



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

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

14^a COMMISSIONE PERMANENTE (Politiche dell'Unione Europea)

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

49^a seduta: mercoledì 17 giugno 2009

Presidenza del vice presidente SANTINI

I N D I C E**Audizione del coordinatore dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale
per gli affari comunitari europei (CIACE), Massimo Gaiani**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 13 e <i>passim</i>	GAIANI	Pag. 3, 12, 14
* DEL VECCHIO (PD)	10, 13, 14		
FONTANA (PD)	10		
PITTONI (LNP)	11		

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

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

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, coordinatore dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE).

I lavori hanno inizio alle ore 13,25.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del coordinatore dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), Massimo Gaiani

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, sospesa nella seduta del 19 maggio 2009.

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

Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È prevista oggi l'audizione del Coordinatore dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), ministro plenipotenziario Massimo Gaiani.

Saluto e ringrazio il nostro ospite per la sua disponibilità a partecipare ai nostri lavori.

Ringrazio inoltre tutti i presenti, in particolare la senatrice Fontana, correlatrice con me dell'indagine conoscitiva in titolo.

Il ministro plenipotenziario Gaiani è consulente del ministro per le politiche europee Ronchi e uomo di grande esperienza: gli abbiamo chiesto di mettere tale sua esperienza al servizio dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo sui fondi comunitari.

Cedo dunque subito la parola al nostro ospite.

GAIANI. Ringrazio la Commissione per questo invito. È per me un grande onore poter fornire un contributo all'indagine conoscitiva che essa sta compiendo sull'utilizzo dei fondi comunitari.

Ho analizzato con attenzione gli obiettivi dell'indagine stessa e gli interventi di coloro che mi hanno preceduto: ho rilevato che la maggior parte di essi si sono concentrati sui fondi strutturali, cioè su quei fondi che sono preassegnati all'Italia e che possono essere in un certo senso dirottati verso altri Paesi solo in caso di gravi ritardi nel loro utilizzo. Vorrei invece affrontare questo tema da una prospettiva leggermente diversa e fornire alla Commissione ulteriori elementi di informazione.

Come sapete, i finanziamenti comunitari si dividono in due grandi categorie: quelli a gestione indiretta, ossia mediata attraverso autorità nazionali, e quelli a gestione diretta, ossia gestiti direttamente dalle direzioni generali della Commissione europea, senza intermediazioni di autorità nazionali o locali e secondo criteri competitivi, quindi con una partecipazione aperta ad attori di tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda la prima categoria, nella quale rientrano ovviamente i fondi strutturali, ma anche buona parte della politica agricola, in particolare i fondi per lo sviluppo rurale, le precedenti audizioni hanno affrontato temi quali la sostenibilità degli interventi e l'analisi dell'impatto di questi finanziamenti sullo sviluppo del nostro Paese, anche alla luce delle particolari caratteristiche del nostro sistema, che presenta un forte decentramento verso i poteri locali.

Mi concentrerei, invece, sulla parte dei finanziamenti comunitari a gestione diretta. Ciò in considerazione, da un lato, del peculiare sistema di *governance* che contraddistingue questi finanziamenti e, dall'altro, di quella che ritengo sarà l'evoluzione delle prospettive finanziarie e della struttura del bilancio allo scadere dell'attuale periodo di programmazione. Credo si possa sostenere che i fondi a gestione diretta, sebbene meno rilevanti (rappresentano all'incirca il 10 per cento del bilancio complessivo), stanno assumendo un carattere sempre più strategico in un mondo ormai globalizzato e caratterizzato da una crescente concorrenza tra i sistemi produttivi dei vari Paesi. Occorre infatti rilevare che questi fondi spesso rappresentano uno *starter*, una specie di volano che poi viene seguito da ulteriori finanziamenti sia di carattere internazionale, sia di carattere privato. Proprio in quest'ottica, il ministro Ronchi ha chiesto alle strutture del Dipartimento per le politiche comunitarie un approfondimento su questi temi, anche alla luce di una richiesta che era stata avanzata o, meglio, di una sorta di allarme che era stato lanciato dal ministro Frattini sui ritorni soprattutto per quanto riguarda i fondi assegnati ai Paesi terzi, nel complesso della cooperazione internazionale.

