



CORTE DEI CONTI

Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla “Attuazione ed efficacia delle politiche della UE in Italia”

2015

*XIV Commissione permanente – Politiche dell'Unione Europea
Camera dei Deputati*

14/01/2015





Corte dei Conti

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI

14 Gennaio 2015

**Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla
"Attuazione ed efficacia delle politiche della UE in Italia"**

XIV Commissione permanente – Politiche dell'Unione Europea
Camera dei Deputati



Corte dei Conti

LA SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

composta dai Magistrati:

Dott. Ennio	COLASANTI	Presidente della Sezione
Dott. Salvatore	NICOLELLA	Consigliere
Dott.ssa Maria Teresa	POLITO	Consigliere
Dott.ssa Maria Annunziata	RUCIRETA	Consigliere
Dott. Giacinto	DAMMICCO	Consigliere
Dott. Michele	COSENTINO	Consigliere
Dott. Carlo	MANCINELLI	Consigliere

Nell'Adunanza del 15 e 16 dicembre 2014

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 e, in particolare, l'art. 10;

Vista la comunicazione del Presidente della XIV Commissione della Camera dei Deputati, con la quale è stata richiesta un'audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva su "L'attuazione e l'efficacia delle politiche della UE in Italia";

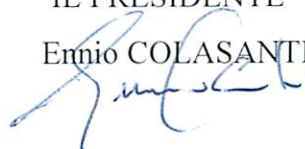
Uditi i relatori, consigliere Maria Teresa Polito e consigliere Michele Cosentino

DELIBERA

di approvare il testo per l'audizione presso la XIV Commissione della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva su "L'attuazione e l'efficacia delle politiche dell'UE in Italia".

IL PRESIDENTE

Ennio COLASANTI



I RELATORI

Maria Teresa POLITO



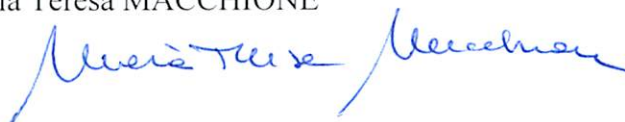
Michele COSENTINO



Depositata in Segreteria il 30 DIC. 2014

IL DIRIGENTE

Maria Teresa MACCHIONE



Indice

1. Illustrazione dei compiti della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali con riguardo ai controlli sui Fondi comunitari
2. Illustrazione dello stato di attuazione della Programmazione 2007/2013.
3. Criticità attuative: comparazione con profili problematici rilevati nella precedente Programmazione.
4. Il controllo sulla semplificazione nell'ambito dei Fondi strutturali.
5. Irregolarità e frodi. Il monitoraggio e la prevenzione: illustrazione della banca dati per le irregolarità e per le frodi presso la Sezione e delle sue potenzialità per migliorare la gestione dei Fondi.
6. Prospettive della Programmazione 2014/2020. L'Agenzia nazionale per la coesione territoriale.

1. La Commissione “Politiche dell’Unione Europea” della Camera dei Deputati, nel quadro di una indagine conoscitiva sull’attuazione e sull’efficacia delle politiche dell’UE in Italia, ha manifestato interesse ad acquisire dalla Corte dei conti elementi di conoscenza e di valutazione sull’utilizzo da parte dell’Italia delle risorse della politica di coesione e sulle eventuali misure destinate a migliorare la qualità e l’effettività degli interventi.

Nell’ambito della Corte dei conti, è affidato alla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali il compito di riferire al Parlamento, almeno annualmente, sulla gestione dei Fondi comunitari da parte delle Amministrazioni nazionali e sulla consistenza e sulle cause delle irregolarità e frodi ai danni dell’UE¹.

La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali adempie tale obbligo presentando annualmente al Parlamento una relazione di carattere generale sull’andamento della gestione dei Fondi comunitari nonché relazioni speciali su argomenti specifici attinenti a tale tematica.

2. Della relazione annuale per il 2014, che è in corso di pubblicazione, è possibile anticipare alcuni punti relativi allo stato di utilizzo da parte dell’Italia dei Fondi comunitari della Programmazione 2007-2013.

L’esame del processo di realizzazione di tale Programmazione, tuttora in corso, evidenzia che le Amministrazioni italiane, a livello centrale e regionale, sono state costantemente impegnate in una corsa contro il tempo per cercare di far fronte ai forti ritardi iniziali nell’avvio dei progetti ed alle difficoltà attuative sorte *in itinere*.

La Sezione aveva già segnalato, nelle sue Relazioni annuali relative agli esercizi 2010-2011-2012² l’insufficiente sviluppo delle attività di realizzazione dei Programmi, con il connesso rischio di perdita di risorse, sottolineando l’esigenza dell’adozione di appropriati interventi correttivi idonei ad accelerare il percorso attuativo.

La Sezione ha dato anche atto che, al profilarsi del rischio concreto di tali perdite, le Autorità italiane hanno assunto iniziative per fronteggiare e/o mitigare tale rischio. A questo fine, la necessità di favorire un più rapido, ampio ed incisivo utilizzo delle risorse allocate aveva indotto il Governo, d’intesa con la Commissione europea

¹ Cfr. articolo 10 del Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberazione n. 14 del 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti come integrato dall’art. 12 della deliberazione n.229, del 2009 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

² Cfr. Corte dei conti – Sezione affari comunitari e internazionali, deliberazioni n. 8/2011; n. 8/2012; n. 11/2013.

ed in condivisione con le Amministrazioni centrali e le Regioni interessate, a definire, nel novembre del 2011, il “Piano di Azione Coesione”, volto ad individuare obiettivi e modalità operative per la revisione strategica dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali del ciclo 2007-2013³.

Tale “Piano” prevedeva, da un lato, la revisione delle scelte di investimento fino ad allora compiute, e, dall'altro, il decremento della quota di finanziamento nazionale. In tal modo, ferme restando le risorse comunitarie attribuite, sono stati ridotti l'ammontare complessivo dei pagamenti da certificare all'UE e la pressione temporale della spesa, nonché il correlato rischio di disimpegno automatico per le iniziative in evidente ritardo.

La rimodulazione delle risorse è avvenuta attraverso la messa in atto di cinque successive revisioni della loro originaria assegnazione (cosiddette “riprogrammazioni”), intese ad accelerare l'attuazione della settennale Programmazione, a riorientare gli interventi, a concentrare le risorse ed a riavviare nuove azioni, in parte sostitutive delle precedenti.

Il prospetto 1 illustra la situazione delle risorse della Programmazione 2007-2013 per i tre Obiettivi prioritari al 31.12.2011, ossia prima dell'avvio delle riprogrammazioni definite dal “Piano di Azione Coesione”.

Prospetto 1. Programmazione fondi strutturali UE 2007-2013. Dotazione finanziaria al 31.12.2011.

(milioni di euro)

Obiettivi	Contributo totale (a=b+c+e+f)	Contributo comunitario FESR (b)	Contributo comunitario FSE (c)	Totale Contributo comunitario (d=b+ c)	Contributo nazionale pubblico (e)	Contributo privati (f)
Convergenza	43.584,40	17.882,90	3.750,06	21.632,96	21.951,44	0,00
Competitività	15.814,34	3.144,40	3.180,48	6.324,88	9.489,46	0,00
Cooperazione*	705,59	546,42	0,00	546,42	153,46	5,71
Totale	60.104,33	21.573,72	6.930,54	28.504,26	31.594,36	5,71

Fonte MEF, RGS – IGRUE

* Il dato si riferisce esclusivamente alle iniziative di Cooperazione transfrontaliera di cui l'Autorità di Gestione è una Amministrazione italiana.

Il prospetto 2 illustra la situazione delle risorse della programmazione 2007-2013 per i tre Obiettivi prioritari al 31.12.2013, ossia dopo la riduzione del cofinanziamento nazionale operata con le citate cinque riprogrammazioni.

³ Cfr. “Piano di Azione Coesione” inviato il 15 novembre 2011 dall'allora Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale al Commissario europeo per la politica regionale.

Prospetto 2. Programmazione fondi strutturali UE 2007-2013. Dotazione finanziaria al 31.12.2013.

