



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 14

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

442^a seduta (pomeridiana): martedì 18 dicembre 2012

Presidenza del presidente POSSA

I N D I C E**Documento conclusivo**
(Seguito dell'esame e rinvio)

* PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 6 e <i>passim</i>
ASCIUTTI (PdL)	3, 4
PROCACCI (PD)	4, 7
* RUSCONI (PD)	4, 7
UGOLINI, sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca	4
ALLEGATO (contiene il testo delle modifiche proposte dal relatore allo schema di documento conclusivo)	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 Pensionati: Misto-PP; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Elena Ugolini

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo 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, sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio 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.

Colleghi, informo che alla luce delle considerazioni emerse in sede di dibattito, ho modificato il capitolo 5 dello schema di documento conclusivo in vari punti, che sono segnalati in grassetto nella bozza che è stata già stampata e distribuita, in modo da individuare facilmente le modifiche, che sono tutte integrative del testo.

ASCIUTTI (*PdL*). Signor Presidente, vorrei sapere se la richiesta di modifica da me avanzata e condivisa da altri colleghi in ordine alla verifica dei risultati sia stata accolta.

PRESIDENTE. Tutto il capitolo 5 è impostato sul concetto di verifica del risultato; la seconda raccomandazione finale riguarda inoltre la valutazione dell'efficacia.

ASCIUTTI (*PdL*). Registro questo dato con soddisfazione. Vorrei porre un'altra questione. Ho ascoltato quanto sottolineato dal senatore Proccacci a proposito del fenomeno della dispersione scolastica e dei miglioramenti che al riguardo si registrano soprattutto in Puglia. Vorrei sapere su quale riferimento statistico si basi questa considerazione, se ad esempio si tratti di una rilevazione OCSE, o di altro. Riterrei opportuna una precisazione al riguardo, diversamente potrebbe essere percepita come una affermazione della Commissione.

UGOLINI, *sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca*. La 7^a Commissione ha audito i responsabili del programma operativo relativo alle Regioni dell'Obiettivo convergenza. Confermo che in Puglia, nell'arco di cinque anni, il tasso di dispersione è diminuito di quattro punti; si tratta di dati provenienti dal sistema informativo del Ministero, ma anche dalle indagini dell'OCSE (*Education at a glance*, «Uno sguardo sull'istruzione») e dalle indagini internazionali OCSE PISA del 2009, che rileva un miglioramento delle competenze in matematica, scienze ed italiano.

ASCIUTTI (*PdL*). Sulla base di quali rilevazioni?

UGOLINI, *sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca*. È stato riscontrato un miglioramento che riguarda tutti gli indicatori: diminuzione del tasso di dispersione (rilevato dal sistema informativo *Education at a glance*), miglioramento dei livelli di competenza in lettura, matematica e scienze (rilevato dall'indagine OCSE PISA 2009) e un miglioramento dei dati frutto delle rilevazioni INVALSI relativo sia al I che al II ciclo di istruzione.

PRESIDENTE. Prendo atto di tali precisazioni e integro conseguentemente il nuovo capitolo 5 dello schema di documento conclusivo.

RUSCONI (*PD*). Signor Presidente, le chiedo una breve sospensione dei lavori, affinché il mio Gruppo possa valutare l'orientamento di voto da manifestare.

PRESIDENTE. Accedo alla sua richiesta, senatore Rusconi e sospendo la seduta.

I lavori, sospesi alle ore 15,50, sono ripresi alle ore 16.

PROCACCI (*PD*). Signor Presidente, il mio Gruppo ha deciso di non partecipare al voto. Apprezzo il fatto che lei, signor Presidente, abbia inserito, in questa nuova formulazione del testo, alcune considerazioni che sono state svolte nell'ambito del dibattito. Tuttavia, queste integrazioni, pur essendo espressione di buona volontà e di disponibilità al dialogo, non sono sufficienti a fugare le perplessità di fondo. Come ricorderà il nostro Gruppo aveva sin dall'inizio contestato l'avvio della presente indagine conoscitiva di cui non si comprendevano bene le finalità.

Avrei capito se lo schema di documento conclusivo si fosse limitato, esaminata la situazione e riscontrata la presenza di enormi problemi, ad avanzare una proposta, fornendo una indicazione o un orientamento. Il fatto è che lo schema di documento al nostro esame contiene affermazioni francamente discutibili. Si parla addirittura di episodi penalmente rilevanti, in riferimento a delle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei bandi rispetto alle quali ci sarebbero state addirittura delle pressioni.

