

di Paolo Luigi Rebecchi (consigliere della Corte dei Conti)

Con la deliberazione n. 9/2011 approvata nell'adunanza del 19 dicembre 2011, la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti italiana ha approvato la relazione speciale n. 2/2011 riguardante il "Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di fondi strutturali FESR " relativo alla chiusura della programmazione 2000-2006. La relazione riporta questa particolare esperienza di controllo coordinato fra le due istituzioni di controllo italiana ed europea sulle modalità di utilizzo dei fondi europei per lo sviluppo regionale nel periodo 2000/2006 con una dettagliata analisi dei risultati raggiunti.

Il documento risulta di interesse perché offre un'analisi "tecnica" e documentata di fenomeni già largamente noti e singolarmente trattati in svariate analisi svolte da istituti di ricerca, da università e da inchieste giornalistiche in tema di scarsa efficacia degli interventi realizzati con l'utilizzo delle risorse europee, di non tempestivo completamento delle opere finanziate, di elevato numero di irregolarità e frodi, fornendo anche una illustrazione di peculiari aspetti della attuazione della programmazione quali i "progetti coerenti", le "risorse liberate" o le "decertificazioni".

Per quanto attiene all'aspetto del coordinamento fra le attività di controllo dei due istituti, la relazione spiega come tale attività si fonda sull'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, segue uno specifico memorandum conseguente all'accordo di collaborazione fra le due Corti siglato il 27 giugno 2008 ed è stato rafforzato nei suoi intenti nel corso del seminario annuale della Corte dei conti europea svoltosi a Roma il 25 ottobre 2010.

Il controllo ha esaminato le attività di chiusura dei programmi operativi dei fondi strutturali 2000/2006, considerando sia programmi nazionali (PON), che programmi operativi regionali (POR) , sia nelle zone dell'Obiettivo 2 (DOCUP) , che in quelle dell'Obiettivo 1 (POR).

E' stata in tal modo esaminata la regolarità, tempestività e adeguatezza delle procedure adottate dalle amministrazioni nazionali sulla base della disciplina comunitaria ed è stato valutato complessivamente il livello di realizzazione degli obiettivi programmati sotto il profilo finanziario e relativamente all'attuazione fisica.

L'azione di controllo è seguita alla constatazione della presenza di rischi per la sana gestione finanziaria consistenti , fra l'altro in: un livello inadeguato di correzioni connesse agli errori rilevati; un elevato numero di irregolarità e nella conseguente decertificazione di rilevanti importi con obblighi per le amministrazioni nazionali di recuperare le relative somme; nell'alto numero di progetti sostituiti con nuovi interventi non adeguatamente ponderati, anche a causa di decisioni spesso assunte sotto la spinta dell'urgenza nell'imminenza della chiusura della programmazione ; nella presenza , in molti casi, di interventi non completati e non operativi per i quali sono stati spesi rilevanti importi.

L'indagine è stata svolta con metodologia campionaria che ha tenuto conto dell'entità dei mezzi finanziari impiegati, delle irregolarità emerse dai controlli comunitari e nazionali, dalla rappresentatività territoriale, dai ritardi nell'attuazione dei programmi, nei profili di criticità di particolari settori.

Complessivamente l'indagine , sviluppata anche con la collaborazione delle competenti sezioni regionali del controllo della Corte dei conti italiana, ha riguardato due programmi operativi nazionali e sette programmi operativi regionali di cui due relativi a regioni del Nord (Lombardia e

prov. aut. di Bolzano), due relativi a regioni del Centro (Toscana e Marche) e tre regioni del Sud (Campania, Calabria e Sicilia).

Nella relazione vengono illustrati nella prima parte la disciplina generale della programmazione 2000/2006 e i documenti relativi alle operazioni di chiusura del FESR per tale periodo.

Nella seconda parte sono illustrati distintamente i singoli programmi esaminati e in particolare i PON SIL (Sviluppo imprenditoria locale) e Trasporti, nonché i programmi regionali Calabria e Campania sui quali si sono svolti in modo congiunto i controlli in loco della Corte dei conti italiana ed europea, mentre in allegato sono riportate sinteticamente le risultanze dei controlli svolti dalle sezioni regionali per i programmi di propria competenza.

I risultati di sintesi illustrati in relazione evidenziano che il ciclo di programmazione che caratterizza l'uso dei fondi strutturali è particolarmente lungo e complesso, visto che il suo iter supera i dieci anni. Infatti i documenti di chiusura dovevano essere trasmessi entro 15 mesi dalla effettuazione dei pagamenti (30 giugno 2009) e pertanto entro il 30 settembre 2010. Questo lasso di tempo così ampio, a causa dei cambiamenti sempre più rapidi del ciclo economico (ad esempio sui programmi per incentivare sviluppo e occupazione) rende superata 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. Sul fronte della spesa la maggior parte dei programmi ha raggiunto soglie di realizzazione superiori al 100% con la presenza di rilevanti "overbooking".