Risorse complessive per Obiettivi prioritari, al 31/12/2013 (milioni di euro)				
Obiettivi	Contributo totale	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico	Contributo privati
Convergenza	32.551,10	21.597,70	10.953,30	0,00
Competitività	15.196,30	6.324,90	8.871,50	0,00
Cooperazione*	705,59	546,42	153,46	5,71
TOTALE	48.452,99	28.469,02	19.978,26	5,71

Fonte: MEF, RGS - IGRUE

*Il dato si riferisce esclusivamente alle iniziative di Cooperazione transfrontaliera realizzate con Autorità di Gestione Italiana. Per l'insieme dei dati sulla Cooperazione territoriale si rinvia a quanto illustrato nel capitolo specifico

Come si evince dai due prospetti, mentre il contributo comunitario è rimasto pressoché inalterato, il contributo nazionale registra una riduzione di oltre 11,6 miliardi di euro, trasferiti a favore degli interventi ricompresi nel "Piano di Azione Coesione". Tale riduzione ha riguardato quasi interamente l'Obiettivo convergenza.

Il prospetto 3 illustra l'attuazione finanziaria dei tre Obiettivi prioritari con riferimento agli impegni e ai pagamenti al 30.06.2014 ed evidenzia un lieve incremento (75 milioni) nell'ambito dell'Obiettivo competitività, che si riflette sul contributo totale.

Prospetto 3. Programmazione fondi strutturali UE 2007-2013. Attuazione finanziaria al 30.06.2014.

(milioni di euro)

Obiettivo	Fondi	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% Impegni/ Contributo totale	% Pagamenti/ Contributo totale
Convergenza	FESR	25.734,78	28.309,07	13.132,70	110,0	51,0
	FSE	6.816,29	6.164,18	4.397,51	90,4	64,5
Totale		32.551,07	34.473,25	17.530,21	105,9	53,9
Competitività	FESR	7.637,42	7.682,22	5.243,38	100,6	68,7
	FSE	7.634,24	7.262,26	5.716,95	95,1	74,9
Totale		15.271,66	14.944,48	10.960,33	97,9	71,8
Cooperazione		705,40	752,81	449,82	106,7	63,8
Totale		705,40	752,81	449,82	106,7	63,8
Totale generale		48.528,13	50.170,54	28.940,36	103,4	59,6

Fonte MEF, RGS - IGRUE

Grazie anche alle riprogrammazioni effettuate, gli impegni assunti a fronte del contributo totale hanno raggiunto, al 30.6.2014, il 105,9% per l'Obiettivo Convergenza,

il 97,9% per l'Obiettivo Competitività e il 106,7% per l'Obiettivo Cooperazione territoriale.

Non altrettanto elevati risultano, sempre al 30.6.2014, i pagamenti a fronte del contributo totale: il 53,9% per l'Obiettivo Convergenza, il 71,8% per l'Obiettivo Competitività ed il 63,8% per l'Obiettivo Cooperazione territoriale .

Il dato relativo all'Obiettivo Convergenza desta preoccupazione in quanto evidenzia che in “coda” di Programmazione, restano ancora da effettuare pagamenti per circa la metà (15 miliardi di euro) delle risorse allocate per l'intera Programmazione (32,5 miliardi di euro). Il rischio che le quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza⁴ (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) non riescano a spendere tutte le risorse impegnate è molto concreto.

Resta, pertanto, ancora incerto l'obiettivo del totale utilizzo delle risorse comunitarie attribuite all'Italia.

Al riguardo, da un canto, occorre riconoscere che la disciplina di bilancio UE e la situazione economico-finanziaria del Paese hanno portato alla scelta di ridurre il cofinanziamento nazionale, reindirizzando le risorse così recuperate verso finalità considerate con alto livello di priorità e con tempi di realizzazione più estesi. D'altro canto, non possono sottacersi i risvolti relativi a:

- l'affievolimento del principio di addizionalità (ancorché comprensibile dato l'attuale stato della finanza pubblica nazionale),
- la dilatazione temporale della spesa,
- la posticipazione degli effetti degli interventi.

Infatti, le risorse del cofinanziamento nazionale confluite, con inalterata destinazione territoriale, nel “Piano di Azione Coesione”, essendo svincolate dalla rigida tempistica europea, finiscono per avere un'attuazione più lenta ed un minor impatto.

Come già la Corte dei conti ha avuto occasione di rappresentare nelle citate relazioni annuali sui rapporti finanziari con la UE, le modifiche alle risorse finanziarie assegnate ai vari Obiettivi, operate nel settennio di Programmazione al fine di assicurare e accelerare l'impiego di tali risorse, hanno inciso sui singoli Programmi Operativi Regionali e, nell'ambito di questi, sui vari Assi prioritari.

Ad oggi, dovendosi “tirare le fila” del periodo di Programmazione in esame, risulta che l'intero settennio è stato caratterizzato da una logica emergenziale, con assestamenti finanziari – indubbiamente talvolta necessari (si pensi, ad esempio, ai

⁴ L'Obiettivo Convergenza riguarda gli Stati Membri e le Regioni UE il cui PIL *pro capite* (PIL/n° abitanti), calcolato in base ai dati relativi all'ultimo triennio precedente all'adozione del regolamento n. 1083/2006 sui Fondi Strutturali, è inferiore al 75% della media del PIL *pro capite* della UE allargata .

due eventi sismici del 2009 e del 2011) – che hanno pesantemente influito sulla capacità programmatoria e gestionale nazionale non in linea con le aspettative dell'UE e non sempre adeguata e, spesso, poco aderente, alle reali esigenze dei territori.

Nonostante i provvedimenti emanati in via d'urgenza dal Governo⁵, finalizzati all'accelerazione delle opere e degli interventi, l'utilizzazione delle risorse UE resta ancora molto lenta e in ritardo rispetto alla fisiologica tempistica.

E' auspicabile, in linea con il parere reso dal Comitato delle regioni UE, lo scorso 3 dicembre⁶, che sia possibile pervenire all'esclusione dal Patto di Stabilità della spesa relativa al cofinanziamento nazionale. Ciò rappresenterebbe un importante ausilio anche per potenziare le strutture amministrative delle Autorità di gestione e di audit, oggi, in molti casi, sottoposte al blocco del "turn-over" e spesso non adeguate, sia sotto il profilo della dotazione organica che delle specifiche professionalità, per lo svolgimento delle indispensabili attività di gestione e di controllo.

Sulla velocità di attuazione dei Programmi comunitari, direttamente connessa alla tipologia degli interventi da essi finanziati, la pluriennale e perdurante congiuntura economica internazionale ha riverberato i propri effetti negativi anche nel nostro Paese, con risultati amplificativi di difficoltà già esistenti correlate a carenza di capacità programmatoria e progettuale, estrema parcellizzazione degli interventi finanziati, elevato tasso di contenzioso sugli appalti e (anche) fenomeni corruttivi.

3. Le vicende del complesso processo di attuazione della Programmazione 2007-2013 dimostrano che l'efficace utilizzo delle risorse della politica di coesione è strettamente collegato ad un effettivo miglioramento della capacità progettuale e delle correlate capacità istituzionali, amministrative e gestionali, a livello centrale e locale.

Si può osservare che il ciclo della Programmazione che caratterizza l'utilizzo dei finanziamenti a carico dei Fondi strutturali è particolarmente complesso e può durare più di dieci anni tenuto conto che i documenti relativi alle chiusure possono essere trasmessi entro quindici mesi dall'effettuazione dei pagamenti (31 dicembre 2015) e pertanto entro il 31 marzo 2017. Questo ampio lasso di tempo, unitamente ai cambiamenti indotti dal ciclo economico, rendono spesso non adeguata l'originaria programmazione e, di conseguenza, per far fronte al mancato utilizzo delle risorse, determinano modifiche anche radicali all'impianto iniziale del Programma con il rischio

⁵ Cfr. dl 21 giugno 2013, n.69, convertito con modificazioni dalla l. n. 98 del 09/08/2013, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia";

⁶ La Seduta Plenaria del Comitato delle Regioni UE ha approvato all'unanimità il parere "Sesto Rapporto sulla coesione della Commissione europea", presentato dal Presidente della Regione Lazio.

di limitare la necessaria selettività e qualità degli interventi e di dilazionare la spesa e con essa i potenziali effetti e i benefici per lo sviluppo e per la crescita del territorio.

Inoltre, l'estrema parcellizzazione delle iniziative programmate, da un lato, impegna risorse non sempre orientate ad una strategica visione di insieme - rivolta alla crescita e allo sviluppo dei territori interessati - e ne rende difficile la gestione e i controlli, dall'altro, incide negativamente sulla qualità degli investimenti che, non idoneamente selezionati e spesso finanziati "a pioggia", difficilmente possono contribuire ad aumentare la crescita e la competitività dei settori imprenditoriali che ne beneficiano.