Non capisco anche da dove siano venute fuori queste notizie dal momento che non mi sembra siano emerse nel corso delle audizioni svolte.

Mi chiedo allora quale sia l'obiettivo del documento: dimostrare che i fondi vengono sperperati? Indurre l'Unione europea a non finanziare più il nostro Paese? Occorre tenere presente che l'Europa comunque non concede i fondi, se questi non vengono spesi bene.

C'è addirittura un passaggio dello schema in cui si rileva che anche quando c'è una formale correttezza di spesa e di procedura, poi alla fine questi fondi non si traducono in reale sviluppo. Questo a mio avviso è un giudizio politico che però non rientra nelle finalità dell'indagine.

Aggiungo che, fra l'altro, questi interventi dell'Unione europea non hanno come oggetto di indagine i fondi spesi per l'istruzione o la formazione, tenuto conto che il Fondo europeo di sviluppo ha un raggio di azione molto più ampio. Ci sono relazioni che riguardano l'intero impiego dei fondi strutturali; laddove quello di cui ci siamo occupati è un aspetto che tutt'al più avrebbe dovuto essere oggetto di esame, in sede di affare assegnato, da parte della 14^a Commissione, e non della nostra. Noi al limite ci saremmo dovuti preoccupare di verificare in concreto, con un'analisi molto più approfondita, dati alla mano e con il coinvolgimento di tutti i direttori regionali, la reale incidenza di questi fondi sull'effettivo miglioramento dei livelli di cultura, di formazione e di promozione civile. Ma questo non sarebbe stato possibile farlo, disponendo di un intervallo di tempo così limitato! Ne consegue che non siamo in condizione di dare un'indicazione. Avrebbe avuto più senso fare un approfondimento, fornendo dei suggerimenti sui punti nevralgici e di sofferenza individuati. Aggiungo che i giudizi di merito di fronte ai quali ci troviamo potrebbero essere condivisi o meno solo alla luce di un'analisi dettagliata, condotta Regione per Regione, analisi che però non c'è stata. Al contrario, ripeto, lo schema di documento, contiene giudizi di merito molto precisi. Mi chiedo allora come ci si possa esprimere in certi termini su come sono stati impegnati i soldi, ad esempio, in Calabria o in Campania. Personalmente non sarei in grado di farlo, e non so neanche se gli altri colleghi se la sentirebbero.

Ringrazio il Presidente per avere accolto alcune mie considerazioni nello schema di documento finale di cui però non condivido l'impostazione generale. Un'impostazione che in futuro potrebbe portare qualcuno, a seguito di una lettura un po' sintetica del documento, a concludere che la 7^a Commissione ha bocciato il modo con cui sono stati spesi i fondi strutturali per l'istruzione nel Mezzogiorno.

Sulla base di tali presupposti, dichiaro che non parteciperò al voto.

Come ha evidenziato la collega Soliani, abbiamo ascoltato in audizione diverse persone di buona volontà che ci hanno raccontato degli sforzi compiuti, del loro impegno, delle difficoltà incontrate e dei problemi in termini di organico, di organizzazione del personale e quant'altro. Avremmo allora dovuto soffermarci maggiormente su questi aspetti. Avremmo dovuto sottolineare le buone pratiche, ad esempio quelle evidenziate dal responsabile dei fondi strutturali in Basilicata, ossia l'ex se-

natore Antonio Boccia, che insieme a Gianpaolo D'Andrea ha contribuito a creare un sistema per recepire e spendere in modo efficace ed efficiente i fondi strutturali. Sarebbe stato opportuno ascoltarli nuovamente ed inserire le loro valutazioni nel documento finale oltre ad estenderle alle altre strutture regionali, come si fa in Europa, sottolineando le buone pratiche. In questo modo si evidenziano le difficoltà ma al contempo si forniscono anche delle indicazioni.

