



*Corte dei Conti*  
LA SEZIONE DI CONTROLLO  
PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

composta dai Magistrati:

Dott. Luigi	GIAMPAOLINO	Presidente della Corte dei conti
Dott. Giuseppe	COGLIANDRO	Presidente della Sezione
Dott. Salvatore	NICOLELLA	Consigliere
Dott.ssa Maria Teresa	POLITO	Consigliere
Dott. Giacinto	DAMMICCO	Consigliere
Dott. Michele	COSENTINO	Consigliere

Nell'adunanza del 29 maggio 2012



Visto l'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

Visto l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni, contenente disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni, in particolare l'art. 10, comma 3-ter;

Visto l'Atto di indirizzo dell'attività di controllo, approvato dalla Sezione con deliberazione n.1/2011 del 12 gennaio 2011;

Viste le Linee metodologiche del controllo, approvate dalla Sezione con deliberazione n.7/2011 del 9 maggio 2011;

Visto il protocollo di collaborazione sottoscritto il 27 giugno 2008 tra la Corte dei conti italiana e la Corte dei conti europea;

Visto il *memorandum* sottoscritto l'11 aprile 2011 tra la Corte dei conti italiana e la Corte dei conti europea;

Vista la relazione speciale in materia di "Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di Fondi strutturali (FESR). Chiusura della Programmazione 2000 - 2006", approvata dalla Sezione con deliberazione n. 9/2011 del 19 dicembre 2011;

Vista la comunicazione 2 aprile 2012 del Presidente della Commissione "Politiche dell'Unione europea" del Senato della Repubblica, con la quale è stata richiesta un'audizione sulla relazione speciale sopra citata, che si collega all'indagine conoscitiva portata a termine dalla stessa Commissione il 18 novembre 2009, avente per tema "l'utilizzo ed il controllo dei Fondi strutturali in Italia";


Udito il relatore, consigliere Maria Teresa POLITO

DELIBERA

di approvare il testo per l'audizione in materia di "Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di Fondi strutturali - FESR Chiusura della programmazione 2000 - 2006".

IL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI  
Luigi GIAMPAOLINO

IL RELATORE  
Maria Teresa POLITO



Depositata in Segreteria il

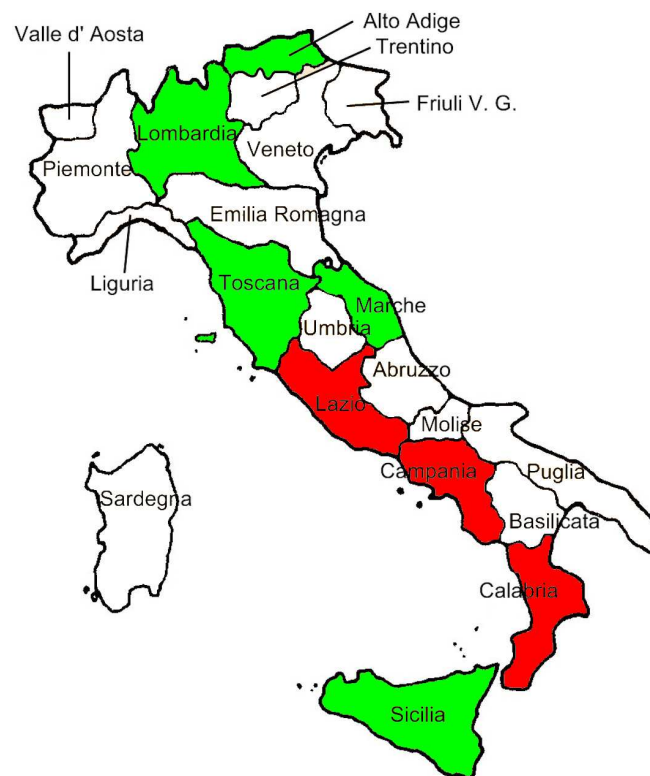
IL DIRIGENTE



## INDICE

Introduzione .....	1
Cooperazione con la Corte dei conti europea .....	3
Attuazione .....	4
Progetti coerenti.....	6
Risorse liberate .....	8
Attività di controllo: criticità e carenze .....	8
Progetti non conclusi e/o non operativi .....	11
Irregolarità rilevate.....	12
Proposte operative.....	13





## Introduzione

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica (Politiche dell'Unione europea) ha manifestato interesse ad esaminare i profili analizzati nella relazione speciale "Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di Fondi strutturali – FESR. Chiusura della Programmazione 2000-2006" - ritenendola fonte di utile approfondimento che fa seguito all'indagine conoscitiva su "l'utilizzo ed il controllo dei Fondi strutturali in Italia", portata a termine dalla medesima Commissione il 18 novembre 2009.

L'attività è stata svolta dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali in collegamento con alcune Sezioni regionali di controllo (Lombardia, P.A. di Bolzano, Marche, Toscana, Sicilia) ed ha costituito un riuscito esperimento di controllo coordinato con la Corte dei conti europea, Istituzione con la quale la Corte italiana ha sottoscritto, l'11 aprile 2011, uno specifico *memorandum*, che ha fatto seguito all'accordo di collaborazione siglato a Roma dai Presidenti delle due Istituzioni il 27 giugno 2008, accordo che è stato consolidato in occasione del seminario annuale della Corte dei conti europea, svoltosi a Roma il 25 ottobre 2010.

I rapporti di collaborazione fra la Corte dei conti europea e quella italiana, si fondano sull'art. 287 del TFUE, il quale stabilisce che la Corte europea e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di

reciproca fiducia e in posizione di indipendenza. Si sottolinea che l'art. 317 del TFUE ha rafforzato i compiti degli Stati membri, chiamati non più solo a cooperare con la Commissione europea per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria, ma anche ad essere "co-esecutori", insieme alla Commissione, del bilancio dell'Unione europea. Va altresì sottolineato che, in base all'art.7 del protocollo n.1 allegato al Trattato, la Corte dei conti europea trasmette a titolo informativo la relazione annuale ai Parlamenti nazionali nello stesso momento in cui la trasmette al Parlamento europeo ed al Consiglio.

