

COMMISSIONE XIV
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA
RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 LUGLIO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MICHELE BORDO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Berlinghieri Marina (PD)	14
Bordo Michele, <i>Presidente</i>	3	Buttiglione Rocco (PI)	11
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE E L'EFFICACIA DELLE POLITICHE DELL'UE IN ITALIA		Galgano Adriana (SCpI)	13
Audizione del professor Roberto Perotti, ordinario di politica economica presso l'Università Bocconi di Milano:		Occhiuto Roberto (FI-PdL)	12
Bordo Michele, <i>Presidente</i>	3, 11, 15, 19	Perotti Roberto, <i>Professore ordinario di politica economica presso l'Università Bocconi di Milano</i>	4, 15
		Schirò Gea (PI)	13
		ALLEGATO: Relazione depositata dal professor Perotti	20

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MICHELE BORDO

La seduta comincia alle 15.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del professor Roberto Perotti, ordinario di politica economica presso l'Università Bocconi di Milano.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione e l'efficacia delle politiche dell'Ue in Italia, l'audizione del professor Roberto Perotti, ordinario di politica economica presso l'Università Bocconi di Milano.

Abbiamo deciso di cominciare con l'intervento del professor Perotti poiché è autore di articoli recenti su una delle questioni relative alla nostra indagine conoscitiva che ci sta più a cuore e cioè la qualità e l'efficacia della spesa cofinanziata dai fondi strutturali e di investimento.

Abbiamo necessità di approfondire le cause che sino a oggi hanno impedito al nostro Paese di avvalersi fino in fondo delle risorse della politica di coesione e di comprendere quali sono stati i ritardi accumulati e come mai non riusciamo a spendere fino in fondo i soldi che l'Unione europea mette a disposizione del nostro Paese.

Il professor Perotti, come molti avranno letto nei giorni scorsi su *Repubblica*, ha compiuto uno studio per *lavoce.info*, facendo considerazioni molto nette e ben argomentate, su diversi aspetti problematici che la nostra Commissione ha avuto modo di approfondire, per esempio, nel momento in cui è stata chiamata a esprimere il parere sullo schema di accordo di partenariato per il periodo 2014-2020 che il Governo ha sottoposto alla nostra attenzione.

Una delle questioni che emersero in quella circostanza è che non avevamo a disposizione alcuno strumento che ci permettesse di comprendere fino in fondo che cosa non aveva funzionato, perché c'erano quei ritardi e perché non eravamo stati capaci di spendere le risorse dell'Unione europea.

In base all'analisi che fa il professor Perotti sull'utilizzo dei fondi strutturali, si arriva addirittura all'idea che, siccome per utilizzare i fondi europei occorre una quota di cofinanziamento nazionale, forse sarebbe il caso di evitare di utilizzare quei fondi e impiegare semmai la quota di cofinanziamento nazionale per altre priorità di intervento. Su questo, come era ovvio e giusto, si è aperto un dibattito anche sui mezzi di informazione. Nella stessa giornata in cui veniva pubblicato lo studio di cui oggi parliamo arrivò la risposta del dottor Laterza, vicepresidente di Confindustria, e successivamente uscì un'intervista del professor Viesti, che tra l'altro ascolteremo nei prossimi giorni nell'ambito della medesima indagine.

Non vado oltre e, ringraziandolo per la sua presenza, do subito la parola al professor Perotti affinché svolga la sua relazione.

ROBERTO PEROTTI, *Professore ordinario di politica economica presso l'Università Bocconi di Milano*. Grazie per avermi invitato. Vorrei toccare alcuni argomenti.

Il primo è il modo in cui è stata attuata l'idea del cofinanziamento, che in teoria è una buona idea. Il secondo è quanto conosciamo e quanto non conosciamo i costi e benefici dei vari progetti finanziati con i soldi europei.

Successivamente vorrei parlare della tracciabilità dei vari progetti, dell'inutile e dannosa complessità della programmazione, della rilevanza e utilità degli indicatori di risultato, che sono un asse portante della programmazione per il periodo 2014-2020, e di quanto sia cambiata o non cambiata la programmazione per il periodo 2014-2020. Argenterò che nella sostanza non è cambiata e che i problemi sono rimasti irrisolti.

Infine vorrei parlare di possibili alternative all'uso dei fondi europei.

Voglio cominciare con qualcosa che sicuramente conoscete meglio di me e cioè il fatto che i fondi strutturali in Italia sono essenzialmente di due tipi: Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Il mio intervento verterà principalmente sul Fondo sociale europeo, ma quasi tutto quello che dirò si applica anche al FESR.

L'Italia negli ultimi anni ha ricevuto in media circa 3 miliardi di euro dall'Unione europea per FSE e FESR. A questi va aggiunto il cofinanziamento italiano, per un totale di circa 6 miliardi di euro all'anno. Per il settennio 2014-2020 lo stanziamento dell'Unione europea per l'Italia, tra tutti i vari fondi, è di circa 40 miliardi di euro. Se includiamo il cofinanziamento italiano, parliamo quindi di 80 miliardi di euro. Sono cifre notevoli.

Venendo al primo argomento, il cofinanziamento è un'ottima idea in teoria. È un modo per obbligare il beneficiario dei finanziamenti ad avere un interesse nell'attuazione dei progetti e quindi a realizzare buoni progetti. Il problema è che questa ottima idea è stata attuata molto male perché cofinanziamento in Italia vuol

dire cofinanziamento da parte dello Stato centrale mentre, come sappiamo, i progetti sono attuati dalle regioni e dalle province. Solo il 4 per cento dei fondi totali proviene dalle regioni.

L'attuazione del cofinanziamento sconfigge pertanto l'idea di partenza di coinvolgere il beneficiario perché le regioni non hanno alcun interesse a far funzionare i progetti. Ricevono soldi per metà dall'Unione europea e per metà dallo Stato e quello che interessa loro è soltanto massimizzare il numero di progetti che attuano, sia che riescano bene sia che riescano male. Le regioni non hanno un particolare interesse a seguire l'attuazione di questi progetti. L'attuazione dell'idea di cofinanziamento è quindi profondamente sbagliata, soprattutto in Italia.

Il secondo problema di cui voglio parlare, e che forse è il problema principale, è ciò che sappiamo dei costi e dei benefici dei vari progetti attuati. C'è l'idea che i fondi europei, una volta stanziati, siano gratis e possano essere usati indipendentemente dal fatto che i progetti finanziati siano buoni o cattivi. Essendo gratis, usare questi soldi male non fa. Tornerò su questo argomento, ma c'è qualcosa di profondamente sbagliato in questa attitudine.

Noi dovremmo avere un'idea degli effetti causali di queste migliaia e migliaia di progetti finanziati con fondi europei. Le valutazioni formali non mancano. C'è anzi un'intera industria in Italia che sopravvive — e bene — sulla valutazione dei fondi europei. Solo per l'FSE dal 2007 al 2012 ci sono 280 documenti e probabilmente si tratta di una sottostima perché moltissimi documenti non vengono pubblicati. Alcune regioni, per esempio, non pubblicano certe valutazioni anche perché sono negative.

Purtroppo questi 280 documenti — che, come dicevo, forse sono qualche migliaio — non ci dicono niente su ciò che vorremmo sapere e cioè sugli effetti causali dei progetti. Non ci dicono niente perché quello che noi vorremmo avere è un'idea dei benefici sociali e dei costi per la collettività che questi progetti producono. I costi per

la collettività includono anche l'uso alternativo che avremmo potuto fare delle risorse usate per questi progetti.

Questi soldi non piovono dal cielo. Devono uscire dalle tasche del contribuente italiano ed europeo. Anche se, come sappiamo, l'Italia è un contribuente netto. Dovremmo quindi, tenere conto dell'uso alternativo che potremmo farne. L'uso alternativo più semplice di tutti, come dirò in seguito, è lasciarli nelle tasche dei contribuenti sotto forma di taglio delle tasse.

Dovremmo avere anche un'idea del beneficio sociale. Prendiamo l'esempio di una persona che trova lavoro grazie, in conseguenza o dopo un corso di formazione. Prima di tutto non significa che abbia trovato lavoro grazie al corso di formazione. In secondo luogo, non sappiamo se questo corso di formazione sia un beneficio netto per la collettività. Se questa persona trova un lavoro che dura sei mesi a 500 euro al mese e il corso di formazione è costato 10.000 euro, l'analisi costi-benefici per la collettività ci dice che la cosa potrebbe non aver funzionato.

Un esempio di tentativo di valutazione è rappresentato dalla tabella 5 a pagina 4. Si tratta di un documento della regione Lazio che tenta di andare al di là dei soliti dati che vengono pubblicati, tipicamente dati sul numero dei corsi di formazione attuati, sul tasso di utilizzo dei fondi europei eccetera che non ci dicono assolutamente niente sugli effetti causali e sulla desiderabilità sociale dei corsi di formazione.

La tabella 5 ci dice qualcosa di più. È un tentativo di verificare quante persone sono occupate a sei mesi e a dodici mesi dalla frequentazione di un corso di formazione. Nella colonna 1 i dati sono quelli derivati dalle comunicazioni obbligatorie dei centri per l'impiego; nella colonna 2 i dati sono ricavati da interviste compiute dalla regione Lazio.

Come vedete, c'è una enorme differenza. Nella colonna 1 il tasso di occupazione a dodici mesi è del 4 per cento; nella colonna 2 è del 35 per cento. Anche questo tentativo di dare un'idea degli effetti dei

corsi di formazione non ci dice niente. È il 4 per cento o il 35 per cento? Non si fa alcun tentativo per farci capire. Anche questi dati, che come ripeto sono molto rari, sono abbastanza inutili per cogliere la desiderabilità sociale di questi corsi di formazione.

Quello che dovremmo sapere è quanto sono costati i corsi di formazione, quanto guadagnano gli occupati, quanto è durato l'impiego e se questi sono effettivamente posti di lavoro addizionali, nel senso che sono dovuti alla frequentazione dei corsi di formazione o semplicemente vengono per caso dopo la frequentazione del corso di formazione. Se, per esempio, l'azienda ha licenziato una persona per far posto al nuovo occupato che proviene dal corso di formazione, dal punto di vista della società non c'è in questo caso alcun beneficio e il costo del corso di formazione è uno spreco totale.

Avremmo quindi bisogno di conoscere tutte queste informazioni, ma in vent'anni e più di programmazione europea non c'è un documento che si avvicini neanche lontanamente a un tentativo di rispondere a queste domande. Di fatto siamo nel buio più completo sugli effetti dei progetti finanziati dall'Unione europea.

Qualcosa è stato fatto in ambito accademico. Si tratta di uno studio recentissimo di Enrico Rettore, Silvia De Poli e Antonio Schizzerotto, pubblicato anch'esso su *lavoce.info*, sui dati della provincia autonoma di Trento. Mostra che i corsi di formazione fatti nella provincia di Trento hanno avuto qualche effetto sulla probabilità di trovare un impiego per due categorie di persone: donne e immigrati stranieri. Non hanno avuto invece alcun effetto sugli uomini e sugli *over 45* uomini e donne.

È già un passo avanti. È rarissimo che si faccia una valutazione del genere, ma anche qui dovremmo sapere quanto sono costati i corsi, quanto sono durati gli impieghi trovati dalle persone che li hanno frequentati eccetera.

L'Unione europea finanzia un *network* di esperti che raccoglie i cosiddetti « documenti di valutazione », che come ab-

biamo visto sono tali solo nominalmente, in tutta Europa e cerca di tirare conclusioni un po' generali. Per l'Italia, il documento del *network* di esperti dell'Unione europea mostra che i corsi di formazione fra il 2007 e il 2012 hanno guadagnato circa un milione di qualificazioni, con 222.000 *job entries*, cioè entrate nel mondo del lavoro, che in Italia sono definite molto poco chiaramente. Le regioni italiane che maggiormente beneficiano del Fondo sociale europeo, cioè le regioni del Mezzogiorno, non forniscono questi dati, che quindi sono stimati un po' a spanne.

Se prendiamo alla lettera questi dati, 220.000 *job entries* e almeno 7,5 miliardi di spesa per corsi di formazione in quei cinque anni - cifra che abbiamo calcolato Filippo Teoldi, il mio coautore, e io sulla base dei dati *Opencoesione* -, emerge che ogni *job entry* è costata almeno 33.000 euro. È tanto o è poco? Non lo sappiamo.

Se per queste persone avessimo speso 33.000 euro di formazione, ma il lavoro che hanno trovato fosse permanente, probabilmente non sarebbe tanto. Se queste persone, invece, avessero trovato un lavoro sottopagato per soli tre mesi, 33.000 euro sarebbero un'enormità. Di fatto abbiamo una vaga idea di quanto siano costate queste *job entries*, benché, come ripeto, il calcolo sia fatto a spanne, ma non abbiamo la minima idea se ne sia valsa la pena, se sia tanto o poco.

Un altro esempio di quanto sia difficile o meglio del fatto che non si sia neanche tentato di valutare queste spese, è contenuto nella tabella 6. Sempre sulla base delle valutazioni del *network* di esperti europei, essa ci dice quante persone hanno partecipato ai corsi di formazione - 21.000 in Italia, 253.000 in Francia e 207.000 in Germania, ma si tratta di un sotto-campione - e quante hanno trovato lavoro dopo questi corsi di formazione. In Italia ha trovato occupazione dopo il completamento del corso l'uno per cento dei partecipanti, in Germania il 15 per cento e in Francia il 19 per cento.

È molto probabile che questa differenza enorme fra Italia, Francia e Germania sia dovuta al fatto di considerare

corsi di formazione diversi, metodologie diverse nella raccolta dei dati e così via, ma ci dà un'idea del fatto che o questo enorme sforzo, che è costato all'Unione europea decine di milioni di euro per raccogliere dati, ci dice qualcosa sugli effetti causali dei corsi di formazione, e allora se prendiamo per buono l'uno per cento dell'Italia contro il 20 per cento della Francia dobbiamo concludere che in Italia l'attuazione dei corsi di formazione è stata terrificante; oppure, com'è più probabile, questi dati non ci dicono niente sugli effetti causali dei corsi di formazione e non rappresentano una valutazione, e allora continuiamo a spendere decine di milioni di euro per valutare questi corsi e miliardi di euro per attuarli senza avere la minima idea dei loro effetti.

