



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 11

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

439^a seduta: martedì 11 dicembre 2012

Presidenza del presidente POSSA

I N D I C E**Comunicazioni del Presidente**

* PRESIDENTE	Pag. 3,9
PROCACCI (PD)	9
* RUSCONI (PD)	9

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 (Apl-FLI): Per il Terzo Polo:Apl-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-Diritti e libertà: Misto-DL; 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.

Interviene il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali Cecchi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del Presidente

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 3 ottobre scorso.

Vorrei in questa sede fornire un resoconto sullo stato di avanzamento della presente indagine conoscitiva, che verte su un argomento di grande importanza, ovvero l'impiego dei fondi strutturali nelle quattro Regioni dell'Obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). A dimostrazione del rilievo dell'argomento oggetto dell'indagine basti considerare che, nel settennio 2007-2013, sono affluite alle predette Regioni risorse per circa 20 miliardi di euro per quanto attiene ai settori di competenza della 7^a Commissione, ovvero l'istruzione, la formazione permanente, la ricerca e i beni culturali.

Tali risorse provengono da due fondi strutturali principali dell'Unione europea: il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), orientati al miglioramento della competitività e del livello occupazionale delle Regioni rientranti nell'Obiettivo convergenza. Tali Regioni sono individuate sulla base del PIL *pro capite* medio, misurato negli anni 2000-2002, in tal caso inferiore al 75 per cento della media europea. Si tratta, pertanto, di Regioni sottosviluppate alle quali la politica di coesione sociale economica e territoriale dell'Unione europea offre nel settennio considerato una straordinaria opportunità che probabilmente in futuro non si presenterà più negli stessi termini.

La nostra indagine si è in particolare soffermata sul tema dell'efficacia della spesa; le risorse sono finalizzate a promuovere la capacità di competere e a promuovere l'occupazione, ma il raggiungimento di tali finalità dipende dall'efficacia della spesa, che costituisce per l'appunto l'obiettivo dell'analisi che abbiamo condotto.

Nelle mie intenzioni il documento conclusivo sarà organizzato in quattro capitoli.

Nell'ambito del primo capitolo, di presentazione, verrà fornito il quadro complessivo del lavoro. Il secondo capitolo descriverà la politica di

coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea, una politica assai complessa, che ha una storia ormai di svariati decenni e che nel settennio di programmazione considerato ha avuto una sua specifica espressione.

Nel terzo capitolo verranno riepilogati i dati, che sono stati raccolti sostanzialmente con tre metodi. Il primo metodo è quello delle audizioni: sono state svolte dieci audizioni in Commissione e di esse è disponibile il resoconto sommario (come sempre redatto dai nostri Uffici con grande fedeltà rispetto alle comunicazioni rese).

Il secondo metodo è quello dell'utilizzo intensivo di Internet, grazie a cui è stato possibile recuperare molti dati disponibili in rete, presenti per merito delle istanze di trasparenza dovute alle regolamentazioni relative all'utilizzo dei fondi (che prevedono dettagliati rapporti annuali delle spese effettuate, rapporti in buona parte presenti in Internet). Non ci siamo però accontentati di questa fonte, né della precedente, ma abbiamo chiesto informazioni di dettaglio anche tramite l'invio di lettere sia ai vari responsabili della gestione, sia a vincitori dei bandi di concorso, proprio perché lo ritenevamo utile ai fini di una più precisa informazione sulle modalità di utilizzo delle risorse.

Il complesso di queste informazioni è presentato, in sintesi, nel quarto capitolo. La parte finale di questo capitolo comprende un esame critico delle informazioni raccolte del quale darò brevemente conto.

Credo con questo di aver brevemente delineato il quadro del documento conclusivo.

Come dicevo, il secondo capitolo è riferito alla politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea e si sofferma in particolare sull'articolo 174 del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In tale ambito vengono illustrati gli obiettivi di questa politica di coesione e in particolare si entra nel merito del significato dell'aggettivo «territoriale», considerato che uno dei principali motivi del ritardo di sviluppo delle Regioni dell'Obiettivo convergenza è di carattere geografico: la geografia, come sappiamo, è sempre la madre della storia e in particolare anche dei ritardi che certe Regioni registrano.

Per ben comprendere lo sviluppo di questa politica di coesione e la sua fondamentale importanza per l'Unione europea, basti pensare che nelle ultime programmazioni settennali essa ha riguardato il 35 per cento delle spese del bilancio dell'Unione. I fondi in particolare utilizzati nell'ambito della citata politica di coesione per quanto riguarda lo specifico dell'Obiettivo convergenza delle quattro Regioni meridionali italiane sono due: il FESR, istituito nel 1975, e il FSE, istituito nel 1958. Si tratta di fondi con diverse finalità. Il Fondo europeo di sviluppo regionale ha una finalità più generale, mentre il Fondo sociale europeo ha una finalità più specifica relativa allo sviluppo dell'occupazione e della competitività.