Questa audizione si pone quindi nel modificato scenario nel quale si ampliano i raccordi fra le Istituzioni europee e quelle nazionali. Nella sua funzione di ausiliarità al Parlamento la Corte dei conti italiana può fornire utili elementi sulle risultanze dei controlli svolti sulla gestione dei Fondi comunitari nella Programmazione 2000-2006 dalle Amministrazioni nazionali.

La relazione speciale (approvata con deliberazione n.9/2011) è stata "particolarmente apprezzata" dalla Commissione europea<sup>1</sup> sotto il profilo dell'iniziativa coordinata, per il fatto che un lavoro congiunto sottolinea l'importanza di un approccio comune riguardo allo scopo del controllo, ai principi ed agli *standard*.

La Commissione, nel valutare che per il "governo finanziario dei fondi europei" sono essenziali sistemi di gestione e controllo ben funzionanti, ha ritenuto che i risultati e le osservazioni svolte nella relazione forniscano utili informazioni sui sistemi di controllo per i Programmi comunitari controllati in Italia.

Il controllo ha avuto ad oggetto la chiusura della Programmazione 2000-2006 relativamente al FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), che, in termini di risorse impiegate, è il più rilevante<sup>2</sup> ed ha riguardato sia i Programmi nazionali (PON) che quelli regionali (POR), nelle Regioni dell'Obiettivo 2 (DOCUP) ed anche in quelle dell'Obiettivo 1 (POR).

E' stata analizzata la gestione nel suo complesso; in particolare, l'attenzione è stata focalizzata sul livello di realizzazione degli obiettivi programmati, sia sotto il profilo finanziario che relativamente all'attuazione fisica.

L'indagine ha fatto seguito alla constatazione nelle periodiche attività di controllo, che esistono rischi per la sana gestione finanziaria, individuabili, fra l'altro:

- a) nel livello inadeguato delle correzioni connesse agli errori rilevati;

---

<sup>1</sup> Nota del Commissario Johannes Hahn del 13.02.2012 Cab/d(2012)Ares 173125

<sup>2</sup> L'attività di controllo ha riguardato altresì il Fondo Sociale Europeo relativamente alla Lombardia e alla Calabria; ciò ha consentito alla Corte nazionale di assumere qualificati elementi conoscitivi al riguardo, anche se gli esiti non sono stati oggetto dell'attività di controllo menzionata.

- b) nell'elevato numero di irregolarità e nella conseguente decertificazione di rilevanti importi, con l'obbligo per le Amministrazioni nazionali di recuperare le relative somme;
- c) nell'alto numero di progetti sostituiti (c.d. "coerenti/volano") con nuovi interventi non adeguatamente ponderati (anche a causa di decisioni frettolose assunte nell'imminenza del termine di chiusura della Programmazione) e la conseguente formazione di "risorse liberate", ricadenti esclusivamente su fondi nazionali;
- d) nella presenza, in molte tipologie di iniziative progettuali, di un considerevole numero di interventi non completati e/o non operativi per i quali sono state impiegate risorse rilevanti.

Il controllo ha, quindi, inteso valutare:

- ⇒ il funzionamento delle procedure di chiusura (comprese le misure intraprese per garantirne l'adeguatezza), con particolare attenzione all'attività di controllo di I livello, posta in essere dalle diverse Autorità di gestione, al fine di valutarne l'idoneità ad intercettare tempestivamente errori ed irregolarità e l'adeguatezza delle misure correttive eventualmente adottate;
- ⇒ la qualità dei sistemi di controllo di secondo livello e la validità dei documenti di chiusura;
- ⇒ l'attuazione dei Programmi operativi, sia sotto il profilo della spesa che sotto quello della realizzazione.

La Corte dei conti europea ha indirizzato la propria attenzione anche al Fondo sociale europeo (FSE) selezionando per il relativo controllo il Documento unico di programmazione (DOCUP) Lombardia ed il Programma operativo regionale (POR) Calabria. Su tali controlli la Corte dei conti italiana ha dato ampia collaborazione nelle visite *in loco* e nella relativa attività istruttoria, acquisendo importanti elementi conoscitivi.

Complessivamente il controllo ha tenuto conto degli elementi emersi su un ampio spettro di campioni rappresentativi dell'intero territorio italiano, con due Programmi operativi nazionali e con sette Programmi operativi regionali, di cui due riferiti a Regioni del nord (Lombardia e P.A. Bolzano), due a Regioni del Centro (Toscana e Marche) e tre a Regioni del Sud (Campania, Calabria e Sicilia).

### **Cooperazione con la Corte dei conti europea**

Preliminarmente si esprime una valutazione ampiamente positiva della formula del controllo coordinato con la Corte dei conti europea, esperienza che ha

consentito di concordare metodologie e tecniche di controllo, evidenziando l'esigenza nella comune prospettiva di valorizzare gli obiettivi da perseguire piuttosto che le regole procedurali. In tal modo si è prodotta nelle Amministrazioni destinatarie, anche in virtù degli *audit in loco*, la percezione di una uniformità di intenti e di analoghe modalità operative.

Tale *modus operandi* ha il vantaggio di assumere, anche sotto il profilo dell'economicità e della semplificazione, risultati più rapidi e valutazioni uniformi, senza considerare che l'utilizzo, in alcuni casi, di controlli affidabili di diverse Istituzioni potrebbe ridurre la duplicazione degli stessi.

### **Attuazione**

Sul fronte della spesa, la maggior parte dei Programmi ha raggiunto soglie di realizzazione superiori al 100%, con la presenza di rilevanti *overbooking*<sup>3</sup>.

