



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

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

7^a COMMISSIONE PERMANENTE (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPIEGO DEI FONDI STRUTTURALI E DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA E DEI FONDI NAZIONALI DI COFINANZIAMENTO DELLA POLITICA REGIONALE DI SVILUPPO NELLE REGIONI DI CONVERGENZA

415^a seduta (pomeridiana): mercoledì 3 ottobre 2012

Presidenza del presidente POSSA

I N D I C E**Audizione del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica
del Ministero per la coesione territoriale**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 14 e <i>passim</i>	* DE LUCA	Pag. 4, 15
DE FEO (PdL)	13		
* GARAVAGLIA Mariapia (PD)	13		
SOLIANI (PD)	12		

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Movimento dei Socialisti Autonomisti: Misto-MSA; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per il Ministero per la coesione territoriale, la dottoressa Sabina De Luca, capo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, e il dottor Giorgio Pugliese, dirigente della Direzione generale per la politica regionale unitaria.

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero per la coesione territoriale

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'impiego dei fondi strutturali e di coesione dell'Unione europea e dei fondi nazionali di cofinanziamento della politica regionale di sviluppo nelle Regioni di convergenza, sospesa nella seduta pomeridiana del 31 luglio 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 nostri lavori.

È oggi prevista l'audizione del capo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero per la coesione territoriale. Sono oggi presenti, come nostri graditi ospiti, la dottoressa Sabina De Luca, capo del Dipartimento, e il dottor Giorgio Pugliese, dirigente della Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria.

Oggetto dell'indagine conoscitiva in titolo è, come dicevo, l'impiego dei fondi strutturali e di coesione dell'Unione europea e dei fondi nazionali di cofinanziamento della politica regionale di sviluppo nelle Regioni di convergenza. La Commissione è ormai in dirittura d'arrivo rispetto all'acquisizione di informazioni relative a questo complesso ed importante argomento, dal momento che ha già completato il ciclo di audizioni dei responsabili delle strutture regionali preposte alla gestione per il settennio 2007-2013 dei Programmi operativi regionali (POR), che sono finanziati sia dall'Unione europea – dai fondi europei FSE (Fondo sociale europeo) e FESR (Fondo di sviluppo regionale) – sia da fondi nazionali di pari entità.

Siamo alla fine del 2012, quindi ci troviamo in una situazione di cospicuo avanzamento delle attività, o almeno questo è quanto dovrebbe essere. Ci risulta tuttavia che l'Unione europea consenta un allungamento

dei tempi previsti per lo svolgimento dell'attività di queste programmazioni anche se la chiusura è comunque fissata entro il 2015.

Come dicevo, attorno a questa materia abbiamo già acquisito una mole di informazioni cospicua, anche se certo non paragonabile, come *overview* e in termini di approfondimento e valutazione, a quella presente presso il Ministero.

Devo dire che la nostra attenzione, inizialmente suscitata soprattutto dal timore che non vi fosse la piena utilizzazione di questi fondi nel settennio, si è poi spostata su un altro argomento, che è quello della valutazione della efficacia e della redditività di questi formidabili investimenti nelle quattro Regioni dell'Obiettivo convergenza. Si tratta di investimenti che in questi tempi di crisi delle dotazioni pubbliche risultano imponenti, essendo complessivamente dell'ordine di decine di miliardi di euro, da impegnarsi nell'arco di sette anni, nell'ambito delle quattro Regioni dell'Obiettivo.

In questo quadro è divenuta quindi inevitabile una riflessione sulla effettiva validità di quello che è generalmente considerato un indiscutibile *mantra*, ovvero l'investimento sul capitale umano. Tale investimento in un primo tempo ci è parso come senz'altro positivo, poi, addentrandosi nella valutazione della redditività, ci si è resi conto che, ove l'investimento sul capitale umano non sia accompagnato da un'effettiva utilizzazione del capitale umano che è stato formato, esso perde efficacia. Ho ritenuto opportuno fare questa premessa, dottoressa De Luca, perché lei potesse comprendere nel dettaglio quale è attualmente l'oggetto principale della nostra attenzione.

Colgo l'occasione per ringraziare anche il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, professoressa Elena Ugolini, che segue da vicino queste problematiche.

Lascio ora la parola alla dottoressa De Luca.

DE LUCA. Signor Presidente, ringrazio lei e tutta la Commissione per l'invito rivoltoci. L'argomento alla nostra attenzione, come da lei ricordato, è molto vasto, quindi proverò a sintetizzare – ovviamente da parte mia vi è la piena disponibilità a fornire risposte, spero esaurienti, a tutte le domande ed alle sollecitazioni puntuali che verranno dai commissari – quelli che credo siano gli aspetti più rilevanti in questa fase della programmazione comunitaria. In proposito ricordo anche che, ai fini di una consultazione dell'ampia mole di dati di cui si sostanzia l'informazione su questi interventi, avevo inviato a suo tempo una relazione focalizzata essenzialmente sui temi dell'istruzione, della ricerca e della cultura, che ora abbiamo aggiornato con dati più recenti che mi riservo di lasciare agli atti della Commissione.

