

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'AGENDA 2000 E
LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE POLITICHE
AGRICOLE, STRUTTURALI E DI COESIONE
SOCIALE DELL'UNIONE EUROPEA

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 FEBBRAIO 1998

Presidenza del Presidente BEDIN

INDICE

Audizione del direttore generale dell'Ufficio orientamento e formazione professionale dei lavoratori del Ministero del lavoro e della previdenza sociale

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 10 e <i>passim</i>	VITTORE	Pag. 3, 10
TAPPARO (<i>Dem. Sin.-Ulivo</i>)	8		
BETTAMIO (<i>Forza Italia</i>)	8		
NAVA (<i>CCD</i>)	9		
SCHIFANI (<i>Forza Italia</i>)	9		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il direttore generale dell'Ufficio orientamento e formazione professionale dei lavoratori del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dottoressa Annalisa Vittore.

I lavori hanno inizio alle ore 8,55.

Audizione del direttore generale dell'Ufficio orientamento e formazione professionale dei lavoratori del Ministero del lavoro e della previdenza sociale

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore generale dell'Ufficio orientamento e formazione professionale dei lavoratori del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dottoressa Vittore, a cui do il benvenuto. È il nostro primo interlocutore nell'ambito dell'indagine conoscitiva che abbiamo deliberato su Agenda 2000, indagine che si riferisce sostanzialmente ai fondi strutturali e alla politica agricola, aspetti che vogliamo approfondire.

In particolare invito la dottoressa Vittore ad esporre lo stato di attuazione e le prospettive di riforma dei fondi strutturali, soprattutto per quanto concerne il Fondo sociale europeo (FSE), tenendo conto del probabile accorpamento degli obiettivi 3 e 4 e dei conseguenti riflessi sulle politiche sociali e occupazionali.

Lascio subito la parola alla dottoressa Vittore.

VITTORE. Ringrazio il Presidente per avermi invitata a parlare di un argomento di grande attualità come la riforma dei fondi strutturali.

Il Ministero del lavoro è l'autorità guida per il Fondo sociale europeo, nel senso che non solo gestisce direttamente, insieme ad altre Amministrazioni centrali, parte delle risorse - il 20 per cento -, ma coordina anche l'attività delle regioni ed è responsabile nei confronti dell'Unione europea della certificazione di tutti i flussi finanziari. Esiste un apparato informatico collegato con le regioni e con Bruxelles: tutto ciò che viene gestito dalle regioni viene certificato dallo Stato italiano tramite la nostra struttura e viene inviato a Bruxelles mediante lo strumento informatico. L'attività precipua del Ministero non è però questa, ma la promozione del buon utilizzo del Fondo sociale per la realizzazione diretta di alcune azioni esemplari a livello di sistema; per questo è stata stabilita una quota di risorse a livello nazionale.

La riforma determina una situazione molto complessa a vari livelli. Naturalmente è la Commissione ad essere al momento più attiva nella elaborazione dei documenti, prima con Agenda 2000 e poi con la presentazione di apposite proposte di regolamenti trasversali e di fondo. Gli Stati stanno discutendo al loro interno sulle possibili richieste da presentare alla Commissione in base a tali documenti, in vista dei negoziati che si dovranno sviluppare da metà marzo, quando appunto è prevista la presentazione dei regolamenti. Poi inizierà la trattativa con i vari Stati a livello europeo e bilaterale.

Attualmente nel nostro paese la gestione dei fondi strutturali è abbastanza complicata. Si è creato un meccanismo molto complesso, estremamente ricco di procedure, sia a livello nazionale che a livello comunitario, non adatto ad una gestione veloce, flessibile e mirata delle risorse.