Il terzo argomento di cui voglio parlare è la tracciabilità dei fondi. C'è l'idea che i fondi europei vadano a finire in un grande calderone in cui nessuno riesce più a capire cosa succeda esattamente. Questo in parte è vero. Si dice anche che ci sia stato un grande miglioramento negli ultimi due anni grazie al portale *Opencoesione*, che costringe tutti coloro che ricevono soldi dai fondi europei a comunicare decine di variabili, tra cui l'uso che ne è stato fatto, il nome del progetto eccetera.

È un passo avanti. Tuttavia mi è stato detto, e utilizzandolo l'ho verificato, che, per esempio, nel caso dei corsi di formazione alcuni attuatori comunicano ogni singolo partecipante come singolo progetto - se ci sono cento partecipanti, vengono comunicati cento progetti -, mentre altri comunicano un progetto per ogni corso di formazione. Alcuni comunicano le ore totali, altri le ore individuali. Perciò è molto difficile calcolare il costo per ora dei corsi di formazione. È anzi impossibile. Alcuni comunicano il numero dei partecipanti, altri non lo comunicano eccetera.

Alla fine è inutile illudersi che questo strumento ci consenta di fare una valutazione dei corsi di formazione nel senso che intendevo prima. Questo strumento ci consente al massimo di tracciare quanti soldi sono stati spesi, ma nient'altro. Secondo le indagini su *Opencoesione* che ho

svolto con Filippo Teoldi, risultano in Italia 500.000 progetti di corsi di formazione in cinque anni. Probabilmente è molto ed è forse dovuto al fatto che alcuni comunicano una persona come un progetto e altri comunicano l'intero corso di formazione. Non sappiamo nemmeno quanti corsi di formazione sono stati attuati in Italia.

Il quarto punto di cui voglio parlare è l'enorme complessità della programmazione dei fondi strutturali. È una complessità completamente inutile e totalmente dannosa. Non voglio dilungarmi troppo. Ho alcuni grafici che potete esaminare, ma sono sicuro che abbiate familiarità con la complessità della programmazione europea.

Voglio solo far notare che la programmazione europea per gli anni 2007-2013 parte con tre orientamenti o priorità, ognuno dei quali si articola in tre o più orientamenti specifici, ciascuno dei quali, a sua volta, si articola in più voci che vengono chiamate molto confusamente orientamenti, orientamenti per interventi, linee-guida, linee azione eccetera. Il grafico 1 mostra questo albero decisionale. I fondi strutturali hanno poi il loro regolamento, che si compone di assi o priorità, ciascuno dei quali ha delle sotto-priorità, che sono mostrate nel grafico 2.

Non è finita perché ci sono anche la programmazione nazionale e la programmazione regionale. La programmazione nazionale, come tutti voi sapete, comincia col quadro strategico nazionale e continua con i piani operativi regionali eccetera. Il quadro strategico nazionale individua dieci macro-obiettivi, ognuno dei quali si articola in più priorità, che non vanno confuse con le priorità della programmazione europea. Ogni priorità si articola in più obiettivi generali e ogni obiettivo generale si articola in più obiettivi specifici. In tutto stiamo parlando di centinaia di voci.

Un esempio è nel grafico 3, che mostra il primo macro-obiettivo, cioè «Sviluppare i circuiti della conoscenza», le sue prio-

rità, gli obiettivi generali e i sotto-obiettivi. Questo va moltiplicato almeno per dieci perché i macro-obiettivi sono dieci.

Vengono poi i programmi operativi regionali (POR) — ce ne sono ventuno per il FESR e ventuno per il Fondo sociale europeo — e i piani operativi nazionali (PON). In tutto ci sono 62 piani operativi, ciascuno con la propria lista di priorità, sotto-priorità, interventi strategici o orientamenti strategici a seconda dei casi. C'è un'enorme variabilità in queste terminologie.

Alla fine la programmazione regionale deve essere resa compatibile con quella nazionale e quelle nazionale e regionale devono essere rese compatibili con la programmazione europea. Anche qui, in ogni programma operativo regionale ci sono decine e decine di pagine per dimostrare che le centinaia di sotto-orientamenti sono compatibili con le centinaia di sotto-orientamenti della programmazione europea.

È letteralmente impossibile districarsi tra queste centinaia di voci, che sono per altro completamente inutili. Sono talmente tante e talmente generiche che qualsiasi progetto ragionevole o in molti casi irragionevole si voglia finanziare tramite l'Unione europea rientra in qualcuna di queste centinaia di voci.

Il problema, però, è che questa enorme proliferazione di terminologie e di diagrammi di flusso genera un'enorme burocrazia, che chiaramente è sfuggita di mano. Genera decine di agenzie, di società operative e di iniziative. Il caso del Lazio è paradigmatico e vi invito — immagino che il problema vi sia familiare — a osservare le decine di agenzie che nel Lazio operano con i fondi strutturali europei, interagiscono fra di loro, si sovrappongono eccetera.

Il quinto problema di cui vorrei parlare è quello degli indicatori di risultato. Funzionano? Quando viene fissato un *target*, questo *target* ha effetto? Perché abbia effetto deve avere due caratteristiche. La prima è che deve corrispondere in modo univoco a dei risultati desiderabili per la collettività. Sembra ovvio, ma purtroppo i

target più frequenti — ogni regione ne fissa centinaia — non hanno questa caratteristica.

Per esempio, un *target* tipico è che entro i prossimi sette anni il numero di frequentatori dei corsi di formazione passi da X per cento a X più 20 per cento. Questo è un *target* quantitativo, ma prima di volere aumentare il numero dei partecipanti del 20 per cento dobbiamo chiederci se valga la pena fare dei corsi di formazione. Come abbiamo detto prima, magari non vale la pena.

La seconda caratteristica di un *target* è che deve essere collegato all'azione del *policy maker*. Un *target* come quello di aumentare l'occupazione femminile del 10 per cento è irrilevante perché sappiamo che l'occupazione femminile dipende in gran parte dalla congiuntura economica e solo in piccolissima parte dall'azione dei Fondi sociali europei.

La tavola 7 mostra alcune delle centinaia di *target* che sono stati ideati nella regione Lombardia. È un piccolissimo sottoinsieme dei *target* del POR della regione Lombardia. Come vedete, sono *target* specifici fino alla quarta cifra decimale. Nel secondo *panel*, riga a), per esempio, tra gli indicatori di risultato è scritto che il tasso di copertura dei destinatari degli interventi di formazione continua cofinanziati rispetto al totale degli occupati deve essere dello 0,59 per cento per il 2007, con uno 0,42 atteso per il 2013. Questo era il *target* che la Lombardia si era posta per il 2013, alla quarta cifra decimale. Tutti questi *target* sono ovviamente inutili perché non corrispondono nemmeno a uno dei due criteri che abbiamo visto prima.

Con la nuova programmazione 2014-2020 c'è stato molto *marketing*, come per tutte le nuove programmazioni. Come ricorderete, nel 2006 si diceva che la programmazione 2000-2006 era stata sbagliata completamente, che c'erano stati problemi di ogni tipo e che per il 2007-2013 sarebbe cambiata in modo radicale. Arrivati al 2014 sappiamo che non è cambiato niente e che forse le cose sono peggiorate. Adesso si dice che con la nuova programmazione cambierà tutto e ci si è

resi conto degli errori passati. Quello che voglio mostrare è che in realtà c'è qualche piccola differenza di forma, ma non di sostanza.

La nuova programmazione europea parte con tre priorità, che adesso si chiamano «una crescita intelligente, sostenibile e solidale», ma che con nome diverso sono esattamente le tre priorità degli anni 2006-2013. Ci sono poi undici obiettivi tematici, che prima si chiamavano orientamenti specifici. Ci dovrebbe essere anche un quadro strategico comune che dovrebbe indicare gli orientamenti strategici corrispondenti a quelli della passata programmazione, ma che io sappia non è ancora stato scritto.

Tra le regole del Fondo sociale europeo oggi ci sono le priorità di investimento — che prima si chiamavano priorità e basta — per ogni obiettivo tematico della programmazione comunitaria. Sono tipicamente sei o sette per ogni obiettivo tematico. Alla fine, quindi, il numero è uguale.

Ne saprete più di me, ma che io sappia l'unico documento italiano ufficiale di livello nazionale a essere stato pubblicato è l'accordo di partenariato, che nelle sue varie centinaia di pagine definisce anche le linee di indirizzo strategico, i risultati attesi e gli indicatori di risultato.

Le linee di indirizzo strategico sono molto simili agli obiettivi generali del quadro strategico nazionale della passata programmazione. I risultati attesi sono simili agli obiettivi specifici e di fatto consentono tutto quello che era consentito prima e viceversa. Non è cambiato praticamente niente.

C'è un documento preesistente all'accordo di partenariato, che si chiama «Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari» ed è stato pubblicato durante il Governo Monti, che presenta i risultati attesi e gli indicatori di risultato come una delle sette grandi innovazioni di un metodo profondamente rinnovato (sottolineato due volte nell'originale). Queste innovazioni sarebbero risultati attesi, azioni, attuazioni, tempi previsti e sorvegliati, apertura, partenariato mobilitato, valutazione, forte presidio nazionale.

Non approfondisco tutte queste presunte innovazioni. Se prendiamo la prima (« Risultati attesi »), il documento scrive che « nella programmazione operativa gli obiettivi stabiliti saranno definiti sotto forma di risultati attesi che si intende attuare in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese. I risultati attesi saranno in genere misurati da uno o più indicatori di risultato che consentiranno di rendere evidenti le finalità degli interventi e di dare un pungolo forte agli amministratori per la loro azione e alla valutazione di impatto di avere una base di riferimento ».

Abbiamo visto però che i risultati attesi sono equivalenti agli obiettivi specifici e già i POR del passato contenevano centinaia di obiettivi specifici e indicatori di risultato fino al quarto decimale. Nella nuova programmazione gli indicatori di risultato dovrebbero avere un ruolo diverso ed essere più efficaci perché più specifici, ma di fatto non è così. Come abbiamo visto erano molti e molto specifici anche prima.

Prendiamo per esempio il risultato atteso 3 concernente l'obiettivo tematico 1. Il risultato atteso 3 parla di innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta. Il primo indicatore di risultato è relativo agli adulti che partecipano all'apprendimento permanente; il secondo è relativo alla popolazione tra i venticinque e i sessantaquattro anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale.

Questi due indicatori non soddisfano il primo principio, cioè non corrispondono in modo univoco a un obiettivo desiderabile. Nella passata programmazione abbiamo visto che la Lombardia desiderava che lo 0,39 per cento della forza lavoro nel 2014 partecipasse a corsi di formazione. Qui non c'è un obiettivo numerico, ma un *target*. È una buona cosa o no? Non lo sappiamo. Come ripeto, se i corsi di formazione costano tantissimi soldi e producono effetti molto piccoli, non è una buona cosa.

Prendiamo il risultato atteso 5, cioè l'innalzamento dei livelli di competenza, di

partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria ed equivalente eccetera. L'indicatore di risultato è la condizione occupazionale dei laureati e dei diplomati post-secondari dodici mesi dopo il conseguimento del titolo. Questo indicatore non possiede la seconda qualità, cioè non ha niente a che vedere con gli effetti dei fondi sociali europei. Non possiamo infatti aspettarci che i fondi sociali europei dopo due o tre anni abbiano effetto sul tasso di occupazione degli universitari, che dipende esclusivamente dal ciclo economico. Questo numero, pertanto, non serve a determinare gli effetti dei corsi di formazione e dei fondi europei.

La sesta profonda innovazione sarebbe la valutazione. Secondo la nuova programmazione, a differenza che nel passato, bisogna valutare. In realtà, come abbiamo visto, negli anni passati abbiamo valutato e fin troppo. Come ripeto, abbiamo speso decine di milioni di euro per pagare centinaia di centri di ricerca che conducevano le cosiddette valutazioni, ma purtroppo non è servito a niente perché non erano vere valutazioni.

Nell'accordo di partenariato e in questo documento « Metodi e obiettivi » non c'è nulla che indichi concretamente come fare la valutazione. Il problema è che con i dati attualmente disponibili, i migliori dei quali sono quelli di *Opencoesione*, non riusciremo mai a valutare i progetti attuati con i fondi europei. Sia nella forma sia nella sostanza, quindi, la nuova programmazione non si discosta dalla vecchia programmazione. Anche molti di voi si saranno accorti che in questi documenti c'è molta retorica, ma pochi fatti.

L'ultimo punto che vorrei trattare è cosa si potrebbe fare in alternativa con i fondi europei. Voglio partire da un'idea profondamente sbagliata. Sarete sicuramente consapevoli dell'enorme dibattito che è in corso in Italia sul fatto che il nostro Paese è quello che riesce a utilizzare meno i fondi europei stanziati. Questo viene considerato un enorme problema e una dimostrazione di incompetenza perché si crede che questi soldi stanziati siano gratis e debbano essere utilizzati.

Tutto ciò è profondamente sbagliato perché questi soldi non sono gratis. Prima di tutto, anche se i fondi europei sono stati già stanziati, per utilizzarli occorre il cofinanziamento. Per ogni euro dei fondi europei che utilizziamo dobbiamo mettere un euro di cofinanziamento. L'idea che sarebbe un peccato non raccogliere per strada dei soldi gentilmente offerti dall'Unione europea è un errore perché questi non sono soldi gratis, nemmeno quelli già stanziati.

In più, come sappiamo, l'Italia è un contribuente netto e quegli stanziamenti deve pagarli. Ogni euro che riceviamo dall'Unione europea viene a costare al contribuente italiano due euro. È cruciale cercare di capire se valga la pena spendere queste risorse oppure no. L'idea, ripetuta su tutti i giornali e nei dibattiti a tutti i livelli, che non essere capaci di spendere i soldi dell'Unione europea è un delitto perché ce li regalano è profondamente errata. Torno a ripeterlo. Questi soldi non sono gratis certamente per il contribuente europeo, ma neanche per il contribuente italiano.