Crede sia utile svolgere un rapidissimo sunto degli elementi caratterizzanti la situazione attuale. Come ricordato dal Presidente, non siamo lontanissimi dalla chiusura degli interventi fissata al 31 dicembre 2015. Allo stato è in corso il negoziato concernente il futuro ciclo della programmazione, un negoziato che si concentra su due aspetti fondamentali:

il primo è quello delle risorse, quindi del bilancio europeo, che sta subendo un'accelerazione proprio in queste settimane e nell'ambito del quale evidentemente deve trovare componimento la posizione di diversi Stati membri in ordine alla dimensione del bilancio e delle politiche finanziate del bilancio europeo, quindi anche alla dimensione della politica di coesione, che rappresenta per l'Italia, che è uno dei principali contribuenti netti al bilancio europeo – questo è un aspetto che non sempre viene ricordato – un'entrata molto significativa, considerato anche che purtroppo molte Regioni vivono ancora una situazione di ritardo dello sviluppo.

Al contempo, stiamo negoziando le regole del futuro quadro programmatico 2014-2020; ci siamo avvicinati a questo appuntamento, ormai due anni fa, in una situazione di oggettiva difficoltà data da un ritardo molto rilevante nell'utilizzo di queste risorse, che ha riguardato per una fase iniziale tutto il Paese, e che si è poi concentrato laddove maggiori sono le risorse ma anche le necessità d'intervento, in particolare nei programmi regionali dell'Obiettivo della convergenza, ma ha interessato anche alcuni programmi nazionali. Da qui è partita una grande azione di riprogrammazione che in totale ha apportato ad oggi modifiche sui programmi regionali e nazionali per circa sei miliardi di euro, riprogrammazione nota sotto il nome di «Piano di azione coesione», che credo sia utile ricordare non solo per l'ampiezza della modifica, e quindi della revisione degli interventi, ma anche perché con quest'operazione si è tentato – si tratta di un processo non ancora completato – di cogliere due obiettivi contemporanei. Mi riferisco, da un lato, alla necessità di recuperare velocità nell'attuazione della programmazione 2007-2013, rimettendo in discussione anche alcuni punti sull'efficacia, laddove era dimostrato che le scelte programmatiche o il modo in cui esse erano state interpretate non davano segnali convincenti non solo sul piano di un integrale utilizzo delle risorse, ma anche rispetto alla necessità di metterle a profitto. Dall'altro lato, con quest'operazione abbiamo cercato di anticipare anche alcuni nuovi metodi e strumenti d'intervento che possiamo consentirci oggi di usare per avviare la programmazione 2014-2020. Questa operazione non è ancora terminata e proprio in queste settimane stiamo affrontando la terza ed ultima fase di riprogrammazione che riguarderà di nuovo i programmi delle Regioni dell'Obiettivo convergenza e il Programma nazionale trasporti, che non era stato toccato da questa programmazione. In breve, la riprogrammazione prevede non soltanto una riallocazione di risorse all'interno di alcuni programmi, ma anche un'operazione di riduzione del cofinanziamento nazionale. A tale proposito ricordo che i programmi comunitari sono finanziati, in parte, dai fondi strutturali, e quindi dalla componente «pura» proveniente dal bilancio comunitario che deve essere poi accompagnata dal cofinanziamento nazionale.

L'Italia si può permettere oggi di ridurre il cofinanziamento nazionale perché, nonostante al pari di altri Stati europei abbia degli obiettivi di rientro di finanza pubblica molto stringenti, il nostro Paese ha comunque garantito fino ad oggi il livello di cofinanziamento nazionale più alto

tra tutti quelli europei, sforzandosi di accompagnare le risorse comunitarie con un impegno di risorse nazionali particolarmente rilevante.

L'operazione di riduzione del cofinanziamento nazionale approfitta, per così dire, del fatto di avere uno spazio di manovra interessante, dovuto all'ampiezza di questo impegno. Tengo comunque a precisare che tale riduzione non è destinata a produrre risparmio, e quindi a perseguire l'obiettivo di rientro di finanza pubblica, quanto piuttosto a cercare di mantenere delle risorse ancorate agli obiettivi di sviluppo, con la costruzione di programmi paralleli che vengono dati in gestione alle stesse amministrazioni, ovvero riprogrammati su altre priorità e dati in gestione ad altri.

Scusandomi per la premessa metodologica – che era comunque necessaria, stante la complessità dell'argomento in esame – vorrei ricordare ora gli elementi di merito più rilevanti.

Innanzitutto, nella prima fase di riprogrammazione, conclusa nel 2011, al tema politiche per l'istruzione è stato assegnato circa un miliardo di euro in più rispetto a quanto inizialmente programmato. La valutazione in ordine all'ammontare delle risorse ha tenuto conto del fatto che i due Programmi operativi nazionali gestiti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – parliamo di programmi monofondo, l'uno finanziato dal Fondo sociale europeo e l'altro dal Fondo europeo di sviluppo regionale – hanno dimostrato fundamentalmente una *performance* largamente superiore alla media degli altri programmi italiani. In particolare, si è realizzato un riorientamento di alcune delle azioni già individuate dal programma in corso di attuazione ed è stato fatto un grande lavoro – soprattutto, ma non solo – sugli interventi per il contrasto alla dispersione scolastica, con il coinvolgimento anche del PON sicurezza gestito dal Ministero dell'interno. Sono state individuate dunque ulteriori potenzialità di intervento per ciascuna Regione dell'Obiettivo convergenza, attraverso una riprogrammazione dell'ammontare dei fondi disponibili.

