



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

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**

44^a seduta (pomeridiana): mercoledì 13 maggio 2009

Presidenza della presidente **BOLDI**

I N D I C E**Audizione del direttore generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari del Ministero dello sviluppo economico, Sabina De Luca**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 14 e <i>passim</i>	* DE LUCA	Pag. 3, 11, 15 e <i>passim</i>
* CONTINI (PdL)	17		
* DEL VECCHIO (PD)	9		
* MARINARO (PD)	10		
* SPADONI URBANI (PdL)	14		

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

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

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

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,20.