Non dobbiamo chiederci come usare questi soldi il più possibile, ma se valga la pena usarli dal punto di vista della collettività. Quello che ho cercato di dimostrare è che forse vale la pena o forse no, ma che in realtà non ne abbiamo la minima idea. Prima di usare 80 miliardi di euro — quanto dovremmo spendere in teoria dal 2014 al 2020 —, che rappresentano circa il 5 per cento del PIL italiano, dobbiamo chiederci se ne valga la pena.

La mia risposta è che non lo sappiamo. Probabilmente non ne vale la pena, ma l'onere della prova spetta a chi vuole spenderli. Una possibilità è quella di rinunciare almeno a una parte di questi soldi. Credo siamo tutti d'accordo sul fatto che, al di là dell'utilità o inutilità di alcuni progetti, molti di questi sono un puro spreco di denaro e in molti casi alimentano il sottobosco della politica, se non addirittura la criminalità organizzata.

Supponiamo che l'Italia rinunci a 3 miliardi di euro all'anno in cambio di uno sconto di altrettanti miliardi sui contributi

dovuti all'Unione europea. Dal punto di vista dell'Unione europea non cambierebbe niente. Il contributo netto dell'Italia all'Unione Europea e quindi in particolare alla Polonia e ai Paesi nuovi entranti non cambierebbe. I fondi che gli altri Paesi ricevono dall'Unione europea restano gli stessi e quindi l'Unione non si può lamentare.

L'Italia dà 3 miliardi di euro in meno all'Europa di contributi e ne riceve 3 in meno. Fin qui, al netto, non cambia niente neanche per l'Italia. L'Italia però risparmia 3 miliardi di euro di cofinanziamento. Il risparmio per l'Italia è pertanto di 6 miliardi di euro all'anno, che potrebbero essere usati per tante cose, incluso un taglio alle tasse magari concentrato al sud, dove i fondi europei sarebbero destinati. Se sui 40 miliardi di euro di fondi stanziati per gli anni 2014-2020 l'Italia rinunciava al 50 per cento, potrebbe risparmiare 20 miliardi di euro di contributi all'Europa e 20 miliardi di cofinanziamento, cioè 40 miliardi di euro totali da destinare, per esempio, a tagli alle tasse al sud.

L'obiezione a questa proposta, ammesso che sia utile e ovviamente, come si diceva prima, pochissime persone sono d'accordo, almeno a parole, è che sarebbe irrealistica perché i giochi sono fatti almeno per il periodo 2014-2020. Faccio notare che questo non è vero. Così come per il *fiscal compact* e per tanti altri trattati europei molto più visibili e politicamente più centrali, a proposito dei quali in Italia c'è forte pressione perché siano rinegoziati — se ne parla continuamente nel dibattito —, se ci fosse la volontà politica sarebbe perfettamente possibile rinegoziare anche questi stanziamenti.

Faccio anche notare che, mentre non c'è la volontà politica europea, fatta eccezione per alcuni Paesi del sud dell'Europa, di rinegoziare il *fiscal compact* — quella è la proposta davvero irrealistica —, ci sarebbe invece un'enorme volontà politica da parte di tutti i Paesi, certamente quelli dell'Europa centrale e settentrionale, di rinegoziare i finanziamenti dei fondi strutturali.

Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Perotti anche per la esaustiva relazione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*), e do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ROCCO BUTTIGLIONE. È stata una relazione molto interessante, che mi conferma in un mio antico convincimento e cioè che il finanziamento alla formazione professionale in Italia serve per lo più a creare posti di lavoro per i formatori, ma non per i formati.

Ho tre questioni da porre. La prima domanda è perché questi studi sono fatti così male. A occhio non mi sembra esista una difficoltà metodologica così grande. Basta fare dei gruppi di controllo, mettendo da un lato quelli che hanno fatto i corsi e dall'altro quelli che non hanno fatto i corsi, e verificare se entro sei mesi quelli che hanno fatto i corsi abbiano una percentuale di occupazione più elevata di quelli che non hanno fatto i corsi.

Non riesco a capire come si possano fare degli studi senza gruppi di controllo. Ci sono delle difficoltà? E quali sono? Esiste una volontà di prendere in giro oppure ci sono difficoltà che rendono impossibile l'applicazione di metodologie che in altri casi analoghi e anche in altri Paesi che hanno affrontato problemi analoghi consentono invece di valutare effettivamente la qualità del prodotto?

Vengo alla seconda osservazione. Non è che i soldi dell'Unione europea sono spesi male, professore. In Italia sono spesi male i soldi per la formazione professionale in generale, europei e non europei. È difficile accettare la proposta di abolire la formazione professionale perché sono spesi male i soldi. La formazione professionale, secondo il mio modesto parere, in Italia non funziona perché manca il punto di partenza, cioè il fabbisogno, la domanda di formazione professionale che esprime il sistema Italia.

In altri Paesi ogni impresa la quale pensa di programmare delle assunzioni nell'anno successivo o di lì a due anni, nel

caso abbia un corso di formazione biennale, lo comunica al Ministero del lavoro, che mette a bando un certo numero di posti di apprendista. Noi abbiamo abolito l'apprendistato ed è stata una scelta sbagliatissima. In questo modo, quando si va a formare qualcuno, si sa già qual è il punto d'arrivo della formazione e dov'è la domanda. Chi forma è lo stesso che poi assumerà, salvo che le cose vadano in modo diverso e non si incontrino. Ma l'85 per cento degli apprendisti in un Paese a noi vicino viene assunto al termine dell'apprendistato.

Deve schiudarsi questo punto. Lei prova troppo perché non prova che sono spesi male i soldi europei: prova che il sistema italiano della formazione professionale non funziona.

Come terzo punto, mi consenta di esprimere qualche perplessità sulla soluzione che lei sostiene. Per la verità un'occasione di parlarne a livello europeo ci sarebbe. Non è così semplice, ma nel 2016 abbiamo un appuntamento per la revisione di medio termine del bilancio europeo. Il bilancio è stato approvato provvisoriamente con l'impegno di ridiscuterlo. Nel 2016, quindi, si potrebbe ridiscutere.

Le difficoltà che io vedo nella sua proposta, che immagino essere provocatoria, è che questi fondi sono assegnati con una finalità specifica, cioè quella di colmare un divario di sviluppo. Sono quindi « targettati » in modo diverso secondo le diverse regioni. Grosso modo il 60 per cento di questi fondi è speso nel Meridione. Per poterli trasformare in esenzione fiscale dovremmo poter applicare al Meridione una tassazione privilegiata, ma questo ci è impedito proprio dal sistema europeo perché si tratterebbe di una violazione delle regole di base del mercato interno.

Abbiamo più volte chiesto di poterlo fare e di creare una situazione di eccezione che ci consentisse di fare dell'esenzione fiscale uno strumento di incentivazione e di sviluppo. Fino a ora questa è una porta che non abbiamo mai sfondato. Ho qualche idea su come si potrebbe sfondare, ma non la vedo facile perché

richiederebbe un cambiamento delle strutture della nostra spesa pubblica che in questo momento non vedo facilmente realizzabile.

Queste sono le tre osservazioni che volevo fare. Grazie per il suo contributo.

ROBERTO OCCHIUTO. Ringrazio il professor Perotti per la puntuale e coraggiosa analisi che ci ha offerto.

Mi sento di condividere tutta la prima parte della sua relazione, la parte che potremmo definire *destruens*, sull'inefficienza della formazione professionale, che spesso è utile solo a costruire un'industria dei formatori senza riscontro nella produzione di posti di lavoro, e sull'industria della valutazione che, a margine dei programmi e della complessità dei programmi, viene posta in essere soprattutto dalle regioni.

Anch'io però ho qualche dubbio sulla proposta, sulla parte *construens*, per dirla con Bacone. In assoluto il modo migliore per rendere più efficace la spesa di questi fondi sarebbe quello di orientarla attraverso meccanismi automatici e non discrezionali, anche per sottrarre queste risorse all'intermediazione politica e burocratica, dove spesso si annidano le degenerazioni in termini di corruzione e le collusioni con la criminalità organizzata a cui lei faceva riferimento.

Anch'io però ho il dubbio che la sua proposta di modificare la nostra partecipazione al bilancio europeo possa incontrare difficoltà. Anche qualora non le incontrasse, ci potrebbe essere un'obiezione che negli anni si è consolidata ancora di più. Volendo contribuire, ma rinegoziando le modalità che sono troppo complesse, si potrebbe destinare quota parte di queste risorse in maniera automatica, per esempio, ad abbattere le tasse — io direi ad abbattere il cuneo fiscale — nelle quattro regioni Obiettivo convergenza, come lei stesso dice nella conclusione della sua relazione. L'obiezione di molti, evocata prima dal collega Buttiglione, è che si configurerebbe una sorta di aiuto di Stato.

Qualche mese fa mi sono esercitato, giusto per gioco, nello studio delle norme che stanno alla base di questo divieto. Ho trovato l'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che vieta gli aiuti di Stato, ma ho anche riscontrato delle deroghe. Al secondo comma di questo articolo, per esempio, si dice che sono compatibili con il mercato interno gli aiuti di Stato «destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione [...]». Mi chiedo se non sia questa la fattispecie, per esempio, delle quattro regioni Obiettivo convergenza.

Anche nelle pieghe dei trattati potremmo trovare l'occasione per ridiscutere queste modalità al fine di evitare che le risorse si perdano in mille rivoli a causa dell'incapacità della politica e della burocrazia, ma anche a causa della complessità delle regole fissate a monte dall'Europa.

Le chiedo se, secondo lei, invece che avventurarsi in un negoziato in ordine alla modifica della contribuzione del nostro Paese al bilancio europeo non sarebbe più utile aprire un negoziato con l'Unione europea, che ci rimprovera di non spendere questi soldi utili alla convergenza, per poterli spendere in maniera diversa, rendendo meno protagoniste la politica e la burocrazia di alcune regioni, che spesso utilizzano la complessità per generare quelle industrie cui facevamo riferimento, e destinarne una parte in maniera automatica, ad esempio, alla riduzione del cuneo fiscale nelle quattro regioni Obiettivo Convergenza, laddove si concentra la spesa di queste risorse.

Non sarebbe più utile aprire un negoziato di questo genere anziché rinegoziare a monte la partecipazione dell'Italia al bilancio europeo in ordine a queste risorse?

La mia preoccupazione è che una proposta come la sua, apprezzabile per il coraggio di intervenire sul problema con una verità cruda, fotografando l'esistente, rischierebbe di sottrarre risorse per la convergenza a una parte del Paese che ha bisogno di convergenza solo perché finora,

per colpa della politica locale e della complessità delle regole europee, non sono state spese.

Sarebbe forse più virtuoso intervenire sottraendo spazi di protagonismo a chi ha la responsabilità di non aver speso queste risorse a livello locale e chiedendo all'Europa una semplificazione delle modalità di spesa affinché diventino meno complesse e più automatiche.

ADRIANA GALGANO. Ringrazio il professor Perotti soprattutto per essersi occupato di questo tema. Nel corso delle nostre audizioni, anche su altri argomenti quali la ripresa del Paese, è un tema sempre poco citato.

Ci chiedono tutti di aumentare la flessibilità e di ridurre il rigore, ma pochi si preoccupano dei soldi che non abbiamo speso. Sono d'accordo con lei sul fatto che al Paese serva ridurre l'imposizione fiscale, ma penso anche che, se fossimo stati capaci di spendere tutti i fondi che l'Unione europea ci ha attribuito per progetti strategici, oggi non ci troveremmo in questa situazione.

C'è un problema di regole europee. Noi spendiamo il 56 per cento dell'importo totale dei fondi, ma l'Europa non sta molto meglio perché la media europea è 66 per cento. Sono molto d'accordo col collega che diceva che è necessario rivedere le regole europee. Le regole sono già state riviste il 1° gennaio 2014 e la Commissione ha fatto inserire nel parere sull'accordo di partenariato la previsione di un'ulteriore revisione tra due anni di modo che, nel caso in cui non si dimostrassero funzionali, le regole possano essere cambiate. Allo stesso tempo abbiamo richiesto un crono-programma e abbiamo chiesto al Governo di riferire sulla sua realizzazione.

Voglio aggiungere che la mancanza di efficacia dei fondi non è relativa solo alla formazione professionale. Recentemente è stata fatta una valutazione di ventisei progetti nel settore della mobilità cittadina in cinque Paesi europei e nessuno ha portato i risultati stimati. Nella mia città, Perugia, è stato attuato un progetto - non

credo sia tra quelli valutati - che è consistito nella costruzione, con soldi europei, di un avveniristico mini-metro che ha caricato la regione, da cui dipende il finanziamento, di 8 milioni di costi, perché tale è la differenza tra il numero dei viaggiatori e i costi. In generale c'è un problema che riguarda l'efficacia dell'azione pubblica più che la formazione ed è così anche in altre parti d'Europa, non solo in Italia.

L'ultima cosa che desidero segnalare è che, al di là della sua proposta, entro il 2015 avremmo 24 miliardi di euro da spendere e le azioni che potremmo intraprendere per impiegarli utilmente per il Paese sarebbero davvero tantissime. Segnalo anche che nel passato l'Inghilterra ha provato a chiedere una riduzione dei contributi per non ricevere fondi, ma le è stato risposto di no. Anche il *premier* Renzi ha provato a proporlo e gli è stato risposto di no.

Dal momento che saper spendere queste risorse in maniera virtuosa potrebbe comportare un aumento di prodotto interno lordo in grado di farci ridurre le tasse e di raggiungere comunque l'importante obiettivo che lei delinea nella sua relazione, io le chiedo, in un'ottica di realismo e alla luce dei suoi studi, qual è secondo lei la priorità per riuscire a spendere i fondi europei.

GEA SCHIRÒ. Rivolgo al professore i miei complimenti per la relazione e lo ringrazio per essere qui e per il clima seminariale che è riuscito a instaurare. Ho alcune osservazioni da fare, che poi cercherò di far convergere in un'unica domanda.