Vorrei brevemente premettere un quadro complessivo sull'andamento dei flussi finanziari da e verso l'Europa, con riferimento al nostro Paese e agli altri principali *partners*. Com'è noto, l'Italia è un contribuente netto del bilancio comunitario: con riferimento al bilancio 2007 (sono gli ultimi dati consolidati per tutti i Paesi), l'Italia ha un saldo negativo di circa 2 miliardi. L'Italia occupa il terzo posto nella scala dei maggiori contribuenti netti e certamente i ritorni per il nostro Paese non compensano l'apporto che dà al bilancio dell'Unione, ma tale situazione non riguarda solo l'Italia. La maggior parte dei vecchi Stati membri, con esclusione di quelli che beneficiano in maniera veramente sostanziale dei fondi strutturali (Grecia, Spagna e Portogallo), è caratterizzata da saldi negativi, talvolta in misura ancor più importante dell'Italia: la Germania con oltre 7 miliardi di euro, il Regno Unito con 4 miliardi di euro, la Francia con 3 miliardi di euro, i Paesi Bassi con quasi 3 miliardi di euro. Sono invece tutti in attivo i Paesi di nuova adesione, a partire dalla Polonia, che ha un bilancio attivo di circa 5 miliardi di euro.

Tale squilibrio è causato essenzialmente dal modo in cui i vari Stati membri attingono alle due principali voci del bilancio comunitario: la politica di coesione e la politica agricola. Tale impostazione del bilancio, fortemente incentrata su queste due principali voci, ovviamente è oggetto di discussione, per cui, con lo scadere delle attuali prospettive finanziarie, probabilmente si andrà ad una revisione generale del bilancio.

Molti lamentano in particolare che il bilancio non rispecchi le priorità strategiche complessive dell'Unione europea: se guardiamo alla politica agricola e ai fondi strutturali, soprattutto i Paesi nordici e anglosassoni sostengono che la politica strutturale debba rappresentare un trasferimento di fondi dai Paesi veramente più ricchi a quelli che hanno nel loro complesso problemi di sviluppo rilevanti. Com'è ovvio, si mette l'accento su una serie di politiche complessive che non beneficiano adesso di adeguati finanziamenti, come soprattutto la competitività del sistema complessivo dell'Unione europea, ma anche su altri temi (quali l'immigrazione, i cambiamenti climatici, la sicurezza, l'approvvigionamento energetico e la politica di vicinato). Tutto questo sarà oggetto di una profonda e certamente difficile discussione in occasione delle prossime prospettive finanziarie.

Senza che sia minimamente possibile prevedere ciò che succederà, credo si possa ragionevolmente pensare che ci sarà un rafforzamento dell'importanza dei fondi a gestione diretta, mentre complessivamente diminuirà quella degli altri, a gestione indiretta.

Fino a qualche tempo fa, facendo riferimento a questo 10 per cento che nel bilancio complessivo dei fondi comunitari occupano quelli a gestione diretta, era molto complesso acquisire dati e informazioni sulla loro gestione e distribuzione. La gestione era parcellizzata nelle varie direzioni generali della Commissione europea e veniva seguita, anche da parte nostra, da una serie di amministrazioni nazionali competenti. Come avviene invece nel caso dei fondi strutturali, mancava uno strumento di monitoraggio nazionale simile a quello dei fondi strutturali (di cui vi hanno già parlato ampiamente nelle loro audizioni, ad esempio, sia il dottor Barca, sia la dottoressa Amadori), elemento che certamente consente di avere una visione complessiva della questione.

La Commissione europea sembra avere avvertito negli ultimi tempi l'esigenza di una maggior trasparenza e divulgazione dei dati relativi a questo tipo di finanziamenti. A partire da quest'anno, ha pertanto istituito un *database* – per ora considerato ancora a livello sperimentale – accessibile via Internet, dove si possono trovare i dati su tutti i beneficiari dei fondi a gestione diretta. L'interrogazione di questo *database* può essere fatta sotto diverse chiavi (quali il beneficiario, il programma, la linea di bilancio o il Paese dove si trova il beneficiario stesso), per cui esso rappresenta una fonte d'informazione estremamente complessa, sulla quale stiamo lavorando da qualche tempo, ed uno strumento nuovo, sul quale quindi non abbiamo ancora elementi veramente definitivi (anche perché si riferisce ad un solo anno, il 2007, l'unico finora caricato). La logica sottostante a tale iniziativa della Commissione va nello stesso senso di questa

indagine, ovvero cercare di avere maggiori indicazioni sulla qualità della spesa e contribuire a migliorare la trasparenza delle procedure.

Da una prima analisi basata su questi dati – che, lo ripeto, sono ancora parziali, perché non abbiamo una serie storica – abbiamo rilevato elementi che non si discostano dalla percentuale dei ritorni sul bilancio complessivo.