Nello schema di documento in esame, invece, pur ammettendo che ci sono delle nicchie virtuose, si privilegia l'analisi delle difficoltà. Non intendendo negare tale realtà, ma ritengo che occorrerebbe un approfondimento di tanti elementi; c'è bisogno di un quadro più completo perché si possa arrivare a una determinazione e ad una conclusione che non venga considerata, attraverso una lettura superficiale, come una bocciatura del modo in cui le Regioni dell'Obiettivo convergenza hanno impegnato i fondi europei. In questo modo si favorisce chi intende denigrare il Mezzogiorno. Un parlamentare europeo sarà portato a ritenere che persino il Parlamento italiano ha un giudizio negativo in proposito. Il nostro Capogruppo in Commissione esprimerà la posizione del Gruppo, per quanto mi riguarda ribadisco che non parteciperò al voto.

Esprimo tutto il rispetto per il nostro Presidente e per il suo impegno, non si tratta di una questione personale. Le ragioni che ho espresso, e su cui non mi soffermo ulteriormente, non mi consentono di aderire al documento che ci viene proposto, nonostante la buona volontà di recepire i diversi spunti e le diverse istanze rappresentate nel corso della discussione.

PRESIDENTE. Senatore Procacci, mi consenta di ricordare che il capitolo 5 ruota intorno ad una sola considerazione, che può piacere o meno, ossia l'esigenza di una migliore valutazione dell'efficacia della spesa, che reputo sacrosanta. Non la considero *ipso facto* una valutazione negativa, e nessuno leggendo lo schema di documento potrà trarre la conclusione che la 7^a Commissione ritenga che nelle quattro Regioni dell'Obiettivo convergenza le risorse siano state impiegate in modo inefficiente. Bisogna invece prendere in considerazione il baricentro delle affermazioni, che è quello in cui si dichiara, e a più riprese, l'esigenza di una valutazione dell'efficacia, una raccomandazione questa persino piuttosto banale.

La stessa Commissione europea nel V Rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale evidenzia la necessità di focalizzarsi, oltre che sulla correttezza formale della spesa, sulla *performance*. La politica di coesione è molto complessa, ha i suoi obiettivi intermedi, ma contano soprattutto gli obiettivi finali.

La mia opinione personale è che faccia onore alla Commissione l'aver puntato l'attenzione sulla qualità della spesa; del resto la disponibilità di queste risorse rappresenta un'occasione eccezionale che ha l'Italia e di cui difficilmente potrà continuare a godere a lungo. Penso che sia un onore per la Commissione avere affrontato questo problema. Riconosco che i tempi a disposizione sono stati certamente insufficienti e che avremmo potuto approfondire maggiormente alcuni aspetti. Ho apprezzato

l'intervento della senatrice Garavaglia nel quale si esprimevano raccomandazioni alla 7^a Commissione della prossima legislatura. Il documento conclusivo riconosce altresì la bontà del lavoro svolto dalle Autorità di gestione, là dove si dichiara: «Al riguardo, nel corso dell'indagine, al di là del pieno impegno sempre riscontrato in tutte le Autorità di gestione contattate».

Questo non è certo un giudizio negativo.

PROCACCI (PD). Signor Presidente, sarebbe opportuno leggere anche le ultime righe di pagina 3, dove si parla delle pressioni esistenti relativamente alle gara di evidenza pubblica.

PRESIDENTE. Ma le pressioni sono *in re ipsa*. Simili pressioni non costituiscono reati. Se esiste una spesa pubblica cospicua, inevitabilmente questo canale di spesa crea una forte dipendenza.

Ad ogni modo non voglio difendere ad oltranza lo schema di documento conclusivo. Vorrei inoltre ricordare che valutazioni così critiche sul suddetto schema non erano emerse nel corso della discussione, ma vengono espresse soltanto ora in fase di votazione. Ne prendo atto.

Per questo motivo e dal momento che in sede di dibattito non è emersa questa posizione contraria, mi sembra opportuno rinviare l'esame dello schema di documento conclusivo al fine di sedimentare le considerazioni che, un po' fuori dalle previsioni, sono state contrapposte questo pomeriggio.

RUSCONI (PD). Presidente, voglio precisare che l'atteggiamento del Gruppo del Partito Democratico non è di tipo ostruzionistico e non è volto ad impedire l'approvazione del documento.

Ho già fatto presente stamattina che dalle considerazioni conclusive dello schema di documento emerge indubbiamente un dato troppo negativo che lei, Presidente – gliene do atto – ha cercato di attenuare con una serie di correzioni.