Con riguardo, poi, agli interventi infrastrutturali, si segnalano difficoltà a livello nazionale di razionalizzare la durata delle OO.PP.⁷ che spesso non riescono a concludersi nel ciclo della Programmazione europea. Ciò può generare progetti non conclusi e/o non operativi, con conseguenti oneri a carico dello Stato membro.

E' evidente che l'accelerazione dei tempi di programmazione e realizzazione, unitamente ad una ponderata selezione qualitativa delle opere stesse, oltre a incidere positivamente sul sistema complessivo degli investimenti, doterebbero il territorio di infrastrutture essenziali per accelerarne la crescita.

Considerazioni per molti versi speculari delle criticità emerse nella programmazione 2007-2013, erano state svolte dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali nella relazione speciale n. 9 del 2011, concernente un controllo coordinato con la Corte dei conti europea relativo alle chiusure della Programmazione 2000-2006 per i fondi del FESR.

Tale relazione, oggetto anche di audizione davanti la 14^a Commissione permanente del Senato della Repubblica (Politiche dell'Unione Europea), aveva messo in luce l'esistenza di rischi correlati alla sana gestione finanziaria individuabili, tra l'altro:

- nell'alto numero di irregolarità e nella conseguente eventuale decertificazione⁸ di rilevanti importi;
- nell'elevato numero di progetti sostituiti con nuovi progetti senza la necessaria adeguata ponderazione;
- nella presenza di un considerevole numero di progetti non completati e/o non operativi che avevano comunque assorbito risorse rilevanti.

⁷ Un recentissimo studio (Novembre 2014) su "I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche" del Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica – UVER (Nucleo Tecnico di valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici) ha evidenziato per la gestione delle OO.PP. un lasso di tempo che per quelle di elevata spesa e complessità arriva fino ai 14 anni e sei mesi, con un tempo per la progettazione che può raggiungere anche i 6 anni.

⁸ Decertificazione: termine con cui si indica la sottrazione delle somme dai relativi pagamenti a carico della rendicontazione comunitaria e, di conseguenza, restanti a totale carico del bilancio nazionale.

Da ciò l'esigenza, sottolineata nella citata relazione speciale, di migliorare la capacità progettuale, sia qualitativa che quantitativa, prodromica agli interventi selezionati, orientandola verso iniziative ad effettivo beneficio della collettività idonee a produrre effetti nel medio e nel lungo termine. Al riguardo, la Sezione richiama l'attenzione delle amministrazioni nazionali e locali sull'opportunità di indirizzare i finanziamenti comunitari e nazionali alla realizzazione di iniziative rilevanti sotto il profilo finanziario e qualificate sotto il profilo dello sviluppo economico. Ciò, tra l'altro, semplificherebbe le attività di gestione e le operazioni di controllo, ridurrebbe al minimo gli aiuti "a pioggia" e favorirebbe un maggior allineamento dei tempi di attuazione nazionali con le esigenze del finanziamento comunitario.

Richiamo va anche fatto alla necessità, soprattutto in alcune realtà territoriali, di ridefinire le attività di governo della programmazione, della gestione e del controllo avvalendosi, a tal fine, di qualificati apporti tecnici.

Con la nuova Programmazione 2014-2020, l'Italia dovrà compiere un ampio sforzo lungo un percorso indirizzato soprattutto ad una rigorosa e selettiva valutazione delle opere, le quali *ab origine* devono essere individuate e progettate per integrarsi nei contesti territoriali ed economici di riferimento, sì da costituire un volano per i settori interessati.

Nel prossimo biennio occorre anche fronteggiare le potenziali difficoltà derivanti per gli apparati amministrativi dalla contemporanea gestione delle due programmazioni: quella 2007-2013 (con pagamenti in accelerazione e le concomitanti non semplici operazioni di chiusure e di rendicontazione) e quella 2014-2020 (con l'avvio della fase di attuazione).

Un ruolo essenziale continua a essere rivestito dall'attività di controllo. Con riguardo alla precedente Programmazione era stata evidenziata l'esigenza di rivedere la cultura e l'approccio dei controlli indirizzandoli non alla verifica di meri adempimenti procedurali, bensì alla valutazione della concreta efficacia della spesa e, quindi, alla finalità degli interventi ad essa sottesi. Al riguardo è auspicabile anche una maggiore semplificazione delle procedure comunitarie, orientata non solo all'*iter* di svolgimento dell'attività amministrativa ma soprattutto alla valutazione dell'idoneità del "risultato" in relazione all'obiettivo programmatico.

Sempre in tema di controlli, in più occasioni, anche in sede internazionale, la Corte ha ribadito la necessità che l'autorità di controllo rimanga un'autorità pubblica, giacchè "l'esternalizzazione" verso il settore privato potrebbe comportare rischi di minore indipendenza e di aumento dei costi. Nel caso in cui l'organo di controllo interno (anche quello di II livello) si avvalga dell'ausilio di soggetti esterni, ad esempio per

l'esecuzione di controlli *in loco*, è opportuno sotto il profilo procedimentale che l'Autorità di audit definisca specifiche linee di indirizzo e direttive per la predeterminazione di metodologie e di criteri oggettivi di controllo e valutazione e che verifichi con continuità la tempistica e la qualità delle attività svolte, evitando eventuali conflitti di interessi, in linea con quanto già richiamato da questa Sezione in precedenti relazioni⁹.

4. Sotto il profilo della semplificazione va segnalata l'indagine che la Corte dei conti ha svolto in forma di audit parallelo, in collegamento con le Istituzioni superiori di controllo di dodici Stati membri dell'UE sulla semplificazione delle procedure relative ai Fondi strutturali.

Tale indagine ha consentito di esaminare l'attività di semplificazione, svolta in Italia da quattordici enti territoriali (capofila la Toscana), relativamente al Fondo Sociale Europeo, in attuazione di diversi regolamenti comunitari. Tale attività ha posto in essere nuove modalità di definizione della spesa (unità di costo standard, importi forfettari, costi indiretti) individuate in base ad una attenta analisi dei costi storici, che è stata resa più agevole dall'elevata uniformità delle iniziative gestite e finanziate dal FSE. A questo riguardo, degna di nota è risultata, in particolare, la metodologia seguita per l'elaborazione delle unità di costo standard (UCS), utili per la definizione dei costi e delle modalità di calcolo delle spese individuate nell'ambito dei due settori della formazione e dell'avviamento al lavoro.

I principali benefici derivanti dall'applicazione delle misure di semplificazione sono stati identificati: nella velocizzazione dei flussi di spesa, nel sensibile alleggerimento degli oneri amministrativi a carico sia dei soggetti gestori sia dei beneficiari; nel minore numero di documenti da produrre, valutare e archiviare, con conseguente maggiore possibilità di accesso alle risorse europee; nella standardizzazione dei costi.

Ulteriori benefici sono rappresentati dalla riduzione dei tempi per la gestione degli interventi e dalla maggiore disponibilità liquida per i beneficiari, dovuta alla misura dell'anticipazione, con un conseguente miglioramento nel raggiungimento degli obiettivi di attuazione finanziaria.

Tra i risultati positivi dell'iniziativa regionale in argomento possono annoverarsi anche la semplificazione dell'attività preordinata alla rendicontazione, la focalizzazione del processo attuativo delle iniziative programmate sul raggiungimento del risultato

⁹ Cfr. Corte dei conti – Sezione affari comunitari e internazionali, deliberazioni n 2/2007, n 1/2009 e n 5/2010, n 9/2011 e n 4/2014

stesso, nonché la riqualificazione dei controlli, svolti non più ex post, ma in itinere, non solo sui documenti ma anche in loco durante lo svolgimento delle attività di gestione, con potenziale riduzione delle frodi, eventualmente rilevabili dalle Autorità di Gestione, Certificazione e Controllo.

5. La Sezione, a conclusione di questa esposizione, ha il dovere di richiamare l'attenzione sulla problematica delle "irregolarità" che inficiano la "buona spesa" e le attività di gestione e di controllo delle iniziative finanziate dai Fondi comunitari. Il tasso di tali irregolarità in Italia, sia sui Fondi strutturali sia nell'ambito della Politica agricola, si attesta, purtroppo, al di sopra del dato europeo.

Relativamente ai Fondi strutturali nel 2013 si è registrato un decremento complessivo degli importi irregolari comunicati all'OLAF dalle Amministrazioni italiane, essenzialmente in ambito FESR, importi sempre comunque ragguardevoli (vedasi tabella allegata). Tale riduzione potrebbe anche ricondursi all'ampio ricorso alle decertificazioni, operato dalle Autorità di gestione, con riguardo al FESR ed al FSE.