Farei però una distinzione tra il Fondo sociale europeo e gli altri fondi; ad esempio, mentre il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) si occupa di investimenti in infrastrutture, quindi di beni materiali che hanno bisogno di tempo e di notevoli risorse per essere realizzati, il Fondo sociale europeo è volto alla gestione di beni immateriali, quali la formazione e gli investimenti in risorse umane. Questa sua specificità naturalmente determina delle differenze di gestione. In ogni caso gli interventi del Fondo sociale sono a breve periodo, molto flessibili, richiedono una capacità di adeguamento continuo perché il mercato del lavoro – non solo italiano ma anche europeo – si evolve: gli interventi non possono essere irrigiditi in base a regole stabilite *una tantum* ogni sei anni e che poi devono essere rispettate in maniera molto puntuale. Le regole comunitarie sono estremamente rigide, molto dettagliate, con sistemi di controllo puntuali predisposti a vari livelli dalla Commissione, con una serie di adempimenti e di regole fissati all'inizio della programmazione. Mentre queste procedure forse non creano per il FESR particolari difficoltà, lo stesso non si può dire per il FSE, perché bisogna cercare di adattare la situazione dei dispositivi ai mutamenti che si verificano di continuo nel mercato. Questo problema non è solo nostro, ma è stato sollevato da tutti i paesi.

La difficoltà attuale risiede quindi proprio nel fatto che, ogni qual volta dobbiamo apportare qualche adeguamento alla programmazione degli interventi per adattarla alla situazione che muta, dobbiamo adoprarcene con eccessivo impegno. I livelli delle procedure sono molteplici: si inizia dai Comitati di Sorveglianza per arrivare fino alla decisione della Commissione europea. Tra le esigenze più sentite nella prospettiva della riforma c'è sicuramente quella di semplificare tali procedure a livello comunitario cercando di valorizzare il più possibile la sede decisionale nazionale.

Queste riflessioni trovano riscontro in quanto affermato nell'ambito delle iniziative in materia di coesione tra i vari paesi per la promozione di una politica comune. Basta pensare al Trattato di Amsterdam, che ha sottolineato quanto sia importante il problema dell'occupazione in tutti i paesi nell'attuale fase di sviluppo, o al Consiglio europeo di Lussemburgo, che ha espresso l'esigenza di arrivare ad un piano nazionale annuale per

l'occupazione, che deve essere verificato dalla Commissione anno per anno.

La stessa riforma dei fondi strutturali riprende questo punto: maggiore decisionalità degli Stati, ma rispetto delle regole che vengono fissate a Bruxelles, che sono poi quelle che ciascun piano nazionale deve recepire secondo parametri molto precisi. Tutti questi processi hanno certamente bisogno di essere ben approfonditi al fine di disporre di un quadro più ordinato e più chiaro per tutti coloro che sono coinvolti sul piano operativo. Pertanto, ribadisco l'auspicio che la riforma porti in primo luogo ad una effettiva semplificazione delle procedure.

Si è cercato nei regolamenti generali di venire incontro a tale esigenza nell'individuazione dei livelli decisionali. Attualmente la procedura è molto complicata; in pratica gli Stati presentano inizialmente un piano nazionale che viene discusso con la Commissione; successivamente viene elaborato un quadro comunitario di sostegno (QCS), nonché dei piani operativi (PO) che sono strumenti gestionali. Fino ad oggi i dispositivi si fermavano qui. Invece nella riforma è previsto anche un piano complementare, che dovrebbe integrare i piani operativi e che dovrebbe essere deciso a livello nazionale.

In futuro, se questa proposta della Commissione si affermerà, i quadri comunitari di sostegno e i piani operativi dovrebbero venir accorpati nel documento unico di programmazione (DOCUP), fissato a Bruxelles nel partenariato. Al DOCUP si aggiungerebbero poi i piani complementari definiti dagli Stati membri.

Fino al livello del piano complementare, quanto si discuterà e si definirà con la Commissione sarà abbastanza generale; le vere regole saranno quelle dei piani complementari decisi sul piano nazionale, con la possibilità di modificarle e di adattarle con più facilità rispetto alla situazione presente. Questa dovrebbe essere la semplificazione sul piano procedurale.

Vi è poi la riduzione degli obiettivi. Voi sapete che esistono oggi diversi obiettivi, l'1, il 3, il 4, il 2 e il 5b, ognuno con una sua specifica finalità. Quelli che riguardano il Fondo sociale europeo sono gli obiettivi 3 e 4; vi sono però delle risorse del FSE destinate anche agli obiettivi 1, 2 e 5b in connessione con gli altri fondi. La riforma prevede la riduzione di tutti gli obiettivi a tre, per cui vi saranno l'obiettivo 1, il 2 ed il 3; l'obiettivo che riguarda le risorse umane è il 3. In base a tale riforma le azioni dell'obiettivo 3 non potranno essere dispiegate nelle aree geografiche che rientrano nei settori di competenza dei nuovi obiettivi 1 e 2, anche se in queste realtà territoriali alcune risorse dovranno essere sempre dedicate all'investimento in risorse umane. Tali azioni, però, potrebbero non venire più gestite come quelle di FSE.