Il Gruppo del PD non era entusiasta di questa indagine conoscitiva, cosa di cui lei, Presidente, è ben consapevole sin da quando la Commissione ne ha decretato l'avvio. A seguito di una verifica svolta all'interno del Gruppo la maggioranza dei senatori del Partito Democratico ha però constatato la presenza nell'ambito del documento di una serie di passaggi che continuano a fornire un quadro negativo della situazione.

Ripeto, il nostro non è un atteggiamento ostruzionistico, tant'è vero che la nostra intenzione è quella di non partecipare al voto (quindi non quella di esprimere un voto contrario), a dimostrazione che il documento meritava un approfondimento. Stamattina, infatti, avevo chiesto di procedere ad un'ulteriore analisi dello schema di documento conclusivo, magari da effettuare all'interno di un piccolo comitato ristretto che avrebbe potuto giungere ad una sintesi tra le diverse posizioni emerse, in modo da procedere poi alla votazione nella giornata di domani.

Ad ogni modo, se dovesse ora sopraggiungere un ottavo collega del Partito della Libertà per votare lo schema di documento noi non faremo le barricate, però è uno schema che vi votereste da soli.

Ribadisco l'invito già avanzato questa mattina di procedere ad un approfondimento del capitolo conclusivo in modo che si possa tenere conto delle mie osservazioni relative alla opportunità di indicare con precisione gli obiettivi affinché questi possano essere raggiunti, al fine di evitare un definanziamento dei fondi europei sempre più necessari, anche in un'ottica nazionale, alle Regioni dell'Obiettivo convergenza.

PRESIDENTE. A seguito delle considerazioni espresse, rinvio il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

ALLEGATO

MODIFICHE PROPOSTE DAL RELATORE ALLO SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO 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

CAPITOLO 5

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi critica di una spesa così imponente come quella considerata in questa indagine, dell'ordine dei miliardi di euro, è evidentemente un compito di grande complessità.

Gli attori che rivestono un ruolo in questo processo sono molti: la Commissione Europea, il Governo Italiano (nell'indagine qui considerata i Ministeri principalmente coinvolti sono il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Coesione Territoriale, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministero dello Sviluppo Economico), i Governi delle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), le varie Autorità di gestione, Autorità di Rendicontazione e Autorità di *Audit* istituite nelle quattro Regioni per sovrintendere secondo le proprie competenze ai vari Programmi Operativi POR, PON, POIN dei Fondi FSE e FESR.

Non è evidentemente possibile in questa sede sviluppare un'analisi critica sul ruolo svolto da ciascuno di questi attori. Ci limiteremo nel seguito ad un breve esame dei seguenti principali profili:

Le specifiche filosofie di sviluppo economico adottate per promuovere occupazione e crescita nelle Regioni italiane dell'obiettivo Convergenza

L'effettiva capacità di spesa delle varie Autorità di gestione dei POR, PON e POIN FSE e FESR e i problemi riscontrati in questa azione

Le difficoltà verificatesi nel finanziamento della spesa

L'efficacia della spesa in ordine agli obiettivi della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE.

Come sappiamo, la crescita del PIL *pro capite* in una Regione è dovuta a tre fattori: 1) aumento della produttività, 2) aumento dell'occupazione, 3) variazioni della percentuale della popolazione fuori dall'età di lavoro (bambini/e, ragazzi/e e anziani). L'invecchiamento della popolazione tende a far diventare negativo il fattore 3).

Circa l'aumento della produttività sono interessanti le considerazioni fatte nel quinto «Rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale», citato nel paragrafo 2.1, elaborato dalla Commissione UE. Nelle Regioni UE facenti parte dell'obiettivo Convergenza per il periodo di programmazione 2000-2006 la crescita della produttività è stata dovuta in circa ugual misura a crescita di produttività all'interno dei settori e crescita di produttività da *shift* da un settore a bassa produttività (come l'agricoltura) ad un settore a più alta produttività. In particolare il settore a più rapido sviluppo è stato in questo periodo il settore dei servizi finanziari e di *business*. Quanto all'occupazione, nella strategia Europa 2020 l'obiettivo per l'impiego della popolazione nella fascia di età 20-64 anni è 75%. Nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza tale indice è stato, nella rilevazione 2008, inferiore al 60%; particolarmente carente è risultata l'occupazione femminile, non facilitata anche per la carenza di importanti infrastrutture (asili nido, scuole materne, eccetera).