Complessivamente per tutti i Fondi comunitari, nel 2013 le comunicazioni di irregolarità ammontano a 170 milioni di euro, di cui 91 milioni (53,5%) correlati a finanziamenti gestiti dalle Regioni e, in particolare, 60 milioni circa (pari al 35% del totale) dalle Regioni meridionali e insulari.

Da sottolineare, nel 2013, l'incremento (confermato nel primo semestre 2014) degli importi irregolari riscontrati nella Politica agricola e soprattutto la constatazione che una percentuale rilevante delle irregolarità denunciate (quasi il 30%) è ascrivibile a sospette frodi.

Tale dato desta particolare allarme. Tra le modalità attuative della frode, è frequente la falsità delle dichiarazioni per mascherare l'assenza di requisiti essenziali, con il rischio che siano finanziate attività a soggetti non legittimati o attività che non verranno mai poste in essere. Tale condotta non solo è strumentale alla potenziale illecita distrazione dei fondi concessi, ma danneggia le finalità specifiche a cui le sovvenzioni sono indirizzate, quali, ad esempio, la riqualificazione professionale dei lavoratori, lo sviluppo delle attività imprenditoriali e lo sviluppo sostenibile della politica agricola, vanificando l'obiettivo di incentivare le occasioni di crescita socio-economica nel settore e nelle Regioni interessati.

Vanno, altresì, considerati gli effetti negativi che le irregolarità e le frodi producono, non solo sul tessuto sociale, ma anche perché condizionano negativamente il rapporto fiduciario fra i cittadini e le Istituzioni sia nazionali che

dell'Unione e, nei casi più gravi, alimentano i flussi dell'economia illegale che trae giovamento dalle carenze gestionali della Pubblica amministrazione.

Come risulta anche dalle comunicazioni inviate dalle Amministrazioni all'OLAF, le risorse dell'UE che continuano ad essere sottratte alle finalità programmate a causa di irregolarità e frodi sono considerevoli. Occorre, inoltre, rilevare che limitate sono le azioni di recupero avviate dalle Amministrazioni per il ristoro dei bilanci UE e nazionale, quest'ultimo particolarmente gravato anche dalle rilevanti somme oggetto di decertificazione.

La Sezione ha attribuito importanza crescente al monitoraggio delle irregolarità e delle frodi, sotto il profilo sia dei dati statistici sia delle prassi comportamentali ed ha costituito una propria banca dati (SIDIF - ConosCO) che, partendo dalle comunicazioni periodiche delle Amministrazioni nazionali all'OLAF (la Sezione ha un accesso diretto, quale osservatore, alla banca dati "Irregularities Management System – IMS"), fornisce elementi conoscitivi su svariati piani (ad esempio con riguardo alle somme da recuperare) consentendo di svolgere un costante controllo sulle azioni poste in essere dalle Amministrazioni per ristorare l'erario nazionale e quello UE.

L'importanza dello scambio di informazioni, anche all'interno delle stesse Amministrazioni, dovrebbe condurre al potenziamento delle banche dati al duplice fine del monitoraggio conoscitivo e della semplificazione degli adempimenti, a beneficio non solo delle Amministrazioni, ma anche di tutti i cittadini, come espressione del principio di trasparenza.

Anche sul fronte della giurisdizione, le Procure e le Sezioni regionali giurisdizionali della Corte dei conti hanno, nell'ultimo quinquennio, fortemente potenziato le proprie attività volte all'eventuale accertamento della responsabilità amministrativa-contabile nei confronti degli amministratori pubblici, creando i presupposti per il recupero all'Erario di somme anche ragguardevoli. I risultati di tali attività hanno infatti incrementato le sentenze di condanna.

In materia di irregolarità la Corte – Sezione affari comunitari ed internazionali, in diverse relazioni di controllo¹⁰ ha sottoposto all'attenzione delle competenti autorità una serie di proposte operative volte a potenziare il contrasto a tali fattispecie, consistenti nel :

- rafforzare le verifiche *in loco* nell'ambito dei controlli di I e II livello,
- intensificare il ricorso ad azioni cautelari,
- prevedere privilegi speciali per i crediti erariali relativi ai Fondi UE,

¹⁰ Cfr. Corte dei conti – Sezione affari comunitari e internazionali, deliberazioni n.2/2007 FESR, n.1/2009 FSE, n.5/2010 e n.3/2013 FEAGA-FEASR, n.9/2011 sulle chiusure della programmazione 2000/2006, n.10/2012 SFOP

- aumentare la diffusione delle informazioni contenute negli elenchi dei soggetti ammessi a beneficiare delle sovvenzioni per evitare doppi finanziamenti,
- creare *black list* dei soggetti autori di dichiarazioni mendaci (vieppiù se reiterate),
- escludere dai finanziamenti attività riconducibili a soggetti che abbiano attuato pratiche fraudolente,
- revocare tempestivamente le sovvenzioni nei casi di sospetta frode,
- escludere le autocertificazioni per i requisiti essenziali, richiedendo, prima dei pagamenti, specifica documentazione probatoria attestante i requisiti richiesti,
- prevedere - nei casi di importi elevati – l'acquisizione di garanzie aggiuntive,
- potenziare il sistema di recupero degli importi irregolarmente corrisposti,
- migliorare le condizioni contrattuali di garanzia,
- favorire la circolarità delle informazioni con maggiore interscambio tra le banche dati.

Nell'ambito delle iniziative attuate in Italia nel corso del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, la Corte dei conti, al fine di pervenire a forme di armonizzazione e raccordo in materia di prevenzione e contrasto alle irregolarità e alle frodi a tutela dell'Erario dell'UE, ha organizzato un seminario a cui hanno partecipato dodici Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) degli Stati membri dell'UE e le Istituzioni europee. In tale occasione, la Corte ha proposto l'istituzione, nell'ambito del Comitato di contatto delle ISC, di un Gruppo di lavoro con l'obiettivo di formulare suggerimenti migliorativi in tema di armonizzazione della disciplina comunitaria nella materia e di realizzare maggiori sinergie tra le ISC nell'azione di prevenzione e di contrasto alle irregolarità e alle frodi. Tale proposta, presentata al Comitato di contatto svoltosi a Lussemburgo il 16 e 17 ottobre 2014, ha poi riscosso ampio consenso ed è stata inserita nell'agenda della prossima riunione del Comitato per una definitiva valutazione.

6. Per fare fronte all' incapacità amministrativa e gestionale che nel corso degli anni ha depotenziato l'impiego e l'efficacia di cospicue risorse comunitarie e nazionali, in particolare nel Mezzogiorno d'Italia, è stata riconosciuta, anche in sede europea, la necessità di potenziare l'azione di presidio nazionale nell'attuazione della Programmazione attraverso un rafforzamento del ruolo di coordinamento, di monitoraggio e gestionale.

A tal fine è stata istituita¹¹ l' "Agenzia per la coesione territoriale". Questo organismo ha, come è noto, il compito di svolgere verifiche e monitoraggi più sistematici sull'utilizzo delle risorse, di fornire maggior sostegno ed assistenza tecnica alle Amministrazioni ed alle Regioni interessate e di assumere, in alcuni casi, poteri sostitutivi.

Relativamente alla Programmazione 2014-2020, nell'elaborare l' "Accordo di Partenariato"¹² con la Commissione europea, le Autorità italiane si sono proposte di superare le criticità emerse nei cicli di Programmazione precedenti, fonti dei notevoli ritardi nell'utilizzo delle risorse approntate dai Fondi strutturali.

Tali criticità sono state individuate:

- nella programmazione inadeguata ,
- nelle diffuse carenze di ordine istituzionale, amministrativo e tecnico,
- nell'assenza di piani settoriali nazionali di riferimento.

A tali criticità l' "Accordo" intende ovviare attraverso, tra l'altro: una programmazione più trasparente e verificabile; un monitoraggio permanente ed un supporto all'attuazione ad opera della citata "Agenzia"; piani settoriali nazionali di riferimento; piani di rafforzamento amministrativo per le Amministrazioni centrali e per le Regioni.

Il pacchetto normativo dell'UE sulla politica di coesione, relativamente alla Programmazione 2014-2020, è sostanzialmente incentrato sulla cultura dei risultati, per cui l'utilizzo dei finanziamenti dei Fondi sarà costantemente monitorato e valutato, in modo da garantire il raggiungimento dei risultati previsti. L'erogazione delle risorse sarà, inoltre, subordinata ad alcuni prerequisiti, destinati a porre in essere le condizioni richieste per massimizzare l'impatto degli investimenti.

