSE che spetta a ciascuno Stato membro dipende da una molteplicità di fattori. Gli Stati membri di maggiori dimensioni, con una popolazione più numerosa, ricevono finanziamenti maggiori, ma gli Stati membri meno ricchi ricevono in proporzione più finanziamenti, al pari di quelli con un tasso di disoccupazione più elevato. Per cui, in termini di spesa totale, al primo posto dei beneficiari troviamo la Polonia, seguita da Spagna, Italia, Portogallo e Francia. Se però si raffrontano i finanziamenti *pro capite*, si noterà che i «nuovi» Stati membri ricevono in proporzione una quota superiore di finanziamenti, per cui si trova al primo posto il Portogallo, seguito da Grecia, Repubblica ceca, Ungheria e Slovenia, mentre l'Italia scivola al sedicesimo posto (dodicesima la Spagna), seguita da Finlandia, Germania e Belgio. È qui che emerge la natura «coesiva» del FSE, che assegna finanziamenti ai Paesi e alle regioni che devono recuperare in termini di sviluppo, per far avanzare insieme l'Europa.

La distinzione fondamentale tra FESR e FES consiste nel fatto che il Fondo sociale è principalmente legato a interventi *soft* sul mercato del lavoro, in termini di politiche attive e di sostegno all'accumulazione e al cambiamento nell'impiego del capitale umano, mentre il FESR finanzia aiuti diretti agli investimenti – sia delle piccole e medie imprese, sia degli enti locali e delle amministrazioni regionali – sostenendo investimenti pubblici. Inoltre il FESR finanza strumenti come i fondi di capitale di rischio e i fondi di sviluppo locale, che sono stati ampiamente utilizzati nella precedente fase di programmazione.

Il Fondo di coesione, istituito nel 1994, assiste gli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) *pro capite* inferiore al 90 per cento della media comunitaria a recuperare il proprio ritardo economico e sociale, stabilizzando la propria economia. Il fondo sostiene azioni nell'ambito dell'obiettivo Convergenza ed è soggetto alle stesse norme di programmazione, di gestione e di controllo che disciplinano il FSE e il FESR.

Gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione nel periodo 2007-2013 sono: Bulgaria, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia. La Spagna, con un RNL *pro capite* inferiore alla media dell'UE-15, fruisce di un regime di sostegno transitorio.

Il Fondo di coesione finanzia interventi nei seguenti settori: reti transeuropee di trasporto, in particolare i progetti prioritari di interesse euro-

peo definiti dall'Unione; tutela dell'ambiente. In tale campo, il Fondo di coesione può anche intervenire nel quadro di progetti correlati al settore dell'energia o dei trasporti, a condizione che questi offrano chiari vantaggi sotto il profilo ambientale, come, ad esempio, efficienza energetica, utilizzo delle energie rinnovabili, sviluppo del trasporto ferroviario, sostegno all'intermodalità, potenziamento dei trasporti pubblici.

L'assistenza finanziaria erogata a titolo del Fondo di coesione può essere sospesa con decisione (a maggioranza qualificata) del Consiglio nel caso in cui uno Stato presenti un eccessivo *deficit* pubblico e non vi abbia posto rimedio o qualora le azioni intraprese si siano rivelate inadeguate.

c) I criteri di utilizzo dei fondi

I fondi strutturali dell'Unione europea possono essere impiegati dagli Stati membri e dalle regioni se gli interventi proposti rispondono ai seguenti principi e criteri fondamentali. Complementarità, coerenza e conformità: gli interventi finanziati con i fondi strutturali devono essere complementari alle priorità nazionali, regionali e locali, coerenti con il Quadro strategico nazionale e conformi ai trattati europei. Partenariato: devono essere realizzati in partenariato con le autorità regionali e gli enti locali, nonché con le parti economiche e sociali, con la società civile, con le organizzazioni per la tutela dell'ambiente e per la difesa delle pari opportunità. Sussidiarietà e proporzionalità: gli interventi devono essere realizzati al livello più vicino ai cittadini e al territorio interessato, e nella misura adeguata al raggiungimento degli obiettivi fissati. Gestione condivisa: la responsabilità del controllo finanziario sull'utilizzo dei fondi comunitari è condivisa dagli Stati membri e dalla Commissione europea. Addizionalità: i fondi strutturali non possono essere sostitutivi della spesa pubblica nazionale, ma devono essere sempre aggiuntivi agli interventi che lo Stato o le regioni avrebbero comunque realizzato e finanziato (ad esempio un fondo strutturale non dovrebbe essere utilizzato per la ordinaria manutenzione dell'illuminazione stradale ma utilizzato per la costruzione di una arteria stradale strategica); il principio dell'addizionalità non consente quindi agli Stati di risparmiare sui rispettivi bilanci nazionali. Pari opportunità per donne e uomini: gli interventi finanziati dall'Unione europea devono garantite la parità tra uomini e donne in tutte le fasi della loro gestione. Sviluppo sostenibile: gli interventi devono essere compatibili con le esigenze di equità sociale e di tutela dell'ambiente.