Per il 2007, l'Italia ha visto assegnarsi in quota fondi diretti un totale di 737 milioni di euro, pari all'11,1 per cento degli stanziamenti complessivi, calcolando cioè quelli fatti a vantaggio dei Paesi dell'Unione europea, perché parte di questi fondi va anche a Paesi terzi, quindi abbiamo depurato questo dato, che se ne discostava; mentre, per quanto riguarda i fondi strutturali, praticamente tutto viene indirizzato all'interno dell'Unione europea.

Siamo collocati al quarto posto e anche in questo caso ci troviamo in una situazione di squilibrio, perché abbiamo un 11 per cento di ritorni a fronte di un nostro contributo di circa oltre il 10 per cento (che è piuttosto simile a quanto si può vedere con riferimento all'insieme dei fondi complessivi). Anche in questo caso, l'Italia non si trova in una posizione isolata, perché la Germania, la Francia e il Regno Unito presentano percentuali di ritorni inferiori ai loro contributi di bilancio.

Da un'analisi complessiva, i nuovi Stati membri ricevono più di quanto contribuiscono, mentre quelli vecchi versano in una situazione opposta: fanno eccezione il Belgio (com'è abbastanza naturale che sia, perché, essendo sede delle principali istituzioni comunitarie, ovviamente è facilitato nei ritorni), l'Olanda, il Lussemburgo, i Paesi scandinavi, l'Austria e l'Irlanda.

Più nel dettaglio, da una lettura dei dati suddivisi per programmi emerge che l'Italia occupa una buona posizione nel settore della ricerca (con 453 milioni sul settimo programma quadro, pari al 13,8 per cento degli stanziamenti, quindi in linea con la nostra chiave di ripartizione); ottima in programmi strategici del settore dei trasporti, come il «Marco Polo», che è piccolo ma la nostra percentuale è molto alta; discreta per quanto concerne il programma quadro per la competitività e l'innovazione (con circa il 12,4 per cento, che corrisponde all'incirca al nostro contributo).

Decisamente insoddisfacente invece è la situazione per quanto riguarda i fondi per la gestione dei flussi migratori (con riferimento ai quali ci attestiamo attorno al 6 per cento), i programmi per i giovani (anche qui, ci troviamo attorno al 6 per cento) e nel settore della salute e protezione dei consumatori (con poco più del 6 per cento, anche in questo caso). Insoddisfacente è poi la situazione nel settore della cultura, dove invece, come superpotenza culturale, potremmo ambire a fare molto di più.

Al di là dei dati quantitativi, dalle prime analisi che abbiamo svolto, emerge che una delle caratterizzazioni della progettazione italiana è avere molti progetti di piccola taglia e solo un 20 per cento che supera i 5.000 euro: raramente l'Italia si pone in una posizione di Paese *leader* e in un

consorzio, quindi in genere siamo compartecipanti, ma senza detenere la *leadership*.

Ai fini dell'indagine che state svolgendo, ritengo rilevante esaminare i punti di forza e debolezza dell'Italia e la qualità dei nostri progetti, per capire cosa si può fare per cercare di migliorare le prestazioni del nostro Paese.

Credo che questa analisi sia sostanzialmente coincidente con quella svolta da altri intervenuti specificatamente per parlare dei fondi strutturali. Vorrei pertanto soffermarmi innanzi tutto sul valore aggiunto che deriva dalla partecipazione ai vari bandi emessi sui fondi tematici, per quanto riguarda gli effetti in termini sia di *capacity building* sia di vincoli esterni alla qualità della spesa.

Si può infatti chiaramente affermare che, dovendo utilizzare criteri molto stringenti sia in termini di efficacia, sia in termini di sostenibilità dei progetti, occorre un'analisi accurata da parte dei proponenti che può avere un effetto benefico anche sulla nostra stessa capacità nazionale di definizione e di scrematura dei progetti.

Lo stesso vale per la capacità dei soggetti proponenti di dotarsi di quelle conoscenze che consentono loro di partecipare a questi stessi progetti. I fondi a gestione diretta si possono distinguere fra le *call for proposals*, che sono dei bandi di gara piuttosto complessi, quelli che maggiormente interessano il nostro Paese, ed i *tenders*, che rappresentano forniture di servizio. Al fine di individuare gli elementi chiave per la determinazione nell'assegnazione delle sovvenzioni a seguito di *call for proposals*, che cioè determinano il successo o l'insuccesso di ciascun proponente, credo sia necessario non limitarsi all'ultimo anello della catena decisionale, ma guardare a tutte le fasi del ciclo del progetto. In questo senso assumono particolare importanza anche gli studi di fattibilità e di identificazione del progetto alla base della *call for proposals*. Il progetto non nasce in quel momento, ma ha una lunga storia alla quale si arriva per gradi.