Altre novità introdotte dal regolamento trasversale riguardano il modo in cui verranno rimesse le risorse. Bruxelles non erogherà più delle anticipazioni annuali indipendentemente dalle spese effettuate dallo Stato membro ma stanzierà una certa cifra iniziale di acconto e poi pagherà a rimborso. Ciò vuol dire che ogni volta che vi saranno certificazioni di

spesa verso Bruxelles, esse verranno rimborsate. Questo può certamente agevolare la Commissione ed è anche un modo per razionalizzare la spesa, perché manterrà molto controllato il sistema dei flussi di impegno e di spesa. Ciò interessa naturalmente il Tesoro perché in ogni Stato membro ci dovrà essere la liquidità necessaria per far fronte a tutte le spese che poi verranno successivamente rimborsate.

A ciò si aggiunge la necessità di capire quante risorse saranno dedicate agli obiettivi 2 e 3. Agenda 2000 precisa infatti che due terzi dei 210 miliardi di Ecu destinati ai fondi strutturali saranno assegnati all'obiettivo 1 e un terzo sarà ripartito tra gli obiettivi 2 e 3. Non è ancora chiaro come sarà effettuata quest'ultima ripartizione: se in modo paritario, cioè 35 miliardi di Ecu all'obiettivo 2 e 35 all'obiettivo 3 oppure, come si prevede, 50 miliardi di Ecu all'obiettivo 2 e 20 all'obiettivo 3. Su questa questione è in corso un acceso dibattito perché in tutti i paesi, proprio per l'enfasi che giustamente si dà alle politiche per l'occupazione, è stato sottolineato quanto sia importante destinare risorse all'obiettivo 3, e questo vale in modo particolare per il nostro paese, che sta per adottare e gestire nuovi dispositivi che necessitano tutti di una componente di formazione.

L'attenzione è posta specialmente dall'Italia, in quanto dai finanziamenti del FSE dipende circa il 77 per cento delle iniziative del settore; la politica nazionale sulla formazione si può realizzare infatti grazie ai contributi del FSE. Data la situazione abbiamo dei problemi ad applicare il principio dell'addizionalità in quanto, nella maggioranza dei casi, i finanziamenti non vengono utilizzati per fare innovazione ma per la gestione dei sistemi. Questo, si sa, avviene anche in altri paesi, non è un fatto isolato, però una dipendenza forte come la nostra non c'è in Francia, in Germania, in Olanda o in Gran Bretagna. Anche nella finanziaria recentemente approvata le risorse per la formazione sono inesistenti; nel nostro sistema non vi sono stanziamenti dedicati alla formazione.

I contributi del Fondo sociale europeo sono quindi importantissimi per le regioni, in quanto le loro attività ordinarie dipendono dalle risorse dell'Unione. È chiaro che la trattativa che riguarderà la ripartizione di tali risorse ci dovrà interessare moltissimo; per di più, con la recente precisazione che l'obiettivo 3 non è operativo nelle aree degli obiettivi 1 e 2, bisognerà capire come si dovrà intervenire in zone che sono per noi molto vaste nel Sud ma anche nel Nord. Avremo certamente a disposizione il FSE, questo viene sempre affermato, però non sappiamo in che proporzione rispetto agli altri fondi. E' noto quanto il Governo sia adesso impegnato proprio nel Meridione d'Italia per porre in essere tutta una serie di iniziative che richiedono risorse e interventi per la formazione. Quindi è estremamente importante che tale aspetto venga chiarito e che sia condotta una trattativa efficace che sottolinei quanto sia importante avere finanziamenti per sostenere i processi a favore dell'occupazione.