È stato poi incrementato anche il finanziamento per la cosiddetta Agenda digitale: le risorse in più sono confluite nell'attuazione del piano nazionale per la banda larga e sono destinate al piano nazionale per la banda ultralarga, che fa parte degli obiettivi dell'Agenda digitale fissati al 2020 dall'Unione europea.

Vi è stato inoltre un impegno significativo di risorse – relativamente parlando – per quanto riguarda lo strumento del credito d'imposta per l'occupazione dei lavoratori svantaggiati e particolarmente svantaggiati. A tale riguardo, tengo a precisare che il credito d'imposta non può essere inteso esplicitamente come uno strumento volto ad aumentare l'occupazione, quanto piuttosto come un meccanismo per tutelare la parte più debole del mercato del lavoro dagli effetti della crisi economica e finanziaria. Parliamo di uno strumento che è entrato in attuazione dopo una lunga gestazione amministrativa; nelle ultime settimane esso è stato oggetto di bando in tutte le Regioni dell'Obiettivo convergenza, con un esaurimento quasi immediato delle risorse disponibili, tanto che si stanno valutando le possibilità e l'opportunità di un rifinanziamento.

Da ultimo, un'altra importante priorità nell'ambito della prima fase di riprogrammazione è stata quella degli interventi infrastrutturali sulle ferrovie, soprattutto nel Mezzogiorno, che ne è tradizionalmente carente. Si tratta di una tipologia di interventi che si caratterizza però in Italia per i tempi di realizzazione particolarmente lunghi, per cui non si concludono mai nei termini indicati dalla programmazione comunitaria, che pur ha un orizzonte lungamente pluriennale.

La rilevanza di questa tipologia di interventi sta nel fatto che, nel finanziare alcune direttrici ferroviarie fondamentali come la Napoli-Bari – dando quindi un orizzonte di certezza finanziaria a queste infrastrutture da sempre dichiarate necessarie, ma poco praticate – si è utilizzato lo strumento del contratto istituzionale di sviluppo, individuato dal decreto legislativo n. 88 del 2011, quello che ha messo cioè un po' a sistema gli elementi salienti delle politiche di sviluppo territoriale. Il contratto istituzionale di sviluppo altro non è che uno strumento attraverso il quale si tende a responsabilizzare le parti rispetto agli impegni assunti per la programmazione degli interventi delle politiche di sviluppo, prevedendosi quindi sanzioni rilevanti per gli attori, tra cui figurano grandi investitori come, ad esempio, Ferrovie dello Stato S.p.A.

La seconda fase di riprogrammazione, che si è conclusa nel maggio 2012, ha visto l'ingresso quasi di prepotenza di alcuni temi che non erano stati molto considerati nella programmazione comunitaria.

Si fa riferimento, in primo luogo, al fatto che sono stati destinati 730 milioni di euro ad un nuovo programma sui servizi di cura – tra cui asili nido ed assistenza domiciliare integrata per anziani non autosufficienti – attraverso lo spostamento di risorse da altre priorità di intervento. Il programma, al quale stiamo lavorando proprio in questo momento, sarà affidato al Ministero dell'interno, con la partecipazione però di Comuni ed enti locali, quali protagonisti ed attuatori degli interventi stessi, ed è ripartito in due fasi. Una prima fase sarà dedicata alla gestione dell'emergenza, al fine di evitare che si chiudano, ad esempio, quegli asili nido che sono andati in sofferenza, date le ristrettezze finanziarie in cui vivono i Comuni, così da garantire un profilo di sostenibilità gestionale nell'immediato. La seconda fase riguarderà, invece, le modifiche di carattere più propriamente strutturale per il rinnovamento delle modalità di gestione del servizio, al fine di migliorare – a parità di costo, o addirittura ad un costo inferiore – la qualità del servizio stesso.

Questa è la grande scommessa della seconda fase di riprogrammazione, nella quale una grande attenzione, in varie forme, è stata dedicata poi ai giovani, con interventi specifici soprattutto per i cosiddetti NEET (*not in education or in employment training*), cioè quei giovani che non vanno a scuola, che non sono impegnati in un percorso di formazione professionale o lavorativo. Si tratta comunque di interventi prototipali, che abbiamo bisogno di sperimentare adesso per capire la loro efficacia, così da poterli poi riproporre in dimensioni più significative in vista della programmazione 2014-2020.

Analoga finalità si propongono altre misure qualificanti pensate sempre a favore dei giovani, con soggetti del privato sociale, con specifico riguardo all'inclusione sociale. Anche in questo caso si tratta per ora fondamentalmente di interventi di piccole dimensioni, che vogliono rappresentare una palestra per quello che potremo fare in vista della programmazione 2014-2020.

Con questo non ho esaurito ovviamente tutti gli interventi della seconda riprogrammazione – sui quali, se volete, posso tornare – limitandomi a segnalare solo i più significativi.

È ora in corso, infine, la terza ed ultima fase di riprogrammazione, su cui stiamo lavorando proprio in queste settimane, nella quale le Regioni sono chiamate a rivedere di nuovo le loro priorità di intervento e a fare in questo senso un lavoro congiunto con le amministrazioni centrali intorno ad alcune questioni che si stanno definendo all'interno del documento «Impresa e lavoro per il Sud».