Per quanto riguarda la *pars destruens*, la sua relazione è bellissima, interessante e anticonformista e presenta dati chiari e innovativi, soprattutto nel momento in cui ci dice come porre le domande corrette. Significa davvero usare lo sguardo laterale per affrontare gli argomenti. Io sento però la mancanza della *pars construens*.

Analizzando lei ha trovato le debolezze della struttura. Mi sarei aspettata, ma probabilmente ci sta lavorando, una pro-

posta di « semplificazione ». Sono d'accordo con lei sull'elefantiasi semantica che si auto-genera dai testi precedenti, come lei stesso ha dimostrato, con i nuovi obiettivi che si trasformano per rimanere la stessa cosa. Mi domando se sia opportuno o possa funzionare, in una realtà così ampia com'è l'Unione europea, una semplificazione. Non ho opinioni in proposito e delego la risposta a persone più esperte di me.

Dall'altro lato, però, mi stupisce che nelle conclusioni, laddove ci parla dell'uso dei fondi europei e dei risparmi del non delegare all'Europa e quindi del non ricevere fondi eccetera, non abbia analizzato gli altri Paesi europei. Noi deleghiamo dei danari anche per le politiche comuni. Secondo lei dovremmo eliminare anche quella parte? Nemmeno gli « eurofobici » inglesi o danesi applicano politiche di non conferimento delle loro quote. Questo mi stupisce e vorrei capire come si realizza questa partita di giro con soldi che si danno e non si danno.

Per il resto, sono d'accordo con quanto detto dai colleghi sulla debolezza della non appartenenza. Quello che temo e intravedo dietro le sue conclusioni, purtroppo, è un abbandono di qualsiasi politica infrastrutturale, di *welfare* interno, di delega alle regioni, da cui un oggettivo impoverimento di una nazione che dovrebbe potere guardare alto.

Da ultimo, mi ricollego alle osservazioni sue e del collega Occhiuto sulla negoziazione. Abbiamo compiuto diversi atti parlamentari e studi sul tipo di negoziato per capire come negoziare. Un punto fondamentale non potrebbe essere cominciare a studiare come rinegoziare il modo di negoziare? Lo dico in modo molto semplice.

Una proposta che avevamo fatto, ad esempio, era quella di intervenire sulle procedure di infrazione saldando le più antiche o le meno importanti che si potessero sommare e darci dei vantaggi temporali su una più grave, ad esempio, evitando il pagamento. Comunque, comin-

ciare ad affrontare lo studio della negoziazione e della contrattualistica, quindi della contrattualistica europea.

MARINA BERLINGHIERI. Cercherò di essere rapida. Innanzitutto ringrazio il professor Perotti anche per il punto di vista diverso che ci ha portato.

Soprattutto rispetto alla prima parte del suo intervento, come battuta mi viene da dire sul tema della formazione professionale che lei ha toccato — però, come dicevano anche altri colleghi, vale anche per una serie di altri temi — che non è un destino affrontarla in questo modo.

Se adesso, dopo una serie di attività programmate negli ultimi piani finanziari pluriennali, tiriamo una riga e vediamo che il bilancio costi-benefici è andato male, le letture possono essere due: una, che in sé il meccanismo pensato a livello generale non funziona; due, che noi stiamo sbagliando nei modi in cui analizziamo il punto e troviamo delle soluzioni.

Credo che nel contributo che oggi lei ha posto alla nostra riflessione manchi l'aspetto del come noi, come Paese, siamo stati dentro questa partita negli ultimi anni. È storia conosciuta da tutti che non ci siamo seduti ai tavoli, non abbiamo contrattato in sede europea.

Sul fronte nazionale, il tessuto amministrativo che noi possediamo forse in questo momento comincia a ragionarci, ma non è pronto e sicuramente non lo è stato per cogliere pienamente queste opportunità.

Non in regioni che notoriamente fanno più fatica, ma anche nelle regioni in cui c'è maggiormente un'abitudine, per esempio tra i comuni, tra gli enti locali, tra i diversi sistemi istituzionali, a fare sistema, c'è fatica a immaginare di utilizzare questi fondi e queste opportunità per progetti e per finalità che possano da un lato davvero colmare il *gap* di coesione e dall'altro potenziare gli obiettivi della competitività delle regioni del nord.

Quindi, credo che la lettura debba comprendere anche questa parte e che lo sforzo — perlomeno io sono qui da un anno, alla mia prima legislatura — che in

questo momento si sta cercando di fare sia anche quello di provare a capire quali possono essere gli strumenti (e questa indagine conoscitiva va anche in questa direzione) da fornire agli enti locali e ai soggetti che devono mettere a punto i progetti che devono essere finanziati, affinché possano farlo secondo obiettivi forti, rispetto a quello che è il senso di questi fondi.

Le conclusioni a cui lei arriva hanno un dato politico che non possiamo dimenticare. Certo, possiamo chiedere all'Europa di evitare di dare i soldi e di tenerceli, di avere meno tassazione e una serie di vantaggi. Banalmente, si può anche scegliere di stare fuori dall'Europa, ma il punto è che anche rispetto a questo tema c'è una visione complessiva da tener presente.

Mi viene in mente, dall'esperienza amministrativa, quando si chiede a un gruppetto di comuni, magari limitrofi, sparsi per le montagne di mettere insieme le loro risorse per perseguire obiettivi comuni: il punto è che se ciascuno guarda l'interesse e i costi-benefici netti del proprio pezzetto non sempre quando tira la riga i benefici sono maggiori dei costi; se si guarda il tema del beneficio complessivo di quello sforzo, diventa in termini assoluti un beneficio per tutti, perché si spostano, dal punto di vista della qualità dei servizi e della qualità della vita che si offre ai cittadini, obiettivi che da soli queste realtà non potrebbero realizzare.

Riparametrato in grande, questo discorso vale anche per l'Europa. Credo che in questo momento si debba fare insieme un lavoro in termini di rinegoziazione anche a livello europeo, che può essere - lo dicevamo prima anche nell'audizione e lo abbiamo detto più volte anche con i colleghi parlamentari europei - cercare di usufruire appieno delle regole di flessibilità scorporando per esempio dal tema del Patto di stabilità i progetti europei in cofinanziamento, cercando di mantenere una strategia europea ma liberando delle risorse necessarie sui territori.

Da un lato, si deve cercare di fare in modo che queste regole possano davvero

essere utili per tutti; dall'altro lato, però, dobbiamo avere la consapevolezza che lei sottolineava bene che questi soldi sono soldi nostri che scegliamo, dentro un percorso politico che ci siamo dati di destino comune con l'Europa, di mettere - perdonate il linguaggio - in un sacco comune per trovare insieme obiettivi da realizzare.

Resta ferma la capacità nostra, dalle regioni agli enti locali a tutti coloro che sono gli utenti finali ma anche coloro che producono i progetti, di far sì che questo avvenga secondo gli obiettivi che, nel momento in cui si è scelto di utilizzare dei fondi insieme, ci si è dati.

Credo che la soluzione non possa in questo momento essere quella di tornare ciascuno a casa propria, perché è una soluzione che finisce per essere assolutamente anacronistica dal punto di vista di quello che ci sta consegnando la storia in termini anche di globalizzazione dei mercati e di destino di interdipendenze comuni.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Perotti per la replica, atteso che, oltre la condivisione dell'analisi, ci sono però differenti opinioni rispetto alla proposta finale, che poi è oggetto dello studio ed è stata anche oggetto di approfondimento della discussione di oggi, per una serie di ragioni che alcuni dei colleghi che sono intervenuti hanno sviluppato in modo più dettagliato.

ROBERTO PEROTTI, Professore ordinario di politica economica presso l'Università Bocconi di Milano. Grazie per i vostri interventi. Ci sono tre o quattro temi comuni più o meno a tutti gli interventi, poi ci sono alcune domande specifiche a cui risponderò.

Il primo tema comune è ovviamente quello sulla parte propositiva. Voglio insistere, non era una provocazione ma, almeno nella mia idea, era una proposta realistica.

La mia proposta non ha niente a che fare con il ritirarsi dall'Europa, ma in un certo senso è l'opposto. Dal punto di vista dell'Europa, voglio sottolinearlo, non cam-

bia niente. Noi abbiamo per anni usufruito in modo netto dell'Europa, perché eravamo sotto la media e ci arrivavano più risorse di quanto pagavamo. Negli ultimi cinque o sei anni la cosa si è invertita, perché sono entrati molti altri Paesi, particolarmente la Polonia, e noi siamo dei contribuenti netti.

La mia proposta non ha niente a che fare con il sottrarsi ai nostri obblighi in quanto contribuenti netti. Il nostro contributo netto all'Europa rimarrebbe totalmente invariato. Mi rivolgo in particolare a lei perché ha sottolineato questo punto. La mia proposta non ha niente a che fare con il sottrarci allo spirito europeo e via dicendo.

La mia proposta è questa: poiché noi adesso diamo 16 miliardi di euro all'Europa a vario titolo e ne ricaviamo 11 miliardi a vario titolo, diciamo semplicemente che noi rinunciamo — poi dirò perché secondo me dobbiamo farlo — a 3 miliardi di euro da parte dell'Europa e diamo 3 miliardi in meno all'Europa. Invece di 16 e 11, il nostro rapporto con l'Europa diventa 13 e 8. La differenza è sempre 5 miliardi che vanno a finanziare la Polonia e via dicendo.

Dal punto di vista dell'Europa non ci stiamo sottraendo ai nostri doveri di solidarietà europea, non cambia assolutamente niente. Ci tengo a sottolinearlo.

Questa è la parte contabile, però vengo anche alla fattibilità politica, altrimenti si potrebbe obiettare che questa è una proposta non realistica per due motivi. Il primo è un motivo di *timing*: è vero, gli stanziamenti sono stati fatti, però con la volontà politica si supera tutto. Se l'uomo è andato sulla luna, se vogliono si cambia anche lo stanziamento da 40 a 20 miliardi. Se Germania, Italia, Inghilterra, Francia lo vogliono, fanno appunto quello che vogliono.

Inoltre, c'è un problema di trattati. Va detto che i trattati non sono la tavola della legge, non sono lì per sempre. I trattati sono stati scritti parecchi anni fa; se ci si accorge che nel frattempo il mondo è evoluto e prima pensavamo che con la spesa pubblica si risolvesse tutto, ma oggi,

dopo trent'anni di spesa pubblica nel sud, di spesa dei fondi europei, abbiamo visto che non sono serviti a niente, anzi probabilmente hanno alimentato la malavita e il sottobosco politico, niente ci impedisce, se c'è la volontà politica, di cambiare i trattati. Sono una creazione umana; così come li abbiamo creati li distruggiamo in quella parte e li rifacciamo, se riteniamo che sia opportuno.

In secondo luogo, io sono un economista ma insieme a degli esperti in ambito legale europeo stiamo investigando esattamente su questo. Come diceva lei, l'azione dell'Europa deve servire a far convergere le regioni meno sviluppate. Questo è il fine, che è ovviamente lodevole. Quarant'anni fa si pensava che l'unico modo fosse riempirle di ponti, strade, ferrovie, corsi di formazione eccetera. Magari questo è ancora vero; se però pensiamo che magari la cosa migliore da fare sia tagliare le tasse, che non è un'idea assurda — possiamo dibattere, ma tutto sommato non credo di essere l'unico pazzo al mondo che sostiene che tagliare le tasse possa essere una buona cosa, soprattutto in un Paese dove le tasse sono il 52 per cento del PIL — niente ci impedisce di trovare altre persone ragionevoli in altri Paesi che la pensano così e la soluzione si trova.

Però l'idea, in primo luogo, che i giochi sono già stati fatti nel 2013 e fino al 2020 non si tocca niente, e in secondo luogo che un trattato scritto negli anni Cinquanta, con le idee degli anni Cinquanta, ci deve vincolare per i prossimi trecento anni, anche se tutti la pensano in modo diverso, è un'idea a cui secondo me non dobbiamo arrenderci.

Il secondo punto è che avremmo potuto spendere meglio i fondi. Invece di suggerire di rinunciare ad alcuni di questi soldi, qualcuno si chiede perché non proviamo a spenderli meglio. Esempio di questo sono questi 24 miliardi di euro (o forse un po' meno) che sono stati riprogrammati — i famosi miliardi che sono stati salvati da Barca e riprogrammati — e che adesso le regioni stanno spendendo. Il problema, secondo me, è che noi dobbiamo fare i conti con la realtà. Noi da vent'anni e

anche di più continuiamo a dire che, avendo imparato dalle esperienze passate, « questa è la volta buona ».

Se andate a prendere i volumi dello SVIMEZ sulle politiche nel mezzogiorno d'Italia, si tratta di volumi, per ogni anno, di parecchie centinaia di pagine, in cui ogni anno si dice « oggi si cambia, cambiamo tutto, abbiamo scoperto la bacchetta magica » e ogni anno, se ci si guarda indietro, si dice « scusate, ci siamo sbagliati, questa volta la bacchetta magica è quella vera ».

Noi, dicevo, dobbiamo fare i conti con la realtà. La realtà è che, come si diceva, il tessuto amministrativo di certe regioni è quello che è e non è che si cambia in tre giorni. Noi dobbiamo fare i conti con questa realtà, che ci piaccia o no. Ovviamente ci piacerebbe che le regioni siano tutte amministrate come è amministrata Stoccolma, ma il fatto è che le regioni italiane non sono amministrate come Stoccolma. Peraltro, se anche fossero amministrate come Stoccolma, noi non sappiamo nemmeno se gli svedesi usano bene questi soldi. Loro ne hanno molti meno, ovviamente, perché ne hanno meno bisogno, ma non sappiamo nemmeno se loro li usano bene.