d) Le fasi della programmazione

Il bilancio dei fondi strutturali e la normativa di utilizzo vengono decisi dal Consiglio e dal Parlamento europeo su proposta della Commissione europea. La Commissione europea fissa una ripartizione dei fondi per Stato membro, in funzione di particolari criteri: popolazione ammissibile, grado di prosperità nazionale e regionale, tasso di disoccupazione. In seguito, ogni Stato decide la ripartizione specifica della dotazione per regione, tenendo conto dell'ammissibilità geografica. Rispetto al precedente

periodo di programmazione, i «nuovi» Stati membri fruiranno di un'assistenza finanziaria superiore del 166 per cento (in media, per anno), mentre gli aiuti destinati ai Quindici saranno ridotti del 30 per cento circa: ciò spiega l'importanza dei regimi di sostegno transitorio (la Spagna).

In «stretta cooperazione» con gli Stati membri, la Commissione propone, sentito il Parlamento europeo, gli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, i quali definiscono il quadro politico per l'intervento dei fondi strutturali, suggerendo gli strumenti per permettere alle regioni europee di sfruttare pienamente la dotazione finanziaria stanziata per i programmi di aiuto nazionali e regionali, cercando di garantire coerenza tra le esigenze comunitarie, nazionali e regionali. Secondo gli Orientamenti, e conformemente alla Strategia di Lisbona rinnovata, i programmi cofinanziati dalla politica di coesione dovrebbero tendere ad orientare le risorse al conseguimento di tre obiettivi prioritari: (1) incrementare l'attrattiva degli Stati membri, delle regioni e delle città migliorandone l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello di servizi adeguati e tutelandone le potenzialità ambientali; (2) promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita dell'economia basata sulla conoscenza favorendo la ricerca e l'innovazione, incluse le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; (3) creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori attirando un maggior numero di persone sul mercato del lavoro o verso la creazione di imprese, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle aziende e incrementando gli investimenti in capitale umano. Gli orientamenti tendono a garantire un equilibrio fra i due obiettivi prefissati nell'ambito della coesione territoriale e della strategia per la crescita e l'occupazione.

Sulla base delle linee guida adottate a livello europeo, ogni Stato membro stabilisce le rispettive priorità e strategie nazionali elaborando il proprio Quadro strategico nazionale (QSN), anch'esso frutto di uno stretto raccordo interistituzionale che viene a concretizzarsi con un dialogo per un verso con la Commissione, al fine di garantirne un approccio comune, per l'altro con i soggetti locali coinvolti nella stesura del documento strategico. Il regolamento prevede che entro cinque mesi dall'adozione degli Orientamenti strategici, lo Stato membro debba presentare alla Commissione il proprio QSN, che definisce la strategia adottata dallo Stato e propone un elenco dei programmi operativi (PO) cui intende dare attuazione in relazione ai fondi disponibili. Una volta ricevuto il QSN, l'Esecutivo di Bruxelles dispone di tre mesi per formulare commenti e richiedere eventuali complementi di informazione allo Stato membro interessato.

Per l'Italia la Commissione ha accettato la strategia e le priorità nazionali del QSN 2007-2013, nel luglio 2007, approvando poi progressivamente i singoli PO. I programmi operativi nazionali e quelli regionali illustrano le priorità e il modo in cui si intende gestire la propria programmazione, rappresentando anche il risultato di un'ampia concertazione con le parti economiche e sociali nonché con gli organismi rappresentativi della società civile.

