



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 13

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**

53^a seduta: mercoledì 8 luglio 2009

Presidenza del presidente **BOLDI**

I N D I C E**Audizione del Dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della regione Calabria Marinella Marino**

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 14 e <i>passim</i>	* MARINO	Pag. 3, 11, 15 e <i>passim</i>
* D'AMBROSIO LETTIERI (PdL)	16		
FONTANA (PD)	8		
* MARINARO (PD)	14, 17		
NESSA (PdL)	9		
PITTONI (LNP)	6		
SANTINI (PdL)	7		
* SOLIANI (PD)	9		

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-IO SUD: Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della regione Calabria, Marinella Marino.

I lavori hanno inizio alle ore 13,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e Autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della regione Calabria Marinella Marino

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 di ieri.

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.

Do il benvenuto alla dottoressa Marinella Marino, dirigente generale del Dipartimento lavoro e formazione professionale e autorità di gestione del POR FSE 2007-2013 della Regione Calabria, cui cedo la parola.

MARINO. Signora Presidente, ringrazio lei e tutti i membri della Commissione. Come ha anticipato, dal 2005 ho assunto l'incarico presso la Regione Calabria e gestisco l'autorità di gestione del POR 2000-2006. Tale programma, sotto il profilo della spesa, è terminato il 30 giugno di quest'anno e, dal punto di vista amministrativo, chiuderà a settembre del 2010. Ho incentrato le considerazioni principali sull'utilizzo e i profili di controllo dei fondi comunitari in Calabria soprattutto sul periodo 2000-2006, trattandosi di un programma giunto a conclusione e sul quale vi è stato un impegno notevole da parte dell'amministrazione regionale, almeno dal 2005 ad oggi.

Il programma relativo al POR Calabria 2000-2006 è stato tra i più monitorati d'Italia ed è stato sottoposto a controlli a tutti i livelli: da parte della Corte dei conti europea, dell'OLAF e della magistratura. Siamo stati al centro di inchieste importanti che hanno avuto rilevanza sia nazionale che europea. L'attenzione di tutti gli organismi di controllo sul POR Calabria è stata davvero altissima. Questo elemento sicuramente è valso anche da stimolo per riflettere sin da subito sulle condizioni di attuazione del

programma e sul perché fosse così difficile in una Regione come la Calabria dar luogo ad un'attuazione efficace ed efficiente della programmazione comunitaria.

I problemi che abbiamo riscontrato nel 2005 riguardavano una spesa piuttosto lenta e problematica, l'insoddisfazione generale espressa dagli utenti che avrebbero dovuto beneficiare dei fondi comunitari e un partenariato che lamentava difficili condizioni di attuazione. Pertanto, i primi interventi hanno tentato di ovviare alla debolezza del presidio del programma. Infatti, al di là del difficile andamento di alcuni aspetti, fattore abbastanza fisiologico dato che non tutte le misure di un programma si realizzano con successo, la maggiore criticità che abbiamo riscontrato sul POR derivava proprio da un debole presidio. L'Unione Europea ha immaginato tre tipologie di presidio sui programmi: l'autorità di gestione, l'autorità di pagamento e l'autorità di controllo. Si è lavorato cercando di rafforzare queste tre strutture perché potessero collaborare e coordinare meglio le loro attività.

Il primo intervento resosi necessario è stato rispondere alle numerosissime richieste dei vari organi di controllo e della stessa Commissione europea, alle quali per molto tempo non si era fornita alcuna risposta, e iniziare a dar conto del perché della lentezza della spesa e di alcune criticità che erano state evidenziate dagli stessi organi di controllo. Oltre alle tre strutture poste a presidio del programma, è stata rafforzata anche tutta l'attività di monitoraggio, ricorrendo ad una migliore organizzazione dei dipartimenti e richiedendo un impegno maggiore sotto il profilo dei controlli di primo e secondo livello e relativi *follow up*. Infine, abbiamo istituito, mediante gara europea, un servizio di assistenza tecnica esterna che aiutasse la Regione a rafforzare e implementare il numero dei progetti da sottoporre al controllo.

Quella del controllo è stata una sorta di ossessione nella gestione del programma, proprio perché era l'aspetto che rivelava maggiori debolezze. Ciò ha permesso di far luce su un'amministrazione regionale in ritardo di sviluppo, in primo luogo perché non organizzata in maniera adeguatamente sistematica e con una chiara assegnazione di ruoli e responsabilità, ma anche con difficoltà ad apprendere e che non ha ancora ben sedimentato le regole della pubblica amministrazione.

Quando si gestiscono programmi di questo tipo in Regioni difficili come la Calabria, è necessario non distrarre mai l'attenzione, non dare mai nulla per scontato e sorvegliare da vicino le attività giorno dopo giorno. In una Regione come la Calabria non si può ancora innestare il pilota automatico. La prima sensazione che si ha è che bisogna fare in modo che gli uffici competenti e responsabili della gestione dei fondi comunitari siano costantemente tenuti sotto sorveglianza e accompagnati. Devono poter contare su un punto di riferimento forte cui rivolgersi per tutte le problematiche inerenti all'attuazione dei programmi, dalla pubblicazione dei bandi alla gestione delle operazioni, fino alla chiusura finale. È importante che un'amministrazione si senta ben coordinata e seguita.

