



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

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

**14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Politiche dell'Unione Europea)

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

24<sup>a</sup> 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. 3, 6, 12 e <i>passim</i>	* BARCA . . . . .	Pag. 3, 6, 21 e <i>passim</i>
CONTINI ( <i>PdL</i> ) . . . . .	20		
* DI GIOVAN PAOLO ( <i>PD</i> ) . . . . .	14, 24		
* MARINARO ( <i>PD</i> ) . . . . .	15		
POLI BORTONE ( <i>PdL</i> ) . . . . .	17		
SANTINI ( <i>PdL</i> ) . . . . .	13		
TOMASELLI ( <i>PD</i> ) . . . . .	18		

---

***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 annunciare 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 ottimizzano 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 primi 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.

Lascero' 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. Saro' 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 assegnatili.

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 contattati 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 regia 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 riguarda 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'ammmodernamento della Ferrovia Palermo-Catania-Messina, ma non un solo euro è stato speso per quella tratta. L'aggiuntività 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, ovvero sia 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.*