Obiettivo della Commissione è anche quello di promuovere valide sinergie tra le azioni strutturali delle regioni. In questo senso, il documento strategico nazionale italiano ha promosso la costituzione di reti di cooperazione interregionale, sotto le competenze del Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria. L'istituzione di comitati risponde alla crescente tendenza a creare organi di natura mista di scambio e di confronto tra amministrazione nazionale e comunitaria. Si pensi, ad esempio, anche al Comitato di indirizzo ed attuazione, al Comitato tecnico congiunto per l'attuazione, al Comitato di sorveglianza.

Una volta adottata la decisione della Commissione in merito ai programmi operativi, allo Stato membro e alle regioni spetta il compito di attuarli, ovvero di selezionare i progetti che vengono presentati, nonché di controllarli e di valutarli. Questo lavoro viene svolto dalle autorità di gestione di ciascun programma operativo (nazionale o regionale). Dal canto suo, la Commissione europea impegna le spese al momento dell'approvazione dei singoli progetti, paga le spese che man mano vengono certificate dallo Stato membro, e affianca i singoli Stati membri nel processo di sorveglianza di ciascun programma operativo.

e) I programmi operativi

I programmi operativi (PO) degli Stati membri coprono il periodo compreso fra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013. Rispetto allo scorso ciclo di programmazione, per l'esercizio 2007-2013 è stato introdotto il criterio «un programma = un fondo». Quindi, ciascun programma operativo può riguardare esclusivamente uno dei tre obiettivi e fruire del finanziamento da parte di uno solo dei fondi strutturali. Ciò rende più stringente la necessità di azioni efficaci di collaborazione tra Amministrazioni capofila per fondo (rispettivamente Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, per il FESR, e Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, per il FSE) con le autorità di gestione e le autorità di certificazione dei singoli programmi.

La Commissione europea valuta il programma operativo proposto al fine di accertare se questo contribuisce alla realizzazione delle finalità e delle priorità stabiliti negli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione e nel Quadro strategico nazionale. In caso di valutazione negativa, lo Stato viene invitato dalla Commissione a fornire elementi supplementari o rivedere i programmi. Una volta adottati, i programmi possono subire modifiche da parte della Commissione «di concerto» con lo Stato membro, al verificarsi di particolari eventi come: cambiamenti socioeconomici significativi; mutamenti di rilievo delle priorità comunitarie, nazionali o regionali; mancato raggiungimento degli obiettivi inizialmente fissati; difficoltà in fase attuativa.

Con la creazione del Quadro strategico nazionale e la soppressione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) relativo all'Obiettivo 1 e dei documenti unici di programmazione (DOCUP) relativi agli Obiettivi 2 e

3, il nuovo regolamento semplifica decisamente il procedimento di programmazione. Con la soppressione dei complementi di programmazione, il programma operativo rimane ora l'unico strumento di programmazione e di gestione. Rispetto al passato, inoltre, i programmi operativi attuali hanno una dimensione più strategica, la programmazione è meno dettagliata, gli importi finanziari sono indicati a livello degli «assi prioritari» e non delle singole misure. Gli Stati membri dispongono, pertanto, di un maggiore margine di manovra per attuare la propria programmazione.

I principali elementi che devono figurare nei programmi operativi sono: un'analisi della zona ammissibile (punti di forza e debolezze); una motivazione delle priorità adottate (tenuto conto degli orientamenti strategici comunitari e del quadro nazionale); gli obiettivi specifici degli assi prioritari; i piani di finanziamento; la designazione delle autorità di gestione, di *audit* e di certificazione; una descrizione del sistema di valutazione e di sorveglianza; l'elenco indicativo dei grandi progetti (quelli superiori a 50 milioni di euro o a 25 milioni di euro nel caso riguardino la tutela ambientale).

Prevedendo assi prioritari e relativi obiettivi specifici, i programmi operativi, a differenza di quanto avveniva nel periodo 2000-2006, non illustrano più in dettaglio le misure ipotizzate per la realizzazione di tali assi. Per asse prioritario si intende ciascuna delle priorità della strategia contenuta in un programma operativo. La partecipazione dei fondi a ciascun asse prioritario non può essere inferiore al 20 per cento della spesa pubblica destinata a tale asse.