Questa struttura capillare, tesa ad assicurare a tutti i dipartimenti un affiancamento continuo, è uno dei fattori, a mio avviso, che ha consentito alla Regione, sia pur con gradualità e tuttavia con sistematicità, di recuperare i ritardi accumulati e spendere tutte le risorse che erano state assegnate. Oggi possiamo affermare che il programma ha registrato il cento per cento di utilizzazione dei fondi strutturali. Non è possibile fornire i dati conclusivi, perché non sono ancora terminate le certificazioni, ma il monitoraggio che è stato fatto ci tranquillizza su questo dato, anche per quanto riguarda il più problematico dei quattro fondi: il Fondo sociale europeo. Tale Fondo, a causa dei controlli della Commissione europea, ha subito una decertificazione importante, vale a dire che è stato necessario togliere dalla domanda di pagamento un volume di investimenti pari a 196 milioni di euro di solo contributo comunitario. Nonostante questa decertificazione, si è riusciti ugualmente a promuovere bandi e a spendere tutte le risorse del Fondo sociale. Tali risorse sono state assegnate grazie all'ottimo andamento di alcuni bandi, tra cui in particolare quello che ha riguardato la concessione di *bonus* assunzionali alle imprese, che ha avuto ampia risposta dal territorio con un assorbimento notevole dei fondi, e ad una ripresa dell'organizzazione regionale, che ha reso i propri uffici maggiormente rispondenti ed efficienti.

Cosa è successo sul Fondo sociale? Vorrei qui evidenziare che sul Fondo sociale si è accanito il controllo della Commissione europea. Vi sono infatti due tipi di controllo, di cui uno aiuta molto l'amministrazione, laddove suggerisce il percorso da fare e aiuta l'amministrazione a fare meglio. In tal senso, sono contenta che vi siano molti controlli, perché grazie ad essi chi gestisce può dire: «si fa così, perché siamo controllati». Ma laddove il controllo è finalizzato unicamente a mettere in evidenza gli errori dell'amministrazione o a voler ricercare a tutti i costi irregolarità o illegittimità che non vi sono, allora quel controllo è, a mio avviso, fine a se stesso.

I primi funzionari europei venuti a controllare i documenti, soprattutto se provenienti dall'estero, hanno rilevato con stupore che siamo persone normali: pensavano, alcuni di loro, che fossimo anche fatti diversamente! Non so cosa immaginassero della Calabria, ma hanno visto uffici e persone normali, che sanno discutere dei fascicoli e spesso suggeriscono al controllore, che venendo da fuori non conosce bene l'intera problematica, quali sono gli aspetti della pratica più delicati da verificare. Anzitutto, quindi, è stato necessario far capire al «controllore» che si trovava di fronte ad una amministrazione normale.

Sul Fondo sociale l'accanimento ha riguardato il fatto che la Regione, nel 2005, trovandosi di fronte al rischio di un disimpegno automatico notevole, perché in quattro anni di attività erano stati spesi soltanto 90 milioni di euro su 606 programmati, ha fatto massiccio ricorso ai cosiddetti progetti coerenti, vale a dire i progetti finanziati con altre fonti di finanziamento. Come ben sapete, il ricorso ai progetti coerenti è diffuso in tutte le amministrazioni, sia nazionali che regionali, ma nel caso della Calabria ha suscitato particolare allarme, producendo un lungo contenzioso che alla

fine, *obtorto collo*, ha costretto la Regione a decertificare le risorse espresse nella domanda di pagamento, avendo la Commissione europea bloccato i flussi finanziari in Calabria dal gennaio 2006 ad oggi senza adottare decisioni comunitarie, in maniera assolutamente incongrua e senza ascoltare le controdeduzioni della Regione. Tutto ciò nonostante i progetti coerenti inseriti nella domanda di pagamento non fossero illegittimi: essi sono stati controllati e i controllori hanno visto che i progetti esistevano e le persone aiutate lavoravano. Il solo fatto che fossero progetti coerenti e sembrassero una scorciatoia per non realizzare la cosiddetta spesa nuova ha portato a questo difficile contenzioso, che comunque si è chiuso e fortunatamente siamo riusciti, con i bandi del 2008, a spendere le risorse assegnate per cui oggi vi è il pieno utilizzo e assorbimento del Fondo sociale.

Quali sono le lezioni che traiamo per la programmazione 2007-2013? Intanto, mantenere sempre questa forte vigilanza; poi, decongestionare la gestione: vale a dire che l'amministrazione regionale deve gestire il meno possibile direttamente ed essere invece più pronta e preparata nel coordinamento, nella sorveglianza e nella valutazione. Occorre far sì che vi siano altri soggetti sul territorio che gestiscono, che possono essere le Province, i Comuni o i privati, anche se in Calabria è molto difficile delegare questi compiti, perché se vi sono problemi a livello di amministrazione regionale, ve ne sono ancor di più a livello di amministrazioni territoriali, quindi anche la scelta di delegare va ragionata con estrema attenzione. Comunque, di fronte a programmi così grandi, tenere la gestione tutta in capo alla Regione non è una buona soluzione: andrebbe assolutamente delegata ad altri soggetti.

Un'altra esigenza emersa dall'esperienza del 2000-2006 è quella di internalizzare il più possibile l'attività di controllo e fare in modo che questa cultura appartenga sempre più all'amministrazione. In tal senso, uno dei segnali è stato l'istituzione, l'anno scorso, dell'Autorità di audit 2007-2013, che è una struttura prevista dai regolamenti, per la quale è stato espletato un concorso pubblico, durato neanche tre mesi, e sono stati reclutati 34 funzionari, laureati in legge e specializzati in economia. Oggi possiamo quindi dire che c'è una struttura di giovani funzionari, laureati e specializzati, che curerà le attività di *auditing* di sistema e di controllo di secondo livello.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Marino. Prima di dare la parola ai colleghi che intendono porre dei quesiti, desidero informarla che questa indagine conoscitiva ha due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione: il relatore di maggioranza è il senatore Santini e la correlatrice è la senatrice Fontana.

PITTONI (*LNP*). Signora Presidente, come rappresentante della Lega Nord di questa Commissione, ricordo che Regioni come la Calabria sono spesso state nel mirino della Lega per motivi che la dottoressa Marino certamente conosce. Ho trovato molto interessante che la dottoressa Marino

abbia sottolineato l'importanza che provvedimenti e progetti vengano seguiti con molta attenzione e suggerito che la responsabilità della gestione dei fondi comunitari non venga lasciata solo in capo alla Regione, ma sia distribuita tra diversi organi, quali Province e Comuni.