La concentrazione tematica in quattro settori chiave (ricerca ed innovazione, piccole e medie imprese, trasporti sostenibili, economia a bassa emissione di carbonio), l'orientamento ai risultati e la condizionalità *ex ante* figurano in primo piano tra i nuovi principi introdotti nei regolamenti comunitari.

In particolare, lo strumento della condizionalità *ex ante*, previsto per il nuovo impianto programmatico, dovrebbe garantire che sussistano le condizioni quadro programmatiche, regolatorie, di pianificazione, di strumentazione operativa, e di capacità amministrativa necessarie ad assicurare l'efficacia degli interventi. Tali specifiche condizionalità devono essere soddisfatte *ex ante* cioè sin dall'inizio della

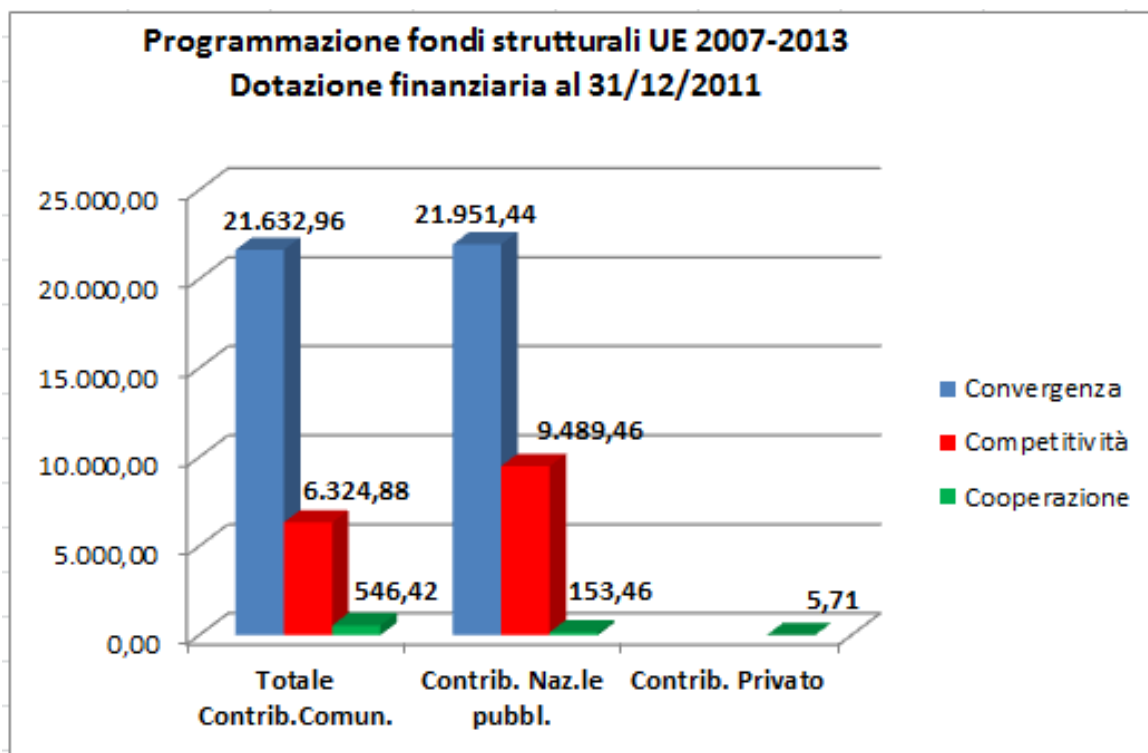
¹¹ Cfr. d.l. n. 101 del 31 agosto 2013, convertito nella legge n. 125 del 30 ottobre 2013

¹² L'accordo di partenariato, concluso il 29 ottobre 2014, è il documento nazionale che individua i fabbisogni di sviluppo e gli obiettivi tematici della programmazione i risultati attesi e le azioni da realizzare con i fondi strutturali.

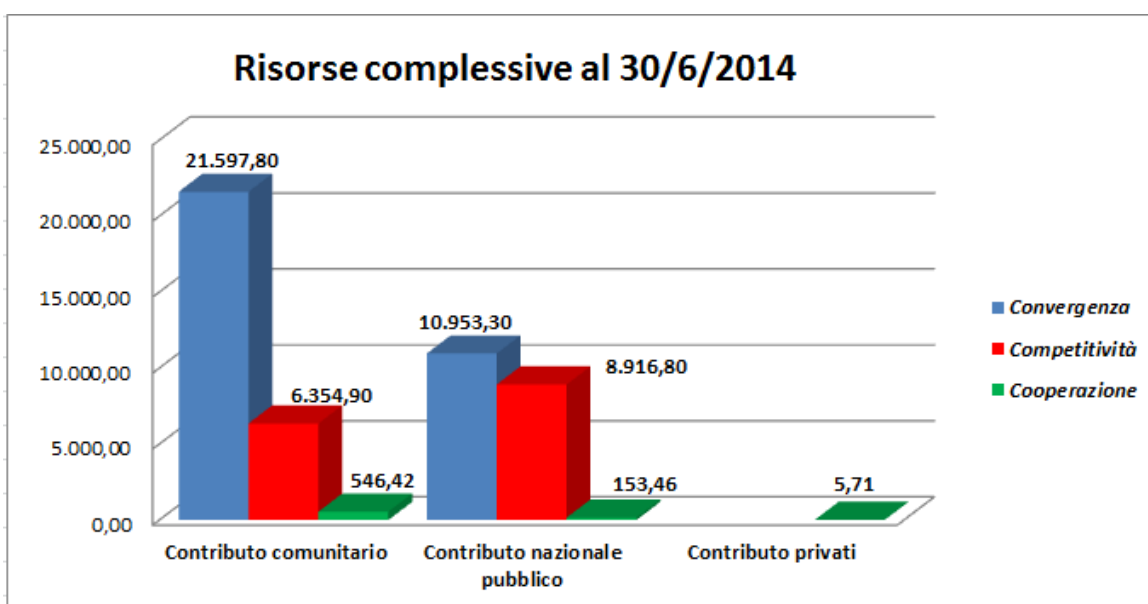
Programmazione e come pre-requisito per la spesa finanziata con le risorse dei Fondi comunitari.

Da tale quadro emerge che, nella predisposizione della Programmazione 2014-2020, sono state riconosciute ed individuate le carenze e le criticità dei precedenti cicli programmatici ed è stata definita, per superarle, l'articolata e complessa metodologia di azione sopra delineata.

La Corte si propone di verificare se, alla prova dei fatti, il nuovo impianto e le conseguenti iniziative adottate dall'Italia dimostreranno la loro validità ed efficacia in termini operativi, consentendo al nostro Paese il pieno, tempestivo e produttivo utilizzo delle risorse comunitarie ad esso assegnate.