Circa i soldi che sono stati riprogrammati, qualcuno potrebbe dire che questi sono soldi veramente gratis, altrimenti li avremmo persi. Il Lazio — ho studiato bene il caso del Lazio, che secondo me è tra i più eclatanti — ha ricevuto centinaia di milioni di euro. La tabella (non l'ho acclusa, la sto preparando in questi giorni) che vi mostro, lunga cinque pagine, elenca tutti i programmi che sono stati finanziati negli ultimi anni nel Lazio da Sviluppo Lazio: Filas — non so se avete familiarità con tutte queste sigle — Bic Lazio (tre agenzie che fanno esattamente la stessa cosa e ovviamente hanno tre consigli di amministrazione diversi), provincia di Roma, comune di Roma, camera di commercio di Roma, camera di commercio di Frosinone, Sviluppo Lazio e Banca Impresa Lazio, Assessorato alle piccole e medie imprese, commercio e artigianato

della Regione Lazio, camera di commercio di Viterbo, comune di Viterbo, Unionfidi Lazio Spa.

Alcuni di questi programmi hanno importi di poche decine di migliaia di euro; c'è persino un *venture capital fund* con una dotazione di 20 milioni di euro, gestita dalla Filas che è un'agenzia della regione; ci sono degli *start-up funds* a livello comunale, quando sappiamo che questi hanno bisogno di enorme professionalità. Ad esempio Milano amministra con i fondi FESR degli *start-up funds*, dei *venture capital funds*, con dimensioni di 2 milioni di euro di dotazione totale.

Ci sono progetti come « Cultura Futuro », 800 mila euro, New Book, 800 mila euro. Questi si sono trovati dei soldi, non sapevano come spenderli e hanno chiesto all'assessorato alla cultura di fare un progetto « New Book », appunto 800 mila euro.

Leggo, ancora, « Bando delle idee », Regione Lazio, 824 mila euro; quindi la Regione Lazio fa come uno *start-up fund* in Silicon Valley e pensa di trovare il nuovo Bill Gates. I burocrati della Regione Lazio sono quelli che decidono quali sono le idee migliori.

C'è un progetto che si chiama « App on », per scoprire le migliori App per i telefoni, sempre gestito dalla Regione Lazio.

Questi sono i soldi che sono arrivati gratis e dei quali si diceva « questa volta li spendiamo bene ». Se andate sul sito della Regione Lazio c'è un enorme *marketing* per dire « questa volta facciamo le cose bene, abbiamo sbagliato in passato ma questa volta facciamo bene ». Queste cinque pagine sono il risultato.

Il problema è che noi dobbiamo fare i conti con la realtà. Non possiamo continuare a illuderci che qualcuno illuminato, primo, abbia trovato la bacchetta magica improvvisamente e, secondo, riesca a convincere le decine di migliaia di amministratori locali che quella è veramente la bacchetta magica e devono usarla anche loro.

Secondo me, noi continuiamo a negare questo. Vogliamo continuare a negare la

realtà sia del livello delle amministrazioni locali sia del fatto che noi stessi - economisti, politici, giornalisti, partecipanti al dibattito - non sappiamo come usare questi soldi: uno dice che li vuole usare per fare un progetto sulla lettura con 300 mila euro di dotazione, l'altro vuole fare un progetto per le nuove App. Tutto è gestito da burocrati della provincia, del comune e della regione.

L'altro tema che è emerso è di cercare di semplificare la legislazione europea. Il problema non è la legislazione europea. Io ho fatto l'esempio delle centinaia di varie sottopriorità, obiettivi strategici eccetera. L'unica giustificazione che mi so dare è che questo dà una soddisfazione intellettuale alle varie persone che hanno partecipato; una burocrazia che dice « questi sono i soldi, usateli come volete » non riesce a giustificare la propria esistenza, quindi credo che dia una certa soddisfazione intellettuale trovare degli obiettivi specifici, chiamarli « sviluppo intelligente », « sviluppo sostenibile » - come se qualcuno volesse uno sviluppo stupido o uno sviluppo insostenibile - e indicare le varie priorità, sottopriorità eccetera.

La realtà è che l'Europa non ci vincola in alcun modo. Secondo me, noi dobbiamo evitare l'errore di dare le colpe all'Europa. Qualcuno ha chiesto perché invece non chiediamo all'Europa di semplificare le procedure per consentirci di spendere meglio. Essenzialmente quello che interessa all'Europa è che noi diamo una contabilità più o meno curata dei soldi che spendiamo e che non vadano a finire in operazioni illegali.

Per il resto, essenzialmente possiamo fare quello che vogliamo. Il problema, quindi, non è assolutamente l'Europa e non è neanche nella complicazione della legislazione italiana, perché ci sono decine di persone che costruiscono i POR, trovano soddisfazione intellettuale a scrivere un POR regionale di 300 pagine, e contenti loro contenti tutti. Dopodiché il problema è come andare avanti a spendere.

Il problema è che realmente noi non sappiamo come spendere questi soldi e ci illudiamo di saperlo, come dimostra

l'esempio del Lazio. Il Lazio nel 2007 dà cinque priorità: la ceramica, le biotecnologie (all'epoca erano di moda) e altri tre settori che non ricordo, ognuno con dotazione di 10 milioni di euro. Quello era il tempo in cui Sviluppo Italia diceva di aver dato le dieci priorità settoriali, tra cui la micro mecatronica, che poi è scomparsa completamente, le biotecnologie eccetera.

Poi la cosa si è evoluta perché hanno capito che non si potevano più dare indicazioni sui singoli settori. Allora sono arrivati i nuovi programmi che ho detto prima.

La realtà, però, è sempre la stessa. Non è un problema dell'Europa, non dobbiamo dare la colpa all'Europa, e non è un problema di legislazione italiana. Il fatto è che noi non sappiamo come spendere bene questi soldi. L'alternativa è ovvia. Quando uno non sa come spendere dei soldi, se il dubbio è che questi soldi vengono buttati via - questo è vero per una famiglia come per uno Stato - l'onere della prova è di quello che vuole spendere i soldi e l'alternativa è lasciarli nelle tasche dei contribuenti, dove sappiamo che tutto sommato male non fanno.

Mi sembra che lei, onorevole, dicesse che non era chiaro questo meccanismo. Torno a ripetere, io non sto chiedendo di dare meno soldi all'Europa. Questo non è ciò che aveva fatto Margaret Thatcher all'inizio degli anni Ottanta, che aveva chiesto uno sconto sui contributi per l'agricoltura e le è stato dato per motivi politici. La mia proposta non ha niente a che vedere con questo. Io non chiederei una riduzione del contributo netto. Noi diamo meno all'Europa e chiediamo meno all'Europa. Dal punto di vista dell'Europa non cambia niente. Continuiamo a dare 5 miliardi di euro di contributo netto che daremmo poi alla Polonia e agli altri Paesi.

Quindi gli altri Paesi europei non possono lamentarsi perché non cambia niente. Dovrebbero essere contenti perché c'è una minore alimentazione del malcostume politico e magari della malavita in Italia.

L'altro elemento rispetto al quale dobbiamo fare i conti con la realtà è che

questi soldi sono amministrativamente ingestibili. Quando lei ha un flusso di 10 miliardi di euro che vanno a finire alle regioni — ripeto, potrebbero essere anche le regioni più competenti e meglio amministrate del mondo — e di qui alle province e poi ai comuni e di qui a centinaia di enti più o meno certificati (enti di formazione eccetera) che devono avere accesso a questi soldi, nemmeno Andersen riuscirebbe a tenere la contabilità effettiva di tutti questi soldi e ancora meno a capire se valeva la pena di spenderli o no. Passaggi così microscopici sono ingestibili da chiunque, anche dai più competenti e dai meglio amministrati. La riprova è che per vent'anni noi abbiamo fatto questo e ogni anno abbiamo detto che avremmo cambiato ma ogni anno è rimasto sempre tutto uguale.

L'onorevole Buttiglione aveva chiesto perché queste valutazioni non vengono fatte meglio. È una buona domanda e ha ragione l'onorevole Buttiglione a dire che basterebbe fare un gruppo di controllo e un gruppo per i corsi formazione. In Italia ci sono problemi legali per far questo, perché questi esperimenti non sono legali, per motivi chiaramente sbagliati, ma purtroppo è così. Comunque, anche questo non sarebbe sufficiente, ma è verissimo che in gran parte il problema è che la stragrande maggioranza degli enti di ricerca che fanno queste pseudo-valutazioni sono a loro volta legati agli organismi politici o ai singoli politici delle regioni e non hanno gli strumenti e il capitale umano per fare queste cose.

Non c'è ombra di dubbio che questa sia la realtà e anche con essa dobbiamo fare i conti. È vero anche, come diceva l'ono-

revole Buttiglione, che il nostro studio con Filippo Teoldi dimostra che i soldi per la formazione probabilmente sono spesi male, e quelli europei in generale. Tuttavia, voglio far notare che ho preso il caso specifico della formazione per citare un caso concreto, ma tutto quello che ho detto si applica forse ancora con maggior forza al caso dei fondi FESR, che sono più o meno equivalenti, perché nel caso del Lazio che ho richiamato sono tutti fondi FESR.

Sui fondi FESR abbiamo tante valutazioni quante per il FSE, cioè centinaia, ma nessuna di queste è quella che noi chiamiamo veramente una valutazione.

Spero di avere risposto a tutte le domande.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Perotti anche per la replica.

Purtroppo mi devo scusare con i colleghi che avrebbero voluto più tempo per intervenire, ma io stesso ho ritenuto, per via del tempo tiranno, di non dover aggiungere nulla a quanto era già emerso nel dibattito. Comunque sia, mi scuso con chi aveva chiesto di parlare ma purtroppo non abbiamo più il tempo per proseguire perché i lavori dell'Aula sono già cominciati.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

RELAZIONE DEPOSITATA DAL PROFESSOR PEROTTI

Nel 2012, l'Italia ha versato all'Unione Europea 16 miliardi di euro, e ne ha ricevuti 11 miliardi. Di questi, **3 miliardi riguardano i fondi strutturali: il Fondo Sociale Europeo (FSE), e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)**. Per brevità, in questo contributo mi soffermerò in particolare sul FSE, ma gran parte di ciò che dirò si applica anche al FESR.

Tabella 1 Flussi finanziari fra l'Italia e l'Unione Europea

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spesa Totale UE in Italia	11,3	10,	9,4	9,5	9,6	11,0
di cui: Fondi Strutturali (FSE E FESR)	4,5	3,7	2,4	2,6	2,3	2,9
Contributi Totali Italia a UE	14,0	15,1	15,4	15,3	16,1	16,5
Disavanzo Italia verso UE	-2,0	-4,1	-5,1	-4,5	-5,9	-5,1
Disavanzo Italia verso UE (% del Reddito Nazionale Lordo)	-0,13%	-0,26%	-0,33%	-0,29%	-0,38%	-0,33%

Fonte: European Commission: Financial Programming and Budget. Dati in miliardi di Euro

Il nuovo ciclo di programmazione europeo per il settennato 2014-20 prevede un'allocazione di fondi strutturali all'Italia di 41 miliardi, di cui oltre **24 solo alle regioni del Mezzogiorno** (si veda la Tabella 2) . Questa cifra va **raddoppiata** con la quota di co-finanziamento italiano.

Tabella 2: La nuova programmazione europea, 2014-20

	FESR	FSE	FEASR	Totale
Totale	20,7	10,4	10,4	41,5
di cui: Mezzogiorno	17,2	6,3	ND	23,5

Fonte: Accordo di Partenariato, pp. 235-8. Dati in miliardi di Euro.

1. Il cofinanziamento: una buona idea applicata male

In linea di principio, **il co-finanziamento è un'ottima idea**. Esso è un modo per coinvolgere il beneficiario, per assicurarsi che abbia un interesse nel progetto e abbia quindi gli incentivi giusti a portarlo avanti nel modo più efficace possibile. Il problema è che l'applicazione pratica del cofinanziamento è stata tale da negare questo principio.

La Tabella 3 mostra che nel periodo 2007-2012, **un totale di quasi 700.000 progetti sono stati finanziati in Italia con il FSE**, per una spesa totale di 13,5 miliardi. La gran parte di questi fondi sono stati usati per finanziare circa **500.000 progetti di formazione** di vario tipo, per una spesa totale di 7,4 miliardi (il numero di progetti in realtà è molto difficile da determinare: si veda la discussione sotto).

Tabella 3: progetti di formazione co-finanziati dal FSE nelle regioni italiane

	No. Progetti	Finanziamento			
		Totale	UE	Stato	Regioni
Totale	667.981	13,5	6,4	6,3	0,8
di cui: formazione	504.151	7,4	3,5	3,5	0,3

Fonte: nostra elaborazione su dati [OpenCoesione](#)

Tuttavia, mentre praticamente tutti i progetti di formazione sono **attuati** da regioni o province, solo il 4 per cento del finanziamento totale proviene dalle regioni (quasi niente dalle province); il resto è finanziato in parti uguali da stato italiano e UE. Lo scopo del cofinanziamento europeo è dunque completamente **negato**: chi cofinanzia le iniziative è lo stato centrale italiano, ma chi le attua sono le regioni. Esse hanno dunque **pochissimi incentivi ad assicurarsi che questi progetti funzionino effettivamente**.

2. I costi e benefici dei progetti FSE: praticamente ignoti

Ma come facciamo a sapere se i benefici di questi progetti superano i costi per la collettività? I costi per la collettività hanno **due componenti**: primo, i **benefici che si sarebbero potuti ottenere** se i soldi destinati a finanziare questi progetti fossero stati utilizzati in altro modo, per esempio lasciandoli nelle tasche dei cittadini; secondo, i **costi diretti** delle distorsioni causate dalla tassazione in questione.

Ovviamente, come in tutte le questioni di economia non esiste e non esisterà mai una risposta certa alla domanda di partenza. Ci sono però modi più o meno sofisticati e più o meno condivisi nella **best practice** internazionale per cercare di avvicinarsi ad una risposta ragionevole.

Le valutazioni dei progetti finanziati dai fondi strutturali non mancano certo. Solo nel periodo 2007-2011 sono stati prodotti **280 documenti di valutazione** del FSE (vd. Tabella 4). Ma questa è certamente una sottostima, anche perché ogni regione sarebbe obbligata a produrre valutazioni e molte regioni producono più di una valutazione, anche se non tutte vengono rese pubbliche.