Mi sorge allora spontanea la domanda: il federalismo fiscale, che stiamo avviando con la legge delega adottata recentemente, può contribuire a questo tipo di riorganizzazione, visto che prevede la responsabilità diretta, sia per le entrate che per le uscite, degli amministratori, per cui chi sbaglia paga?

SANTINI (*PdL*). Signora Presidente, ringrazio la dottoressa Marino per il quadro tratteggiato e per il documento che ha consegnato, che richiederà molto tempo per una lettura attenta, di cui ha effettuato una sintesi.

Lei ha detto che sono state recuperate molte risorse, tutte quelle che erano disponibili, e che sono state spese interamente, anche con il Fondo sociale europeo che ha avuto alcuni problemi. Naturalmente, l'analisi dettagliata ce lo spiegherà meglio.

In verità, quando abbiamo iniziato questa indagine conoscitiva, anche noi avevamo un pensiero diverso nei confronti della Calabria, della Sicilia o della Basilicata, rispetto a Regioni che conoscevamo molto virtuose, o almeno, io lo avevo. Nella classificazione delle amministrazioni virtuose nell'applicazione di fondi strutturali, al vertice vi sono state sempre regioni del Nord, come Emilia Romagna, Veneto, Lombardia e Trentino-Alto Adige, laddove purtroppo per molti anni le regioni del Meridione si sono classificate agli ultimi posti, soprattutto nell'utilizzo dell'Obiettivo 1 e con condizioni clamorosamente favorevoli; viceversa, al Sud non si sono attivate le forze necessarie per utilizzare quei fondi e a fine anno tornavano a Bruxelles. Gli spagnoli hanno costruito la loro attuale fortuna grazie ai fondi che il Meridione italiano ha restituito a Bruxelles. Non si offenda, dottoressa Marino, ma l'idea che qualcosa non fosse stato recepito del messaggio europeo è più che giustificata. Del resto, anche lei ha riconosciuto che vi sono amministrazioni che apprendono con molta difficoltà e non è una vergogna se in alcune zone dell'Italia si è fatta più fatica a far comprendere il meccanismo europeo.

Nel documento che ci è pervenuto si parla del ruolo delle istituzioni politiche nell'applicazione di questo tipo di normativa e del fatto che non bastano i tecnici. Si rileva che al momento dell'insediamento della Giunta la capacità di impegno e di spesa del programma era molto bassa; dipende dal politico indirizzare e dare le spinte. Ancora, nel documento si afferma che i rilievi riguardano principalmente la verifica dell'esistenza di gravi insufficienze nei sistemi di gestione e controllo, ma non è tanto questo che preoccupa, bensì il rischio di irregolarità a carattere sistematico. Era quindi una realtà consolidata.

Andando avanti nella lettura del documento si ha un'ulteriore conferma di questo quadro, in cui una scarsa comprensione, unita forse ad un'insufficiente capacità di informazione, è responsabile di un'applica-

zione irregolare del programma. Dinanzi a ciò la Commissione europea è giustamente intervenuta. La dottoressa Marino ora ci conferma che le cose sono cambiate e che, già a partire dal periodo 2006-2013, l'applicazione sarà non solo più puntuale, ma anche più corretta. Tuttavia, questa interpretazione sistematicamente sbagliata negli anni dell'utilizzo dei fondi indiretti preoccupa, perché si è ormai radicata una mentalità.

Per quanto riguarda invece i fondi diretti, relativi alle centinaia di programmi comunitari e di libero accesso al cittadino, qual è stata la risposta del privato nella sua Regione? Vorrei sapere se abbia trovato riscontro in Calabria l'utopia tutta europea di coinvolgere come *partner* i privati, siano essi individui, professionisti o aziende, e se vi sia un'evoluzione anche in questa direzione. Cosa succederà in Calabria a partire dal 2013, quando non ci saranno più i fondi strutturali tradizionali e l'accesso ai fondi sarà più libero, ma anche più impegnativo, perché sarà l'iniziativa privata a doversi attivare? Infatti, non si è stati in grado in passato di utilizzare i fondi indiretti, guidati dall'ente pubblico, quando era molto facile e con condizioni molto favorevoli. L'Obiettivo 1 finanziava al cento per cento ogni iniziativa purché avesse un indirizzo chiaro. Dottoressa Marino, ci garantisce seriamente che fino al 2013 e dopo quella data la Calabria sarà alla pari con tutte le altre Regioni?

FONTANA (PD). Mi unisco ai colleghi nel ringraziare la dottoressa Marino. Lei ha focalizzato in particolare nella sua relazione la questione riguardante la debolezza della struttura amministrativa, un elemento che sicuramente è emerso anche dalle altre audizioni che abbiamo svolto. Effettivamente, siamo quasi giunti alla conclusione di un ciclo di audizioni e si stanno caratterizzando i diversi punti di criticità che hanno ripercorso gli interventi degli auditi, uno dei quali è sicuramente la debolezza della struttura amministrativa, cui sicuramente vanno ad aggiungersi le considerazioni già espresse dal senatore Santini per quanto riguarda la Regione Calabria. Ritengo che su tale aspetto occorra tenere alta l'attenzione e il livello di preoccupazione.

Tuttavia, dalle audizioni sono emerse anche altre considerazioni sui problemi connessi all'utilizzo dei fondi. Sulla base della sua esperienza, vorrei sapere se anche lei ritenga che non siano da sottovalutare, oltre alla debolezza amministrativa che ha evidenziato, alcune problematiche: mi riferisco, innanzitutto, alla dispersione dei fondi causata dalla polverizzazione delle singole iniziative, che rischiano quindi di avere scarso impatto sulle realtà locali, nonché alla scarsa conoscenza dei programmi e alle problematiche legate all'informazione. A tal proposito, bisogna anche richiamare quella cultura della responsabilità di cui si parlava prima. Le domando se non ritenga che questi elementi siano da tenere in considerazione.