Vorrei ora illustrare le modalità con le quali l'Italia ha definito recentemente la propria posizione negoziale. Il sottosegretario Fassino, che guida la delegazione italiana nelle trattative, ha svolto un'azione di coordinamento di tutte le amministrazioni interessate, che ha portato all'elabo-

razione di una posizione comune sulla riforma dei fondi strutturali. La delegazione, quindi, è guidata dal Ministero degli affari esteri ma nel rispetto delle competenze e delle specificità di ciascuna amministrazione capofila dei fondi: il Ministero del lavoro del FSE, il Bilancio del FESR e l'Agricoltura del FEOGA.

Stiamo discutendo al nostro interno su come portare avanti richieste che sono certamente di contenuto. Soprattutto una richiesta viene sostenuta con forza, quella di una maggiore flessibilità delle procedure, problema trasversale che riguarda tutti i fondi, pur nella loro specificità. Sono inoltre sentite da tutte le amministrazioni esigenze di semplificazione dei meccanismi di gestione e la necessità di definire l'ammontare delle risorse disponibili e la loro ripartizione. Per esempio, la Commissione non ha inserito tra i criteri per individuare le aree geografiche che necessitano di assistenza il tasso di attività. Siamo uno dei paesi che più ha sottolineato questo fatto, perché mentre sui tassi di disoccupazione la nostra situazione è più o meno simile a quella degli altri paesi, i nostri tassi di attività sono molto bassi.

Un'altra specifica proposta italiana, in particolare della nostra amministrazione, è quella di includere l'intero apporto dei finanziamenti privati nel cofinanziamento nazionale. Finora la Commissione ha sempre posto dei limiti a questa richiesta, che è stata fatta anche in passato, perché la quota dei privati non può essere superiore ad una certa prestabilita percentuale. Noi chiediamo che non si faccia distinzione tra pubblico e privato nella formazione del cofinanziamento nazionale, ma che si possa accettare una quantità maggiore di risorse che le imprese sarebbero disponibili ad impiegare se potessero utilizzare il FSE per le loro iniziative. Questa è la nostra proposta: la quota privata deve entrare nel cofinanziamento senza limiti.

Altri problemi particolari, poi, riguardano la gestione. Non vorrei entrare troppo in questioni tecniche: abbiamo elaborato un documento che è stato fornito al Ministero degli affari esteri perché anche le nostre istanze fossero rappresentate nella trattativa. In genere ci sono dei «fili rossi» che legano tutti i fondi e, al di là delle specificità, alcune richieste che sono di tipo più generale sono state unanimemente definite.

Infine il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in uno specifico documento trasmesso al Ministero degli affari esteri, ha richiesto l'estensione delle sovvenzioni globali anche al FSE, come già avviene per il FESR.

PRESIDENTE. Mi sembra che l'intervento della dottoressa Vittore confermi la giustezza della scelta del Parlamento italiano di partecipare a questa fase di evoluzione dell'Unione europea, perché lo scenario che si è aperto è inquietante. Infatti le riforme in atto possono cambiare la politica dell'occupazione per il Sud o gli interventi per la formazione professionale, sulla quale il nostro paese è attualmente impegnato.

TAPPARO. La dottoressa Vittore ha sollevato molto opportunamente il problema del cofinanziamento e della partecipazione dei privati e ha detto che la richiesta del Governo italiano è quella di rendere libera la quota di finanziamenti privati rispetto al limite del 20 per cento fissato oggi. Questa posizione, però, potrebbe creare delle difficoltà alle regioni, che non hanno grandi risorse per la formazione professionale, e quindi è necessario trovare degli aggiustamenti strada facendo. Se la quota privata aumentasse molto rispetto al totale del cofinanziamento potrebbero esserci ripercussioni indesiderate. Vorrei capire se non si entra in contraddizione rispetto ad un processo di aggiustamento e di trasformazione della spesa che è obiettivo fondamentale del lavoro in corso.

Per quanto riguarda i piani complementari, che come lei ha sottolineato saranno essenzialmente definiti a livello nazionale, questi saranno il cuore della nuova operatività perché conterranno tutte le regole, anche di dettaglio, e avranno la capacità di calarle nella specificità italiana, così come avverrà anche per gli altri Stati, ciascuno secondo le sue esigenze.