Le stesse linee strategiche hanno un impatto sull'esito della selezione dei progetti: se si sceglie di privilegiare una determinata opzione tecnologica, si avranno poi ripercussioni a vantaggio di quei Paesi e di quelle aziende che sono particolarmente forti in quella tecnologia; se invece se ne sceglie un'altra e quindi si imbocca un indirizzo strategico diverso, i risultati sono molto diversi.

Se si esamina il caso relativamente recente dei fondi assegnati dalla Commissione europea per contrastare la crisi, quello che veniva chiamato il «pacchetto dei 5 miliardi», che interessava la banda larga e l'introduzione delle nuove tecnologie in maniera capillare sul territorio, ma soprattutto i grossi progetti per le nuove tecnologie energetiche e i collegamenti sia di reti elettriche, sia di gasdotti, si riscontra che, scegliendo una tecnologia come il grande eolico, ovviamente si privilegiano quelle industrie che sono particolarmente performanti in quel settore ed una determinata area dell'Europa, specialmente se poi invece l'eolico *off shore*, che poteva interessare particolarmente l'Italia, non rientrava in quella parte.

Lo stesso accade se si dà una certa impostazione all'assegnazione dei fondi per i vari elettrodotti: tutto questo non nasce nell'ultima fase, ma va ricercato molto prima. Dobbiamo quindi rilevare che è particolarmente importante sviluppare le capacità di grande consulenza e che occorre seguire, in un'ottica strategica e di medio e lungo termine, tutte le scelte programmatiche che la Commissione europea compie, perché solo avendo le idee chiare fin dall'inizio si può influire sulle scelte finali.

Sarà quindi importantissima una buona circolazione delle informazioni, un'azione coesa a livello nazionale sia degli attori privati, sia di quelli pubblici e istituzionali. Il secondo elemento assai rilevante è la sinergia e la coerenza con i programmi nazionali, particolarmente in settori quali la ricerca, nei quali è necessario far crescere dei punti di forza a livello nazionale che poi possano competere a livello europeo: senza questo allevamento *in vitro* a livello nazionale, non si può in seguito competere in mare aperto, dove la concorrenza è molto forte. In questo senso è certamente molto positivo avere sintonizzato l'esercizio di programmazione economica e finanziaria nazionale con l'esercizio di Lisbona, con scelte coerenti fra i due esercizi.

Ultimo punto, che può sembrare minore ma che acquisisce invece un valore rilevante, è proprio la capacità di presentare i progetti e di scrivere le domande. Questi non vanno preparati all'ultimo momento e occorre che in essi sia chiaramente indicato da dove si parte e dove si vuole arrivare; non devono essere improvvisati soltanto perché c'è una *call for proposals*, ma bisogna dimostrare che il progetto si inserisce nell'ambito di un percorso ben definito, presentarlo in un quadro strategico più ampio e coerente con gli obiettivi finali di programma e che metta possibilmente in sinergia gli sforzi nazionali e spesso anche quelli del settore privato con quelli europei.

In conclusione, se da un lato il punto di forza dell'Italia è certamente nella massiccia partecipazione alle procedure di selezione lanciate dalla Commissione europea, dall'altro occorre lavorare di più sul coordinamento, sulla creazione di un *networking* e su una partecipazione attiva alle varie fasi di ciclo del progetto. Sotto questo aspetto, il nostro Paese certamente dovrà compiere degli sforzi ed investire anche sulla qualità della progettazione. Credo che il dato relativo, ad esempio, ai ritorni particolarmente alti per Paesi quali l'Olanda, il Belgio, ma anche per i Paesi nordici sia dovuto al fatto che quelli sono Paesi in genere molto forti nel settore della consulenza e quindi in tutta la fase preliminare che poi favorisce l'accoglimento dei progetti, perché ovviamente uno studio di fattibilità facilita la presentazione del progetto in un determinato senso e favorisce naturalmente quelle tecnologie che magari meglio conosce.

Al fine di migliorare la presenza italiana, bisognerebbe cercare innanzitutto di curare meglio la fase di programmazione dei fondi, attraverso una presenza attiva e propositiva degli attori nazionali sia a Bruxelles o, nel caso dei fondi spesi nei Paesi terzi, presso le delegazioni della Commissione nei Paesi interessati.

Un grosso sforzo va compiuto anche nella fase di identificazione dei progetti. La Commissione europea, infatti, esternalizza sempre più spesso gli studi di identificazione e di fattibilità di un determinato progetto prima di lanciare la relativa *call for proposals* ed essere presenti in quella fase è particolarmente importante. Tutto ciò presuppone un efficiente *network* di attori – istituzionali e privati – capace anche talvolta di investire in progetti non immediatamente remunerativi.