In secondo luogo, vorrei sapere come si sta muovendo la Regione Calabria rispetto alla questione dei fondi diretti. Com'è la *partnership* con i privati e come si sta risolvendo il problema della scarsa informazione e conoscenza rispetto a questi temi? Qual è la risposta dei privati

nella Regione Calabria rispetto ai fondi diretti? In particolare, vorrei capire che cosa intenda esattamente quando sottolinea la necessità di una maggiore delega ai livelli territoriali locali, perché se è vero che la cultura della responsabilità deve riguardare tutti i livelli, è altrettanto vero che la polverizzazione delle iniziative rischia di accrescere le attuali difficoltà.

È vero che in molte audizioni, soprattutto in quelle con i rappresentanti delle Regioni Piemonte ed Emilia Romagna, si è evidenziata la necessità di una regia nazionale per lavorare su progetti che possano essere, da una parte, d'impatto sullo sviluppo e l'innovazione a livello nazionale e, dall'altra, finalizzati a fortificare il Paese nei confronti dell'Unione Europea. Vorrei quindi capire che cosa intende quando avverte la necessità di questa delega, perché la mia preoccupazione è che aumenti il rischio di frammentazione e accresca la debolezza che è stata sinora evidenziata, anziché aiutare questo processo che indiscutibilmente chiama in causa una maggiore responsabilità di tutti i livelli e che dobbiamo sicuramente compiere, ma che contemporaneamente ci impone di presentarci forti nei confronti dell'Europa.

NESSA (*PdL*). Signora Presidente, alcuni punti sono stati già evidenziati dai senatori che mi hanno preceduto, per cui vorrei rimarcare solo un concetto, fondamentale anche in base all'esperienza amministrativa da me maturata: delegare a volte ha un effetto *boomerang*, perché vi sono dirigenti attenti, che rispettano i tempi, le scadenze, la progettualità e soprattutto la bontà del progetto, mentre ve ne sono altri che, purtroppo, sfruttano i finanziamenti europei per progetti interessanti per pochi o per una ristretta cerchia di amici. Questo è il problema più grave che dobbiamo – sono pugliese – affrontare nel Meridione. Devono essere subito dati i tempi, sia alla Regione che ai vari enti, se questa struttura deve funzionare: diversamente, assisteremo ancora una volta a progetti che arrivano all'ultimo (il 15 agosto o il 31 dicembre), senza che qualcuno abbia la possibilità di analizzarli, riproponendo situazioni che sicuramente non aiutano la crescita del nostro territorio, né la nostra visibilità in Europa.

Vorrei capire quindi quanto sia importante delegare e perché, visto che nella mia piccola esperienza, fino ad oggi ho avuto esperienze negative in tal senso.

SOLIANI (*PD*). Ringrazio la dottoressa Marino per la documentazione puntuale fornita e pongo qualche domanda, intrecciando forse problemi che necessiterebbero l'intervento del responsabile politico della Regione Calabria.

Penso che la dottoressa Marino svolga il suo ruolo con grande attenzione alle finalità generali; quindi vorrei chiederle qual è, in base alla sua valutazione, l'effetto dell'impiego dei fondi europei, come avvenuto in questi anni, sullo sviluppo del territorio regionale: se positivo o negativo, marginale o forte. L'impiego di questi fondi, per la strategia che ha (e mi rendo conto che serve una strategia politica), alimenta una serie di soggetti e di interventi, come è stato detto poc'anzi, oppure, nell'insieme, è in

grado di aiutare la Regione in alcuni settori, come ad esempio la pesca? C'è lo sforzo di utilizzare i fondi europei sulla base non soltanto di singole domande che produce il territorio, ma orientandoli in modo che possano far compiere passi avanti a settori importanti e strategici della Regione?

A suo parere, proprio per questo si sente, nella rete della gestione e dell'applicazione dei progetti, che c'è un legame stretto con le prospettive dell'Europa, in particolare per quel che può riguardare una Regione come la Calabria e un'area come il Mezzogiorno, nel Mediterraneo, oppure si vivono i fondi semplicemente come soldi che arrivano? C'è una percezione politica di vantaggio, di progresso, di ulteriore arricchimento per questi fondi?

Mi rendo conto che sono domande che riguardano la Calabria perché rispetto ad essa probabilmente ho un approccio più problematico. Abbiamo ascoltato i rappresentanti di altre Regioni, che hanno forse uno sviluppo, anche industriale, maggiormente consolidato e quindi metodologie direttamente collegate alla produttività, mentre in questo caso, poiché siamo consapevoli che occorre un decollo ulteriore delle grandi potenzialità della Regione, ci chiediamo se i fondi e i progetti corrispondano alla realizzazione di percorsi che abbiano il senso di un'Europa che è presente, quindi se ci si muova con categorie culturali e professionali presenti in ambito europeo.

Noto che opportunamente, con grande trasparenza, nella documentazione fornita sono state segnalate le irregolarità e le carenze, riportando perfino la percentuale delle carenze documentali. Queste irregolarità arrivano persino a creare problemi che coinvolgono anche la magistratura? Quanto incidono nell'impatto dei fondi sul tessuto sociale e produttivo della Calabria le irregolarità, non solo procedurali o documentali, che possono essere sanate, ma di gestione? Forse dovrei documentarmi per saperne di più, ma dal momento che è presente la dottoressa Marino, la interrogo anche su questo punto: è un problema questo? Nella gestione dei fondi da parte della Regione, siete attenti a quanto accade, visto che siete in prima linea, anche se poi ciascuno fa la sua parte e il magistrato fa il suo mestiere? Fino a che punto c'è questa irregolarità? Come cercate di contrastarla? Ne tenete conto e cercate di ridurla?

Infine, nell'impiego dei fondi europei si può ricavare la formazione degli operatori e dei dirigenti, in particolare quelli che hanno a che fare con l'utilizzo dei fondi, oppure voi stessi operate in tal senso? Mi riferisco a coloro che lavorano sui progetti: c'è un investimento formativo che avvii la formazione di una classe dirigente nuova rispetto ad esperienze più tradizionali, legate a logiche diverse?