Proprio in occasione della stesura di questo documento, le parti economiche e sociali, in particolare Confindustria ed alcune organizzazioni sindacali, hanno sollevato alcuni temi relativi alla capacità di certe politiche di interpretare i bisogni, individuando tra l'altro alcune misure anticicliche per intervenire nelle aree a maggior degrado economico e sociale, a sostegno dell'occupazione e delle imprese in una fase molto difficile come quella attuale. Se è vero, infatti, che normalmente questo tipo di misure non si sposa benissimo con orizzonti di lungo periodo, ciò è però possibile, a condizione che si studi bene la misura di intervento, soprattutto evitando i danni peggiori dovuti al prolungamento della crisi, vale a dire la chiusura o il trasferimento delle imprese.

Nell'ambito di queste azioni in corso di discussione in queste settimane – che quindi non hanno ancora una compiutezza formale e, in alcuni casi, neanche una compiutezza in termini di contenuto – sono allo studio anche delle misure per le persone particolarmente disagiate ed interventi a supporto della riforma dell'istruzione tecnica e professionale. La dimensione di quest'ultima riprogrammazione può essere quotata in via previsionale, in quanto non ancora definita, in altri tre miliardi, che sommati ai sei miliardi di cui dicevo porteranno ad un totale di nove miliardi, quindi una dimensione importante. Stiamo discutendo in questi giorni sia con i Ministeri titolari di queste politiche, sia con le amministrazioni regionali che devono acconsentire al riutilizzo delle risorse, e contiamo di concludere questa operazione, almeno per ciò che riguarda le decisioni di larga massa – il completamento delle procedure comunitarie seguirà, ma per l'istante si sarà deciso il da farsi in Italia – tra la fine di ottobre e l'inizio di novembre.

Credo sia anche importante ricordare che l'Italia era in una situazione di grave rischio di perdita di risorse quando è iniziata questa riprogrammazione, almeno per alcuni programmi regionali. Gli ultimi dati sull'avanzamento finanziario che stiamo raccogliendo in questi giorni testimoniano invece di un'accelerazione significativa, anche se ancora probabilmente insufficiente.

Segnalo inoltre che come sistema Italia avevamo individuato, oltre a questa revisione dei programmi, dei *target* a livello nazionale di avanzamento finanziario da misurare due volte l'anno, uno alla fine di maggio e uno alla fine di ottobre, il cui mancato raggiungimento avrebbe comportato delle sanzioni. Lo abbiamo fatto perché, com'è noto, questi sono programmi assoggettati alla regola del disimpegno automatico delle risorse a fine anno, cioè se non si spende quello che è stato previsto e fissato debba essere speso, la risorsa non utilizzata rientra nel bilancio comunitario, e ciò rappresenta un danno per il Paese che perde questa entrata, ovunque essa fosse destinata. Abbiamo fissato questi *target* ulteriori proprio per tutelarci e disporre di uno strumento di pressione sulle amministrazioni titolari dei programmi affinché adottino tutte le misure necessarie in tempo utile, senza ridursi alle ultime settimane.

Tra l'altro, c'è anche un'altra questione da considerare che forse può sembrare banale ma che tale non è: al di là del ritardo originato dall'incapacità (che pure c'è ed è rilevante e quindi da affrontare) di generare progetti commisurati per quantità alle risorse disponibili e adeguati per qualità rispetto agli obiettivi fissati nella programmazione, c'è anche un problema di vischiosità delle procedure amministrative normali che fa sì che tutto si concentri nelle ultime settimane e quindi ci sia questo *rush* finale che poi comporta, per sua natura, un rischio di caduta rilevante. Non mi sono soffermata prima su questo aspetto, perché forse è la parte meno pregiata, ma purtroppo in taluni casi è anche necessario avere quello che definirei un «bastone da accelerazione pura», in assenza del quale il sistema, in vero piuttosto complesso, tende a non reagire.

Questa modalità finora ha funzionato, ci riserviamo comunque di valutare la situazione al 31 ottobre, la data cioè in cui è prevista la prossima scadenza del *target* nazionale. Quello che posso dire oggi è che la scadenza del 31 ottobre è stata già superata solo da una parte ridotta dei programmi (17 su 52) e quindi prevedo che ad ottobre si assisterà nuovamente ad un *rush* finale. Tra tali programmi, vi sono il programma nazionale istruzione, il programma nazionale ricerca e competitività, il programma interregionale energie rinnovabili (mi sto riferendo al Sud del Paese) e il programma regionale della Campania.

Riteniamo che con la riprogrammazione che stiamo definendo in queste settimane dovremmo riuscire a mettere in sicurezza le risorse di questa programmazione in via definitiva, tant'è che è stata considerata come l'ultima riprogrammazione anche in accordo con la Commissione europea proprio per evitare che ci sia questo stillicidio ricorrente costituito dal ricorso a misure di salvaguardia e non una prospettiva di lungo periodo.

È stato possibile attuare questa modalità di recupero e rilancio dell'uso delle risorse – è importante darne atto – anche perché si è ingenerata con la Commissione europea una modalità di rapporto che è stata definita di «partenariato rafforzato»; abbiamo chiesto cioè alla Commissione di essere più proattiva e meno lontana, di non limitarsi a ricevere carte a Bruxelles ma di essere più vicina e, per così dire, di «sporcarsi le mani». In alcune Regioni come Campania e Sicilia, quelle in cui si addensavano le

maggiori criticità, abbiamo istituito delle *task force* dedicate di accompagnamento, perché in tale ambito la caduta di *performance* è stata tale e di tale rilevanza da richiedere un'assistenza molto puntuale in accordo tra livelli politici, quindi tra il Ministro della coesione territoriale e i presidenti delle Regioni, un affiancamento molto stretto e un lavoro comune al fine di risolvere i problemi giorno per giorno.