Si sottolinea che, dei 54 Programmi operativi, relativi alla Programmazione 2000-2006 (FESR e FSE), la Commissione europea, a marzo 2012, aveva approvato la rendicontazione solo relativamente a 26 di essi, che in tal modo sono stati chiusi. L'importo comunitario erogato per tali programmi è stato pari a 7,8 miliardi di euro, dei quali 91 milioni di euro a titolo di saldo<sup>4</sup>. A tale somma va aggiunta, per il principio di addizionalità, la quota nazionale per un ammontare complessivo pari a circa 16 miliardi di euro. L'importo complessivo dei pagamenti effettuati per i relativi Programmi costituisce il 99,9% della relativa quota finanziata dall'UE. Delle rendicontazioni approvate, 10 Programmi sono relativi all'Ob.1 (6 FESR<sup>5</sup>+ 4 FSE<sup>6</sup>), 8 al FESR<sup>7</sup>- Ob.2 ed 8 al FSE<sup>8</sup> - Ob. 3).

Sono ancora in fase di valutazione, da parte della Commissione europea, 28 Programmi per i quali – ad oggi – non è stato ancora erogato il saldo (15 relativi all'Ob.1 di cui 7 sul FESR<sup>9</sup> e 8 sul FSE<sup>10</sup>); 6 relativi all'Ob.2 concernenti il FESR<sup>11</sup>; 7 all'Ob.3 relativi al FSE<sup>12</sup>).

---

<sup>3</sup> Tale pratica consente di rendicontare impegni e pagamenti in misura superiore rispetto alle risorse assegnate al fine di evitare la perdita di risorse relative a progetti che, in corso di Programmazione, possano risultare non rendicontabili.

<sup>4</sup> Dati forniti dall'IGRUE con nota del 16 marzo 2012.

<sup>5</sup> PON Scuola per lo sviluppo, PON assistenza tecnica e azioni di sistema, PON sviluppo imprenditoriale locale, PON ricerca scientifica, sviluppo e alta formazione, PON sicurezza per lo sviluppo, POR Molise.

<sup>6</sup> PON Scuola per lo sviluppo, PON assistenza tecnica e azioni di sistema, PON sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, POR Molise.

<sup>7</sup> Docup PA Trento, Veneto, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Lombardia.

<sup>8</sup> PA Trento, PA Bolzano, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia.

<sup>9</sup> PON trasporti, POR Basilicata, POR Calabria, POR Campania, POR Puglia, POR Sardegna, POR Sicilia.

<sup>10</sup> PON ricerca, PON sviluppo, POR Basilicata, POR Calabria, POR Campania, POR Puglia, POR Sardegna, POR Sicilia.

<sup>11</sup> Docup Abruzzo, Lazio, Liguria, Marche, P.A. Bolzano, Toscana.

<sup>12</sup> POR Abruzzo, POR Lazio, POR Lombardia, POR Marche, POR Toscana, POR Veneto, PON azioni di sistema.



L'entità complessiva dei pagamenti effettuati (FESR e FSE compresa la quota nazionale – Obiettivi 1, 2, 3) supera i 59 miliardi di euro.

Alla soddisfacente *performance* finanziaria non corrisponde analoga situazione sotto il profilo dei risultati. Infatti, più complessa risulta la valutazione in merito alla qualità dell'impiego delle risorse (e quindi della buona spesa), profilo relativamente al quale permangono, ad oggi, numerosi aspetti di criticità.

Va innanzitutto osservato che il ciclo di Programmazione che caratterizza l'utilizzo dei Fondi strutturali è particolarmente lungo e complesso: il suo *iter* supera i dieci anni<sup>13</sup>.

Un arco temporale così ampio rende spesso inadeguata, a causa di cambiamenti sempre più rapidi del ciclo economico (ad esempio per i programmi per incentivare lo sviluppo e l'occupazione), l'originaria Programmazione e, per far fronte alle sopravvenienze che renderebbero inutilizzabili molte risorse, si operano modifiche, anche radicali, rispetto all'impianto iniziale del Programma.

E' altresì avvertita, sotto vari profili, l'esigenza di una maggiore semplificazione delle procedure comunitarie, indirizzando una più ampia attenzione all'effettivo conseguimento dei risultati e non solo agli adempimenti connessi con l'*iter* amministrativo.

Va comunque osservato che per i Programmi esaminati inseriti nell'Ob. 2, la realizzazione è stata in larga misura soddisfacente<sup>14</sup> ed in linea con le strategie di investimento sottostanti al Documento di programmazione<sup>15</sup>.

Per i Programmi delle Regioni dell'Ob. 1 la situazione si presenta, invece, particolarmente complessa.

Si segnalano modifiche consistenti della programmazione iniziale (PON SIL – Sviluppo Imprenditoriale Locale, POR Campania, POR Calabria, PON Trasporti), a cui si aggiunge una diffusa difficoltà di portare avanti la strategia programmatica originaria, resa evidente sia dall'elevato ricorso ai progetti coerenti<sup>16</sup>, che dalla percentuale - anch'essa significativa - di iniziative non concluse e/o non operative e di progetti sospesi per procedimenti giudiziari.

L'estrema parcellizzazione degli interventi programmati ha reso difficile la gestione ed i controlli, impegnando risorse non sempre orientate ad una strategica visione d'insieme, rivolta alla crescita ed allo sviluppo dei territori interessati.

---

<sup>13</sup> I documenti di chiusura possono infatti essere trasmessi entro 15 mesi dall'effettuazione dei pagamenti (30 giugno 2009) e pertanto entro il 30 settembre 2010.

<sup>14</sup> I Programmi regionali esaminati sono stati i Docup Lombardia, Marche, Toscana e P.A. di Bolzano.

<sup>15</sup> Le attuali chiusure della rendicontazione, effettuate dalla Commissione, danno ragione a questa linea valutativa, visto che sull'obiettivo 2 (analoga riflessione vale anche per le Regioni dell'Obiettivo 3) sono già stati chiusi 8 dei 14 Programmi.