Come vede, si ama la Calabria, quindi si chiede forse più per la Calabria che per altre Regioni, mentre gli stessi ragionamenti possono valere anche per le altre. Anzi, voglio sottolineare che circa le irregolarità che hanno a che fare con organizzazioni criminali organizzate, che mettono le mani dappertutto, esse non minacciano solo la Calabria, ma bisogna

stare attenti anche in Emilia Romagna, forse meno nell'utilizzo dei fondi europei, ma sicuramente nello sviluppo, nella produttività e nelle imprese.

La Calabria ci sta molto a cuore e vorremmo che l'impiego dei fondi europei servisse anche a dare una svolta ai problemi che quella Regione si trova a dover affrontare storicamente.

La ringrazio, comunque, del lavoro che sta svolgendo.

MARINO. Ringrazio i senatori intervenuti per le loro domande stimolanti, anche se complesse. Per quanto riguarda la prima questione, ovvero se il federalismo fiscale possa fornire un utile contributo ai fini del migliore utilizzo e assorbimento delle risorse comunitarie, ritengo che il disegno sotteso alla programmazione dei fondi europei sia molto attento ai diversi attori operanti sul territorio. È un disegno che, da un lato, prevede l'affidamento alle autorità regionali di un forte ruolo di regia e, dall'altro, contempla la partecipazione sempre più attiva dei soggetti locali e intermedi. Le risorse comunitarie dovrebbero interessare molto da vicino tutti i territori e non restare confinate nella regia di un centro nazionale o regionale, ma è contestualmente necessario accelerare il processo di riorganizzazione dei soggetti locali, affinché siano effettivamente in grado di gestire le risorse comunitarie in conformità con il disegno europeo.

Come è stato rilevato anche dai rappresentanti di altre autorità regionali, oggi la cultura della programmazione è presente nel DNA solo di poche amministrazioni locali in tutta Italia e soltanto un numero limitato di esse ha dimostrato di essere in grado di praticarla. Pertanto, il federalismo fiscale fornisce un valido aiuto in tale direzione, ma non dobbiamo dimenticare che l'affidamento della piena titolarità dei fondi comunitari ai Comuni e ad altri enti decentrati può realizzarsi soltanto dopo un rapido e sistematico processo di organizzazione e messa in efficienza delle amministrazioni locali.

Anche l'esperienza del 2000-2006 ci ha fornito diverse prove delle suddette carenze amministrative locali. Mi riferisco in particolare ai PIT (progetti integrati territoriali), un'importante iniziativa che ha coinvolto i Comuni e nel cui alveo sono stati realizzati circa 400 progetti integrati. Anche in quella occasione è stato molto faticoso convincere i Comuni ad associarsi e a ragionare su progetti concentrati, anziché su un singolo progetto per ogni Comune. Quindi, dal punto di vista del metodo è stata un'esperienza importante, ma molto faticosa. Nella programmazione 2007-2013 l'asse del FESR è stato spostato sul potenziamento dei progetti integrati e sulla spinta all'associazionismo territoriale, finalizzata proprio ad evitare la dispersione e la polverizzazione dei fondi comunitari. Sono processi affatto semplici che devono essere sostenuti e in cui bisogna credere, nella consapevolezza che se si è supportati dalla volontà si possono ottenere buoni risultati anche in una regione in ritardo come la Calabria. Si possono indire ottimi concorsi pubblici e gare europee in tempi assolutamente ragionevoli.

Il senatore Santini chiedeva se le cose fossero realmente cambiate in Calabria. Abbiamo illustrato lo stato dell'arte nel documento e taluno si è

anche lamentato della quantità eccessiva e spietata di informazioni ivi contenuta, ma non bisogna nascondere la polvere sotto il tappeto. È necessario guardare in faccia i problemi anche quando sono orribili, anche quando dobbiamo ammettere che i fascicoli non sono completi, che bisogna tornare sui medesimi problemi cento volte e che dobbiamo dar conto agli organi di controllo. È faticoso e antipatico e, da un certo punto di vista, lavorare in una Regione come la Calabria non è gratificante, perché non si ha la sensazione di ottenere immediatamente il risultato. Ci scontriamo ogni volta con la diffidenza e il pessimismo dell'interlocutore e con atteggiamenti di totale sfiducia. Alle nostre proposte gli imprenditori lamentano che vi è il precedente della legge n. 488 del 1992, i casi di frode e le numerose inchieste. Non è sufficiente ribattere loro che la succitata legge è un provvedimento nazionale e che non abbiamo nulla a che fare con le frodi perpetrate a danno dell'attuazione della citata legge n. 488, essendo altre le amministrazioni coinvolte, perché a quel punto gli imprenditori ribadiscono con sfiducia che si tratta sempre e comunque di fondi comunitari.

Ciò nonostante, non è detto che un lavoro debba essere gratificante. L'importante è che il processo si stia compiendo e se ne possa intravedere l'esito in maniera chiara, laddove vengono messe in campo nuove energie e si investe in professionalità e in un aumento dell'organico. Infatti, non si può compiere un tale processo con poche unità a disposizione e si deve sfatare quel mito che in Regioni in ritardo basti chiamare l'*outsider* esperto in materia. Non può funzionare così, perché è necessario un innesto importante, anche sotto il profilo della professionalità e dei numeri, ai fini di un effettivo progresso.

Per quanto riguarda l'interlocuzione con la politica, abbiamo registrato dei miglioramenti, perché credo che se la politica – che è l'esatto reciproco dell'amministrazione – si trova dinanzi un'amministrazione che sa ragionare è ben contenta di farlo. Personalmente ho sperimentato che quando si ragiona sulle cose, anche rispetto ai dissensi sul lavoro, alla fine si perviene ad una soluzione e ad una condivisione.