È importante anche investire sul coordinamento dell'intero ciclo decisionale; evitare la partecipazione in ordine sparso delle amministrazioni e cercare di massimizzare le poche risorse disponibili a livello nazionale concentrandole su alcuni obiettivi strategici, che devono essere concordati preventivamente e sui quali poi far convergere il sostegno di tutti gli attori nazionali; infine, favorire la circolazione delle buone prassi e la formazione specifica in vari settori sulle tecniche di progettazione che devono rispondere ai rigidi criteri di efficienza, sostenibilità ed efficacia.

È naturale investire sulle procedure autorizzative interne, perché è chiaro che spesso questi progetti non possono essere assegnati o approvati se non dispongono delle necessarie autorizzazioni in patria. E lì ovviamente spesso siamo fortemente carenti e necessitiamo di un processo autorizzativo particolarmente lungo.

Mi scuso per essermi dilungato, ma ho cercato di fornirvi una presentazione completa dell'analisi che abbiamo svolto su questo tipo di problematiche. Resto ovviamente a vostra disposizione per ogni domanda che vogliate rivolgermi.

PRESIDENTE. La ringrazio per la panoramica assai completa, anche sul piano pratico, che ci ha fornito, introducendoci in un ambito che finora non avevamo toccato in maniera così approfondita.

Prima di lasciare la parola ai senatori che vorranno porle dei quesiti, sarei molto curioso di capire cosa è cambiato nel panorama della gestione diretta dei programmi comunitari da quando furono concepiti (una quindicina di anni fa, più o meno, con grande entusiasmo e forse anche troppa enfasi) ad oggi. Alludo al fatto che inizialmente si diceva che vi sono quasi 800 programmi comunitari diversi, quindi il cittadino può accedere a tutto, purché sia informato su cosa c'è a disposizione e come potervi accedere.

La domanda che le rivolgo è la seguente: è meglio avere tanti programmi, polverizzati e particolarizzati, o filoni piuttosto regolamentati e generalizzati? Quei programmi polverizzati e particolareggiati contribuiscono effettivamente a fornire una migliore informazione al cittadino?

La mia seconda domanda riguarda la *partnership*, sempre enfatizzata all'inizio di questa esperienza, tra l'intervento comunitario, mai al di sopra del 30 o 40 per cento, il coinvolgimento degli Stati membri a livello di istituzioni pubbliche (Stato, Regioni, Province e Comuni) e la partecipazione del privato, direzione nella quale ultimamente si spinge con molta energia. È ancora diffusa questa idea che il privato sia fondamentale per la gestione di tali fondi?

Un aspetto importante che è stato sottolineato è che oggi esiste un *database* per conoscere bene le caratteristiche e gli utilizzatori dei programmi ed avere quindi la possibilità di accedere a *partnership* con altri Paesi e cittadini europei. Vorrei sapere in quale misura l'informatizzazione anche dei percorsi possa aiutare a compiere passi ulteriori.

DEL VECCHIO (PD). Signor Presidente, anch'io desidero formulare un sentito ringraziamento al dottor Gaiani. La sua esposizione è stata molto interessante e ci ha illustrato prospettive su un settore che finora personalmente avevo conosciuto in forma molto modesta.

La gestione diretta da parte della UE dei fondi comunitari è assai interessante, perché, in relazione a quanto ci ha detto, nel futuro probabilmente incrementerà le sue possibilità di intervento, per cui l'attuale percentuale di gestione dei suddetti fondi (10 per cento) fondi potrebbe naturalmente innalzarsi.

Ho compreso la sua approfondita spiegazione su come sia difficile intervenire nella gestione diretta dei fondi e come, purtroppo, alcuni Paesi (per tradizione, impostazione, organizzazione, partecipazione e conoscenza) riescano molto spesso ad indirizzare più di altri le decisioni assunte per la gestione diretta.

In particolare, mi sembra determinante la definizione delle linee strategiche considerato che, quando la Comunità europea le sceglie, chi non si trova in sintonia con esse purtroppo viene escluso dai benefici della gestione diretta. Ciò è motivo di preoccupazione, perché, pur creando – come lei ci ha indicato e consigliato – una serie di attori propositivi che intervengono, se poi sotto l'aspetto politico le linee strategiche non tengono conto delle esigenze nazionali, purtroppo si rimane esclusi – almeno in buona parte – dalle decisioni importanti.

I suoi consigli e le sue osservazioni sono stati importanti. Conseguentemente, le chiedo come possiamo riuscire ad imporre nella definizione di queste linee strategiche qualcosa che risponda anche alle esigenze del nostro Paese.

