



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 2

*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**

28<sup>a</sup> 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. 3	* BARCA .....	Pag. 4, 8, 13 e <i>passim</i>
* - SANTINI .....	11, 12, 13 e <i>passim</i>		
* FLERES (PdL) .....	8, 11		
PITTONI (LNP) .....	12		

---

**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 stanziare. 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 stanziare 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 programmi 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 un 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 autograticante. 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.*