Il ricorso all'assistenza tecnica a livello di ciascun programma operativo è soggetto ai seguenti massimali: 4 per cento dell'importo complessivo assegnato nell'ambito degli obiettivi Convergenza e Competitività regionale e occupazione, e 6 per cento dell'importo complessivo assegnato ai programmi nell'ambito della Cooperazione territoriale europea.

Il calendario prevede che ciascuno Stato membro trasmetta i rispettivi programmi operativi alla Commissione entro cinque mesi dall'adozione degli orientamenti strategici. La Commissione adotta ciascun programma operativo al più tardi entro quattro mesi dalla sua presentazione ufficiale da parte dello Stato membro. Una volta adottati, i programmi possono essere riesaminati su iniziativa dello Stato membro o della Commissione, di concerto con lo Stato membro interessato.

Il regolamento agevola il coordinamento fra le sovvenzioni dei fondi e i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), in particolare per i piani di finanziamento complessi e i partenariati tra pubblico e privato. Rispetto al passato, nella programmazione 2007-2013 vi è un maggiore coordinamento con la BEI e il FEI.

f) La gestione e il controllo dei programmi

Pur rientrando nel bilancio dell'Unione europea, i fondi strutturali implicano modalità di spesa che prevedono una ripartizione delle compe-

tenze fra la Commissione europea e le autorità degli Stati membri. In una prima fase, la Commissione negozia e approva i programmi di sviluppo proposti dagli Stati e assegna gli stanziamenti. Gli Stati e le rispettive regioni gestiscono i programmi, li attuano selezionando i progetti, li controllano e li valutano. La Commissione, come anticipato, partecipa alla sorveglianza dei programmi, stabilisce gli stanziamenti di impegno, effettua i pagamenti relativi alle spese certificate e verifica i sistemi di controllo in atto. La responsabilità della gestione e del controllo dei programmi operativi appartiene agli Stati membri. Essi garantiscono che i sistemi di gestione e di controllo siano conformi alle disposizioni dettate dai regolamenti; prevengono, rilevano e correggono le irregolarità e recuperano le somme indebitamente pagate.

Per ogni programma operativo è nominata un'autorità di gestione, responsabile della gestione e dell'attuazione del programma, che deve avvenire in modo efficace, efficiente e corretto. Ogni anno, al più tardi entro il 30 giugno, l'autorità di gestione trasmette alla Commissione un rapporto annuale, ed entro il 31 marzo 2017 un rapporto finale di esecuzione. Per ogni programma operativo è nominata anche un'autorità di certificazione, che elabora e trasmette alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento. Essa è inoltre tenuta a certificare che le spese siano esatte e conformi alle norme nazionali e comunitarie. Mantiene una contabilità e assicura il recupero dei crediti comunitari in caso di irregolarità. Infine per ciascun programma operativo è nominata un'autorità di *audit*, che deve essere un ente o un organismo funzionalmente indipendente dalle autorità di gestione e di certificazione; deve garantire che l'attività di *audit* sia svolta su un campione di operazioni adeguato e che sia distribuita omogeneamente lungo tutto il periodo della programmazione; deve inoltre redigere i rapporti annuali di controllo e formulare un parere sugli *audit* realizzati. Una stessa autorità può essere designata per diversi programmi operativi. Ciascuno Stato definisce autonomamente le norme che disciplinano le relazioni con le suddette autorità, tra di loro e con la Commissione. Il QSN si affida per la collaborazione interistituzionale al Tavolo nazionale di coordinamento delle strategie nazionali; alle forme di coordinamento tra i Comitati di sorveglianza per l'integrazione tra programma; alla definizione di gruppi di lavoro interistituzionali su tematiche specifiche. L'IGRUE rappresenta l'organismo nazionale per il coordinamento delle autorità di *audit* dei vari PO, occupandosi, in sostanza, dell'orientamento e dello stimolo per una corretta applicazione dei sistemi di gestione e di controllo previsti dalla normativa UE. L'autorità di certificazione e l'autorità di *audit* sostituiscono l'autorità di pagamento e l'autorità di controllo proprie della precedente programmazione, anche se le responsabilità di tali organi sono rimaste praticamente invariate rispetto al periodo 2000-2006.