Un aspetto più specifico: quale ruolo può svolgere l'ISFOL in questa vicenda? Lei sa bene che dall'inizio di quest'anno si sta portando avanti un processo di decentramento e di forte crescita degli spazi di autogoverno delle regioni, che viene attuato in molte materie con l'entrata in vigore del decreto legislativo di trasferimento alle regioni di parti cospicue di gestione delle politiche del lavoro. Quali sono le strutture del Ministero che accompagnano il recepimento delle nuove indicazioni operative dell'Unione europea e come si interfacciano con i nuovi spazi di potere e competenza delle regioni?

BETTAMIO. La prima domanda riguarda la semplificazione delle procedure cui lei ha fatto cenno: a me sembra che se inseriamo i piani complementari tra il DOCUP, il quadro comunitario di sostegno e i bandi regionali che adesso disciplinano la materia, perché traducono su base regionale il documento di programmazione, non compiamo alcuna semplificazione, anzi accentriamo sempre più a livello nazionale la procedura. I piani complementari devono diventare strumento di semplificazione e non essere un ulteriore passaggio burocratico. Quindi, nel quadro della semplificazione, in che modo riusciamo a gestirli operativamente? Oggi le regioni traducono operativamente i DOCUP con i bandi regionali a seconda delle diverse esigenze; come e dove si inseriranno i piani complementari?

In secondo luogo, a mio parere, c'è ancora un accentramento nella allocazione delle risorse, questa volta non presso lo Stato nazionale ma presso la Commissione europea. Infatti se si stabilisce una quota iniziale e poi si procede ai rimborsi, immagino che questi saranno dati a seguito di controlli estremamente minuziosi; se così fosse la semplificazione diventerà una maledetta complicazione.

Ho un'ultima riflessione da fare. Oggi il bando regionale – che, ripeto, traduce operativamente il DOCUP – esprime un'esigenza concreta: esempio, faccio il corso di aggiornamento professionale per questa catego-

ria. Una volta espressa l'esigenza diventa difficile affidarne la realizzazione a qualcuno. Sappiamo come funziona l'ingranaggio: il corso di aggiornamento viene programmato, c'è un piano di fattibilità, le spese e così via; però chi presenta il progetto deve poi affidarlo a qualcun altro, non soltanto per la realizzazione pratica ma anche per il rendiconto finale, che è estremamente complicato. Ci sono parecchie imprese private e parecchi operatori che si consorziano, fanno il piano di fattibilità e tutto quanto è previsto; poi, però, c'è tutta una serie di adempimenti che spesso scoraggiano la richiesta di corsi di aggiornamento professionale (ci vogliono delle aule idonee, sono necessari i professori, una rendicontazione, le firme dei docenti, eccetera). L'esigenza che sottolineo è di vedere a chi poi, praticamente, se non ai soliti privati che chiedono il 10 per cento, possiamo affidare la realizzazione del corso, perché questo è un ostacolo in cui si imbattono molte delle nostre imprese private, che vorrebbero fare corsi ma che non ci riescono perché c'è un *gap* tra chi propone e chi poi organizza.

NAVA. Rimango molto preoccupato per il quadro emerso dall'esposizione della dottoressa Vittore, perché nella riduzione degli obiettivi a tre è stata rilevata l'impossibilità di intervenire con l'obiettivo 3 nelle aree di cui agli obiettivi 1 e 2. Non so, per la verità, con quale criterio la Commissione abbia fatto questa distinzione e creato una condizione di grave difficoltà, soprattutto per il Mezzogiorno d'Italia.

L'altro elemento della sua relazione che pure mi preoccupa e che si collega al precedente è l'aver affermato che la formazione professionale non ha a disposizione risorse nazionali bensì solo quelle provenienti dalla Comunità. Stando così le cose, la situazione meridionale diventerà ancora più drammatica, perché nelle aree in cui verranno applicati gli obiettivi 1 e 2 saranno cancellate le iniziative di formazione professionale.

Vorrei conoscere da lei qual è la motivazione culturale e politica per cui la Commissione ha escluso dagli interventi di cui all'obiettivo 3 le aree degli obiettivi 1 e 2. Vorrei inoltre sapere qual è la situazione attuale della formazione professionale nel Mezzogiorno e quali le speranze per il futuro.