Più in generale il suddetto Rapporto sottolinea che la produttività del lavoro è tanto maggiore quanto più è alto il livello di istruzione e di *training*. L'Italia non è ben messa da questo punto di vista, perché in tutte le Regioni italiane, salvo il Lazio, la percentuale della popolazione tra 25 e 64 anni con laurea universitaria è stata nel 2008 inferiore al 15,9%, contro una media UE del 24,3%. In Italia è anche elevata la percentuale dei cittadini con basso livello di educazione (*low education*). Infine, sempre nel 2008, la percentuale di laureati nella popolazione tra 30 e 34 anni in Campania, Puglia e Sicilia è inferiore al 17,5% (in Calabria è leggermente superiore), mentre l'obiettivo UE al 2020 è 40%.

Quanto alla scuola, il Rapporto segnala che nelle quattro Regioni dell'obiettivo Convergenza è purtroppo alta (maggiore del 16%!) la percentuale dei cosiddetti «*early school leavers aged 18-24*», come viene definita la dispersione scolastica dalla UE. L'obiettivo UE al 2020 è il 10%. Al riguardo, si sottolinea l'importanza di questo obiettivo, anche al fine di una maggiore coesione sociale, e si rimarca la necessità di una adeguata formazione dei formatori in chiave anti-dispersione.

Il Rapporto presenta poi anche i grafici degli studenti di 15 anni risultati scadenti («*low achievers*») nei test PISA OCSE del 2006: in Italia gli studenti «*low achievers*» sono oltre il 30% in matematica e tra il 25 e il 30% in lettura («*reading*») e scienza («*science*»). È tuttavia da rilevare positivamente che nei successivi test OCSE PISA del 2009 i risultati mostrano un deciso recupero, dovuto soprattutto al miglioramento delle *performance* degli studenti meridionali. Analogo miglioramento si registra del resto, nelle ultime rilevazioni OCSE PISA 2009 e INVALSI, anche circa le percentuali di dispersione scolastica, soprattutto in Puglia.

Questi sintetici dati confortano certamente nella convinzione che sia indispensabile nelle quattro Regioni dell'obiettivo Convergenza investire nella Scuola, nell'Università e nella formazione degli adulti. Tuttavia tale sforzo non può essere da solo sufficiente a sviluppare crescita e occupazione. Viene da chiedersi se nel QSN le filosofie alla base delle politiche di investimento per la promozione della coesione sociale nelle Regioni

dell'obiettivo Convergenza siano state sufficientemente sviluppate. Sarebbe inoltre assai opportuno che queste filosofie venissero più esplicitamente declinate in modo distinto per ciascuna delle quattro Regioni dell'obiettivo Convergenza, che sono tra loro cospicuamente differenti in termini di struttura economica e sociale, di potenzialità di sviluppo, nonché in termini di conformazione del territorio e delle sue infrastrutture. Tali diversità, pur presenti nell'articolazione delle attività indicata nel capitolo 4, non vi risultano espresse con tutta la loro forza.

L'elemento centrale nel complesso processo di spesa qui all'esame è certamente costituito dalle Autorità di gestione dei vari Programmi Operativi. A queste Autorità è affidato un compito molto rilevante per l'entità dello sforzo organizzativo connesso alla stipula di migliaia e migliaia di contratti in base a delicate procedure ad evidenza pubblica in tempi ben delimitati, in presenza di inevitabili pressioni da parte di possibili assegnatari di tali procedure, con il rischio di incorrere nel caso di ritardi in sanzioni o in perdita delle premialità da parte della Commissione Europea, con il rischio di ricorsi al TAR, con il rischio di mancato pieno rispetto delle severe regole di rendicontazione delle spese stabilite dall'UE con la conseguenza di sospensione dei pagamenti. Il contenzioso al TAR penalizza non solo per i conseguenti ritardi, non solo per i costi legali associati, ma anche per i necessari accantonamenti di risorse finanziarie per far fronte all'eventuale esito negativo dei giudizi.