La normativa comunitaria in tema di gestione e controllo dei fondi strutturali disciplina forme di collaborazione della Commissione sia con Stati membri sia con le stesse autorità nazionali di *audit*. In particolare, ogni Stato membro prima della presentazione della prima domanda di pa-

gamento intermedio o al più tardi entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo, è tenuto a trasmettere alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo, con particolare attenzione all'organizzazione delle procedure ed allegando una relazione dell'autorità di *audit* o di un organismo funzionalmente indipendente dalle altre due autorità. Se il parere della Commissione è negativo, lo Stato dovrà adottare entro un termine previsto misure correttive sulle quali la Commissione potrà esprimersi entro altri due mesi.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto con le autorità nazionali di *audit*, vi è tra queste e l'Esecutivo di Bruxelles un costante scambio di informazioni – eventualmente anche attraverso appositi organi di coordinamento – e di riunioni con cadenza per lo meno annuale per studiare e adottare strategie di miglioramento della gestione e del controllo dei programmi. In ultima analisi, in relazione ad un efficace controllo e gestione dei programmi operativi, la Commissione si mette in relazione direttamente con lo Stato membro servendosene per effettuare controlli *in loco*, a cui possono partecipare funzionari della Commissione, finalizzati alla verifica di funzionalità e regolarità delle varie componenti nazionali coinvolte. Gli stessi controlli possono essere effettuati direttamente dalla Commissione.

Gli Stati membri assicurano ai cittadini e beneficiari adeguate forme di informazione e pubblicità sulle azioni relative ai fondi, allo scopo di valorizzare il ruolo dell'Unione e di garantire la trasparenza nell'intervento dei fondi stessi. Le norme in materia di informazione e pubblicità sono state rafforzate, in particolare per quanto riguarda la sorveglianza dei piani di comunicazione, l'informazione ai beneficiari (potenziali) e gli obblighi dei beneficiari di rendere noto al pubblico il contributo dei fondi ai diversi progetti.

Gli impegni di bilancio relativi ai programmi operativi sono effettuati per quote annuali, per ogni fondo e per ogni obiettivo. La Commissione impegna la prima quota annua prima dell'adozione del programma operativo. Le quote successive saranno impegnate entro il 30 aprile di ogni anno. La Commissione provvede al disimpegno automatico di una parte degli stanziamenti di bilancio se quest'ultima non è stata interamente utilizzata o se, al termine del secondo anno successivo a quello dell'impegno finanziario (regola «n+2»), non sono state inoltrate domande di pagamento. Per Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia tale termine è fissato alla fine del terzo anno (regola «n+3»), nel periodo di programmazione 2007-2013.

Il contributo finanziario dei fondi è modulato in base ai criteri seguenti: la gravità dei problemi specifici; l'interesse di ogni asse prioritario per le priorità dell'Unione; la tutela e il miglioramento dell'ambiente; il tasso di mobilitazione del finanziamento privato. La quota per ciascun programma operativo viene calcolata in funzione del totale delle spese ammissibili (pubbliche e private). La partecipazione dei fondi comunitari a ciascun asse prioritario non può essere inferiore al 20 per cento della

spesa pubblica. Per gli aiuti alle imprese, gli importi delle sovvenzioni pubbliche devono rispettare il massimale stabilito in materia di aiuti di Stato. Infine, una spesa cofinanziata dai Fondi non può ricevere aiuti da un altro strumento finanziario comunitario.

Per quanto concerne le condizioni di finanziamento, sono fissati alcuni massimali. Convergenza: fra il 75 e l'85 per cento (per l'Italia: 75 per cento). Competitività e occupazione: fra il 50 e l'85 per cento (per l'Italia: 50 per cento). Cooperazione europea territoriale: fra il 75 e il 85 per cento. Fondo di coesione: 85 per cento. Inoltre, in conformità con la Strategia di Lisbona, la Commissione e gli Stati membri verificano che il 60 per cento delle spese di tutti gli Stati membri sia destinato all'obiettivo Convergenza, mentre il 75 per cento sia destinato all'obiettivo Competitività.