Relativamente al ruolo dei privati, è chiaro che in una Regione in ritardo non è in ritardo solo l'amministrazione pubblica, ma anche il sistema privato. In parte, a detta degli imprenditori, ciò accade perché c'è un difficile accesso al credito. In particolare, il sistema del credito è sotto accusa in Calabria perché non consente di ottenere i finanziamenti necessari, laddove l'imprenditore intercetta i fondi comunitari solo se ha una capacità di cofinanziamento. Tuttavia, l'imprenditore non può avvalersi di questa capacità se non è aiutato dalle banche. È un circolo vizioso, ma è pur vero che gli imprenditori non sono in grado nemmeno di rispondere ai bandi in mancanza dei requisiti elementari richiesti dalla normativa vigente per accedere a un bando pubblico. Coloro che lamentano di non poter utilizzare i fondi comunitari spesso non sono in regola con i contributi previdenziali, con i bilanci e con l'assetto organizzativo dell'impresa ed è chiaro che non avranno mai i documenti a posto per presentare le domande. Ne consegue che la scarsa affluenza delle domande rispetto ai

termini di accessibilità del bando spesso è legata al mancato possesso dei requisiti necessari da parte di molti imprenditori.

Attualmente sta migliorando la consapevolezza delle associazioni degli industriali che sono all'interno del partenariato e le stesse associazioni discutono con l'amministrazione di tali problematiche, al fine di evidenziare che se non c'è una classe imprenditoriale forte da tutti i punti di vista, anche sotto il profilo del rispetto delle regole, l'utilizzo dei fondi comunitari sarà sempre bloccato o limitato. Per farvi un esempio, due anni fa la Regione Calabria, in convenzione con il Ministero dello sviluppo economico, ha stanziato risorse del suo POR per finanziare, secondo l'ordine di graduatoria, i Pacchetti integrati di agevolazione (PIA). Ebbene, ritengo che più della metà di questi progetti che avrebbero dovuto svilupparsi sul territorio, concentrati in ricerca e sviluppo e promossi da grandi nomi dell'imprenditoria nazionale, su cui sono stati investiti complessivamente 70 milioni di euro, per varie ragioni non si realizzerà perché ne sono venute meno le ragioni di convenienza. Vi è stato allora un grosso investimento su cui oggi si sta tornando indietro. Una visione altrettanto problematica coinvolge anche il sistema privato, su cui forse sarà necessario intervenire.

La senatrice Fontana ha fatto riferimento alla debolezza amministrativa e alla dispersione dei fondi. Della debolezza amministrativa abbiamo già detto e non è un caso se la nuova programmazione, per fortuna, si preoccupa della *capacity building* e per la prima volta è possibile investire risorse importanti sul rafforzamento della capacità istituzionale, cosa che non era possibile nella programmazione 2000-2006. Anche l'Europa si è accorta che se non investe sulla macchina amministrativa, non si può svolgere attività di gestione di fondi.

Quanto alla dispersione dei fondi, nella programmazione comunitaria si possono realizzare molti interventi. Con l'integrazione tra risorse che derivano dalle politiche nazionali (FAS) e risorse comunitarie – integrazione che il quadro strategico nazionale fortunatamente impone, dato che altrimenti le risorse comunitarie non sarebbero ugualmente importanti – è possibile avere una massa di risorse notevole, tale da incidere effettivamente sullo sviluppo, e la possibilità di aggredire un fronte molto vasto di settori e problematiche. Il punto è che, nonostante quel che si dice, dobbiamo ammettere che queste risorse sono sostitutive, ossia sono le uniche risorse importanti che abbiamo per lo sviluppo, perché, al di là dei FAS, non vi sono molte risorse ordinarie per le Regioni meridionali. Bisogna quindi affrontare i nodi dello sviluppo con le risorse comunitarie e con i FAS ed un rischio di dispersione può esservi, laddove bisogna intercettare moltissimi campi, perché tutti hanno necessità di essere sostenuti.

È vero, come sostengono le altre Regioni, che, ad esempio, sul fronte della ricerca tecnologica non vi può essere una cultura regionale, nel senso che deve essere l'intero sistema Italia ad investire; ma è vero anche che bisognerebbe essere in grado di giocare sulla tensione centro-periferia. Questa è una scommessa difficile, perché non si può pensare di lasciare grandi fette di territorio – pensiamo a tutte le aree che in Calabria adesso

soffrono per lo spopolamento – senza la possibilità di un ossigeno finanziario, dato che non è detto che il centro regionale sia in grado di coglierne le esigenze, anche se la nuova programmazione, come ho detto, ha una visione fortemente favorevole a progetti integrali e associazioni. Tuttavia, non basta dirlo e sperimentare sul campo progetti concentrati non è facile: bisogna superare molte resistenze e c'è il rischio che alcuni territori rimangano privi di risorse.

Anche con riferimento alla scarsa conoscenza delle opportunità, si sta investendo significativamente nella comunicazione per far capire ai cittadini quali sono le opportunità offerte dai fondi strutturali. La pubblicità e la comunicazione sono importanti, ma il problema è la difficoltà di accedere ai fondi. Infatti, dobbiamo ammettere che i fondi comunitari vanno soprattutto a chi le risorse già le ha, perché funzionano con il meccanismo del rimborso: chi è in grado di spendere, sarà rimborsato. Per portare un esempio, abbiamo emanato due bandi importanti sul lavoro autonomo, per le donne e per tutti. Ebbene, una donna che voglia investire nel lavoro autonomo e utilizzare il contributo di 50.000 euro offerto dai fondi comunitari deve assicurare una quota di co-finanziamento e se non ha una famiglia che sottoscrive il prestito per la quota di co-partecipazione non accede al contributo. Esso infatti prevede 37.500 euro di conto capitale e 12.500 euro di conto interessi e nonostante il conto interessi sia supportato anche da agevolazioni pubbliche, vi assicuro che per molte donne e per i giovani che vogliono avviare un lavoro autonomo non è facile trovare il co-finanziamento. Pertanto, il funzionamento dei fondi comunitari, che ormai da due programmazioni prevede il rimborso, mentre prima del 2000-2006 non era così, assicura una copertura solo a chi ha già le risorse: se l'imprenditore è attivo, riesce a procedere velocemente e ad anticipare le spese, sarà rimborsato in tempi brevi; se l'imprenditore non ha le risorse e le deve cercare presso le banche del proprio territorio, l'accesso ai fondi comunitari diventa complicato. Chi non ha nulla è molto difficile che trovi le risorse, perché non è in grado di anticipare e se non si anticipa, non si inizia l'investimento, quindi non si attiva il rimborso comunitario. Non si tratta quindi solo di dare pubblicità al bando, ma di far capire a chi utilizza i fondi cosa c'è dietro il bando. A me pare difficile non tanto far sapere che sarà pubblicato un bando, cosa che molte associazioni e organi di stampa pubblicizzano, quanto di farne capire il meccanismo e le piccole trappole.