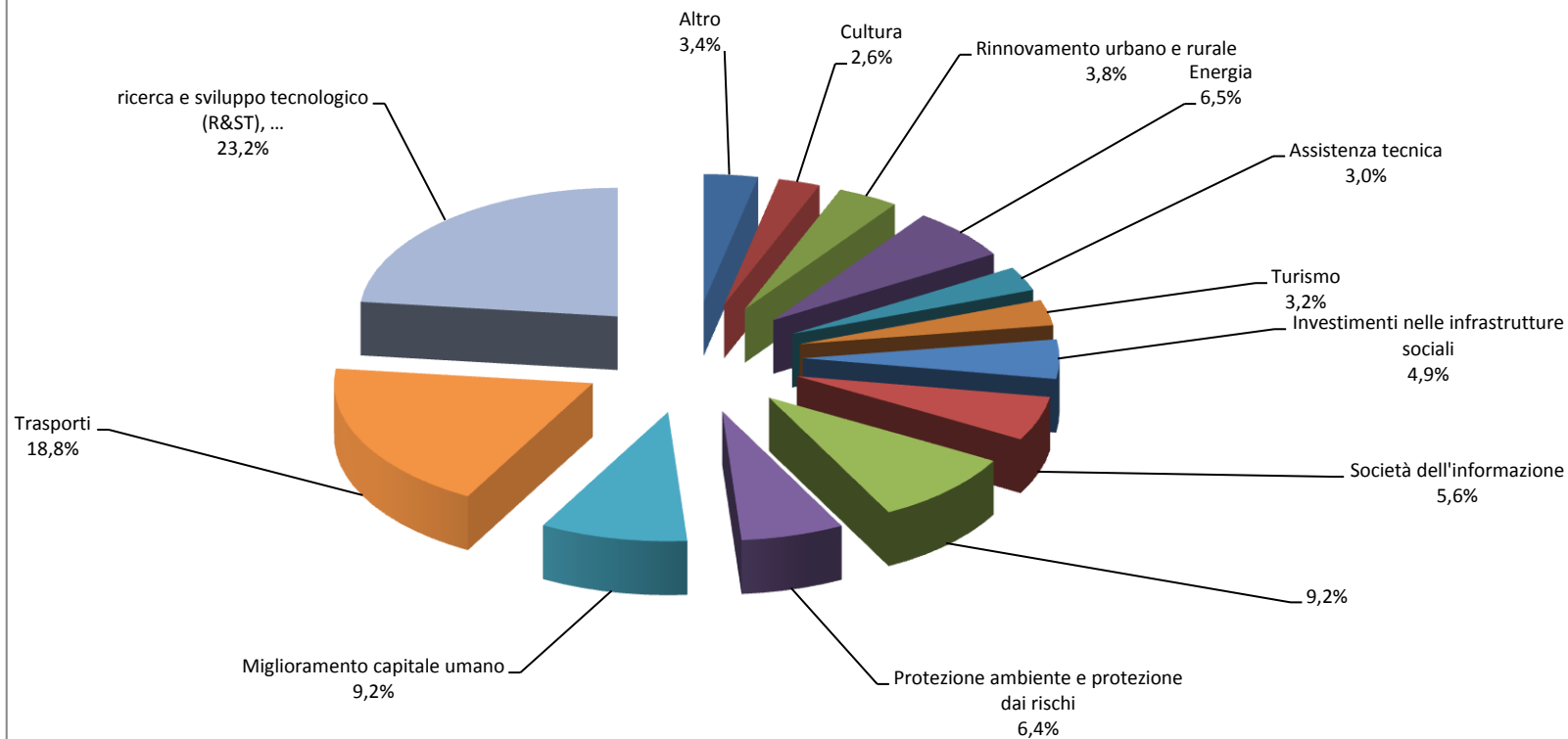


Fonte R.G.S. IGRUE al 31/12/2011



Fonte R.G.S. IGRUE al 30/6/2014

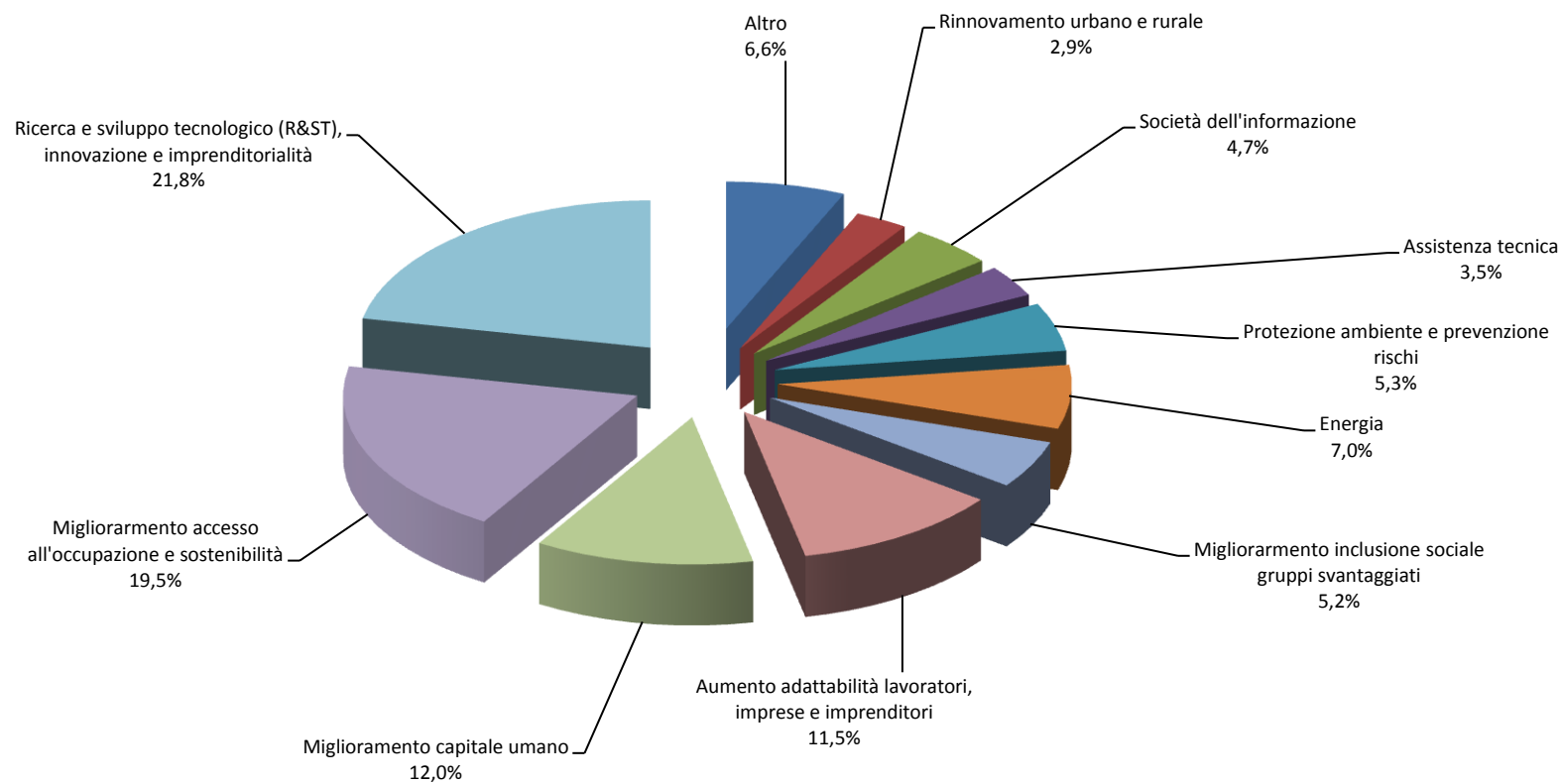
Convergenza 2007-2013 - TEMI PRIORITARI Risorse Programmate



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS- IGRUE al 30.06.2014

Competitività 2007-2013 - TEMI PRIORITARI

Risorse Programmate



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS- IGRUE al 30.06.2014

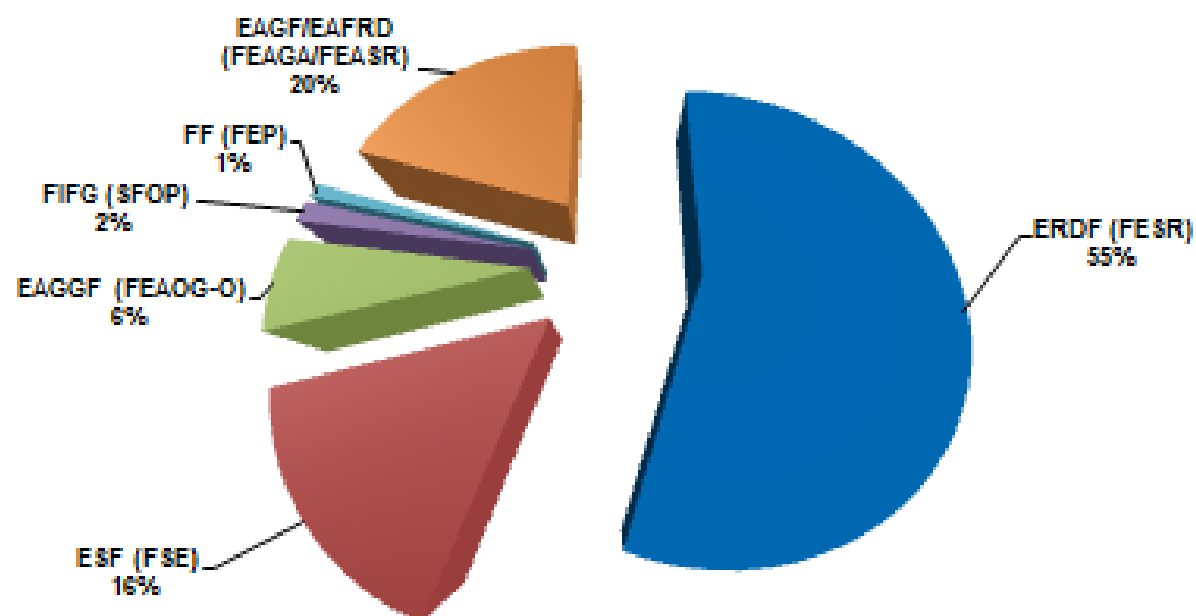
Irregolarità e frodi - Comunicazioni 2003 - I semestre 2014
Spesa irregolare