<sup>16</sup> L'entità dei progetti coerenti è pari al 62% per il PON Trasporti, al 45% per il POR Campania, al 43% per il POR Sicilia, al 33% per il POR Calabria.

La scarsa qualità degli investimenti è spesso riconducibile ad aiuti "a pioggia" che, mancando di selettività, non hanno contribuito in alcun modo ad agevolare la crescita e la competitività dei relativi settori imprenditoriali<sup>17</sup>.

Con riguardo agli interventi infrastrutturali, va segnalata la grande difficoltà nazionale di razionalizzare la durata delle opere pubbliche, che spesso non riescono a concludersi nel ciclo decennale di programmazione europea. Ciò ha generato allarmanti fenomeni di progetti non conclusi e/o non operativi con consistenti oneri a carico esclusivo dello Stato membro.

E' evidente che l'accelerazione della tempistica, oltre a giovare al sistema complessivo degli investimenti, doterebbe il territorio di quelle infrastrutture essenziali per accelerare la crescita.

Una ulteriore notazione va indirizzata ad alcune scelte programmatiche che non sempre hanno tenuto conto della realtà territoriale di riferimento. Ad esempio gli strumenti di ingegneria finanziaria, previsti con la misura dell'Asse I di diversi POR e Docup regionali, come mezzo innovativo per facilitare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese, hanno sortito buoni risultati in ambienti imprenditoriali particolarmente solidi (Lombardia), mentre si sono rivelati molto problematici in realtà economiche nelle quali, abitualmente, la solvibilità delle imprese presenta forti criticità (Calabria).

### **Progetti coerenti**

E' stato rilevato con preoccupazione il cospicuo ricorso "ai progetti coerenti"<sup>18</sup>, cioè a quei progetti, già finanziati con fondi nazionali (e comunque eleggibili per la Programmazione comunitaria), che al fine di accelerare il processo di spesa, vengono sostituiti nella Programmazione, sostituendo le risorse comunitarie a quelle nazionali. La disciplina comunitaria ne ammette l'utilizzo a condizione che le risorse risparmiate (risorse liberate) siano destinate ad interventi equivalenti nelle stesse zone e nello stesso settore (Asse).

Il massiccio ricorso a tali progetti richiama l'attenzione sull'esigenza che i Fondi strutturali debbano essere considerati non come sostitutivi, ma come aggiuntivi di quelli nazionali, in osservanza all'art. 11 Reg. CE n. 1260/1999. Va poi evidenziato che il ricorso ad essi limita la selettività e la qualità degli interventi in deroga al principio di programmazione, e produce una dilatazione temporale della spesa che posticipa l'effetto degli interventi e dei benefici per lo sviluppo e per la crescita del territorio.

---

<sup>17</sup> In tal senso si pronuncia anche il documento approvato dalla 14° Commissione Permanente del Senato, indagine conoscitiva su "I profili di utilizzo e controllo dei fondi Comunitari in Italia" - 1 dic. 2009, pagg. 7 e segg.

<sup>18</sup> Il fenomeno ha riguardo ai Programmi relativi alle Regioni dell'OB. 1 si veda QCS 6.3.6.

Va, altresì, rilevato che, in diversi casi, la presenza di detti progetti fa aumentare il tasso di errore e rende più difficili i controlli, a causa della mancanza di documentazione, non sempre facilmente reperibile a distanza di diversi anni.

Il rischio incide anche sulla realizzabilità dei progetti visto che, quelli coerenti, sono selezionati non per la loro qualità ma per la loro ammissibilità al finanziamento.

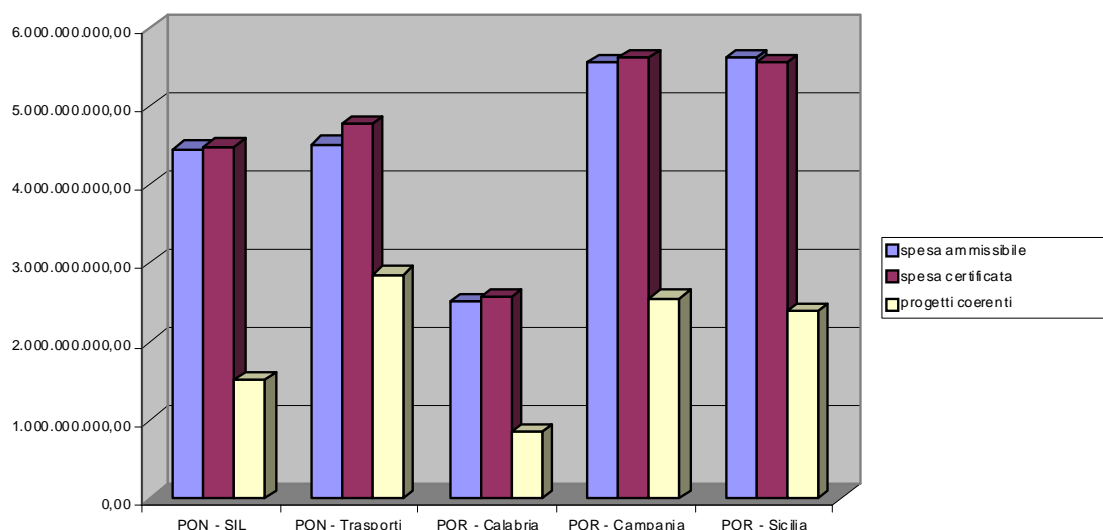
Il controllo ha evidenziato che, in molti casi, la sostituzione con i progetti coerenti è avvenuta nelle ultime annualità, a ridosso della chiusura della Programmazione, con progetti conclusi e contabilità ormai definite: ciò ha accentuato i rischi connessi all'assenza di efficaci controlli.