Al riguardo, nel corso dell'indagine, al di là del pieno impegno sempre riscontrato in tutte le Autorità di gestione contattate, sono emersi tuttavia alcuni malfunzionamenti. All'inizio del periodo di programmazione si è riscontrata spesso la tendenza da parte dei responsabili del governo delle Regioni a sottovalutare il gravoso impegno di queste Autorità e a sottostaffare quindi, almeno in un primo tempo, i loro uffici, con conseguenti ovvii ritardi nell'avvio dell'attività. Inoltre, quando si è verificata nel governo di una Regione una discontinuità politica a seguito dell'esito delle elezioni, il funzionamento dell'Autorità di gestione ha subito una grave pausa, praticamente un arresto, spesso per mesi e mesi, in attesa che venisse rinominato il personale di *governance* dell'Autorità. Nel periodo di programmazione qui considerato tale evenienza si è verificata per le Regioni Calabria, Campania e Sicilia. Tale mancanza di continuità nel Governo regionale ha avuto un impatto particolarmente negativo in Campania. La Commissione Europea in un *audit* tenutosi nell'ottobre 2010 ha riscontrato carenze di legittimità in alcune assegnazioni di danaro dei Fondi FESR risalenti al 2008/2009 e ha interrotto i pagamenti fino allo sblocco dell'ottobre 2011 (ma i pagamenti sono ripresi solo nell'estate 2012).

L'effettuazione di spese così rilevanti in tempi ristretti non pone solo cospicui problemi alle Autorità di gestione della spesa, ma impatta con peso rilevante anche sulle strutture a cui per il tramite di procedure ad evidenza pubblica tale spesa viene affidata. Queste strutture sono in parte strutture pubbliche (Uffici delle Regioni, Istituti scolastici, Università) che hanno per la loro robustezza la capacità di sostenere l'onere di tale

maggior lavoro; per il resto si tratta di strutture private che solo in modesta percentuale sono già attive e vitali sul mercato, mentre in buona parte si creano *ad hoc*, in particolare per l'attività di formazione (nella forma di Cooperative o Associazioni). In quest'ultimo caso si forma inevitabilmente una dipendenza *quoniam ad vitam* di tali strutture sorte a fungo dalla spesa delle Autorità di gestione, con tutti i ben noti conseguenti problemi.

La combinazione di tutti questi elementi: il grave carico di lavoro, la serrata tempistica da rispettare, le forti pressioni per il concreto avviamento delle attività, il rigido sistema dei controlli istituito dagli ultimi regolamenti UE, il dettaglio della fase di programmazione, dove obiettivi specifici e operativi hanno individuato, in maniera spesso capillare, le azioni da compiere nei vari settori, tutto ciò ha fatto sì che la preoccupazione di gran lunga principale delle Autorità di gestione è stata quella dell'effettuazione formalmente corretta e tempestiva della spesa in pieno accordo con la programmazione. In effetti, nel corso delle stesse audizioni i responsabili delle Autorità di gestione hanno prima di tutto tenuto ad escludere che vi fossero ritardi nella spesa, a garantire che la spesa era stata fatta secondo le regole UE e che perciò tutto era OK per l'ottenimento dei finanziamenti UE (o a chiarire che le conseguenze negative dei ritardi che in un paio di casi c'erano stati, erano in via di superamento). Tale preoccupazione prioritaria è inevitabilmente andata a scapito di un'altra importantissima esigenza, quella della scelta delle opzioni di spesa in modo da garantire la massima efficacia in ordine ai suoi obiettivi generali.

È interessante osservare che questa osservazione sulla politica di coesione è fatta in termini molto generali anche nel citato Rapporto UE di cui al paragrafo 2.1 (a pag. XXI). «*A recurrent evaluation finding across all areas of investment was a preoccupation with "absorption", i.e. with spending the money more than focusing on what the programmes were actually designed to achieve. While the former is obviously a precondition for success, the latter is ultimately what matters.*»

Una esplicita menzione meritano anche i problemi finanziari. Si è detto sopra dell'interruzione per oltre un anno dei pagamenti UE avvenuta in Campania a seguito del riscontro di carenze nella rendicontazione di spese FESR. In effetti il problema della conoscenza e del rispetto delle regole di rendicontazione dell'UE da parte di tutti coloro che concorrono alle spese è generale nelle quattro Regioni. Una certa responsabilità in queste difficoltà è da attribuire al diffuso atteggiamento nel nostro Paese piuttosto indulgente nei confronti dell'approssimazione.