Concordo sul fatto che sia necessaria una cultura della responsabilità.

PRESIDENTE. Avete pensato di realizzare a livello regionale quello che è stato realizzato a livello nazionale con il c.d. «Fondo Amadori»? Mi riferisco ad un fondo di rotazione che consenta alla Regione di finanziare la parte iniziale del progetto, proprio per permettere anche a chi è privo di fondi di usufruire dei fondi comunitari.

MARINARO (PD). E dove li prendono i fondi?

PRESIDENTE. Le Regioni hanno anche entrate proprie.

MARINO. Porterò l'esempio di due fondi possibili, uno per aiutare le amministrazioni pubbliche che lamentano di non avere soldi per le progettazioni ed un altro per aiutare i privati.

Per i privati, abbiamo sperimentato un fondo di garanzia sul Fondo sociale, in quanto si è verificato il paradosso che non potevamo concedere i *bonus* assunzionali agli imprenditori perché non riuscivano ad avere le fideiussioni necessarie per coprire il contributo comunitario. Infatti, vi è anche il vincolo che non si possono erogare fondi comunitari senza garanzie, cioè per l'amministrazione pubblica non è possibile concedere un contributo in conto capitale in assenza di garanzie e sono sempre necessarie fideiussioni, che il fondo di garanzia ha consentito di sbloccare. Peraltro, non è possibile coprire l'intera partecipazione con i fondi di garanzia, perché servirebbero risorse a dismisura.

Vi è poi il fondo di garanzia per il settore pubblico. Alcuni Comuni lamentano di non avere risorse per realizzare una progettazione, ma se la progettazione non è matura, gli investimenti non arrivano mai, perché il ciclo del progetto è di cinque anni e se bisogna iniziare dallo studio di fattibilità, fa in tempo ad esaurirsi l'intera programmazione comunitaria. Sarebbe allora necessario, come alcune Regioni stanno sperimentando, avere dal Comune o dalla Provincia il progetto cantierabile, in modo da contrarre i tempi di utilizzo delle risorse e poiché i Sindaci non hanno risorse da investire in un progetto, servirebbe un fondo di rotazione. Tuttavia, se il fondo di rotazione aiutasse il Comune a redigere il progetto e poi quel progetto non venisse finanziato sarebbe un bel problema, perché il fondo di rotazione non potrebbe avvalersi del rimborso, dato che il recupero dell'anticipazione sulla progettazione è possibile quando l'investimento viene approvato. Ma se l'investimento non è approvato, chi ne paga i costi di progettazione? Comunque, l'onere si sposterebbe dal territorio alla Regione, cioè dal livello comunale a quello regionale: questo è uno dei problemi da affrontare e su cui effettivamente stiamo ragionando. Da questo punto di vista si dovrebbe pervenire ad un giusto equilibrio anche nel sostegno al privato e al pubblico che deve cofinanziare gli investimenti.

Un altro problema concerne i tempi ristretti, perché ogni Regione deve rispettare la cosiddetta regola «*n + 2*» e ha vincoli di spesa annuali, perché se non spende un certo *quantum* di risorse l'anno avviene il disimpegno automatico. Quindi, si può essere spinti a favorire progetti di spesa più rapida, piuttosto che progetti di spesa più lenti, perché la regola «*n + 2*» impone di essere rapidissimi, ma vi sono settori come quello infrastrutturale, che non può essere rapidissimo per tutta una serie di motivi che ben conosciamo.

È stato chiesto inoltre se l'Europa serva ai fini dello sviluppo di una Regione. A mio avviso, l'Europa serve tantissimo, se non altro per il metodo di lavoro. Se non ci fosse stato il metodo comunitario, non ci sarebbe stato quel barlume di speranza di cui parlavamo prima. L'Europa abita

ad un metodo e a fare le cose secondo strategie, obiettivi e controlli. Al di là dell'entità delle risorse, il metodo comunitario indubbiamente aiuta le amministrazioni a lavorare. Ancor meglio sarebbe se tale metodo fosse trasferito anche – com'è ora nel disegno del quadro strategico nazionale – all'utilizzo delle risorse cosiddette ordinarie.

Tuttavia, nutriamo ancora perplessità sull'eccesso di formalismo e sulle numerose rigidità della regolamentazione comunitaria, come sulla norma secondo la quale sono ammesse le spese per gli investimenti, ma non i costi di gestione di un'opera. La circostanza paradossale è che possiamo fruire di ingenti risorse per ristrutturare un museo in una bella zona della Calabria, ma non viene poi stanziato nemmeno un euro per il suo funzionamento. Il sindaco del Comune cui appartiene il museo può perciò incontrare grandi difficoltà nel reperire le risorse per la sua gestione e ciò rischia di condurre alla chiusura delle struttura e alla successiva revoca del contributo. Non so spiegarvi la ragione per cui i regolamenti comunitari non ammettano il finanziamento dei costi di gestione. Tali strutture devono quindi ricorrere all'autofinanziamento.

D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*). I costi di gestione si dovrebbero coprire con i proventi della messa a frutto della struttura.