Tabella 4: Le valutazioni del FSE

Prodotti	Amm. centrali	Regioni Converg.	Regioni Compet.	Totale
Rapporti di valutazione	25	18	60	104
Prodotti intermedi	18	8	17	43
Rapporti Tecnici	16	2	17	35
Documenti Tecnici	16	2	10	28
Video-filmati	2	-	-	2
Seminari-Incontri	20	11	26	57
Altro	3	5	3	11
Totale	101	46	133	280

Fonte: Le valutazioni del FSE 2007-2013, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ISFOL, p. 21

Tipicamente, vengono considerati **sviluppi positivi** un alto numero di progetti iniziati o completati, una percentuale elevata di utilizzo delle risorse disponibili, e un buon andamento degli indicatori di risultato prescelti, come per esempio il tasso di disoccupazione femminile.

Nessuno di questi criteri consiste però in una “valutazione” dei fondi strutturali. Per valutazione intendiamo **una stima degli effetti causali di un dato progetto, dei suoi costi, e dei suoi benefici**. Finanziare molti progetti FSE, o utilizzare una percentuale elevata della dotazione FSE, possono essere segnali “cattivi” se i soldi vengono utilizzati per progetti inutili o dannosi. E se il tasso di occupazione femminile sale, ciò non significa che i fondi strutturali siano stati utili: potrebbe essere dovuto alla congiuntura nazionale o regionale.

Alcune valutazioni cercano di **andare oltre questi dati inutili**. La valutazione del FSE del Lazio è una di queste. Essa presenta i risultati di un'indagine sugli esiti occupazionali 6 e 12 mesi dopo il completamento di un corso di formazione. La Tabella 5 mostra i risultati.

Tabella 5: Esiti occupazionali dei corsi di formazione, regione Lazio

	% occupati (tirocini inclusi) (1)	% occupati (tirocini e CIG inclusi) (2)
Tasso di occupazione a 6 mesi	9,1 ^A	54,2 ^C
Tasso di occupazione a 12 mesi	3,9 ^A	34,7 ^D
Tasso di attivazione a 12 mesi	22,2 ^B	

Fonti:

A, B: "Coerenza e andamento del POR FSE rispetto alle priorità strategiche comunitarie e nazionali con indicazione dello stato di attuazione e dei primi risultati raggiunti al 31.12.2011", Servizio di valutazione del POR-FSE 2007-2013, Regione Lazio, Tabella 3.3 p. 62 (A), e Tabella 3.9 p. 65, (B)

C, D: "Indagini di Placement 2006 POR Ob.3 FSE 2000 – 2006", Direzione Regionale "Formazione professionale, FSE e altri interventi cofinanziati" "Gruppo di Valutazione" Area Monitoraggio e Valutazione, Regione Lazio, Tabella 15, p. 16 (C) e Tabella 26, p. 26 (D)

Dalla colonna (1), il 9,1 e il 3,9 per cento dei frequentatori dei corsi di formazione erano occupati sei e dodici mesi dopo la fine dei corsi, rispettivamente **È molto difficile dire se è tanto o poco**. Una simile indagine fatta, sempre per la regione Lazio, per il precedente settennato del FSE, nel 2006, mostrava dei numeri molto più alti (colonna 2): 54,2 e 34,7 per cento, rispettivamente. Ma i due numeri **non sono confrontabili**, perché la prima indagine è fatta sulla base delle comunicazioni obbligatorie registrate dagli archivi dei centri per l'impiego, la seconda sulla base di interviste effettuate dal centro di valutazione.

In ogni caso, bisognerebbe sapere anche

- 1) **quanto sono costati** i corsi a cui si riferiscono questi dati
- 2) **quanto guadagnano gli occupati**.
- 3) quanto sono **durati questi lavori**.
- 4) se questi posti di lavoro sono **effettivamente "addizionali"**, nel senso che le imprese hanno assunto queste persone grazie ai corsi di formazione.
- 5) se questi posti di lavoro sono **effettivamente "addizionali"**, nel senso che l'azienda **non ha licenziato un numero equivalente** di lavoratori già impiegati.

Alcuni lavori (molto pochi) usano **tecniche alla frontiera** scientifica per analizzare gli effetti dei programmi FSE. Per esempio, un recentissimo lavoro di Enrico Rettore, Silvia de Poli e Antonio Schizzerotto su www.lavoce.info (“Fondi FSE: la valutazione porta chiarezza”) mostra che i corsi di formazione in Trentino Alto Adige sembrano aver avuto **qualche effetto positivo sulla probabilità di trovare lavoro su due categorie di individui**: donne italiane e immigrati. Nessun effetto è stato invece rilevato sui maschi italiani, o su individui con meno di 25 anni e più di 45 anni. Valutazioni di questo tipo sono **fondamentali per non sprecare i fondi europei**, ma sono **rarissime**. E si noti che anche queste valutazioni non ci dicono se questi corsi di formazione sono socialmente utili, perché **non fanno una analisi costi – benefici**.

L'Unione Europea incarica un **network di esperti** di collezionare tutti i rapporti di valutazione di tutti i paesi UE, così come le valutazioni di singoli programmi. Nessuna delle valutazioni prese in esame per l'Italia è del tipo analisi costi benefici, cioè nessuna tenta di valutare i costi e i benefici per la collettività secondo la metodologia illustrata sopra. Ma è facile mostrare come **in realtà queste valutazioni non ci consentono** di farci un'idea né dei costi né degli effetti di questi progetti.

Secondo il rapporto di valutazione del network di esperti, tra il 2007 e la fine del 2012 quasi **1 milione di qualificazioni** sono state rilasciate in Italia con corsi finanziati dal FSE, e si sono registrate **222.000 “job entries”**. Una job entry viene calcolata quando un partecipante a un corso, disoccupato alla fine del corso, è occupato almeno una volta nei 12 mesi successivi al corso. Non vi sono dati per tre PON e per i POR di Basilicata, Calabria, Campania, Abruzzo, Molise, Sicilia, Sardegna e Puglia, cioè di gran lunga le maggiori beneficiarie dei finanziamenti, dunque il numero delle job entries è stato calcolato dagli “esperti” nazionali sulla base di un **calcolo di non facile comprensione**.

Ma possiamo fare alcuni calcoli molto rudimentali. Dato un finanziamento totale di almeno 7,4 miliardi per i corsi di formazione (vd. la Tabella 3), questo significa **una spesa di almeno 33.300 euro per “job entry”**. È **tanto o poco? Difficile dirlo**. Non sappiamo quanto sono durati, in media, questi lavori: se fossero permanenti, sarebbe probabilmente un costo ragionevole. Non sappiamo se la job entry è stata resa possibile dalla qualificazione acquisita, o se è in un lavoro totalmente diverso rispetto alla qualificazione. E non sappiamo se sono lavori addizionali, o se hanno spiazzato qualcuno che già lavorava.

Prendiamo ora **il rapporto del network di esperti sulla spesa del FSE per l'Inclusione Sociale** (Tabella 6). In Italia la percentuale che ha trovato un impiego sembra essere molto più bassa che in Francia e in Germania: solo l'1 per cento dei partecipanti, e il 14 per cento di coloro che hanno completato l'attività, contro il 19 e

l'85 per cento per la Francia. Ma in realtà **non sappiamo se i partecipanti hanno ricevuto servizi diversi**: per esempio è possibile che i partecipanti italiani abbiano ricevuto servizi non finalizzati a trovare un posto di lavoro. Oppure **il tipo di partecipanti in Italia potrebbe essere stato molto diverso** (per esempio, migranti appena arrivati in Italia); oppure ancora effettivamente i servizi offerti in Italia sono stati meno efficaci. Non lo sapremo mai.

Tabella 6: Spesa per inclusione sociale del FSE, partecipanti e occupati

	Italia	Francia	Germania
Partecipanti	20.996	253.521	207.576
di cui: hanno completato l'attività	1.627	57.591	89.414
di cui: occupati dopo il completamento	233	49.046	31.527
percentuale di occupati dopo il completamento fra i partecipanti	1,11	19,35	15,19
percentuale di occupati dopo il completamento fra quelli che hanno completato l'attività	14,32	85,16	35,26

Fonte: ESF Expert Evaluation Network: Final synthesis report on Social Inclusion, p. 46

I casi sono due. O i dati della Tabella 6 **dicono qualcosa sugli effetti causali di questi progetti**, e in questo caso avrebbero dovuto indurre qualsiasi policymaker italiano sensato a **ridurre la spesa** per corsi di formazione. Oppure questi dati, per le ragioni discusse sopra, **non danno informazioni**, e allora dobbiamo accettare la conclusione che **stiamo spendendo miliardi senza sapere che effetti hanno**.

3. Tracciare i fondi europei

Si è sostenuto da più parti che la situazione è molto migliorata con il portale **OpenCoesione**, che riporta dati per ogni singolo progetto finanziato con i fondi strutturali. OpenCoesione è in effetti un notevole passo avanti per quanto riguarda **la tracciabilità e la contabilità dei progetti**. Per ogni progetto, esso riporta il beneficiario, l'ammontare, la denominazione, e numerosissime altre informazioni.

Ma queste informazioni **non potranno mai consentire una valutazione dei programmi**, nel senso descritto sopra. Inoltre, OpenCoesione è la dimostrazione di come sia praticamente impossibile gestire i fondi strutturali. Le migliaia di entità che riportano a OpenCoesione adottano **criteri diversi**. Per esempio, poco sopra ho citato circa 500.000 progetti di formazione risultanti dal dataset di OpenCoesione. Ma mentre certi enti riportano un progetto per ogni partecipante (quindi se il corso di formazione ha 100 partecipanti essi riportano 100 "progetti" diversi) altri riportano l'intero corso come un singolo progetto. Alcuni enti riportano il numero di partecipanti e il numero totale di ore, altri no. È evidente che è **praticamente**

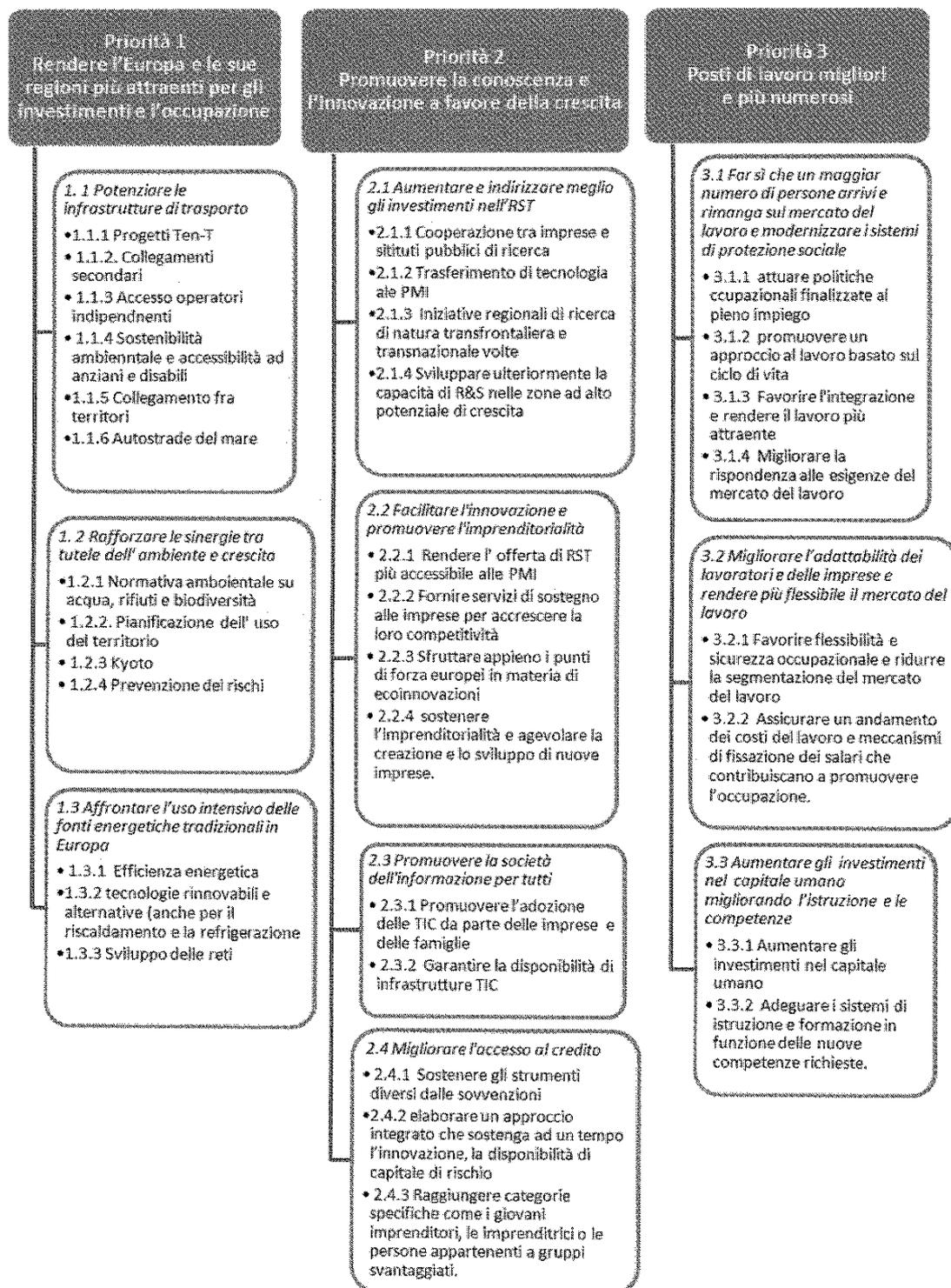
impossibile utilizzare questo database, eccetto forse un calcolo della somma totale spesa su determinati tipi di progetti.