#### Utilizzo dei progetti coerenti nei PO esaminati

Programma operativo	a	b	c	d
	spesa ammissibile	spesa certificata	progetti coerenti	% c/b
PON – SIL	4.451.057.015,00	4.482.395.782,07	1.052.483.000,00	23,5
PON – Trasporti	4.520.161.290,00	4.765.884.138,84	2.961.858.650,00	62,1
POR – Calabria	2.517.484.000,00	2.577.259.907,00	843.000.000,00	32,7
POR – Campania	5.551.407.320,00	5.623.263.534,90	2.558.309.439,68	45,5
POR – Sicilia	5.609.169.663,00	5.556.775.525,00	2.389.744.469,50	43,0

Fonte: Documenti di chiusura delle Amministrazioni

#### Progetti coerenti



## Risorse liberate

Strettamente collegato ai progetti coerenti è il fenomeno delle risorse liberate. Il termine si riferisce alle risorse generate da progetti, in origine finanziati sul piano nazionale, ma successivamente oggetto di rimborso a valere sui fondi comunitari, in quanto ritenuti coerenti con gli obiettivi dell'intervento comunitario<sup>19</sup>. La Commissione europea ammette queste operazioni<sup>20</sup>, purché le risorse nazionali, così risparmiate, siano destinate ad altri investimenti equivalenti nello stesso settore e nelle stesse aree, ancorché con tempistiche di realizzazione dilatate<sup>21</sup>. Sulla Programmazione 2000-2006 va evidenziata la rilevanza dei relativi importi.

Programma operativo	a	b	c
	spesa certificata	progetti coerenti	risorse liberate
PON – SIL	4.482.395.782,07	1.052.483.000,00	834.345.000,00
PON - Trasporti	4.765.884.138,84	2.961.858.650,00	1.243.624.081,00
POR - Calabria	2.577.259.907,00	843.000.000,00	610.067.688,15
POR - Campania	5.623.263.534,90	2.558.309.439,68	1.885.964.419,00
POR – Sicilia	5.556.775.525,00	2.389.744.469,50	560.907.094,89

Fonte: Documenti di chiusura Stati membri.

La quantità di risorse da destinare al completamento dei progetti sia in virtù delle risorse liberate, che per gli interventi non conclusi e/o non operativi, desta non poche preoccupazioni per la difficoltà di rispettare, per le diverse Amministrazioni, i limiti imposti dal Patto di stabilità interno.

## Attività di controllo: criticità e carenze

E' emersa l'esigenza di sviluppare la cultura dei controlli, indirizzandoli non al mero adempimento procedurale, bensì all'efficacia della spesa e quindi al merito degli interventi ad essa sottesi; occorre programmare una spesa che produca

<sup>19</sup> La delibera CIPE n. 79/2010 indica in 10.978,5 milioni di euro le risorse liberate sui Fondi comunitari (QCS, Ob 1, 2000-2006) e in 5.642,4 milioni di euro le risorse liberate soggette ad impegni giuridicamente vincolanti.

<sup>20</sup> Elementi testuali di tale ammissibilità vanno ricercati nel QCS Obiettivo 1 - 2000-2006 al punto 6.3.6

<sup>21</sup> All'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER), è stato affidato il controllo delle risorse liberate per la programmazione 2000-2006 e l'accertamento documentale della natura delle obbligazioni giuridicamente vincolanti assunte su tali risorse. Il relativo controllo sarà svolto su un campione di operazioni con le stesse modalità con cui le autorità di Audit svolgono i controlli sui programmi comunitari e dovranno riguardare almeno il 5% delle risorse liberate utilizzate (p. 3b). Il quadro comunitario di sostegno non prevede alcun termine per l'attuazione dei progetti finanziati con le risorse risparmiate. Tuttavia, il Ministero per lo sviluppo economico ha deciso che questi progetti, che sono finanziati interamente a carico del bilancio nazionale, debbano essere completati entro il 30/09/2014, per impegni giuridicamente vincolanti, assunti entro il 30 settembre 2011. Per i progetti finanziati con rimborsi ricevuti successivamente al 30 settembre 2010, invece, i pagamenti dovranno effettuarsi e l'attuazione dovrà concludersi, entro i 36 mesi successivi, a decorrere dall'assunzione dell'impegno giuridicamente vincolante (2.b).

investimenti capaci di creare modifiche strutturali e che non costituisca solo un onere.

Ciò deve condurre anche ad una maggiore semplificazione delle procedure comunitarie, indirizzando una più ampia attenzione al contenuto effettivo dei risultati e non solo all'*iter* di svolgimento dell'attività amministrativa.

Si è, innanzitutto, rilevata una diffusa tendenza a modificare con frequenza i *team* dei controllori, con un'accentuazione del *turn-over*, fenomeno che presenta difficoltà operative particolarmente significative sia con riguardo ai Programmi nazionali che, in modo più evidente, per i programmi regionali. Le frequenti modifiche dei responsabili di Misura (particolarmente significativa è la situazione della Calabria e della Sicilia), avvenute soprattutto nei primi anni di attuazione del programma, hanno sostanzialmente inciso sullo svolgimento e sull'efficacia dei controlli di I livello, previsti dall'art. 4 Reg. (CE) 438/2001, limitando in tal modo la possibilità di intercettare in anticipo errori ed irregolarità<sup>22</sup>. Si osserva, a riguardo, che l'accentuato *turn-over* non agevola la creazione, all'interno delle Amministrazioni, della cultura dei controlli e spinge alla deresponsabilizzazione.

Nel secondo periodo di Programmazione, presso alcune Amministrazioni (ad esempio in Lombardia) si osserva che l'incremento dei controlli di I livello, anche su base campionaria, ha inciso in modo evidente sulla riduzione del tasso di errore rilevato successivamente nei controlli di II livello; ciò ha prodotto un salutare effetto correttivo a cura della stessa Autorità di gestione.