Questo modo di operare sta dando almeno un risultato, che è poi quello di far affiorare i problemi nella loro reale dimensione e nelle loro diverse sfaccettature mai emerse nelle fasi in cui non si lavorava in stretta connessione. È un lavoro che portiamo avanti con la Commissione europea – implicata anch'essa in prima persona in queste *task force* – e che avendo fatto emergere molte criticità che non erano pienamente configurate, ci sta consentendo di intervenire in termini mirati.

Ovviamente consideriamo questa un'azione molto importante rispetto alla finalità già ricordata di non perdere risorse. L'Italia tradizionalmente non ha mai avuto il problema di lasciare sul terreno delle risorse comunitarie: in un modo o nell'altro è infatti sempre riuscita a garantire un utilizzo pressoché integrale, se non al 100 per cento sempre nell'ordine di quella che viene definita la perdita fisiologica calcolata nell'1-2 per cento. A livello di *performance* di assorbimento finanziario, il nostro Paese non ha mai registrato un problema da questo punto di vista, quindi il fatto che invece esso si sia presentato e in termini così evidenti fra il 2010 e il 2011 ha segnalato chiaramente l'esistenza di un regresso, perché – come già sottolineato – la questione dell'integrale utilizzo delle risorse da tempo non era più all'ordine del giorno, semmai lo era quella dell'efficacia e quindi della capacità di utilizzare al meglio i finanziamenti.

Ricordo anche che si tratta di risorse molto importanti, di dimensione sicuramente significativa, ma che anche in conseguenza del crescente rigore finanziario cui siamo stati chiamati sono sempre meno addizionali, anzi non lo sono praticamente più. In ogni caso, affinché queste risorse possano dispiegare pienamente gli effetti legati al fatto di collocarsi all'interno di una politica di coesione – che da regolamento deve andarsi ad aggiungere e non a sostituire allo sforzo degli Stati membri – è necessario verificarne innanzitutto l'addizionalità rispetto alle risorse nazionali. Ciò, tuttavia, purtroppo non accade più da tempo in Italia, proprio perché alla fine dei conti, a causa delle ristrettezze di bilancio, le risorse europee finiscono per essere quasi le uniche per investimenti pubblici in questi ambiti. Questo aspetto ovviamente deprime la potenzialità di impatto delle risorse impegnate, perché da sole – come è stato autorevolmente ricordato anche dal governatore della Banca d'Italia – le politiche regionali non possono colmare il divario esistente tra le Regioni più sviluppate del Nord e quelle meno sviluppate del Sud. Ciò è possibile ove le politiche regionali siano accompagnate da adeguate politiche nazionali, che non necessariamente sono solo quelle di spesa, ma che possono essere anche di tipo regolatorio e programmatico tali da consentirne l'utile dispiegamento. Nella fase attuale questo resta evidentemente un tema centrale.

Ci dobbiamo industrializzare con quello che c'è, e in questo momento la questione riveste un rilievo specifico in tutta Europa.

Quello che si sta tentando di fare, al fine di migliorare l'efficacia e l'impatto di questi interventi – che potremo misurare compiutamente, una volta che saranno sviluppati pienamente gli esercizi di valutazione – è attuare politiche assistite da attività di valutazione, che consentano di vedere restituiti i risultati, cogliendo così l'opportunità offerta dai nuovi regolamenti comunitari, tuttora in discussione, di subordinare la programmazione delle risorse nei vari settori per il periodo 2014-2020 al soddisfacimento dei cosiddetti prerequisiti di efficacia dell'intervento. Da tempo è stato dimostrato e si sostiene che l'efficacia degli interventi dipende molto anche dalle condizioni di contesto, intendendo per contesto elementi molto diversi, a cominciare dal fatto che nella Regione o nel Paese in cui le risorse vengono programmate e devono essere utilizzate esista o meno la normativa basilica per le politiche settoriali che queste assistono, o esistano o meno i piani e i programmi di riferimento o, ancora, non vi siano procedure di infrazione sulle direttive comunitarie che governano il settore e via dicendo. Se all'inizio del periodo di programmazione mancano questi requisiti minimali – che poi altro non sono che i requisiti di presidio di uno specifico settore di intervento – quando poi arrivano i fondi strutturali si deve cercare di recuperare il *gap*, perché comunque c'è una serie di regole che impediscono di usare tali fondi laddove esistono dei malfunzionamenti. La faccio breve, anche se per la verità la questione è un po' più articolata.

La Commissione europea ha proposto – e noi lo abbiamo sostenuto vivamente – che prima dell'avvio della nuova programmazione per il periodo 2014-2020 si proceda ad una verifica, settore per settore, dei requisiti di efficacia indicati nel Regolamento 2014-2020 per ciascuno degli ambiti di intervento. Si pretende, ad esempio, che vi sia un piano nazionale di trasporti perché sia possibile investire nel settore; si richiede, ancora, che per fare interventi sulla ricerca e sull'innovazione le Regioni abbiano adottato una strategia di «*smart specialisation*», in modo tale che ciascuno individui la propria traiettoria di sviluppo economico e tecnologico.