FONTANA (PD). Signor Presidente, anch'io ringrazio il dottor Gaiani per l'esauritiva relazione che ha svolto, con la quale ha toccato un aspetto che ci ha fornito anche una panoramica diversa delle audizioni precedentemente svolte e che ci ha consentito di osservare con uno sguardo più ampio la materia, prendendo in considerazione le altre questioni che riguardano in particolare i fondi a gestione diretta. Di questo pertanto lo ringrazio di cuore, perché ci ha dato la possibilità di affrontare anche questo tema.

Vi sono aspetti che accomunano le considerazioni formulate nelle audizioni precedenti con la sua relazione, in particolare nelle proposte finali, che stanno nei segnali della nostra difficoltà a concentrarci su obiettivi strategici e ad avere una presenza attiva nella fase di programmazione dei fondi. Questo aspetto rientra nel discorso della nostra scarsa cultura europea, su cui potremmo intrattenerci tutto il pomeriggio, che ovvia-

mente incide anche su queste tematiche. Da non sottovalutare poi è l'importanza della capacità di presentare e seguire i progetti, investendo – come lei ha ricordato – sulla qualità della progettazione, in merito alla quale ci ha dato spunti importanti.

Un altro aspetto importante da rilevare, come già hanno ricordato i senatori che mi hanno preceduto, sta nel fatto che, benché i fondi comunitari a gestione diretta siano meno rilevanti dal punto di vista quantitativo, evidentemente la tendenza e la necessità di investire in settori strategici per l'Europa, quindi per l'Italia, ci pone nella condizione di dover affrontare in modo molto significativo questo tema.

La prima domanda che intendevo rivolgerle l'ha già formulata il senatore Santini, per cui non la ripeto, ma mi limiterò a ricordarle che era incentrata sulla questione del decentramento, della parcellizzazione e della frammentazione anche per quanto riguarda i fondi a gestione indiretta: vorremmo capire qualcosa in più su questo dato, che accomuna ugualmente le varie audizioni svolte, nelle quali è stato messo tra i punti di debolezza.

Vorrei porle quindi due domande, la prima delle quali in merito al *database* sperimentale, disponibile da quest'anno, di cui lei ha parlato. Mi pare che questo sia uno strumento importante per studiare tale fenomeno, anche se chiaramente non ci possono essere ancora elementi chiari, trasparenti e definiti che diano un quadro d'insieme che ci permetta di capirlo a fondo. Le percentuali che lei ha già evidenziato, però, particolarmente basse per settori come la cultura e i giovani, fanno già comprendere quali sono gli obiettivi su cui si andrà a puntare.

Vorrei sapere se da questi primi dati lei è già nella condizione di dirci qual è la suddivisione dei soggetti proponenti fra pubblici, privati, università ed altri soggetti, e soprattutto quali sono gli autori delle proposte. La seconda domanda che vorrei porle riguarda la percentuale di insuccesso delle domande, anche in riferimento a quanto lei ha detto sulla necessità di investire sulla qualità della progettazione, anche se sicuramente è necessario allargare e far circolare le informazioni.

Vorrei inoltre sapere se ci sono già dei dati sulle aree del Paese che maggiormente richiedono tali fondi a gestione diretta.

PITTONI (*LNP*). Mi hanno ovviamente colpito i dati che lei stesso, dottor Gaiani, ha definito insoddisfacenti, relativi ai fondi per la gestione dei flussi migratori (4 milioni di euro su 67 milioni, pari al solo 5,9 per cento dei fondi); ai programmi per i giovani (6,6 milioni di euro su 113, pari al 5,9 per cento dei fondi); ai programmi nel settore salute e protezione del consumatore (4 milioni su 64, pari al 6,6 per cento dei fondi). Successivamente ha fornito varie indicazioni, che cito: «Sarà quindi importante una buona circolazione delle informazioni, un'azione coesa a livello nazionale, sia degli attori privati che di quelli pubblici istituzionali».

Come ultimo punto, ma non di minore importanza, aggiunge che occorre insegnare come si scrivono i progetti, che questi non devono essere preparati all'ultimo momento e che occorre che in essi sia chiaramente in-

dicato da dove partiamo e dove vogliamo arrivare. Vorrei sapere se sono veramente solo questi i termini del problema, se cioè affrontando la questione nella maniera da lei sottolineata si possa arrivare al risultato o se vi siano ulteriori aspetti sui quali noi possiamo eventualmente intervenire.

Ricollegandomi poi a quanto detto dalla senatrice Fontana, sarebbe importante avere dei dati sulla ripartizione per aree geografiche della allocazione dei suddetti fondi.