Anche per i controlli di II livello previsti dall'art. 10 Reg. 438/2001, si registrano, in alcuni casi, consistenti ritardi nell'avvio (Campania 2006, Calabria 2003) e non sempre una copertura adeguata in tutto l'arco temporale della Programmazione (PON-SIL, PON-Trasporti<sup>23</sup>, POR-Campania, Docup-Bolzano) costringendo l'Organismo di chiusura ad eseguire una parte rilevante di controlli in un arco di tempo molto breve. A causa del limitato tempo a disposizione, prima del rilascio della certificazione, gli Organismi di chiusura difficilmente hanno potuto basarsi su controlli integrativi consentiti dall'art. 16 Reg. 438/2001.

In alcuni casi, per lo svolgimento di tali attività, sono state utilizzate risorse umane numericamente inadeguate. Ne è quindi conseguito che l'organismo di chiusura non sempre ha potuto contare su risorse idonee per svolgere i controlli necessari, previsti dall'art. 10 Reg. 438/2001, e per realizzare l'attività in modo continuativo.

---

<sup>22</sup> Gli audit effettuati dalla Commissione hanno segnalato tali carenze sia per la Calabria che per la Sicilia e per la Provincia autonoma di Bolzano.

<sup>23</sup> Circa l'effettuazione dei controlli di II livello del PON Trasporti, si rinvia alle considerazioni esposte a pag. 94 parte II PON-T della relazione speciale.

Tutte le Amministrazioni hanno fatto ricorso all'assistenza tecnica attraverso soggetti esterni individuati con procedure di gara, reiterate durante il periodo di Programmazione<sup>24</sup>, ma l'utilizzazione di tale supporto ha avuto modalità ed ambiti differenziati. Esso ha infatti costituito un ampio ausilio rivolto a definire i supporti metodologici ed, in alcuni casi, è stato utilizzato anche per lo svolgimento dei controlli a campione, svolti ai sensi dell'art. 10 Reg. 438/2001. Durante le visite in loco è emersa una diversa rilevanza dell'assistenza tecnica nei rapporti con le Amministrazioni.

Per alcuni Programmi la presenza dell'assistenza tecnica costituisce la memoria storica sia in termini fattuali che procedurali dei diversi *iter* e l'esiguità delle risorse interne impiegate ha spinto ad utilizzare, in via prevalente, la struttura esterna<sup>25</sup>.

In alcune realtà, invece, la struttura interna ha assunto, nel tempo, un ruolo strategico teso a valorizzare la funzione di controllo anche nell'ambito della politica del personale, con dotazioni di risorse umane adeguate sia per qualità che per quantità<sup>26</sup>, consentendo di realizzare l'attività in modo continuativo, con innegabili miglioramenti sia sotto l'aspetto organizzativo, sia in termini di risultati ottenuti, così come ha avuto modo di rilevare anche la Corte dei conti europea.

In altre realtà, poi, l'assunzione alla fine del 2008 di personale dedicato, qualificato nelle professionalità e adeguato sotto il profilo numerico, ha reso più efficaci i controlli ma, a causa della temporaneità delle assunzioni (si tratta infatti di assunzioni a tempo determinato), è evidente il rischio che l'organismo di chiusura, ora autorità di *audit*, possa perdere tali qualificate risorse con danno per i controlli sulla programmazione 2007-2013<sup>27</sup>.

In tutti i casi nei quali l'Autorità di *audit* si avvale dell'assistenza tecnica e quindi di soggetti esterni anche per l'esecuzione di controlli *in loco* a campione, tale Autorità ha l'obbligo di definire specifiche linee di indirizzo e direttive per la predeterminazione di metodologie e di criteri oggettivi anche nella scelta dei campioni e, successivamente, deve farsi carico della supervisione della qualità del lavoro svolto, per evitare di attribuire un peso preponderante alle azioni intraprese dalla struttura esterna in linea con quanto già richiamato dalla Sezione di Controllo Affari Comunitari e Internazionali in precedenti referti (deliberazioni 2/2007, 1/2009, 5/2010).

---

<sup>24</sup> Singolare è il caso del PON- Trasporti nel quale alla scadenza del contratto regolarmente aggiudicato con gara hanno fatto seguito ben due contratti di proroga per complessivi sei anni di attività. Si segnala invece la discontinuità di tale servizio in Campania e fino all'inizio del 2008 in Calabria.

<sup>25</sup> Tale situazione è riscontrabile nel POR Campania e nel PON Trasporti

<sup>26</sup> Tale situazione è stata riscontrata nella Regione Lombardia

<sup>27</sup> Tale situazione è stata rilevata nella Regione Calabria

Il controllo ha posto in evidenza che la metodologia di campionamento, nella selezione delle operazioni, non sempre ha tenuto conto dei fattori di rischio individuati dai controlli nazionali o comunitari (art 10, paragrafo 3, lettera b del Reg. 438/2001).

Una inadeguata metodologia di campionamento può influire pesantemente sul tasso di errore finale.

### **Progetti non conclusi e/o non operativi**

Particolarmente rilevanti sono poi le risorse relative ai progetti non conclusi e/o non operativi<sup>28</sup>, che dovranno essere completati con risorse dello Stato membro, in particolare per i Programmi ricadenti sulle Regioni dell'Obiettivo 1. Ciò aumenta il rischio di oneri a carico esclusivo dello Stato membro, con conseguenze ancora più impegnative sui bilanci degli enti i quali, a causa dell'attuale crisi finanziaria, vedono enormemente ridotte le disponibilità di risorse. A ciò si aggiunge l'impatto negativo sulle condizioni di vita delle popolazioni interessate per la mancata realizzazione delle opere programmate.