SCHIFANI. Mi riallaccio a quanto ha detto il collega Bettamio esprimendo una perplessità in tema di semplificazione delle procedure.

Condivido la collocazione delle scelte a livello di piano complementare nazionale e non più a livello comunitario, ma mi chiedo se in questa nuova programmazione si interverrà per un'ulteriore semplificazione dei passaggi interni. Il problema dello snellimento delle procedure non si pone infatti soltanto nei rapporti con l'Unione europea ma anche all'interno del nostro Stato centrale. Va tenuto conto inoltre anche del nuovo assetto costituzionale e amministrativo che lo Stato si accinge ad assumere.

Vorrei capire cosa ci si può aspettare in questo senso nell'ambito di una semplificazione piuttosto interna che internazionale.

PRESIDENTE. Alcune delle questioni emerse dal dibattito saranno affrontate anche con la dottoressa Pavan Woolfe, responsabile del FSE nell'ambito della Direzione affari sociali della Commissione europea, in una prossima audizione. Perciò, quello che la dottoressa Vittore dirà in questa sede ci servirà poi anche per rispondere all'altra nostra interlocutrice.

VITTORE. Come ho già ricordato, la quota di cofinanziamento dei privati è ammessa nella misura del 20 per cento. Non è che un maggiore finanziamento sia vietato, ma allo stato attuale è aggiunto al cofinanziamento ordinario, nel senso che rappresenta un qualcosa in più che i privati possono mettere sul piatto generale dei finanziamenti, aumentando l'efficacia degli interventi. Quel che noi chiediamo, invece, è che la quota dei privati faccia parte del cofinanziamento nazionale a tutto titolo, al di là anche di quella previsione del 20 per cento che finora è stata applicata in modo molto rigido.

Ciò non inciderà sugli interventi regionali o sul modo di funzionamento delle regioni. Anzi, potrebbe avvantaggiare in generale il sistema perché, al di là di tutto, il cofinanziamento per gli interventi regionali è assegnato sulla base della legge n. 183 del 1987, istitutiva del Fondo di Rotazione presso il Tesoro. Si tratterebbe quindi di risparmiare e di migliorare la *performance* a livello di sistema anche tramite l'apporto dei privati. Molte imprese – parlo di imprese e non dei centri privati che fanno la formazione – sarebbero disponibili ad entrare nel nuovo meccanismo pur di poter utilizzare il Fondo sociale.

Ripeto, non si intacca assolutamente la gestione regionale; è semmai un problema generale di risparmio di fondi pubblici, quindi a tutto beneficio del Fondo per il cofinanziamento nazionale *ex lege* 183. Infatti tutte le risorse per la formazione, anche quelle regionali, vengono da lì. Le regioni mettono una quota che varia dal 5 per cento nel Mezzogiorno all'11 per cento al Nord. Ribadisco, pertanto, che sul piano regionale non succederebbe niente e ci sarebbe anzi un risparmio nei nostri conti pubblici.

L'ISFOL è un ente sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro, che fornisce supporti tecnici e che ora è stato rafforzato proprio per l'assistenza nella gestione del Fondo sociale, sia per quanto riguarda gli interventi dello stesso Ministero, sia per quanto riguarda gli interventi delle regioni. Da un paio di anni si sta lavorando proficuamente su molti punti insieme alle regioni con l'aiuto non solo dell'ISFOL ma anche di una struttura tecnica che le stesse regioni si sono date, finanziata dal Fondo sociale, per cercare di risolvere tutte le difficoltà gestionali che si sono presentate nel passato.

Passiamo ora alla questione dei piani complementari. I piani complementari dovrebbero aiutare lo Stato membro ad avere quella flessibilità del sistema che al momento manca. È stata anche sollevata la questione che essi potrebbero rappresentare un quarto livello di procedura. L'idea della Commissione per l'obiettivo 3 è di disporre, oltre che del Piano iniziale, non più di quadri comunitari di sostegno e di piani operativi, ma di docu-

menti unici di programmazione (DOCUP), che sono atti unici che mettono insieme questi due strumenti, in modo da avere sempre tre livelli, di cui uno tutto di competenza nazionale, costituito dal piano complementare. Si vedrà se questa è la soluzione; si può anche pensare a qualcosa di più flessibile, però questa potrebbe essere in effetti una buona ipotesi per la semplificazione delle procedure.