La mancanza di questi requisiti comporta una messa in mora, con l'indicazione di un breve periodo entro il quale essi devono essere assicurati: in caso contrario, diventa impossibile programmare risorse. Tutto questo, vissuto da molti Stati membri come una terribile interferenza della Commissione europea nella gestione nazionale degli Stati medesimi, a noi è sembrata invece una grande opportunità, proprio perché la consideriamo per così dire una spinta. Pensiamo ad esempio ai servizi per l'impiego, per i quali si individuano dei requisiti minimi di funzionamento, per cui non basta avere quei servizi sulla carta, ma si pretende che rispondano ad un certo standard, e questo può funzionare anche per i sistemi di accreditamento.

Questo è il motivo per cui da parte nostra, anche se con un po' di fatica, tutto ciò è stato vissuto come una grande opportunità. Insieme

alle Regioni e alle amministrazioni centrali stiamo quindi cercando di fotografare la distanza, cioè di capire quanto come Paese e come Regioni siamo lontani da questi requisiti. Non tutti i requisiti sono definiti puntualmente, per cui in alcuni casi c'è il rischio che ci si possa prendere in giro, e cioè che essi vengano rispettati solo formalmente. Noi stiamo cercando però di interpretarli al meglio in questa direzione, chiedendo a tutte le amministrazioni di compiere uno sforzo di verità.

A tale proposito ricordo peraltro che, per come i Regolamenti sono congegnati, entro la primavera del 2013 dovremo arrivare a definire con la Commissione europea, almeno nelle coordinate e negli elementi fondamentali, un documento di programmazione denominato accordo di partenariato, all'interno del quale dovranno essere indicate le condizioni di efficacia degli interventi nei vari ambiti nel periodo 2014-2020, sulla base di quanto comunque già previsto dal Regolamento. Questo è il lavoro cui ci stiamo dedicando proprio in queste settimane.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa De Luca per la relazione molto interessante svolta che ha ben delineato la posizione del Ministero per la coesione territoriale sull'importantissima materia di cui stiamo trattando.

Prima di lasciare la parola ai colleghi che desiderano intervenire, visto l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, invito tutti a contenere il più possibile le richieste di chiarimento.

SOLIANI (PD). Signor Presidente, comincio con l'esprimere un apprezzamento vivissimo ai nostri ospiti, non solo per quanto ci è stato riferito oggi, ma più in generale per il lavoro che essi svolgono: li seguiamo infatti anche a distanza e sappiamo bene come operano.

Dal quadro d'insieme che ci è stato offerto è emersa un'interazione ed un coordinamento tra i vari Ministeri e le varie amministrazioni per cui mi pare si possa dire, colleghi, che in questo caso il motore sta davvero girando!

Vorrei rivolgere alla dottoressa De Luca due brevi domande. Immagino sia stata una decisione politica quella di privilegiare – spostando anche somme – settori strategici come gli asili nido e l'assistenza agli anziani. Sarebbe per noi interessante capire come e dove è nata questa decisione.

Vorrei sapere poi se fra le misure di accompagnamento siano ricompresi anche adeguati strumenti di difesa dalla criminalità organizzata, visto che sostanzialmente parliamo di soldi che arrivano in certe Regioni. Ci sono dati reali, ad esempio, da cui risulta uno spostamento di imprese appartenenti alla criminalità organizzata nelle aree terremotate dell'Emilia Romagna – Regione da cui io provengo – così da beneficiare dei contributi previsti. Il mio timore è che operazioni analoghe possano avvenire anche nelle Regioni dell'Obiettivo convergenza: ebbene, riuscite a tenere sotto controllo questo fenomeno?

GARAVAGLIA Mariapia (PD). La senatrice Soliani ha anticipato una delle domande che volevo porre, che era più che altro un'osservazione. Desidero in proposito ringraziare la dottoressa De Luca per la chiarezza e l'ampiezza della sua esposizione e per averci anche in un certo senso consolati, visto che da quanto mi è parso di capire, esiste davvero una cabina di regia della coesione, anche con gli altri Ministeri, e se si pensa a cosa è l'Agenda digitale, anche rispetto al Ministero dell'istruzione, il fatto che vi sia questa vostra guida, che tiene insieme il tutto, ci conforta molto.

La prima domanda riguarda il credito d'imposta per l'immissione nel mondo del lavoro soprattutto dei giovani più svantaggiati. Lei ha segnalato che i fondi sono stati assegnati molto rapidamente: c'è uno strumento di valutazione circa il loro esito? Sulla scorta della sua ultima affermazione, non vorrei che dopo avere fruito di questa provvidenza il candidato cambiasse strada.

La seconda domanda, al di là dell'apprezzamento per la scelta degli asili nido, verte sulla non autosufficienza. Sarò sincera e forse un po' sgradevole, ma nel cosiddetto «decretone sanità (decreto-legge n. 158 del 2012) non è prevista alcuna misura in materia di non autosufficienza, che rappresenta invece il tema dei temi per una società come la nostra, con il 5 per cento di ultrasettantacinquenni non autosufficienti. Vorrei che, per quanto possibile, il ministro per la coesione territoriale Barca considerasse tale questione come un *focus* particolare della sua azione, tenuto conto anche del fatto che ho notato che la dottoressa De Luca, parlando di collaborazione con gli enti locali, ha citato più il Ministero degli interni che il Servizio sanitario nazionale. Mi interesserebbe quindi sapere come si intende realizzare un possibile *link* in questo ambito.