GAIANI. Non sono in grado di fornire risposte a tutti gli interrogativi che sono stati posti, anche perché di recente, su richiesta del ministro Ronchi, abbiamo avviato questa analisi trasversale che ci porterà poi a confrontarci anche con le amministrazioni di settore di volta in volta interessate. Per il momento, pertanto, sono in grado di fornire soltanto alcune risposte parziali, riservandomi di far pervenire tutte le altre a questa Commissione una volta che questo studio sarà arrivato ad una fase più avanzata.

In merito alla domanda posta dal Presidente sui cambiamenti che sono intervenuti in questi anni, occorre innanzi tutto evidenziare che l'Unione europea ha progressivamente allargato la propria sfera di competenza e interviene ormai in una miriade di aree: vi sono 40 direzioni generali e non vi è settore che non sia, da un lato, regolamentato e che, dall'altro, non veda programmi operativi.

Essendomi occupato di fondi strutturali dieci anni fa nel negoziato sui fondi strutturali per il periodo di programmazione dal 1993 al 1999, ho sempre avuto l'impressione che la parcellizzazione degli interventi rispondesse più ad una logica, per così dire, del fare pur di fare (ogni funzionario vuol vedere realizzato il proprio programma) che a quella di una reale efficienza.

Ritengo che proprio quello che è avvenuto in Italia sia emblematico di come la parcellizzazione non sia stata positiva. Mettendo a confronto l'esperienza spagnola con quella italiana, si può vedere come la Spagna abbia puntato tutto su pochi programmi fondamentali (ferrovie, strade, ospedali), mentre in Italia, anche seguendo indicazioni forti da parte della Commissione europea, che in questo ha avuto una certa responsabilità, ci si è dispersi in una miriade di progetti a pioggia.

Mi esprimo a titolo squisitamente personale, ma ritengo che la miriade di interventi non si sposi bene con l'efficacia, perché le risorse sono tutto sommato limitate, anche se apparentemente rilevanti, e il bilancio comunitario complessivo è intorno all'1 per cento della ricchezza nazionale: più ci si allarga in una miriade di piccoli progetti, più si perde in efficienza. Se si deve intervenire a livello europeo, occorre concentrarsi sui grandi progetti strategici come le reti e l'alta tecnologia, per i quali sono proprio i finanziamenti molto rilevanti e massicci a fare la differenza, mentre è meglio lasciare che i progetti più piccoli siano realizzati addirittura a livello locale, anche nel rispetto del principio della sussidiarietà.

Per quanto riguarda la *partnership*, mentre sui programmi a gestione indiretta il cofinanziamento è obbligatorio, altrettanto non può dirsi, almeno dal punto di vista regolamentare, per i fondi a gestione diretta, ma certamente si prediligono le aree dove c'è anche un finanziamento nazionale, che non è obbligatorio ma che aiuta moltissimo, soprattutto se c'è anche un forte coinvolgimento diretto del settore privato. Le iniziative tecnologiche, ad esempio, rispondono proprio a quella logica di mettere possibilmente insieme settori della ricerca (università, centri di studio), settori industriali e in genere anche interlocutori istituzionali che siano di livello nazionale o europeo: i grandi successi si ottengono laddove si realizza questo forte connubio. Ne consegue che la mia risposta è assolutamente positiva: pur non essendo obbligatorio sulla carta, è un fattore determinante per il successo delle iniziative.

Il *database* di cui ho parlato è certamente uno strumento valido che credo sarà utile mantenere, addirittura allargandone lo scopo, specialmente quando ci darà, con il tempo, maggiori elementi.

Come diceva il senatore Del Vecchio, certamente le linee strategiche sono importanti. Credo che fin dall'inizio e di fronte ad ogni proposta, ad ogni grosso problema, si debba riuscire a fare un'analisi accurata a livello nazionale per individuare gli interessi italiani. Questo non è sempre semplice, soprattutto in un Paese complesso come l'Italia, che ha caratteristiche variegate, avendo una vocazione al contempo agricola, turistica e industriale, oltre ad un forte dualismo tra Sud e Nord, dove pertanto non è semplice definire l'interesse nazionale e poi farlo valere a livello europeo.

Quando si hanno le idee chiare e queste si esprimono con convinzione, alla fine anche a livello europeo si incontra una discreta disponibilità all'ascolto.