Il riferimento ai bandi regionali è un po' complicato così come è stato esposto. I bandi regionali non sono atti di programmazione, bensì avvisi al mercato per raccogliere i progetti. È chiaro quindi che devono rispettare le relative disposizioni nazionali e comunitarie e contenere elementi di trasparenza analoghi alle forme concorsuali che nei vari paesi membri, da quando c'è la direttiva 92/50/CEE, sono adottate per affidare risorse pubbliche ai privati. In realtà, come ho detto, non sono bandi di concorso ma semplici avvisi di raccolta dei progetti che poi determinano la selezione per l'affidamento. Di norma il subappalto è vietato, nel senso che chi vince la gara, dopo essere stato selezionato, deve realizzare l'attività e non può affidarla totalmente a terzi. Alcuni meccanismi, diversi da regione a regione, prevedono la possibilità di un affidamento a terzi ma solo per una quota, su autorizzazione e per iniziative molto specifiche che non possono essere svolte dal soggetto che ha presentato il progetto. Sono tecniche attuate in tutti i paesi. Sotto il profilo procedurale abbiamo non solo controlli nazionali propri dell'affidamento di risorse pubbliche a privati, ma anche controlli comunitari molto rigidi; ci sono percorsi che ogni ente attuatore deve rispettare, perché poi sono effettuate valutazioni e controlli su tutta l'attività. Anzi, secondo le regole comunitarie, non si procede soltanto alle verifiche sia di tipo amministrativo-contabile che sulla qualità del progetto e sulla realizzazione degli obiettivi, ma sono previste anche verifiche *ex ante* e verifiche *in itinere* dei progetti. La verifica *ex ante* consiste nella selezione da parte di un comitato di valutazione indipendente; quella *in itinere* consiste nell'osservazione dell'attività durante lo svolgimento da parte di strutture dedicate.

Per quanto riguarda la questione dei rimborsi, la tecnica per erogare le risorse indicata nella proposta della Commissione costituisce certamente un problema molto serio, in quanto più che altro obbligherà lo Stato a disporre di una liquidità nazionale che forse adesso non ha. Però già l'attuale sistema degli anticipi prevede che ogni richiesta che viene presentata alla Commissione debba essere certificata sulla base delle spese sostenute dal beneficiario finale, cioè dal soggetto attuatore del progetto. Il Ministero rileva ogni tre mesi le spese del soggetto attuatore degli interventi e poi, sulla base di queste, trasmette le richieste certificate di anticipazione a Bruxelles; pertanto, la situazione dei controlli - già molto rigorosi - non cambierebbe.

E' stata anche attivata un'altra procedura già nella programmazione attuale, quella contenuta nell'articolo 23 del regolamento (CEE 2084/93, che prevede addirittura una struttura di certificazione esterna all'autorità amministrativa che gestisce, la quale deve verificare la correttezza delle spese. Poiché al momento nel nostro sistema non c'è questo meccanismo,

il Tesoro è impegnato a trovare le modalità giuste per attuare questo nuovo dispositivo; ciò produrrà certamente un ulteriore aggravio per le nostre amministrazioni che non dispongono di tale meccanismo, che nel futuro è destinato a implementarsi.

La Commissione vuole sviluppare sempre più il sistema dei controlli, anche perché con la maggiore decisionalità che viene attribuita agli Stati attraverso i piani complementari è quasi giocoforza che esso venga reso più stringente.