Un altro serio problema di natura finanziaria lamentato in sede di audizione dalle Autorità di gestione FSE e FESR della Campania (ma anche dalle altre Autorità di Gestione audite dalla Commissione) è costituito dai vincoli legati al rispetto del patto di stabilità delle Regioni. Tale patto compromette notevolmente la capacità di spesa delle Regioni, ritardando spesso l'assunzione di nuovi impegni finanziari (onde non aggravare lo squilibrio tra cassa e competenza).

Ulteriori difficoltà finanziarie sono sorte per effetto della crisi internazionale in atto a partire dal 2008. A causa di questa crisi la Commissione Europea ha consentito che il finanziamento della politica di coesione economica, sociale e territoriale a carico degli Stati membri nel periodo di programmazione 2007-2013 fosse concentrato nella fase conclusiva di tale periodo, ritardandolo perciò rispetto al proprio finanziamento. Come è noto, il finanziamento UE della politica di coesione nel periodo di programmazione è addizionale e teoricamente di eguale valore del finanziamento nazionale.

Tutte queste difficoltà finanziarie hanno determinato rilevanti ritardi nell'attuazione della programmazione della spesa nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza. Per ovviare a questi ritardi il Governo, d'accordo con la Commissione Europea, ha ultimamente predisposto il «Piano di Azione Coesione» (inviato a Bruxelles il 15 novembre 2011), avente appunto l'obiettivo di colmare i ritardi, rafforzando al contempo l'efficacia degli interventi, in particolare concentrando gli investimenti su tematiche di interesse strategico nazionale. Uno degli strumenti utilizzati per dare attuazione a questo Piano, di cui si è servita la Campania, è la riprogrammazione degli stanziamenti finanziari.

L'indagine ha escluso fin dal suo inizio che tra i propri obiettivi vi fosse quello di verificare lo stato di avanzamento della spesa nei vari Programmi Operativi POR, PON e POIN. Tale verifica, che per inciso avrebbe richiesto ben altre forze rispetto a quelle disponibili in Commissione, non sarebbe stata significativa, perché il termine del 31/12/2011 per la considerazione dei dati di spesa, termine necessariamente scelto data la scadenza della Legislatura, è ben anticipato rispetto al termine del presente periodo di programmazione (fine 2013) ed è noto che la rendicontazione delle spese potrà essere fatta fino alla fine del 2015.

Il termine del 31/12/11 a cui ci si è limitati per i dati di spesa è invece più che sufficiente per conseguire l'obiettivo primario dell'indagine, quello di verificare se nell'imponente spesa effettuata sia stata riservata adeguata attenzione alla valutazione della sua efficacia.

Non c'è dubbio, la valutazione dell'efficacia della spesa è assai difficile da fare. Essa va misurata in ordine all'impatto sulle finalità ultime della politica di coesione, quali la maggiore competitività della Regione, l'aumento della capacità di creare PIL, l'aumento di produttività dei lavoratori (ad esempio, mediante lo spostamento di occupati dall'agricoltura a settori a maggiore valore aggiunto), l'aumento dell'occupazione femminile (ad esempio, con la creazione di asili nido, scuole materne, scuole a tempo pieno), lo sviluppo del turismo culturale (ad esempio, con il restauro di monumenti in stato di degrado, con la formazione di guide turistiche).

Ciò richiederebbe l'individuazione di opportuni indici di *performance*, non accontentandosi di indici intermedi. Ad esempio, per valutare l'impatto di un'azione di formazione non ci si dovrebbe accontentare di conteggiare il numero dei giovani che hanno seguito con profitto i corsi di formazione, ma bisognerebbe anche valutare quanti dei giovani formati hanno effettivamente ottenuto un posto di lavoro per merito del corso di

formazione. A tale conclusione perviene anche il citato Rapporto UE di cui al paragrafo 2.1. (a pag XXIII): «*Cohesion Policy needs to cultivate a focus on performance. This has to start from programmes identifying a limited number of policy priorities (concentration) with a clear view of how they will be achieved and how their achievement will contribute to the economic, social and territorial development of the region concerned.*»