Nello schema del documento conclusivo viene data particolare attenzione ai testi giuridici che stabiliscono le finalità di tali fondi.

L'impiego dei fondi strutturali, nella programmazione settennale 2007-2013, è effettuato con una procedura complessa. Il Consiglio euro-

peo deve deliberare gli orientamenti strategici a cui attenersi nelle spese di tali fondi; ovviamente gli obiettivi devono essere coerenti con gli altri obiettivi della politica europea (in particolare, la politica economica e la politica per l'occupazione). Entro cinque mesi dall'adozione degli orientamenti strategici, ciascuno Stato membro deve formulare il Quadro di riferimento strategico nazionale (QSN), che deve contenere elementi molto importanti: l'analisi dei ritardi delle Regioni; la strategia scelta per superare tali ritardi; l'elenco dei programmi operativi per gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione» (che però non riguarda le quattro Regioni alla nostra attenzione); la descrizione del modo in cui la spesa può promuovere competitività ed occupazione; la dotazione annuale indicativa di ciascun programma per i fondi utilizzati e così via.

Questo è il contenuto del Quadro strategico nazionale. Si tratta di un documento molto importante, da definire in coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione e con il Programma nazionale (che deve essere presentato all'Unione europea da parte di ciascun Paese). Il QSN, sempre predisposto in stretto collegamento con la Commissione europea, viene presentato formalmente alla Commissione da parte di ciascun Governo e dopo aver discusso le osservazioni della Commissione viene da essa fatto proprio.

Per il settennio di programmazione considerata (2007-2013), è stato approvato il regolamento di spesa n. 1083 del 2006. Questo atto definisce anzitutto le Regioni dell'Obiettivo convergenza (che ho poc'anzi nominato), cioè quelle che hanno un prodotto interno lordo *pro capite* medio inferiore al 75 per cento della media europea, misurato in termini di potere d'acquisto, calcolato per il periodo 2000-2002, rispetto all'Europa a 25 (in quel periodo, infatti, l'Unione europea non era costituita da 27, ma da 25 Paesi). È risultato che le Regioni italiane con un PIL *pro capite* medio europeo inferiore al 75 per cento sono quattro, appunto Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. L'Obiettivo convergenza (spesso definito «Obiettivo 1») è volto ad aiutare le Regioni sottosviluppate.

Nel suddetto regolamento sono poi definiti altri obiettivi che però non interessano le quattro già citate Regioni.

I fondi strutturali sono vincolati ad intervenire sulla base di principi assai condivisibili ed interessanti: il principio di complementarità, in ragione del quale i fondi intervengono ad integrazione delle azioni nazionali nelle quattro Regioni in questione; il principio di coerenza, in ragione del quale la Commissione europea e gli Stati membri provvedono affinché l'intervento dei fondi sia coerente con le linee di politica generale dell'Unione; il cofinanziamento, in base al quale il finanziamento dell'Unione europea deve essere accompagnato da un finanziamento da parte dello Stato nazionale; il principio di addizionalità, che sancisce che comunque vi debba essere un finanziamento nazionale (il finanziamento europeo è addizionale e viene accordato solo in questa filosofia); il principio di sana gestione finanziaria del bilancio dei fondi; il principio generale della programmazione, che è fondamentale in Europa (dove tutto si fa con anticipazione dei tempi di decisione e con una programmazione oculata delle

azioni); il principio di partenariato (che è molto interessante perché corrisponde ad una concezione della società), in base al quale si richiede il coinvolgimento nel processo di spesa dei vari *stakeholder* della società (non solamente degli enti pubblici, ma anche delle autorità regionali e locali e di tutte le strutture importanti della società), affinché vi sia una coesione nella decisione, facendo salvi i compiti istituzionalmente previsti per ciascuna autorità, nell'ambito del rispetto dei diritti istituzionali di ciascuno.

Infine, il regolamento n. 1083 del 2006 dettaglia le oculte procedure di esecuzione e controllo. In particolare, obbliga ciascun programma operativo ad avere: un'Autorità di gestione, cioè un organismo che presiede alle spese; un'Autorità di certificazione, che ha il compito di certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione; un'Autorità di *audit*, terza rispetto alle due precedenti, che ha per prima cosa il compito di sottoporre alla Commissione europea *ex ante* – come al solito – le modalità di svolgimento dell'*audit*. Le attività di *audit* sono svolte su un campione di operazioni. Venti miliardi di euro sono una somma enorme, che rischia di travolgere le Regioni responsabili della distribuzione e valorizzazione di questa gigantesca opportunità.