Quanto alla tematica relativa alla qualità dell'impiego delle risorse, la relazione evidenzia come permangano numerosi profili di criticità.

Mentre i programmi soggetti a controllo inseriti nell'Obiettivo 2 (Docup della Lombardia, della PA di Bolzano, delle Marche, della Toscana), hanno raggiunto livelli di realizzazione complessivamente soddisfacenti ed in linea con le strategie di investimento sottostanti al documento di programmazione, la situazione delle regioni dell'Obiettivo 1 (regioni del Mezzogiorno) è risultata "particolarmente complessa".

Viene osservato che la 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". La scarsa qualità degli investimenti è stata collegata alla riconducibilità frequente degli stessi ad "aiuti a pioggia" che, mancando di selettività, non contribuiscono in alcun modo ad aumentare la crescita e la competitività dei settori imprenditoriali che ne beneficiano (la relazione richiama al riguardo anche il documento approvato dalla 14^a commissione permanente del Senato-Indagine conoscitiva su "I profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia- 1° dic. 2009, pagg. 7 e ss.). Ancora la relazione evidenzia che con riguardo ai grandi interventi infrastrutturali, continua ad emergere "la grande difficoltà nazionale di razionalizzare la durata delle opere pubbliche, che spesso non riescono a concludersi nel ciclo decennale di programmazione europea". Ciò genera "allarmanti fenomeni di progetti non conclusi e non operativi, con consistenti oneri ad esclusivo carico dello Stato membro, nel caso in cui nel termine di due anni gli interventi non vengano conclusi o resi operativi. E' evidente che l'accelerazione della tempistica, oltre a giovare al sistema complessivo degli investimenti, doterebbe il territorio delle infrastrutture essenziali per accelerare la crescita aumentando la qualità delle risorse stesse". E' stato rilevato "con preoccupazione", il cospicuo ricorso ai "progetti coerenti" ovvero al fenomeno (individuato nelle regioni Obiettivo 1) consistente nel rendicontare spese relative a progetti per i quali sono già stati impegnati fondi nazionali e connesso alla difficoltà iniziali insorte nel dare tempestivamente attuazione alla programmazione secondo la disciplina

comunitaria (n+2 –art. 31.2 del reg. CE 1260/99 secondo il quale la quota di impegno per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno è disimpegnata automaticamente dalla Commissione. Tale fenomeno ha raggiunto livelli del 62% nel PON Trasporti, del 23% nel PON SIL (Sviluppo imprenditoria locale), del 45% nel POR Campania, del 33% nel POR Calabria e del 43% nel POR Sicilia. La disciplina comunitaria ammette la sostituzione dei finanziamenti nazionali con quelli comunitari a condizione che le risorse risparmiate siano destinate ad interventi equivalenti nelle stesse zone e nello stesso settore (Asse). Ma la relazione richiama l'attenzione sul fatto che i fondi strutturali non devono essere considerati come sostitutivi, ma come "aggiuntivi di quelli nazionali, in osservanza dell'art. 11 reg. CE n. 1260/99", ed ancora che il ricorso ai progetti coerenti "limita la selettività e la qualità degli interventi in deroga al principio di programmazione, e produce una dilatazione temporale della spesa posticipando l'effetto degli interventi e dei benefici per lo sviluppo e la crescita del territorio".

La relazione si sofferma poi sulla rilevante entità di "risorse liberate", fenomeno strettamente collegato ai "progetti coerenti", intendendosi per "risorse liberate" le risorse generate da progetti in origine finanziati sul piano nazionale, ma successivamente oggetto di rimborso a valere sui fondi comunitari in quanto i progetti siano ritenuti coerenti con gli obiettivi dell'intervento comunitario (la delibera CIPE n. 79/2010 ha indicato in 10.978,5 milioni di euro le risorse liberate sui fondi comunitari del QCS, Ob. 1 2000/2006), sull'elevato numero di irregolarità riscontrate e sull'entità rilevante degli importi decertificati che "rende indispensabile un'incisiva azione di recupero visto che in tale caso gli importi cessano di interessare il bilancio dell'Unione europea ma ricadono interamente sul bilancio nazionale". In particolare, sulle irregolarità e sulle spese decertificate, la relazione riporta un prospetto complessivo, soggetto comunque ad aggiornamento, nel quale sono riportati i dati sulle irregolarità riscontrate presso le amministrazioni coinvolte nella programmazione dell'obiettivo 1 e gli importi decertificati riportando n. 1503 segnalazioni all'OLAF, 86 casi chiusi dalla Commissione, con un importo totale da recuperare di 916,8 milioni di euro di cui 188.969.149 euro di risorse comunitarie, 727.865.266 euro di risorse nazionali.