Sull'ammissibilità delle spese, l'Unione europea prevede che queste debbano essere effettivamente corrisposte nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2015. Le operazioni cofinanziate non possono essere state ultimate anteriormente alla data di inizio del periodo di ammissibilità. Le regole sono definite a livello nazionale, ferme restando le eccezioni riportate nei regolamenti specifici di ciascun fondo, mentre nel periodo 2000-2006 tali norme erano definite a livello comunitario.

Le valutazioni delle attività e dei documenti correlati ai fondi sono volte a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza dell'intervento di tali fondi. Dette valutazioni sono effettuate sotto la responsabilità dello Stato membro o della Commissione, in funzione del loro contributo, conformemente al principio di proporzionalità. Tali valutazioni sono realizzate da esperti o organismi indipendenti e i loro risultati sono pubblici. Il regolamento propone una maggiore flessibilità riducendo il numero delle valutazioni obbligatorie.

Nel periodo 2000-2006, la Commissione ha stanziato a metà percorso una dotazione destinata ai programmi ritenuti più efficienti ed efficaci: la cosiddetta riserva di efficacia ed efficienza. Nel 2007-2013, ciascuno Stato membro può prendere direttamente l'iniziativa di creare una riserva nazionale di questo tipo assegnandovi un importo pari al 3 per cento della propria dotazione globale per ciascuno degli obiettivi Convergenza e Competitività. Lo Stato membro può altresì creare una riserva destinata a far fronte a crisi impreviste (ad esempio, ristrutturazioni economiche e sociali). Inoltre, con il nuovo quadro per il 2007-2013, il principio della sussidiarietà viene rafforzato consentendo agli Stati membri di realizzare valutazioni adattate alle rispettive necessità. Peraltro, le nuove norme in materia di riserva garantiscono una maggiore flessibilità e una più rapida capacità di reazione della politica e dei relativi strumenti per far fronte a crisi settoriali o locali.

g) L'Italia

Il nostro Paese risulta a livello comunitario il terzo principale beneficiario della politica di coesione, dopo Polonia e Spagna, per cui fruirà di

una somma pari a 28,8 miliardi di euro durante il periodo di programmazione 2007-2013. A tale cifra – espressione del finanziamento da parte del bilancio europeo – c'è l'impegno per un cofinanziamento dal bilancio nazionale di circa 31,6 miliardi di euro, cui si aggiungono risorse aggiuntive (fondo per le aree sottoutilizzate) pari a 64,4 miliardi di euro: pertanto, le risorse disponibili a livello nazionale volte a ridurre le differenze nei livelli di sviluppo delle regioni italiane ammontano a 124,7 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2007-2013.

Nel Quadro strategico nazionale (QSN) dell'Italia sono individuati gli orientamenti per la politica unitaria di sviluppo regionale. Le regioni dell'obiettivo Convergenza, ossia Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest'ultima in regime di sostegno transitorio *phasing-out)*, sono le principali beneficiarie delle allocazioni previste nel quadro della politica di coesione. L'obiettivo Competitività e occupazione interessa, per contro, regioni eterogenee, spaziando da alcune regioni settentrionali con un PIL *pro capite* nettamente superiore alla media comunitaria, a regioni meridionali che pur non rientrando più nell'obiettivo Convergenza presentano ancora un PIL *pro capite* sensibilmente inferiore alla media dell'UE (per esempio la Sardegna, che nel periodo 2007-13 sarà in regime di *phasing-in* nell'obiettivo Competitività; il Molise, regione in regime di *phasing-out* nell'obiettivo Convergenza per il periodo 2000-2006; l'Abruzzo, regione dell'ex Obiettivo 1 fino al 1996, ma che non è riuscita a recuperare completamente il ritardo rispetto alle regioni più sviluppate in Italia).