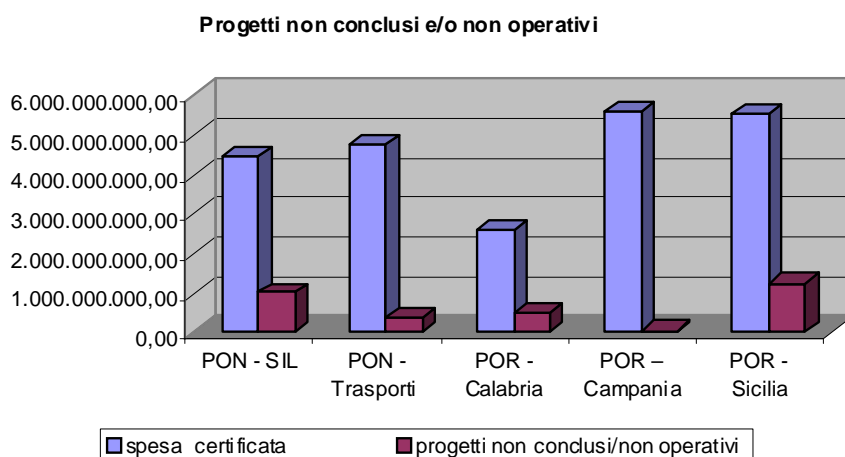
Programma operativo	a	b	c
	spesa certificata	progetti non conclusi e/o non operativi	% b/a
PON - SIL	4.482.395.782,07	1.002.769.418,51	22,37
PON - Trasporti	4.765.884.138,84	355.266.494,84 <sup>29</sup>	7,45
POR – Calabria	2.577.259.907,00	508.587.120,30	19,50
POR – Campania (*)	5.623.263.534,90	36.824.662,99	0,65
POR – Sicilia	5.556.775.525,00	1.241.207.578,00	22,34

*Fonte: Documenti di chiusura Stati membri*

(\*) Il dato è relativo al RFE antecedente le osservazioni della Commissione.

<sup>28</sup> La Decisione della Commissione n. 3424/2006 - Orientamenti sulla chiusura degli interventi (2000-2006) dei Fondi strutturali, al paragrafo 6 fa esplicito riferimento ai progetti che, alla data di chiusura, non erano conclusi o non risultavano operativi, per i quali è fatto obbligo all'Autorità di gestione (e altresì all'Organismo intermedio, all'Autorità di pagamento) e, più in generale allo Stato membro, di inserire nel Rapporto Finale di Esecuzione, per ogni misura, l'elenco dei progetti che alla data di chiusura, non sono stati ultimati o che non sono operativi, tenuto conto degli obiettivi dichiarati nel progetto. L'elenco deve indicare le operazioni che non saranno cofinanziate con fondi comunitari.

<sup>29</sup> Il dato è tratto da allegato IV inviato in data 26.04.2011 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Per ulteriori chiarimenti si rinvia alla parte II della relazione speciale, dedicata al PON Trasporti.



### **Irregolarità rilevate**

L'alto numero di irregolarità, al di là del merito delle singole fattispecie, in alcuni casi particolarmente gravi (frodi), è fonte di preoccupazione per la dispersione di risorse a danno dell'Erario nazionale.

La banca dati delle irregolarità dell'OLAF (IMS-OLAF), a cui la Corte dei conti italiana ha accesso diretto come osservatore, è fonte conoscitiva indispensabile per il monitoraggio delle fattispecie ai fini di una adeguata analisi dei rischi, le Amministrazioni dovrebbero prestare maggiore attenzione a tale funzione, per prevenire il verificarsi di casi analoghi. Il costante monitoraggio, anche *in itinere*, di tale banca dati sarebbe particolarmente utile, anche alle Autorità di pagamento e a quelle di *audit*.

L'entità rilevante degli importi decertificati (termine con cui si indica la sottrazione delle somme dai relativi pagamenti a carico della rendicontazione comunitaria) rende indispensabile un'incisiva azione di recupero sul fronte nazionale, visto che in tali casi gli importi cessano di interessare il bilancio dell'Unione ma ricadono interamente su quello nazionale. E' necessario porre in essere un'impegnativa attività di recupero, anche con riscossioni in forma coattiva, di risorse indispensabili per l'Erario statale e/o regionale.

Si segnalano, per la rilevanza, le modalità più comuni attraverso le quali le irregolarità sono poste in essere tenendo conto dei due principali Fondi strutturali. Per il FESR: realizzazione incompleta dell'azione, ricorso all'emissione di fatture per operazioni inesistenti al fine di rendicontare spese fittiziamente sostenute; transazioni fittizie; fatture con partita IVA inesistente; utilizzo di false perizie giurate e di ulteriori attestazioni aventi rilevanza certificativa; nelle società, simulazione dell'apporto di capitale mediante ricevute di bonifici bancari non



veritieri; cambio di destinazione degli immobili oggetto di agevolazione; alienazione dei beni oggetto di agevolazione prima della scadenza; mancato rispetto del vincolo di destinazione sulle strutture acquistate con il contributo; presentazione di fatture per attrezzature usate; presenza di lavori non regolari; licenziamento del personale; falso contratto di locazione finalizzato all'ottenimento del contributo per la costruzione dell'opificio; simulazione della scrittura privata per l'acquisto dell'opificio; presentazione di false certificazioni, attestanti l'esistenza di requisiti essenziali, non posseduti; previsione di due benefici per il medesimo progetto, di cui uno sui programmi nazionali e uno su quelli regionali; cessione dell'azienda percettrice delle contribuzioni comunitarie dopo la prima erogazione, con distrazione dei Fondi comunitari percepiti; coesistenza fisica e gestionale di due aziende destinatarie di finanziamenti con conseguente duplice percezione del beneficio in capo al medesimo soggetto in elusione del disposto normativo; spese non afferenti al periodo di realizzazione, attestate con documenti falsi.