MARINO. Sicuramente questa ne è la ragione, ma spesso ci troviamo di fronte a piccoli Comuni, anche se importanti per il loro valore artistico, che non riescono a farvi fronte.

D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*). Dottoressa Marino, all'interno del medesimo profilo possiamo far rientrare anche la risposta alla giusta osservazione che è stata fatta dalla senatrice Soliani in ordine alla misurazione dei vari livelli di ricaduta, da positiva a insufficiente, delle iniziative che vengono finanziate. Nel caso sopracitato di un museo, è ovvio che i costi di gestione non siano finanziati dall'Europa; tuttavia, la logica non è vessatoria, bensì finalizzata a sostenere i progetti per opere e infrastrutture, ma non il loro funzionamento ordinario, che deve essere finanziato con i proventi della messa a frutto di quell'iniziativa e della sua fruibilità, diretta e indiretta, da parte della comunità territoriale.

Mi scuso per l'interruzione, ma mi sembrava un aspetto particolarmente rilevante. Infatti, una delle tematiche che più rilevano e che è stata evidenziata nel corso delle audizioni che abbiamo tenuto in questa Commissione riguarda proprio l'inadeguatezza e l'insufficienza della progettualità locale, laddove già *ab origine* non si garantisce un futuro al progetto che viene finanziato, visto che spesso, dopo essere stato realizzato, lo stesso progetto fallisce.

MARINO. Per concludere su tale aspetto, se è vero che vi è una ragione economica oggettiva per cui i costi di gestione non possono gravare sui fondi comunitari, perché ogni progetto si deve autofinanziare, allora bisognerà che l'Europa suggerisca anche progetti occupazionali importanti

per la gestione di queste opere. Non si può, da un lato, promuovere una comunicazione europea, come quella diffusa alcuni giorni fa, all'insegna del rilancio dell'occupazione in Europa, e dall'altro porre vincoli di questo tipo, perché incidere sulla gestione di queste opere comporta anche l'indicazione di validi progetti occupazionali.

MARINARO (*PD*). Dottoressa Marino, se così fosse, non sarebbe più Europa. Qui entra in gioco anche la politica nazionale, perché è un concorso di responsabilità. L'Europa mette a disposizione il capitale di partenza per creare l'infrastruttura, ma è lo Stato membro che deve poi provvedere ai costi di funzionamento. Il problema è che l'Italia, rispetto al seguito da garantire a tutti gli interventi comunitari, non ha ancora sviluppato a livello nazionale una strategia di accompagnamento e di sostentamento e non aiuta quindi i livelli regionali a sviluppare questo genere di ragionamento. L'insufficienza non è a livello europeo.

MARINO. Per quanto riguarda la percezione italiana dell'Europa, ritengo che oggi, a chiusura del programma, sia migliore, ma l'impatto finale di tutti gli investimenti sarà misurato dalla Commissione europea. La Regione Calabria ha inserito nel sito l'elenco di tutti i progetti per consentire a ogni cittadino di sapere quale infrastruttura o impresa del suo territorio è stata finanziata. Abbiamo inserito anche le foto dei progetti che sono stati chiusi. È vero che i cittadini badano più ai risultati e vogliono sapere cosa concretamente viene realizzato. Da questo punto di vista l'Europa comincia a far sentire la sua presenza e vi è una percezione migliore, anche se molto dipende dalla capacità della Regione di rendere efficiente l'utilizzo dei fondi comunitari. In generale, vi è una risposta più positiva da parte dei cittadini.

Con riguardo alle irregolarità, nel documento abbiamo dato grandissima evidenza ai tassi, alcune volte spietati, di irregolarità che sono stati registrati, ma in gran parte sono dovuti a quella cultura amministrativa di cui parlavamo e che è assolutamente sanabile. Non a caso, sono stati potenziati i controlli sulle iniziative, da cui ha anche origine un *follow up*, ed è prevista la possibilità di integrare i fascicoli e curare la presentazione dei progetti, laddove ovviamente parliamo di irregolarità e non di illegittimità.

I controlli possono anche far emergere situazioni più complicate dal punto di vista delle illegittimità. Vi sono state revoche importantissime sul POR Calabria per un valore di molte decine di milioni di euro e ogni volta che i controlli hanno evidenziato delle illegittimità l'autorità di pagamento ha provveduto non solo alla segnalazione di rito all'OLAF, ma alla revoca dei finanziamenti. Vi sono state revoche importanti di cui il documento dà conto.

Laddove vi sono state inchieste che hanno lambito l'utilizzo dei fondi comunitari, la Regione è stata dalla parte di chi ha collaborato; per quanto riguarda i progetti, questi sono stati o sospesi per motivi giudiziari, laddove le inchieste non sono state chiuse, oppure revocati laddove sono emerse situazioni di illegittimità. Devo dire che il sistema dei controlli

rende maggiormente possibile effettuare queste verifiche. È in atto un'iniziativa a mio avviso molto interessante con la Guardia di finanza, con cui la Regione ha sottoscritto un protocollo di collaborazione. Tale iniziativa consiste nell'inserire nei formulari di presentazione dei progetti la richiesta di una serie di informazioni supplementari sul soggetto, informazioni che potrebbero poi essere controllate, per via telematica, sui *database* della Guardia di finanza, in modo che l'amministrazione sappia prima se il soggetto che si è candidato ad avere l'aiuto comunitario è in regola o meno. Questa sperimentazione, che stiamo elaborando con la Guardia di finanza, mi sembra importante, perché in tal modo si evitano le revoche, che sono sempre lunghe e onerose.

Quanto alla formazione dei dirigenti, come ho detto, è prevista la *capacity building* e l'assegnazione di risorse importanti finalizzate anche alla formazione.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Marino, perché credo che questa audizione sia stata molto interessante. La ringrazio anche per la puntualità con la quale ha risposto a tutte le domande dei Commissari, nonché per la documentazione lasciata agli atti.

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

I lavori terminano alle ore 14,45.