Gli obiettivi strategici dell'Italia includono il miglioramento della produttività, della competitività e dell'innovazione su tutto il territorio, e mediante un quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile possono essere ricondotti a quattro macro-obiettivi: sviluppo dei circuiti della conoscenza; implementazione della qualità della vita, della sicurezza e dell'inclusione sociale; potenziamento delle filiere produttive, dei servizi e della concorrenza; internazionalizzazione e modernizzazione dell'economia. Questi macro-obiettivi sono articolati in 10 priorità di coesione: (1) miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; (2) promozione della ricerca e dell'innovazione per la competitività; (3) uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo; (4) inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattiva territoriale; (5) promozione delle risorse naturali e culturali per migliorare l'attrattiva e lo sviluppo, con particolare riferimento alla diversificazione del turismo e all'ampliamento della stagione turistica; (6) collegamenti e reti di trasporto, con particolare attenzione ai corridoi transeuropei; (7) competitività dei sistemi produttivi e occupazione, segnatamente per fornire nuovi strumenti di ingegneria finanziaria destinati a favorire le piccole e medie imprese; (8) competitività e attrattiva delle città e delle aree urbane; (9) apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; (10) g*overnance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Nella misurazione dell'impatto previsto dalla politica di coesione, l'Italia ha definito una serie di risultati da conseguire per la fine del periodo di programmazione con l'obiettivo di raggiungere un tasso medio annuo di

crescita del PIL, nelle regioni dell'obiettivo Convergenza, compreso fra il 2,4 e il 3,1 per cento. Fra i diversi risultati specifici, va rilevato che la percentuale del PIL investita nella ricerca e sviluppo sarà più che raddoppiata e che il livello della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nelle regioni dell'obiettivo Convergenza, passerà dall'8 per cento al 40 per cento.

Una parte delle risorse allocate a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (8 per cento per le regioni dell'obiettivo Convergenza e 12 per cento per le regioni dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione) è destinata in particolare agli investimenti nel settore dell'energia, e segnatamente in materia di efficienza energetica e fonti di energia rinnovabile. Per promuovere il passaggio verso sistemi di trasporto sostenibile, sarà destinato almeno il 70 per cento delle risorse del FESR agli investimenti nelle reti di trasporto e nelle modalità di trasporto sostenibili (ferrovia e vie d'acqua). In passato l'Italia ha tratto particolare giovamento dall'utilizzo dei fondi strutturali per alcuni progetti, considerati da Bruxelles importanti successi: il programma Urban 1, che ha sviluppato il risanamento della città vecchia di Bari; il tratto di Alta velocità-Alta capacità della Roma-Napoli e del suo prolungamento fino a Salerno; il porto di Gioia Tauro, il cui finanziamento è cominciato negli anni 1994-1999 e che continua ad essere finanziato in maniera sostanzialmente regolare; lo sviluppo del sistema metropolitano della Campania; i parchi scientifici di Pula in Sardegna e del Canavese in Piemonte, dove sono state realizzate una decina di piattaforme tecnologiche in ognuna delle localizzazioni; altri investimenti sulla Fortezza di Bard e sulla maestosa Reggia di Venaria Reale che in pochi mesi di apertura ha già raggiunto più di un milione di visitatori; il recupero dell'Arsenale di Venezia ed il conseguente insediamento di un centro tecnologico marino. Allo stesso modo è opportuno segnalare i casi di insuccesso, tra cui: progetti mai partiti, come, ad esempio il collegamento Bari-aeroporto nell'ambito ferroviario o i centri intermodali nel Sud; progetti respinti perché assolutamente irregolari, quali la tratta ferroviaria di Piscinola-Aversa o l'inceneritore di Gioia Tauro, che si voleva realizzare senza aver pubblicato un regolare bando di gara e senza avere effettuato una valutazione di impatto ambientale; progetti che si sono arenati, quali la metropolitana di Catania o la linea Paternò-Adrano, i cui lavori si sono fermati per la presenza di una casa abusiva e di un collettore fognario inesistente sulle carte.

Sulla base delle esperienze passate e delle linee guida europee, l'Italia per l'attuale ciclo di programmazione ha allocato una notevole quantità di risorse per contribuire direttamente all'attuazione della rinnovata agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione: il 68 per cento delle risorse complessivamente a disposizione per l'obiettivo Convergenza e l'80 per cento di quelle destinate all'obiettivo Competitività regionale e occupazione.