Inoltre, il predetto Rapporto reca, a pag. 15, una tabella da cui si desumono i cambiamenti del PIL *pro capite* delle diverse regioni europee nel periodo 1995-2006 dovuti alle politiche di coesione. Al riguardo, duole dover constatare che tre delle nostre Regioni dell'Obiettivo convergenza non solo non sono progredite ma sono addirittura regredite, passando dalla categoria delle Regioni con PIL *pro capite* compreso fra il 75 e il 100 per cento della media europea 1995 alla categoria delle Regioni con PIL *pro capite* compreso fra il 50 e il 75 per cento. La quarta Regione, la Calabria, si è mantenuta stabile sempre nella categoria 50-75 per cento. Si formula perciò il più vivo auspicio che il prossimo Rapporto, che sarà redatto a fine 2013, possa registrare un miglioramento delle nostre Regioni dell'Obiettivo convergenza, legato al più efficace utilizzo delle risorse europee conseguito nell'ultimo periodo di programmazione. A tal fine è peraltro indispensabile una maggiore focalizzazione sulle *performance*.

La sintesi dei dati di spesa riportata nel Capitolo 4 fa comunque sorgere varie domande circa la sua efficacia. Ad esempio, c'è da chiedersi se siano davvero utili i contenuti trasmessi in alcuni dei corsi di formazione, se altri corsi di formazione non siano di durata troppo breve per consolidare nei *formandi* nuove competenze, se il costo di altri corsi di formazione non sia *pro capite* troppo elevato, se il finanziamento di alcune manifestazioni e *tournées* artistiche sia ragionevole a fronte del contributo apportato a competitività e occupazione, se alcuni degli investimenti in ricerca applicata finanziati porteranno davvero ad innovazioni apprezzate dal mercato. Per rispondere a queste domande sarebbe necessaria un'indagine ben più approfondita di quella qui possibile. Ma in sostanza il problema è a monte: la valutazione dell'efficacia della spesa va programmata *ex ante* e va perseguita con mezzi adeguati lungo tutto il corso dell'azione di spesa.

Sarebbe inoltre opportuno che le Regioni, all'interno dei Rapporti Annuali di Esecuzione, fossero tenute a compiere un'attività di autovalutazione in merito agli interventi effettuati con i POR, per verificare il conseguimento degli obiettivi stabiliti. I parametri dell'autovalutazione dovrebbero essere uniformi, al fine di consentire confronti tra le Regioni.

Spiace dover prendere atto che la conclusione anticipata della XVI legislatura non ha consentito alla Commissione di portare compiutamente a termine il lavoro che si era prefissa con questa indagine. Essa si augura perciò che i temi qui trattati possano essere ripresi e completati dalla Commissione della prossima legislatura, anche attraverso l'audizione dei responsabili europei delle politiche di coesione, o dei loro uffici, nonché

un approfondimento dell'attività svolta dalle Autorità di gestione. Nell'ottica di un maggiore coordinamento delle politiche regionali, perseguito nel settennio in corso attraverso una consistente riprogrammazione dei fondi gestita a livello nazionale, si potrebbe altresì ipotizzare la costituzione una cabina di regia nazionale.

A conclusione della presente indagine conoscitiva la 7^a Commissione del Senato della Repubblica ritiene infine di dover formulare al Governo che avrà l'incarico di concludere a Bruxelles i negoziati per l'impostazione delle attività della politica di coesione per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 due vive raccomandazioni:

– l'invito a sviluppare a fine periodo 2006-2013 un accurato esame di tutta la spesa effettuata nell'ambito della politica di coesione nelle quattro Regioni dell'obiettivo Convergenza, in modo da valutarne l'effettivo impatto sulle alte finalità di tale politica

– la sollecitazione a predisporre d'accordo con la Commissione Europea per il prossimo periodo di programmazione un articolato sistema di valutazione dell'efficacia della spesa effettuata nell'ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale, in particolare nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza, con monitoraggi incisivi in itinere ed *ex post* degli indicatori scelti per tale valutazione.

La politica di coesione economica, sociale e territoriale è per Calabria, Campania, Puglia e Sicilia un'opportunità troppo importante per non dedicarvi la massima attenzione.

Inoltre, la posizione dell'Italia quale contributore netto dell'Unione impone una particolare attenzione sulle politiche attraverso le quali essa conosce un maggiore ritorno economico, quali appunto quelle di coesione. Occorre perciò che le risorse siano impiegate nel modo più produttivo ed efficace, affinché non si corra il rischio di definanziamenti, che risulterebbero particolarmente dannosi in una congiuntura economica già così difficile.