anno di comunicazione OLAF	PESCA					(euro)		
	FESR	FSE	FEAOG-O	SFOP	FEP	Fondi strutturali	FEAGA-FEASR	Tot. Fondi comunitari
	a	b	c	d	e	f=(a+b+c+d+e)	g	h=(f+g)
2003	5.463.473	8.879.677	1.115.671	2.506.717	-	17.965.538	8.921.778	26.887.316
2004	20.370.891	6.903.720	2.469.275	492.425	-	30.236.311	195.490	30.431.801
2005	22.651.095	20.588.732	1.967.739	1.026.035	-	46.233.601	4.680.274	50.913.875
2006	26.882.447	2.134.033	11.571.464	2.389.981	-	42.977.925	8.160.429	51.138.354
2007	16.689.700	11.252.613	7.927.034	105.681	-	35.975.028	23.903.898	59.878.926
2008	5.975.771	6.408.251	10.620.285	1.373.815	-	24.378.122	35.936.422	60.314.544
2009	12.666.108	6.450.219	22.952.545	-	-	42.068.872	37.575.776	79.644.648
2010	43.833.816	109.022.819	15.282.111	11.238.522	-	179.377.268	26.955.569	206.332.837
2011	240.694.100	25.933.948	2.078.705	55.730	-	268.762.483	21.215.473	289.977.956
2012	205.732.122	2.711.994	4.274.285	908.786	536.375	214.163.562	36.149.012	250.312.574
2013	105.943.788	4.887.724	4.339.717	543.100	13.512.544	129.226.873	40.814.921	170.041.794
2014	17.801.269	356.391	690.592	-	90.227	18.938.479	20.835.683	39.774.162
TOTALI	724.704.580	205.530.121	85.289.423	20.640.792	14.139.146	1.050.304.062	265.344.725	1.315.648.787

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.06.2014

Irregolarità e frodi per Fondi comunitari

comunicazioni OLAF 2003-1 semestre 2014



Spese irregolari
Casi aperti per tutte
le Programmazioni

Fonte: IMS-OLAF a settembre 2014

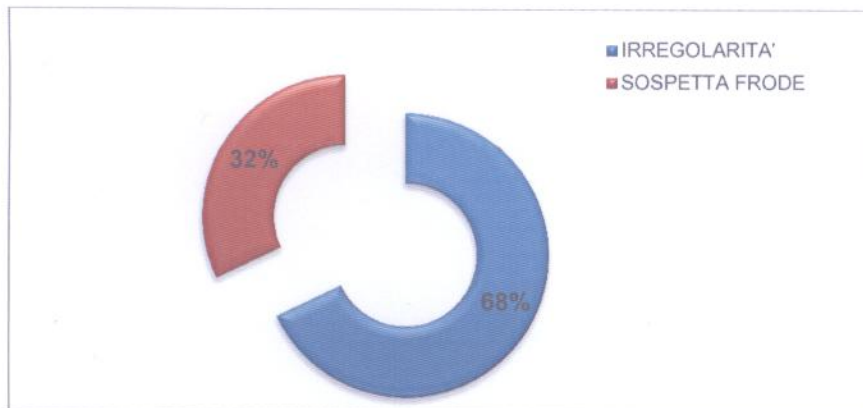
**ANALISI PER FONDO DELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 RIPARTITO PER
"QUALIFICAZIONE" DELLA SEGNALEZIONE, DEI SOLI CASI APERTI a giugno 2014**

Anno di comunicazione 2010 – 1° semestre 2014

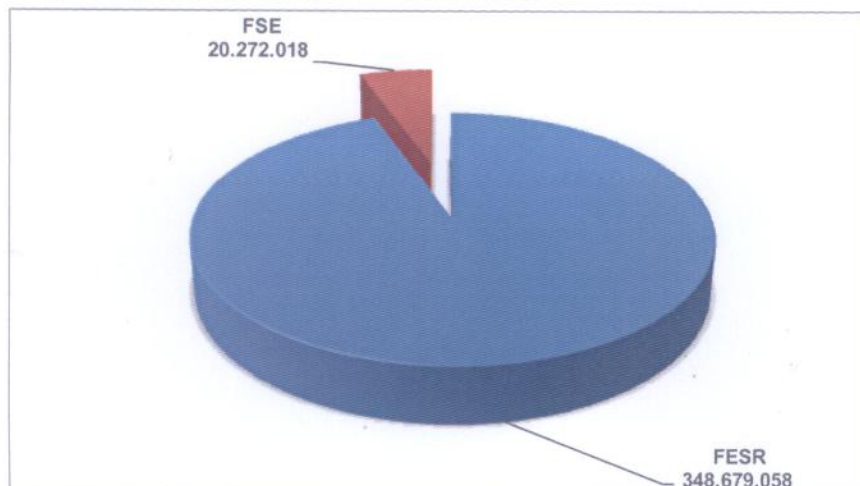
QUALIFICAZIONE	FESR		FSE		TOTALE	
	n.casi aperti	importo spesa irregolare pubblica	n.casi aperti	importo spesa irregolare pubblica	n.casi aperti	importo spesa irregolare pubblica
IRREGOLARITA'	430	232.724.507	38	17.797.487	468	250.521.994
SOSPETTA FRODE	50	115.954.551	12	2.474.531	62	118.429.082
	480	348.679.058	50	20.272.018	530	368.951.076

Fonte: elaborazione dati SIDIF-ConosCo da IMS-OLAF (agosto 2014)