Infine, osservo con piacere che non si percepisce questa collaborazione rafforzata con la Commissione europea come un'oppressione. Nella mia logica europeista, ritengo che dal momento che siamo tra i maggiori contribuenti al bilancio europeo, considero quelli che spendiamo fondi nostri e i funzionari e i responsabili politici dell'Europa dobbiamo considerarli come nostri, non come figure che ci sottraggono responsabilità e sovranità. Questa collaborazione rafforzata in certe parti del Paese può quindi essere veramente pedagogica, anche per imparare come si lavora.

DE FEO (PDL). Ringrazio la dottoressa De Luca che con le sue parole ci ha dato qualche speranza di cambiamento, considerato che negli ultimi anni in alcune Regioni i fondi sono stati usati nei primi anni per il 3 per cento e adesso, come ad esempio in Campania, si è arrivati a *performance* dell'ordine del 19-20 per cento, anche se mi chiedo come si potrà procedere oltre questo risultato. Naturalmente questo ritardo nell'utilizzo si deve anche al Patto di stabilità, perché non essendoci fondi regionali e nazionali non si può far partire nessun progetto benché sia stato programmato e accolto.

Lei, dottoressa De Luca, ha parlato di revisione del cofinanziamento nazionale, al riguardo mi interessava quindi avere maggiori ragguagli circa l'entità di tale revisione.

Mi interessava anche avere qualche chiarimento rispetto al piano nazionale dei trasporti: si è parlato della prossima realizzazione della ferrovia Napoli-Bari, ma vorrei ricordare che già all'epoca Giuseppe Zanardelli – come riportato in un libro di storia sull'Italia meridionale – forniva rassicurazioni agli abitanti di Matera circa l'immediata realizzazione della ferrovia, che però non è ancora avvenuta!

Tra i fattori che hanno determinato il ritardo nell'utilizzo delle risorse, il primo è la mancanza di fondi nazionali e, quindi se l'entità del cofinanziamento dovesse diminuire questo rappresenterà sicuramente un vantaggio; inoltre ci sono Regioni come quelle del Meridione, in particolare la Campania, che sono in ritardo sia rispetto alla realizzazione dei progetti sia in termini di programmazione. Non si può operare nello stesso modo in cui si è intervenuti ad esempio sui fondi europei per il centro storico di Napoli; sottolineo che anche in quel caso si stavano perdendo i finanziamenti, ma grazie all'intervento dell'UNESCO un progetto sarà presto avviato.

Chiedo infine alla nostra ospite un'opinione sulla possibilità di estendere l'esperienza della riprogrammazione ad altri settori.

PRESIDENTE. I fondi nazionali dovrebbero essere di pari entità rispetto a quelli europei e addizionali rispetto alle politiche del settore. La dottoressa De Luca ha invece segnalato che le ristrettezze del bilancio dello Stato non consentono più questa equiparazione delle due modalità di finanziamento. Ci interesserebbe pertanto avere dati precisi del finanziamento nazionale effettivo relativo al programma 2007-2013. Infatti, mentre conosciamo l'ammontare dei finanziamenti del FSE e del FESR provenienti da Bruxelles, non conosciamo quello relativo ai fondi nazionali e mi riferisco a quelli effettivi, non teorici.

Ho trovato molto interessante quanto sottolineato dalla nostra ospite in ordine alla programmazione 2014-2020, anche per l'importanza che viene attribuita alla valutazione dell'efficacia. Lei ha citato alcuni settori a favore dei quali verranno indirizzate le risorse relative alla suddetta programmazione, sottolineando come le iniziative ad esempio relative al comparto dei trasporti dovranno essere collocate all'interno di un piano nazionale dei trasporti.

Quanto alle iniziative programmate per il periodo 2014-2020 riguardanti la formazione del capitale umano – che tra l'altro prevedono una varietà molto estesa di azioni, alcune discutibili ed altre totalmente condivisibili – mi interesserebbe sapere quali saranno i requisiti di contesto al riguardo previsti dall'Unione europea affinché tali iniziative di potenziamento del capitale umano possano essere effettivamente sviluppate nel settennio 2014-2020.

DE LUCA. La scelta degli asili nido e dell'assistenza domiciliare integrata è stata una scelta politica effettivamente discendente da una valutazione di necessità. Questi sono interventi che potevano già essere finanziati dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali, lo erano in realtà in misura molto minoritaria; c'era quindi un problema di finanza pubblica a livello locale che restringeva gli ambiti di intervento della spesa ordinaria e l'attenzione alle persone e ai temi dell'inclusione sociale, che in una fase come questa ha suggerito di investire massicciamente anche su questo fronte.

Il Ministero della salute è pienamente coinvolto nella programmazione, laddove la gestione degli interventi spetta agli enti locali. Ciò detto, il programma è stato dato in gestione al Ministero dell'interno e non a quello della salute perché serviva un'amministrazione nazionale che avesse sia un minimo di esperienza nella gestione di un programma comunitario (anche se quello alla nostra attenzione non è un programma comunitario *ad hoc*), sia un radicamento territoriale che il Ministero dell'interno può avere in quanto attraverso i prefetti è in grado di intervenire in determinate situazioni. Del resto – lo dico con la stessa franchezza usata dal ministro Barca – il Ministero dell'interno era l'unica amministrazione nazionale in grado, in un paio di settimane, di mantenere una scommessa di questo tipo e di montare una struttura del genere. Detto questo, insieme al Ministro della salute e al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, stiamo cercando di tenere insieme tutti i pezzi, visto che si tratta di un intervento complesso, che richiama diverse competenze tecniche e non solo istituzionali.

