



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 3

*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**

34<sup>a</sup> seduta (pomeridiana): mercoledì 25 febbraio 2009

Presidenza della presidente **BOLDI**

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

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 6, 10 e <i>passim</i>	* SOMMA . . . . .	Pag. 3, 5, 6 e <i>passim</i>
* DEL VECCHIO (PD) . . . . .	11		
* LUSI (PD) . . . . .	5, 10, 11		
PITTONI (LNP) . . . . .	10		
SANTINI (PdL) . . . . .	9, 10		

---

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

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

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

*I lavori hanno inizio alle ore 14,15.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRESIDENTE. Sì, da parte del dottor Barca.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

PRESIDENTE. Il professor Somma stava rispondendo.

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

SOMMA. No, sono altri.

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

SOMMA. Sì, i tematici.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*I lavori terminano alle ore 15,30.*