Sul terzo capitolo non mi soffermo, se non per segnalare brevemente che esso conterrà i resoconti delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, molto ben redatti, come sempre, dagli Uffici della Commissione.

I primi tre capitoli sono già stati redatti e potrei farne avere copia ai membri della Commissione già questa sera, mentre il quarto capitolo non è stato ancora redatto. Esso si strutturerà comunque in due parti. La prima parte sarà dedicata alla presentazione dei dati raccolti che sono ingenti. I dati riguardano unicamente i contratti stipulati entro il 31 dicembre 2011, che peraltro non costituisce il termine della programmazione del settennio che si conclude nel 2013.

A titolo d'esempio, faccio il caso dell'investimento nei settori istruzione e formazione della Regione Campania. In questo ambito abbiamo distinto tre linee d'investimento. La prima riguarda la lotta alla dispersione scolastica, per affrontare la quale sono stati attivati due bandi, distribuendo 22 milioni di euro. Il primo bando «Scuole aperte» riguarda l'annualità 2008-2009, il secondo «Scuole aperte» si riferisce all'annualità 2009-2010. Il progetti finanziati sono 627 e le persone coinvolte sono 27.590. La durata dei corsi va da un minimo di 180 ore ad un massimo di 250.

Abbiamo esaminato le modalità con cui sono strutturati questi 627 progetti vincitori, prendendo in considerazione fra i vari elementi il numero dei corsi svolti, i destinatari dell'intervento e gli istituti che partecipano al bando.

Abbiamo altresì cercato di comprendere le modalità di verifica del livello di apprendimento. Una delle difficoltà maggiori in questo ambito è la valutazione dell'efficacia della spesa. Vale la pena in tal senso ricordare che i due obiettivi fondamentali cui sono orientate le risorse messe a

disposizione dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale sono il miglioramento della competitività e il miglioramento dell'occupazione nelle Regioni dell'Obiettivo convergenza, per far sì che il loro PIL *pro capite* non sia più inferiore al 75 per cento della media europea. Purtroppo, come già accennato, è molto difficile valutare l'efficacia della spesa; per farlo occorre stabilire degli indici ed anche saperli misurare, due operazioni assai difficili che vanno condotte caso per caso.

La seconda linea d'intervento, sempre per la Campania, riguarda gli interventi per la formazione orientata al mercato del lavoro; in tal caso sono stati indetti tre bandi: «Percorsi alternativi» – annualità 2008-2009, «Percorsi alternativi» – annualità 2009-2010, «Tirocini e *stage* in Italia». La somma distribuita per questi bandi è di 34 milioni di euro, una cifra elevata. I progetti sono 509, le persone coinvolte sono 9.058 e la durata dei corsi professionali va da un minimo di 1.056 ore ad un massimo 1.188.

Viene inoltre descritta la tipologia dei formandi e dei formatori ed anche in tal caso siamo entrati nel dettaglio.

La terza linea di sviluppo, sempre per la Campania, è quella riguardante l'aggiornamento delle competenze. In questo caso i bandi indetti sono quattro e distribuiscono oltre 27 milioni di euro, con 380 progetti finanziati e 6.505 persone coinvolte.

Oltre a questo intervento nell'ambito della formazione, è opportuno menzionare l'investimento nel settore della ricerca, sempre a valere sui fondi del Programma operativo regionale (POR) FSE. In questo caso le linee di intervento sono state due: ricerca per applicazione sul mercato e ricerca per formazione. Sulla prima è stata attivata una sola procedura selettiva, per un importo di poco superiore ai 50 milioni di euro; 13 sono stati i progetti finanziati. Quanto alla seconda linea di intervento, relativa alla ricerca per formazione, sono stati indetti tre bandi per oltre 13 milioni di euro impegnati e 14 progetti finanziati; la durata dei percorsi formativi del primo bando è di tre anni, quella del secondo bando è di 1.400 ore, compreso lo *stage*, mentre non sono disponibili i dati relativi al terzo bando. I soggetti destinatari di quest'ultimo sono università, istituti scolastici professionali e piccole e medie imprese individuate dalla Regione con avviso pubblico.

Considerazioni simili vanno fatte per il Programma operativo regionale della Regione Campania, i cui fondi sono prelevati dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale e per gli analoghi sei progetti operativi regionali delle altre tre Regioni, finanziati gli uni dal Fondo sociale europeo, gli altri dal Fondo europeo di sviluppo regionale.

Come vedete, la sintesi dei dati raccolti è molto interessante e individua molto chiaramente come vengano distribuite nel dettaglio queste cifre.