Quanto agli strumenti di difesa dalle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata, posso solo dire che rispetto a questi programmi esistono diversi livelli di controllo, sia a livello nazionale, che comunitario: pertanto, per il solo fatto di subire una trafila di controlli puntualmente normati dai regolamenti comunitari, da parte degli *auditors* comunitari della Commissione europea e dalla Corte dei conti europea, dovrebbe esserci un rischio più ridotto di infiltrazione mafiosa rispetto a quelle risorse assistite da controlli meno strutturati. Questo almeno in teoria, perché poi il diavolo può metterci sempre lo zampino, ne consegue che porre totalmente al riparo questi programmi non è sempre facile.

Quanto poi al credito di imposta per l'occupazione, stiamo valutando la possibilità di un rifinanziamento, alla luce dell'elevato numero di domande pervenute, che è sicuramente indicativo di un disagio e di un fabbisogno. Proprio perché parliamo di un'occupazione tutelata attraverso strumenti di agevolazione, c'è un implicito impegno formalizzato alla non licenziabilità dei lavoratori. Detto questo, sarà poi necessario verificare ed essere sicuri che le risorse vadano nella direzione giusta. Proprio per questo, uno dei metodi previsti nel Piano di azione e coesione è quello di costruire dei meccanismi di valutazione rafforzata.

Per quanto riguarda poi il Patto di stabilità, se è vero che non può essere una giustificazione il ritardo, che è determinato da moltissimi motivi, compresa l'inerzia ed il mancato investimento politico ed istituzio-

nale, c'è tuttavia un *trade off* evidente tra i due obiettivi, nel senso che spesso le risorse potrebbero essere spese e non lo si fa perché in tal caso si sfiorerebbe il Patto. Ricordo a questo proposito che le risorse comunitarie, quelle provenienti dal bilancio europeo, ancorché pagate da noi, sono esenti dal Patto. Fino a qualche anno fa erano esenti anche quelle di cofinanziamento nazionale, perché era del tutto illogico dare degli obiettivi di spesa e poi, nel contempo, assoggettare queste stesse risorse ai vincoli del Patto: delle due l'una, perché nel conflitto la situazione sarebbe poi diventata ingestibile, e così è stato! L'unica cosa che si è riusciti a fare è stata la creazione di una riserva di un miliardo l'anno per i prossimi tre anni, a partire dal 2012, che consente di coprire una parte del fabbisogno di cofinanziamento e di esentarlo parzialmente dai vincoli del Patto. Le Regioni hanno iniziato ad attingervi, ma è evidente che un problema al riguardo esiste.

Quanto alla questione dell'addizionalità dei fondi nazionali e alle risorse del Piano di azione e coesione, effettivamente l'assegnazione delle risorse dei programmi comunitari ha una sua pubblicità. Abbiamo iniziato a muoverci a livello di CIPE per formalizzare il processo di riprogrammazione ed il Piano di azione e coesione, per cui la pubblicità viene affidata anche a questi strumenti.

L'addizionalità resta tuttavia una questione da risolvere proprio per quanto dicevo all'inizio. L'Italia, in particolare, non è riuscita a garantire il livello di spesa pubblica nazionale sui vari settori di intervento che, all'inizio del periodo di programmazione, si era impegnata a sostenere. Siamo stati oggi particolarmente attenti a rinegoziare il profilo di addizionalità perché, a partire da questo ciclo, se a fine 2015 risulterà che non si è stati addizionali, in teoria ci sarà una sanzione finanziaria, con un conseguente danno.

Quanto infine ai requisiti di contesto, i temi prioritari sono quelli previsti dall'Agenda «Europa 2020», per cui, se parliamo di capitale umano, istruzione, ricerca e lavoro sono pienamente ricompresi. C'è poi anche una grandissima attenzione all'inclusione sociale. Rispetto all'Agenda di Lisbona, l'Agenda «Europa 2020» si caratterizza per aver dato molto rilievo ai temi dell'inclusione sociale, con un obiettivo anche molto ambizioso ed impegnativo di lotta alla povertà.

Per ciascuno dei temi sono individuate le condizioni di contesto, che sinceramente non ricordo tutte. Ho richiamato prima quelle delle strategie regionali per ricerca e innovazione; ci sono poi sicuramente gli standard di funzionamento dei servizi all'impiego, puntualmente declinati. Anche per le politiche per la salute, per quel poco che i fondi strutturali possono finanziare, sono previsti requisiti specifici, così come pure per l'istruzione e la formazione professionale. Stiamo comunque ancora negoziando su questo terreno, perché il regolamento non è chiuso, e noi vorremmo avere delle regole che ci spingano a migliorare.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per le informazioni che ci hanno fornito sulle attuali linee di sviluppo di questo importante programma nazionale.

Comunico che la documentazione eventualmente consegnata sarà resa disponibile sulla pagina *web* della Commissione. Se non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

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

I lavori terminano alle ore 16,25