Sulla base del Quadro strategico nazionale sono stati predisposti complessivamente 66 programmi operativi. Questi possono essere ripartiti, sulla base alle tematiche affrontate e ai soggetti istituzionali competenti, in: (1) programmi operativi nazionali (PON), gestiti da un'amministra-

zione centrale, per quei settori che presentano particolari esigenze di integrazione a livello nazionale; (2) programmi operativi regionali (POR) di natura multisettoriale, riferiti a singole regioni e gestiti dalle stesse amministrazioni regionali (per ciascuna regione esiste un POR FESR e un POR FSE); (3) programmi operativi interregionali (POIN), gestiti dalle regioni con la partecipazione delle amministrazioni centrali, che riguardano tematiche in cui risulta particolarmente efficace un'azione fortemente coordinata fra le regioni, in grado di cogliere economie di scala e di scopo nell'attuazione degli interventi.

Dal punto di vista dei tre obiettivi della politica di coesione 2007-2013, i programmi operativi possono essere suddivisi come segue. Per l'obiettivo Convergenza: 10 POR (5 FESR e 5 FSE) delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; 7 PON (5 FESR e 2 FSE); e 2 POIN in tema di «Attrattori culturali e turismo» e di «Energie rinnovabili e risparmio energetico». Per l'obiettivo Competitività: 32 POR (16 FESR e 16 FSE) delle restanti regioni e province autonome e il PON finanziato dal FSE relativo ad «Azioni di sistema». Nell'obiettivo Cooperazione territoriale sono ricompresi i 7 PO della cooperazione transfrontaliera, di cui 6 hanno come autorità di gestione una regione italiana, e i 7 PO della cooperazione transnazionale relativi allo Spazio alpino, l'Europa centrale, l'Europa sud-orientale, l'Adriatico, il Mediterraneo e la Tunisia. A ciò si aggiungono i 4 programmi operativi di cooperazione interregionale in cui è coinvolta l'Italia denominati Interreg IV, Espon, Urbact e Interact.

Antica Tipografia dal 1876 s.r.l. - ROMA -

Piazza delle Cinque Lune, 113 - 00186 Roma
Azienda certificata ISO 9001-14001

Finito di stampare
nel mese di febbraio 2010

Senato della Repubblica www.senato.it

Ultime indagini conoscitive pubblicate dal Senato

15. 12ª commissione permanente del Senato (igiene e sanità) Fenomeni di denatalità, gravidanza, parto e puerperio in Italia, Roma 2005
16. 12ª commissione permanente del Senato (igiene e sanità) Iniziative di prevenzione del tabagismo e del tumore al seno in Italia, Roma 2005
17. 6ª commissione permanente del Senato (finanze e tesoro) Aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all'allargamento dell'Unione Europea, Roma 2005
18. 11ª commissione permanente del Senato (lavoro, previdenza sociale) Condizione dei lavoratori anziani in Italia, Roma 2005
19. 12ª commissione permanente del Senato (igiene e sanità) Fenomeno dell'endometriosi come malattia sociale, Roma 2006
20. 14ª commissione permanente del Senato (politiche dell'Unione europea) L'attuazione degli obiettivi delineati dalla Strategia di Lisbona, Roma 2006
21. 7ª commissione permanente del Senato (istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport) Nuovi modelli organizzativi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, Roma 2006
22. 7ª commissione permanente del Senato (istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport) Norme sul coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, Roma 2006
23. 11ª commissione permanente del Senato (lavoro, previdenza sociale) Stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili, Roma 2006
24. 2ª commissione permanente del Senato (giustizia) Indagine conoscitiva sul fenomeno delle intercettazioni telefoniche, Roma 2007
25. 12ª commissione permanente del Senato (igiene e sanità) Esercizio della libera professione intramuraria, Roma 2008
26. 3ª commissione permanente del Senato (affari esteri, emigrazione) Indagine conoscitiva sulla politica della cooperazione allo sviluppo, Roma 2008
27. commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, Indagine conoscitiva sulle modalità di gestione e utilizzo dei dati dell'anagrafe tributaria, Roma 2008
28. 9ª commissione permanente del Senato (agricoltura e produzione agroalimentare) Indagine conoscitiva sulle prospettive di sviluppo dell'uso di biomasse e biocarburanti, Roma 2008
29. 6ª commissione permanente del Senato (finanze e tesoro) La crisi finanziaria internazionale e i suoi effetti sull'economia italiana, Roma 2009
30. commissioni permanenti del Senato 7ª (istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport) e 10ª (industria, commercio, turismo) Le ricerche italiane relative alla fusione nucleare, Roma 2009

euro 8,00