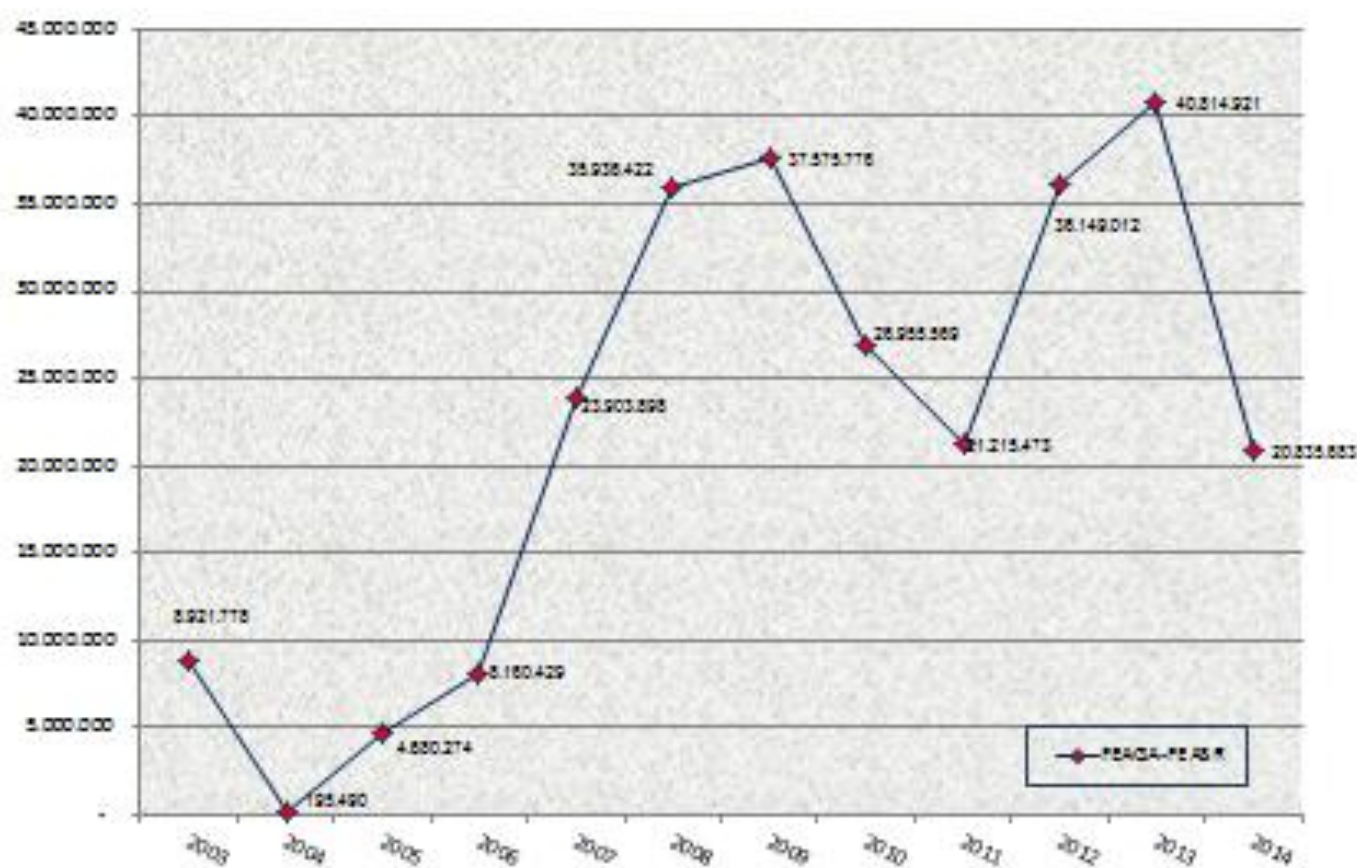
1) GRAFICO SUL TOTALE



2) GRAFICO SUL TOTALE FESR e FSE

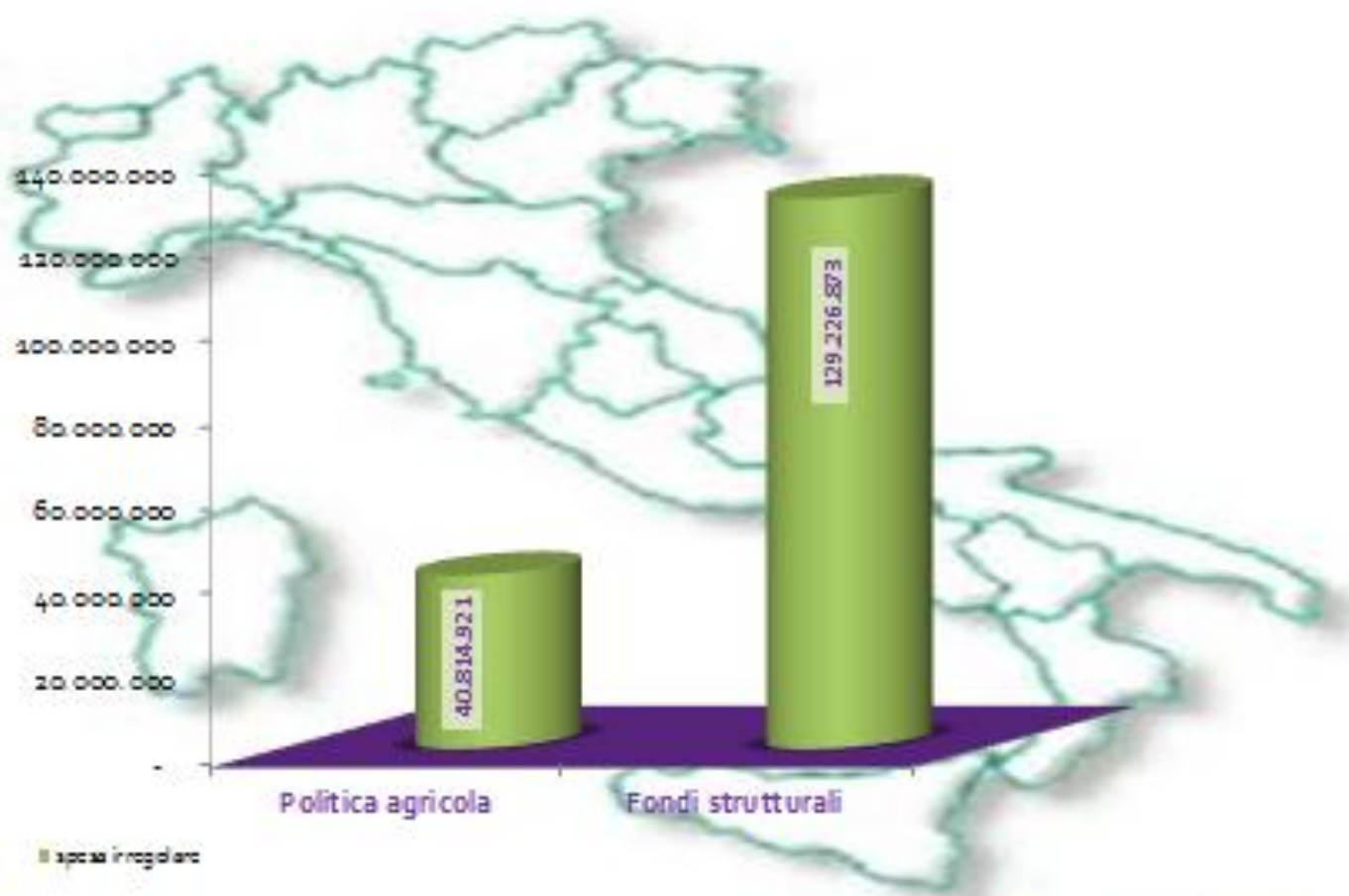


PAC - Irregolarità e frodi – andamento dinamico dei casi aperti spesa irregolare - anno di comunicazione OLAF 2003-2014



Fonte: IMS-OLAF a settembre 2014

Irregolarità e frodi – distribuzione tra PAC e Fondi strutturali anno di comunicazione OLAF 2013



Fonte: IMS-OLAF a settembre 2014

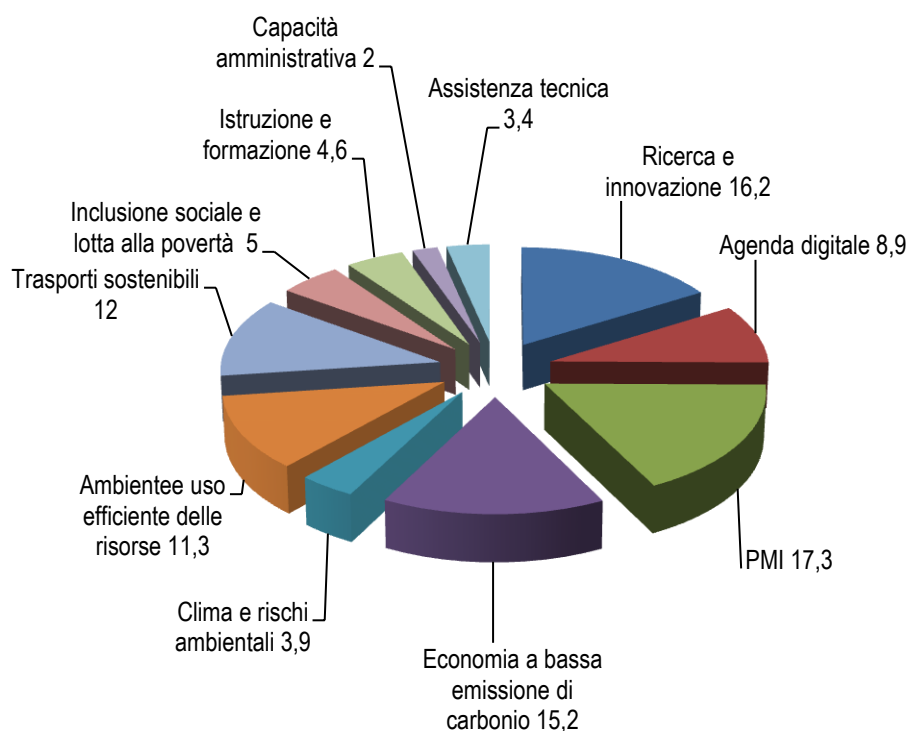
PROGRAMMAZIONE 2014 – 2020

Prospetto 1 – Distribuzione percentuale risorse FESR (20,6 miliardi di euro) per settore

Distribuzione percentuale risorse FESR per settore	%
Ricerca e innovazione	16,2
Agenda digitale	8,9
PMI	17,3
Economia a bassa emissione di carbonio	15,2
Clima e rischi ambientali	3,9
Ambiente e uso efficiente delle risorse	11,3
Trasporti sostenibili	12
Inclusione sociale e lotta alla povertà	5
Istruzione e formazione	4,6
Capacità amministrativa	2
Assistenza tecnica	3,4

Fonte: dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Distribuzione percentuale delle risorse FESR (20,6 miliardi di euro) per settore



**Prospetto 2 – Distribuzione percentuale risorse FSE
(per 10,4 milioni di euro) per settore**

Distribuzione percentuale delle risorse FSE per settore	%
Occupazione	39
Inclusione sociale e lotta alla povertà	21,7
Istruzione e formazione	30,2
Capacità amministrativa	5,7
Assistenza tecnica	3,5

Fonte: dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Distribuzione percentuale delle risorse FSE (10,4 miliardi di euro) per settore