4. L' inutile complessità della programmazione dei fondi strutturali

La programmazione dei fondi strutturali a livello europeo si basa sulla famosa Agenda di Lisbona. Nel 2006 l'Unione Europea ha indicato gli Orientamenti Strategici Comunitari dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013. Essi si sviluppano come segue: tre Orientamenti o Priorità, ciascuna delle quali si articola in tre o più Orientamenti Specifici, ciascuno dei quali si articola a sua volta in più voci, variamente chiamate Orientamenti, Orientamenti per Interventi, Linee Guida, Linee d'Azione. Il Grafico 1 dà una rappresentazione sintetica di questo processo.

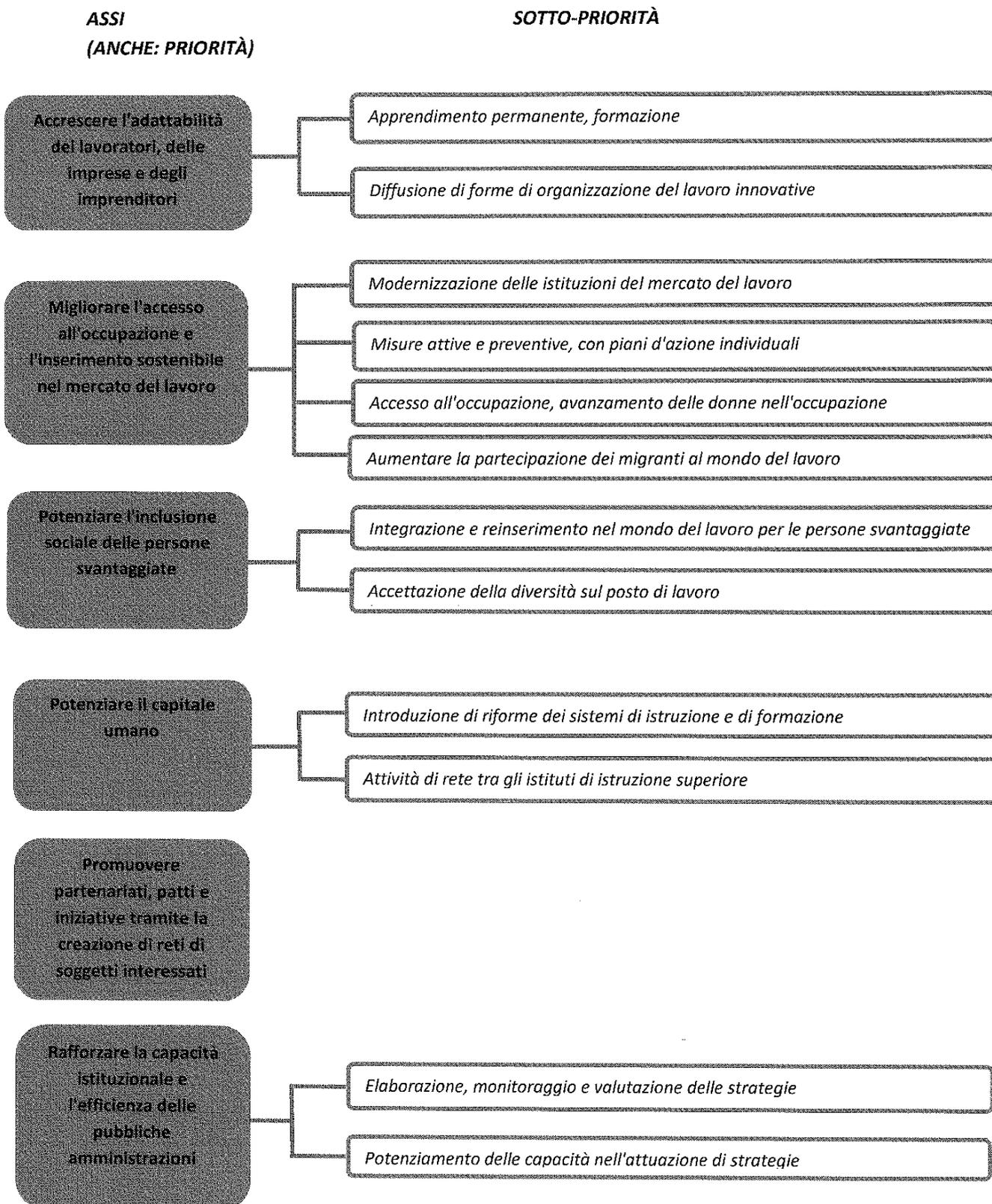
I fondi strutturali destinati all'Italia consistono essenzialmente in due veicoli: il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR). I regolamenti del FSE e del FESR stabiliscono degli Assi o Priorità (da non confondersi con le Priorità di cui sopra) ciascuna delle quali a sua volta si articola in varie Sotto-Priorità. Il tutto è mostrato nel Grafico 2.

Grafico 1: La programmazione comunitaria



Fonte: Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006. 1.1 *Potenziare le infrastrutture di investimento*: Orientamenti Specifici. 1.1.1 Progetti Ten-T: Linee d' Azione.

Grafico 2: Il Fondo Sociale Europeo

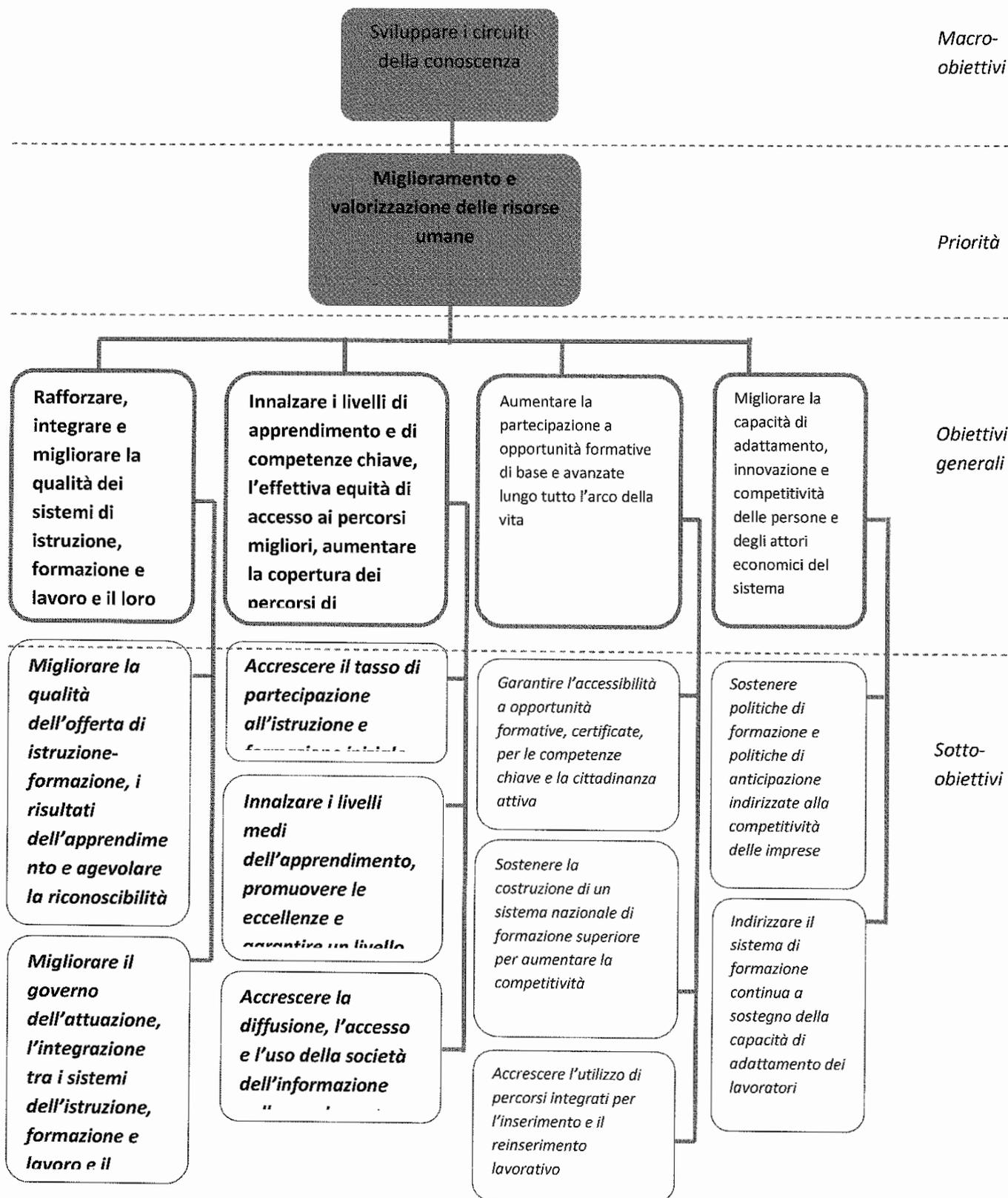


La complessità diventa **straordinaria** quando si passa alla programmazione nazionale e poi regionale.

La programmazione nazionale dei fondi europei si articola nel Quadro Strategico Nazionale, nei Piani Operativi Nazionali, e nei Piani Operativi Regionali. Il Quadro Strategico Nazionale (QSN), è il documento che definisce gli interventi e le strategie di politica regionale da attuarsi in Italia nel periodo 2007 - 2013. Esso identifica dieci **Macro Obiettivi**; ogni Macro Obiettivo si articola in più **Priorità** (anche queste da non confondere con le Priorità degli Orientamenti Strategici Comunitari e con le Priorità del FSE); ogni Priorità si articola in più **Obiettivi Generali**; ogni Obiettivo Generale si articola in più **Obiettivi Specifici**. In tutto, centinaia di voci.

Il Grafico 3 presenta l'articolazione del **Macro Obiettivo 1** e della sua prima **Priorità** negli **Obiettivi Generali** e **Sottobiettivi Specifici** della prima Priorità. Un grafico analogo vale ovviamente anche per gli altri tre Macro Obiettivi e per le altre nove Priorità. In pratica, questo grafico va moltiplicato per 10 per ottenere l'intero Quadro Strategico Nazionale.

Grafico 3: Il Quadro Strategico Nazionale, parte 1 di 10



Fonte: *Quadro Strategico Nazionale*

Il Quadro Strategico Nazionale si attua tramite i Programmi Operativi (PO), documenti che specificano le priorità strategiche per settori e territori. Ci sono 42 PO finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e 24 PO finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

Ad **aumentare la complessità**, ogni POR (Programmi Operativi Regionali) ha la sua struttura e terminologia, che si sovrappone a quelle della programmazione comunitaria e nazionale, introduce nuovi termini e confonde quelli già esistenti. Prendiamo per esempio il POR FSE del Lazio, che parte con delle “Priorità Strategiche”¹. Le 5 Priorità Strategiche e le 2 “Priorità Trasversali” sono simili ma non identiche alle Priorità o Assi del FSE (si veda il Grafico 2).

A **complicare ulteriormente la situazione**, le Priorità del FSE vengono poi suddivise in Orientamenti Specifici Comuni (derivati dalle Sotto-Priorità del FSE, ma non identiche ad esse – si veda il Grafico 2), ciascuno a sua volta articolato in vari Obiettivi Operativi, specifici del POR Lazio.

Le programmazioni nazionale e regionale devono poi essere **compatibili con la programmazione europea, e fra di loro**. Questo introduce nuovi livelli di complessità, e innumerevoli documenti, grafici e tabelle.

Come si vede, la programmazione dei fondi regionali è di una complessità enorme. E’ **impossibile districarsi tra le miriadi** di priorità, obiettivi specifici, orientamenti, obiettivi operativi, linee di intervento, a tre diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale, e i tentativi di assicurarne la coerenza reciproca.

Tutto questo è **frutto dell’illusione di poter programmare e prevedere tutto su un orizzonte di 7 anni**. Non solo questa pretesa è infondata, ma è **inutile**: inevitabilmente le centinaia di casi contemplati e la genericità delle definizioni sono tali per cui praticamente qualsiasi progetto ragionevole può essere finanziato con i fondi europei.

Ma il risultato è un’ **enorme burocrazia** regionale per gestire migliaia di progetti, una **miriade di sigle, di società e di agenzie**, regionali e provinciali, e persino comunali, che in molti casi sono **chiaramente sfuggite di mano**, come nel caso del Lazio.

¹ Da non confondersi con le priorità comunitarie, quelle del FSE, e quelle del Quadro Strategico Nazionale.

5. Indicatori di risultato: funzionano?

Per trovare un senso in questo esercizio intellettuale, bisogna ipotizzare che tutte queste complicazioni servano per fissare degli obiettivi con due caratteristiche. Essi devono essere

1) **corrispondenti in modo univoco a dei risultati desiderabili per la collettività**: sembra ovvio, ma non ha senso stabilire dei target su variabili che non apportano alcun vantaggio alla collettività. Quindi obiettivi quali “incrementare il numero di partecipanti ai corsi di formazione del 20 per cento” non hanno senso a meno che siamo sicuri che i corsi di formazione siano desiderabili.

2) **strettamente collegati agli effetti dei progetti finanziati**. Se gli indicatori dipendono pesantemente da variabili che non hanno nulla a che fare con i progetti finanziati, come la congiuntura europea o regionale, chiaramente essi non sono un criterio per valutare i progetti stessi.

I POR in generale stabiliscono degli indicatori, alcuni qualitativi, altri quantitativi, per ciascun Obiettivo Specifico. Per esempio, la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** dal POR FSE Lombardia, mostra alcuni target da raggiungere per alcuni Obiettivi Specifici.

Questa tabella va **moltiplicata per tutti gli obiettivi specifici e per tutti i POR**. Si tratta di migliaia di target, che esibiscono una precisione esemplare, al quarto decimale, su una infinità di variabili.

Tuttavia, dovrebbe essere chiaro che questi target **non posseggono la prima caratteristica indicata sopra**: sono tutti espressione del concetto “di più è meglio”, indipendentemente dal fatto che i progetti siano benefici per la collettività.

D'altra parte un target come “aumentare di cinque punti percentuali il tasso di occupazione per i giovani tra i 24 e i 36 anni”, peraltro molto frequente come abbiamo visto, non **possiede il secondo requisito** indicato sopra: esso dipende poco dalle azioni intraprese, e molto dalla congiuntura.