Vi è poi il problema dell'applicazione dell'obiettivo 3 nelle regioni degli obiettivi 1 e 2. In effetti la nostra amministrazione ha sempre chiesto – e lo sosteniamo tuttora – che l'obiettivo 3 venga applicato in tutte le regioni. Non si capisce in ossequio a quale meccanismo di concentrazione degli obiettivi si siano così divise le aree, per di più affermando di innovare riconoscendo esplicitamente solo una situazione che nel sistema è già presente. Il Fondo sociale europeo attualmente dispone di obiettivi dedicati (obiettivi 3 e 4); esso è poi ricompreso all'interno degli obiettivi 1, 2 e 5b, con un meccanismo che però non è affatto autonomo, nel senso che già adesso per questi obiettivi gli interventi del Fondo sociale europeo incontrano difficoltà. Anzi, devo dire che per gli obiettivi 2 e 5b il Fondo sociale è poco attivo; è il Fondo principale che «conduce il gioco», con l'evidente marginalizzazione del resto e avviene proprio nella dinamica dell'azione operativa.

Di fronte al problema che già si è evidenziato, abbiamo allora chiesto, d'accordo con le regioni, di avere l'obiettivo 3 «spalmato» su tutto il territorio nazionale; in altre parole, a nostro avviso, l'investimento in risorse umane doveva riguardare l'intero paese, indipendentemente da dove si facevano gli interventi in infrastrutture. Sarebbe stato necessario ricercare un'integrazione tra gli obiettivi, ma che ci avrebbe garantito.

Questa proposta non è stata accettata. La Commissione ha preferito la concentrazione territoriale: l'obiettivo 1 in alcune aree; l'obiettivo 2 in altre, l'obiettivo 3 nelle aree dove non si applicano né l'1 né il 2. Credo sia molto difficile adesso rivedere una posizione del genere, ormai abbastanza consolidata. Una soluzione è quella di chiarire molto bene quali sono le risorse dedicate all'investimento in risorse umane all'interno degli obiettivi 1 e 2, conducendo una trattativa molto precisa sulla quantità di FSE e anche sul modo in cui sarà gestito.

Devo sottolineare che su tale problema il dibattito è molto marginale; oggi si discute molto sugli obiettivi 1 e 2, sulla ripartizione delle risorse, sui criteri, su come non fare uscire certe regioni dall'obiettivo 1, sul *phasing out* (cioè la fase di accompagnamento in uscita dall'obiettivo 1 delle regioni, le quali vanno assistite per evitare la perdita repentina dei contributi), mentre l'obiettivo 3 è rimasto finora in ombra. Siamo sempre noi del Fondo sociale europeo che in tutte le sedi, quando interpellati, puntualizziamo questi aspetti.

Siamo convinti che anche nei documenti comunitari sia posta un'enfasi eccezionale sull'occupazione e sulla formazione; non esiste più alcuna riunione o seminario internazionale sulle politiche per l'occupazione in cui

la formazione non sia considerata come uno dei maggiori strumenti per evitare l'uscita dalle imprese dei lavoratori occupati, per dare ai giovani la possibilità di entrare nel mercato del lavoro, per consentire il reinserimento dei soggetti svantaggiati. L'enfasi è eccezionale, però poi la ricaduta politica è molto più ridotta. Questo problema va sicuramente evidenziato. Il nostro paese è in una posizione particolare, lo abbiamo esplicitato, per la dipendenza dal FSE dei nostri sistemi formativi, dei nostri sistemi a sostegno dell'occupazione, di tutti i dispositivi delle politiche attive del lavoro. Per esempio, al rilancio del nuovo apprendistato e del nuovo tirocinio (che richiedono entrambi interventi formativi) non sono state dedicate risorse nazionali. Siamo perciò molto interessati a che rimangano o aumentino le risorse a disposizione per la nuova politica che si sta promuovendo anche nel Sud (per esempio, i prestiti d'onore sono finanziati dal Fondo sociale, che interviene in 4 patti territoriali e in 12 aree di crisi). Le regioni del Meridione da noi costituiscono metà del paese: non accade come in altri contesti dove le aree dell'obiettivo 1 si riducono; da noi si tratta di una presenza fortissima, anche se due regioni sono previste in uscita.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Vittore, certo che l'incontro sia stato utile per noi, ma anche per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Le preoccupazioni che ci sono state prospettate sono diventate anche nostre e ce ne faremo carico politicamente per riprenderle con gli interlocutori dovuti, cercando di dare sostegno agli sforzi negoziali compiuti dal Governo.

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

I lavori terminano alle ore 9,40.

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio dei rapporti con gli organismi comunitari

DOTT. MARCO D'AGOSTINI