DEL VECCHIO (PD). Signor Presidente comprendo perfettamente anche quanto ha detto il collega Pittoni su questo argomento molto importante. Ma mi chiedo come si possa ritenere che, in questo momento, per l'Europa la gestione dei flussi migratori non sia un obiettivo strategico. Ciò vuol dire avere una visione diversa da quella che hanno i Paesi come l'Italia, la Spagna e la Grecia, che invece sono coinvolti in questo tipo di problematica. Come si fa a dire che la cultura non deve essere un obiettivo strategico per l'Europa? Vuol dire che c'è una visione politica diversa da quella che possono avere Paesi come il nostro.

Naturalmente rivolgo queste considerazioni a me stesso, per rappresentare come sia difficile intervenire: se in sede europea cerchiamo di dimostrare che per noi il problema dei flussi migratori è importantissimo, ma non incontriamo comprensione, evidentemente i nostri sforzi sono vani.

PRESIDENTE. Mi permetto allora di aggiungere un dubbio a queste considerazioni: come funzionano queste linee strategiche? Deve essere l'Europa ad indicarle agli Stati membri, che poi vi si adeguano, preparan-

dosi e adattandovi i loro programmi nazionali, o deve prima verificare cosa vogliono gli Stati membri?

DEL VECCHIO (*PD*). Credo che debba essere così, signor Presidente.

GAIANI. L'Europa siamo noi stessi, per cui tutti i Paesi insieme, nella logica di un dialogo certamente molto complesso, contribuiscono a definire queste linee strategiche: ecco qual'è il meccanismo.

Ora, il caso riportato dal senatore Del Vecchio, relativo all'immigrazione, è certamente emblematico. Ovviamente, non voglio anticipare quanto molto più autorevolmente vi dirà il ministro degli affari esteri Frattini, ma l'Italia proprio in questi giorni, al Consiglio europeo, ha insistito con forza perché si ponga maggiormente l'accento sul problema costituito dal fenomeno dell'immigrazione.

D'altra parte, dobbiamo anche aggiungere che questo è un settore relativamente recente, in cui l'Europa è nuova, mentre in altri essa è un attore importante da quarant'anni: proprio sotto l'impulso dell'allora commissario Frattini si è data una politica in questo settore e il patto per l'immigrazione voluto dai francesi, durante la loro Presidenza, è un primo grande passo in questo senso. Dobbiamo anche vedere l'Europa come un'entità che va avanti, che in alcuni settori sta attraversando una fase più avanzata, in altri meno.

Del resto, se andiamo a vedere la nostra partecipazione finora, il fenomeno dei flussi migratori non va più visto in un'ottica terrestre, con grande enfasi rispetto alle frontiere dell'Est: adesso è ovvio che abbiamo messo fortemente l'accento sul problema del Mediterraneo, di cui si discuterà certamente, come faranno i capi di Stato e di Governo.

Non è semplice farsi ascoltare, ma quando si parla con forte convinzione, come si sta facendo adesso, i risultati arrivano: è un'operazione difficile e complessa, ma secondo me non impossibile, anche se comporta un grandissimo lavoro, che richiede capacità d'azione da parte di tutta la pubblica amministrazione.

Ritengo molto importante anche l'intervento dei Parlamenti e, in questo senso, l'introduzione di queste novità: gli atti d'indirizzo che il Senato e la Camera stanno realizzando faranno ancora di più (anche in attuazione delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona) e saranno certamente molto positivi come forte ausilio per la pubblica amministrazione a negoziare, la quale – se è forte del parere e dell'indirizzo del proprio Parlamento – diventa enormemente più efficiente e capace di incidere sul processo decisionale.

Concludo rispondendo alle due domande più specifiche della senatrice Fontana: stiamo lavorando sull'analisi di questo *database*, ma il problema è che esso ci dà le indicazioni su coloro che si sono aggiudicati i progetti, non su quelli che li hanno presentati, che è un dato molto più complesso, che però sarebbe assai utile. Stiamo lavorando per capire quali sono i proponenti che hanno avuto successo: su questo punto, cercheremo

di svolgere analisi più precise, anche in un'ottica territoriale, ma è un aspetto sul quale, ripeto, stiamo lavorando. Purtroppo, questo *database* non ci rivela chi invece ha presentato un progetto ma non ha avuto successo. Credo ci sia da fare un grande lavoro, che ci proponiamo di compiere, anche se certamente richiederà del tempo.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro plenipotenziario Gaiani, che ci riserviamo di invitare nuovamente in una fase successiva della indagine conoscitiva che stiamo svolgendo, quando altri dubbi affioreranno sicuramente. Ad esempio, non abbiamo parlato di procedure autorizzative interne, che sono importanti, perché spesso i progetti risultano abortiti nel Paese membro ancor prima di arrivare alla Commissione europea.

Ringrazio anche i colleghi che hanno partecipato ai nostri lavori.

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

I lavori terminano alle ore 14,20.