Quanto alle osservazioni conclusive si osserva innanzitutto che l'attività principale di tutte e otto le Autorità di gestione risulta essere quella di distribuire le risorse assegnate il più rapidamente possibile secondo le regole dell'Unione europea, considerato che il ritardo nella spesa delle ri-

sorse è sanzionato dall'Unione europea, addirittura con rischio di perdita del finanziamento; viceversa, l'Unione europea prevede un meccanismo di premialità legato alla tempestività della spesa. In effetti, l'impegno principale delle otto Autorità di gestione per le quattro Regioni dell'Obiettivo convergenza è risultato quello volto a distribuire («spendere») le risorse nei tempi previsti, in modo che l'«occhiuta» Unione europea non abbia da ridire.

Al riguardo va segnalato che all'inizio del settennio la capacità di spesa in tutte le Regioni considerate è stata veramente molto bassa, nel senso che non si è speso con ritmo adeguato. Di conseguenza si è avviata un'azione di recupero presso l'Unione europea per fare in modo di non perdere i finanziamenti. In effetti, in uno o due casi tra il 2008 ed il 2009, il finanziamento dell'Unione europea è stato sospeso, in carenza della spesa.

Le Regioni hanno comunque incontrato cospicue difficoltà nel rispettare le regole dell'Unione europea per le modalità della spesa. Anche questo rappresenta un rilevante problema. Le regole di rendicontazione dell'Unione europea sono severe e non facilmente assimilabili.

Vorrei poi fare un'osservazione di carattere generale. Non sembra esserci nella gestione dei vari POR un'adeguata attenzione all'efficacia della spesa rispetto ai suoi obiettivi. Come ho poc'anzi sottolineato, sono carenti indici precisi di tale efficacia, nonché modalità di misurazione di questi indici, cosicché la spesa tende non di rado ad avere una bassa redditività. Ciò costituisce un problema assai serio, data l'entità delle somme distribuite.

Al riguardo cito due esempi. Ad un certo convegno ho incontrato una dottoressa della London School of Economics, incaricata dall'Unione europea di fare *audit* sulle attività dei POR, FESR e FSE della Sicilia, la quale non aveva apprezzato di aver saputo che alcune classi di 20-30 ragazzi, a cui veniva insegnato l'inglese, erano state inviate a Londra con tre accompagnatori ciascuna per due settimane a carico di questi fondi.

Il secondo esempio di modesta redditività riguarda la Puglia: sono state spese non poche risorse per finanziare alcune manifestazioni culturali in cui artisti pugliesi si recavano all'estero per presentare la Regione Puglia. Tali manifestazioni erano molto costose e di dubbio impatto sulla crescita dell'occupazione e della competitività o sulla capacità di produrre PIL.

In sintesi, poiché queste disponibilità finanziarie regionali sono molto elevate e sostanzialmente permanenti (almeno finora, ma non si sa per il futuro), si vengono inevitabilmente a creare dipendenze da tale spesa pubblica. Ad esempio, nelle attività formative si formano cooperative o associazioni di formatori, e una volta che queste strutture si sono formate, tendono a continuare ad esistere il più possibile, da un settennio di programmazioni al successivo.

Un altro grave problema rilevato nella gestione dei POR regionali è costituito dalla discontinuità che si determina negli apparati amministrativi in occasione di ogni ricambio dei vertici regionali. Ad esempio, quando in

Sicilia è cambiato il governo politico della Regione, la prima azione avviata dal nuovo presidente è stata quella di licenziare il capo dell'Autorità di gestione del Fondo sociale europeo, dottor Ludovico Albert. Questa discontinuità è assai pregiudizievole per il buon funzionamento della gestione, perché blocca l'attività per svariati mesi.

In sintesi, l'enorme quantità di risorse messe a disposizione dall'Unione europea richiede una capacità amministrativa di spesa straordinaria, che purtroppo non sembra sia garantita in tutte le circostanze, scivolando spesso in modalità di spesa poco produttive, che tendono a piegarsi alle pressioni corporative di soggetti che in qualche modo traggono vantaggio da questa situazione.

RUSCONI (PD). Signor Presidente, non ho ben capito se con il suo intervento lei oggi ci abbia illustrato lo schema di documento conclusivo.

PRESIDENTE. È una bozza di documento conclusivo di cui i primi tre capitoli sono pronti; il quarto capitolo non è ancora terminato, ma lo sarà tra poche ore.

PROCACCI (PD). Dunque, questa bozza di documento è frutto di una sua deduzione.

Conosco tali problemi perché provengo da una Regione ad Obiettivo convergenza (quello che in passato veniva definito Obiettivo 1).

PRESIDENTE. In ogni caso, assicuro che la bozza di documento conclusivo sarà trasmessa a tutti i membri della Commissione non appena ultimata.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,55.