Per il FSE: mancato svolgimento dei corsi a distanza; falsa dichiarazione dell'ente erogatore; mancata assunzione da parte del soggetto beneficiario; rendicontazione fittizia del numero di ore effettivamente svolte durante i corsi di formazione; falsa attestazione dello svolgimento dell'intero corso, che nella realtà non viene posto in essere; sottoscrizione di autocertificazioni false; falsificazione di timbri e sigle sui registri obbligatori; rendicontazione di spese non presenti in contabilità, sul libro giornale e/o degli inventari; polizza fidejussoria falsa mai emessa dall'Ente emittente; beneficiario irrintracciabile; infrazione delle norme degli appalti pubblici; documenti giustificativi mancanti, incompleti o falsi; spese non inerenti all'azione, o mai sostenute, o sostenute per importi di gran lunga inferiori; contabilizzazione delle attrezzature a noleggio per importi superiori a quelli di acquisto; corresponsione di diaria oraria in assenza di effettiva presenza; irregolare tenuta dei registri di presenza; incompleta o non conforme realizzazione dell'azione.

### **Proposte operative**

A conclusione del controllo le situazioni rilevate hanno fornito l'occasione per formulare alcune proposte operative, indirizzate ad orientare la gestione della Programmazione *in itinere* del periodo 2007-2013.

Appare ineludibile l'esigenza di migliorare la capacità progettuale, sia qualitativa che quantitativa, con attività che vadano a beneficio della collettività e che, consolidandosi, producano un "ritorno" anche nel medio e lungo periodo. A tale scopo sarebbe opportuno indirizzarsi su grandi e qualificanti iniziative progettuali le

quali, fra l'altro, semplificherebbero le attività di gestione e le operazioni di controllo.

In via generale appare auspicabile realizzare, oltre al miglioramento della capacità progettuale (che deve essere maggiormente indirizzata al piano delle infrastrutture, dell'innovazione e della ricerca), un maggior allineamento dei tempi di attuazione nazionali con quelli comunitari.

L'intero *iter* della gestione dei fondi potrebbe rivelarsi un settore sul quale puntare per l'accrescimento di professionalità tecniche adeguate sia nella fase della programmazione che per valorizzare e rafforzare le attività di controllo, puntando su nuove professionalità (soprattutto per i giovani) per creare rapidamente profili altamente specializzati e competenze tecniche adeguate. In tale ottica potrebbe essere prevista l'istituzione di percorsi universitari *post-lauream*, integrati con l'analisi di esperienze sul campo presso strutture portatrici di buone pratiche nei diversi settori; l'attuazione di percorsi universitari "dedicati" contribuirebbe, inoltre, a strutturare la sinergia tra formazione accademica e mondo del lavoro della quale il Paese ha ormai necessità improcrastinabile.

Per contenere il rischio di aiuti "a pioggia" potrebbero essere previste alcune limitazioni di scopo capaci di indirizzare le iniziative verso obiettivi specifici e qualificanti.

L'importanza dello scambio di informazioni, in alcuni casi anche all'interno della stessa Amministrazione, dovrebbe condurre al potenziamento delle banche dati con funzioni di monitoraggio conoscitivo, a servizio non solo delle Amministrazioni, come processo di semplificazione degli adempimenti, ma anche di tutti i cittadini, come espressione del principio di trasparenza.

Appare sempre più necessario sviluppare la cultura dei controlli indirizzandoli non solo all'*iter* di svolgimento dell'attività amministrativa, bensì al contenuto effettivo dei risultati. In tale ambito vanno positivamente considerate quelle esperienze volte a valorizzare, nei controlli di II livello, le strutture interne che, funzionalmente indipendenti, contribuiscono a potenziare la cultura dei controlli. Nel caso in cui invece, ci si avvalga di soggetti esterni, anche per l'esecuzione di controlli *in loco* a campione, l'Autorità di *audit* ha l'obbligo di predisporre specifiche linee di indirizzo e direttive puntuali al fine di definire la predeterminazione di metodologie di criteri oggettivi, anche nella scelta dei campioni e deve, successivamente, farsi carico della supervisione della qualità del lavoro svolto, per evitare di attribuire un peso preponderante alle azioni intraprese dalla struttura esterna.

Dal complesso delle realtà controllate emerge l'esigenza che nelle future Programmazioni sia posta una maggiore attenzione alla scelta e alla costruzione degli indicatori che devono essere altamente significativi quanto alla qualità dell'informazione che forniscono. E' infatti indispensabile sceglierli in base alle 'risposte' che si stanno cercando. Ciò al fine di addivenire a strumenti di verifica il più possibile autonomi dalle variabili interne al programma e con valutazioni tendenzialmente uniformi rispetto ad analoghi obiettivi strategici presenti nelle diverse Regioni che beneficiano di risorse comunitarie.

La banca dati delle irregolarità è fonte conoscitiva indispensabile per il monitoraggio delle fattispecie ai fini di una adeguata analisi dei rischi, le Amministrazioni dovrebbero prestare maggiore attenzione a tutti gli adempimenti ad essa connessi ed agli elementi informativi presenti per prevenire il verificarsi di casi analoghi. Il costante monitoraggio, anche *in itinere*, di tale banca dati sarebbe particolarmente utile, sia per l'Autorità di pagamento che per quelle di *audit*; è auspicabile che il limite conoscitivo relativamente a tali Autorità possa essere superato prevedendo, per esse, un accesso diretto al sistema.

L'entità rilevante degli importi decertificati rende indispensabile un'incisiva azione di recupero; in tale caso, infatti, gli importi cessano di interessare il bilancio dell'Unione, ma le operazioni di decertificazione non modificano le situazioni creditorie/debitorie in atto, con la conseguenza che alla copertura della spesa c.d. irregolare si dovrà far fronte con risorse proprie del bilancio nazionale; si dovrà quindi porre in essere un'impegnativa attività di recupero, anche in forma di riscossione coattiva, di risorse indispensabili per l'Erario statale e/o regionale.

E' necessario, per una inderogabile esigenza di trasparenza e veridicità, esplicitare nelle scritture di bilancio, con particolare riguardo a quelle regionali, i movimenti finanziari in entrata ed in uscita relativi ai flussi di risorse afferenti la Programmazione comunitaria.