Tabella 7: Indicatori di realizzazione e di risultato

OBIETTIVI SPECIFICI		Indicatore di realizzazione	u.m.	Valore atteso 2007-2013
a	Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	Progetti previsti per tipologia di intervento	n.	1.913
		Destinatari per tipologia di intervento e per caratteristiche principali (previsti)	n.	105.583
		Imprese associate agli interventi secondo classificazione nazionale FSE	n.	
b	Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	Progetti per tipologia di intervento	n.	4.400
		Destinatari per tipologia di intervento e per caratteristiche principali (previsti)	n.	1.400
		Imprese associate agli interventi secondo classificazione nazionale FSE	n.	7.466
c	Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	Progetti per tipologia di intervento	n.	383
		Destinatari per tipologia di intervento e per caratteristiche principali (previsti)	n.	4.775
		Imprese associate agli interventi secondo classificazione nazionale FSE	n.	1.600

OBIETTIVI SPECIFICI		Indicatori di risultato	Valore iniziale al 2007	Valore atteso al 2013
a	Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori/trici	a.1) Tasso di copertura dei destinatari degli interventi di formazione continua cofinanziati rispetto al totale degli occupati declinato per genere (<u>media annua</u>)	0,59%	0,42%
		<i>rispetto occup. femminile</i>	0,61%	0,44%
b	Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	b.1) Tasso di copertura delle imprese coinvolte nei progetti finalizzati ad incrementare la qualità del lavoro e i cambiamenti organizzativi sul totale delle imprese presenti nel territorio (<u>media annua</u>)	nd	0,34%
c	Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	c.1) Numero di imprese che beneficiano di interventi finalizzati all'anticipazione e all'innovazione, sul totale delle imprese presenti nel territorio (<u>media annua</u>)	nd	0,07%
		c.2) Numero di imprese coinvolte dagli interventi finalizzati all'imprenditorialità sul totale delle imprese presenti sul territorio (<u>media annua</u>)	nd	0,06%

Fonte: POR FSE Lombardia p. 58

6. Europa 2020: cosa è cambiato?

Come abbiamo visto, il nuovo ciclo di programmazione europeo per il settennato 2014-20 prevede un'allocazione di fondi strutturali all'Italia di 41 miliardi, di cui oltre 24 solo alle regioni del Mezzogiorno (si veda la **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**). Questa cifra va raddoppiata con la quota di co-finanziamento italiano.

Nel metodo, la nuova programmazione europea vorrebbe presentarsi come un cambiamento epocale rispetto alla precedente. In realtà, **nella sostanza se ne discosta pochissimo**, e i problemi che ne hanno determinato il fallimento in Italia persistono immutati. Vediamo il perché.

La programmazione europea inizia ora con tre **Priorità**: esse sono una crescita "Intelligente", "Sostenibile", e "Solidale". Si noti che queste sono praticamente le stesse Priorità della programmazione 2007-13, sebbene con un nome molto abbreviato. Vi sono poi 11 **Obiettivi Tematici**, molto simili agli Orientamenti Specifici della vecchia programmazione. Un Quadro Strategico Comune (ancora da scrivere, a quanto ci risulta) individuerà poi degli **Orientamenti Strategici**.

Le nuove regole del FSE stabiliscono delle **Priorità d'Investimento** per ogni Obiettivo Tematico della programmazione comunitaria. Queste sono tipicamente 6 o 7 per ogni Obiettivo Tematico, quindi sono molto simili alle (e in realtà più numerose delle) Sotto-Priorità della precedente programmazione.

L'unico documento ufficiale finora pubblicato della programmazione nazionale è l'Accordo di Partenariato. Tra le altre cose, esso definisce le **Linee di Indirizzo Strategico**, i **Risultati Attesi**, e gli **Indicatori di Risultato** specifici per l'Italia per ogni Obiettivo Tematico comunitario.

In realtà, le Linee di Indirizzo Strategico sono molto simili agli Obiettivi Generali della vecchia programmazione. E i Risultati Attesi sono molto simili agli Obiettivi Specifici. Qui sotto riportiamo i Risultati Attesi e gli indicatori di Risultato dell'Obiettivo Tematico 10: "Investire nell'Istruzione, nella formazione e nella formazione professionale". Il numero e le definizioni dei Risultati Attesi sono sufficientemente generici e numerosi (per esempio, ve ne sono 8 per il solo Obiettivo Tematico 10: "Investire nell'Istruzione, nella formazione e nella formazione professionale) da **consentire qualsiasi progetto che poteva essere finanziato sotto la vecchia programmazione, e viceversa**.

Il documento **“Metodi e Obiettivi: Per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”**, il lavoro di apertura della nuova programmazione scritto dal governo Monti, presenta i Risultati Attesi e gli Indicatori di Risultato come una delle 7 grandi innovazioni di un metodo “profondamente rinnovato” rispetto al passato (doppia sottolineatura nell’originale, p. 14). Le innovazioni rivoluzionarie, che dovrebbero evitare gli errori del passato, sono sette:

- 1 Risultati attesi;
- 2 Azioni;
- 3 Attuazione: tempi previsti e sorvegliati;
- 4 Apertura;
- 5 Partenariato mobilitato;
- 6 Valutazione;
- 7 Forte presidio nazionale.

Ma prendiamo per esempio **la prima innovazione, “Risultati Attesi”**. Scrive il documento: “Nella programmazione operativa, gli obiettivi stabiliti saranno definiti sotto forma di risultati attesi che si intende attuare in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese. I risultati attesi saranno in genere misurati da uno o più “indicatori di risultato” [che consentiranno] di rendere evidenti le finalità degli interventi... di dare un pungolo forte agli amministratori per la loro azione, [e] alla valutazione di impatto di avere una base di riferimento.” (p. 6).

Ma come abbiamo visto i **Risultati Attesi sono equivalenti agli Obiettivi Specifici della vecchia programmazione**. E sappiamo che i POR già contenevano miriadi di indicatori di risultato. Nella nuova programmazione, gli Indicatori di Risultato dovrebbero essere molto **diversi perché più specifici**. Ma basta uno sguardo agli Indicatori di Risultato dell’Obiettivo Tematico 10 riportati sopra per capire che non è così.

Si prenda per esempio gli Indicatori di Risultato relativi al Risultato Atteso RA3.

RA 10.3 Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta

Indicatori di Risultato: 1) Adulti che partecipano all’apprendimento permanente; 2) Popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale.

Questi due indicatori **non soddisfano il principio 1) della sezione 4 (corrispondenza unocoa con un obiettivo desiderabile)**: esattamente come nella vecchia programmazione, non dicono nulla sugli effetti dei corsi di formazione. L’intera popolazione potrebbe partecipare ai corsi di formazione, ma questa sarebbe una pessima notizia se i corsi di formazione sono uno spreco di risorse. Anche in questo caso, l’incentivo per le Regioni sarà di massimizzare la quantità, senza riguardo alla qualità.

O prendiamo l'Indicatore di Risultato per il Risultato Atteso 5:

RA 10.5 Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente, attraverso l'ampliamento dell'accesso all'istruzione superiore, la riduzione dei tassi di abbandono precoce degli studi, il miglioramento della qualità e efficienza dell'istruzione superiore, l'accrescimento della pertinenza al mercato del lavoro dei programmi di istruzione superiore e/o equivalente.

Indicatori di Risultato: Condizione occupazionale dei Laureati o Diplomati post - secondaria 12 mesi dal conseguimento del titolo.

Questo indicatore invece non soddisfa il criterio 2) (**dipendenza dall' azione intrapresa**): esso dipende in larga parte dalla congiuntura. Il suo andamento non ci dice praticamente niente sull'efficacia delle azioni intraprese con i fondi strutturali.

Si veda infine l'Indicatore di Risultato del Risultato Atteso 8:

RA 10.8 Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione

Indicatori di Risultato: Rapporto allievi/nuove tecnologie (PC, tablets).

Questo non soddisfa il criterio 1), ed è **particolarmente sorprendente**. Niente è più semplice che soddisfare questo criterio: si compra un tablet per tutti gli studenti. In realtà, gli esperti dell'educazione discutono da tempo se studiare su un tablet non possa essere addirittura nocivo, alla salute e all'apprendimento.

O prendiamo la sesta "profonda innovazione": la **Valutazione**. Abbiamo visto che le valutazioni non sono certo mancate. Semplicemente, con i dati esistenti non è possibile valutare l'efficacia di questi programmi. **Non c'è alcuna proposta concreta nel nuovo Accordo di Partenariato per risolvere il problema**. Ma l'ulteriore enfasi sulla valutazione porterà probabilmente ad aumentare ancora le risorse spese per quella che oggi passa per valutazione.

Nonostante, come sempre in questi casi, si continui a ripetere che "**questa volta è diverso, abbiamo imparato dagli errori del passato**", la programmazione per il 2014-20 è molto simile, nella sostanza e anche nella forma, a quella del 2007-13. Continueremo a spendere decine di miliardi, senza nemmeno chiederci se sia una buona idea.

7. Un' idea errata: i fondi europei sono gratuiti e bisogna spenderli

C'è un' idea diffusa secondo cui l'incapacità di spendere tutti i fondi europei a disposizione è come **rinunciare ad un regalo**. Secondo questa opinione, i fondi europei ormai sono stati stanziati dall'Unione Europea: se anche non avessero effetti positivi non avrebbe senso non utilizzarli. Da qui i numerosissimi commenti, nella stampa e nella politica, sull' **incapacità di spendere i fondi europei**.

Questa idea è **doppiamente sbagliata**. Primo, anche una volta stanziati i fondi europei, per utilizzarli è necessario il **cofinanziamento nazionale**; per utilizzare un euro di fondi europei è necessario stanziare un euro di fondi nazionali. Secondo, i fondi strutturali vengono **finanziati dai contributi nazionali**. Non c'è corrispondenza univoca tra contributi nazionali versati da un paese e fondi strutturali destinati a quel paese, perché i contributi versati finanziano vari altri programmi, a cominciare dai fondi per l'agricoltura. Ma poiché l'Italia è ora un contribuente netto al bilancio europeo, ogni euro stanziato dall'unione europea per i fondi strutturali italiani viene a costare all'Italia **almeno un euro di contributi all'Europa**. Quando questo stanziato viene anche speso, come detto, si aggiunge un costo ulteriore di un altro euro di cofinanziamento.

In altre parole, se l'Europa riducesse di un euro lo stanziamento di fondi strutturali destinati all'Italia, quest'ultima **potrebbe risparmiare almeno due euro**: un euro di contributi all'Europa, e un euro di cofinanziamento. Questo risparmio potrebbe essere destinato a **ridurre le tasse in Italia di due euro**.

Si noti che **dal punto di vista della Ue non cambia niente**. Lo stanziamento a favore dell'Italia si riduce di un euro, e i contributi pagati dall'Italia si riducono di un euro. L'effetto netto sul bilancio dell'Unione è 0. In particolare, l'Italia continua a essere un contribuente netto a favore della Ue, nella stessa misura di prima. Quindi le risorse destinate ai paesi di entrata recente, come la Polonia, rimangono immutate.

La **Tabella 8** riassume queste considerazioni. La **colonna (A)** si riferisce al bilancio della Pubblica Amministrazione italiana nel 2012; la **colonna (B)** mostra cosa sarebbe successo se, nel 2012, l'Italia avesse rinunciato a 3 miliardi di finanziamenti Ue per i fondi strutturali (riga 5) e allo stesso tempo avesse versato 3 miliardi in meno di contributi alla Ue (riga 8). In questo caso, avrebbe risparmiato anche 3 miliardi di cofinanziamento (riga 10) e avrebbe potuto **ridurre le tasse di 6 miliardi** (riga 2) (con il termine "tasse" si intendono qui tutte le entrate eccetto quelle ricevute dalla Ue). Il **disavanzo italiano non sarebbe cambiato** (riga 11) e sarebbe rimasto pari al 3 per cento del Pil. Anche il **contributo netto dell'Italia alla Ue non sarebbe cambiato** (riga 12).

Su dunque l'Italia rinunciasse a, diciamo, la metà dei fondi strutturali a lei assegnati per il settennio 2014-2020, risparmierebbe 20 miliardi di contributi e 20 miliardi di cofinanziamento, circa 6 miliardi all'anno che potrebbero essere usati per un sostanziale taglio alle tasse, magari più elevate nelle regioni del Mezzogiorno.

La tipica obiezione a questa proposta è che ormai la programmazione per il 2014-2020 è **cosa fatta**. Questa non è una obiezione convincente. La proposta di rinegoziare accordi enormemente più visibili e politicamente significativi, come il Fiscal Compact, è **una routine nel nostro e in altri paesi**, ed è considerata accettabilissima in termini politici. **Se c'è la volontà politica** di un numero sufficiente di paesi, tutto può essere rivisto e rinegoziato. E in questo caso, al contrario del Fiscal Compact, è quasi certo che vi sarebbe un **nucleo importante di paesi che sarebbero disposti a rinegoziare la posizione italiana**. Anche perché, come detto, dal punto di vista europeo una tale rinegoziazione non cambierebbe nulla: il contributo netto dell'Italia all'Unione Europea rimarrebbe invariato.

Tabella 8: Meno fondi strutturali, meno tasse

	(A)	(B)
(1) Entrate totali PA Italia	753,5	744,5
(2) di cui: "tasse"	742,5	736,5
(3) di cui: destinate a pagare contributi a Ue	16,5	13,5
(4) di cui: finanziamenti ricevuti da Ue	11,0	8,0
(5) di cui: finanziamenti ricevuti da Ue per fondi strutturali	3,0	0,0
(6) Spese totali PA Italia	800,9	791,9
(7) di cui: contributi a Ue	16,5	13,5
(8) di cui: contributi a Ue a fronte di fondi strutturali	3,0	0,0
(9) di cui: spesa fondi strutturali ricevuti da Ue	3,0	0,0
(10) di cui: cofinanziamento fondi strutturali ricevuti da Ue	3,0	0,0
(11) Disavanzo PA Italia	47,4	47,4
(12) Contributi Italia a Ue – finanziamenti Ue a Italia	5,5	5,5

PAGINA BIANCA

€ 4,00



17STC0005160