

**Il ruolo della Corte dei conti: valutazione delle politiche pubbliche per lo sviluppo.
L'influenza dei metodi e delle tecniche di controllo adottate dalla Corte dei conti europea.**

*di Rosario Scalia
Consigliere della Corte dei conti*

Nell'ambito di una certa disciplina che, nel nostro Paese, si insegna – a livello universitario – nelle aule di una Facoltà, quella di scienze politiche, che possiamo qualificare “giovane” in quanto istituita solo da alcuni decenni, risuonano termini e percorsi operativi che noi pensiamo ancorati a solidi concetti, a sperimentazioni ripetute nel tempo, ad accertamenti fondati su un’ampia casistica.

Di quale disciplina parliamo?

Di quella disciplina che ha un nome assai suggestivo: l’analisi delle politiche pubbliche.

Ma alla Facoltà di scienze politiche non si è mai pensato che si potesse (anzi, che si dovesse) insegnare anche un’altra disciplina, senza la quale l’analisi delle politiche pubbliche rimane allo stadio di esercitazione teorica: il nostro richiamo è all’assenza dell’insegnamento della contabilità pubblica, una disciplina che si preoccupa di aprire la mente dei giovani alla comprensione della realtà amministrativa, e all’obbligo morale di dover stare con i piedi piantati a terra.

Non si può amministrare (né, tanto meno, governare) se non si sono appostate nei diversi capitoli (voci di spesa) di cui si occupa il bilancio le risorse

* Intervento all’8° Convegno LAB-PA sul tema “*I fondi europei come volano dello sviluppo – La programmazione 2014-2020: obiettivi e opportunità*”, tenuto presso la Camera dei Deputati – Sala delle Colonne, il 12 giugno 2014.

finanziarie necessarie alla realizzazione di programmi che i destinatari di essi percepiscono - solo allora - come credibili e appropriati.

L'analisi delle politiche pubbliche non vive di astrattezza, né di teoria (che abbiamo recuperato dalla letteratura americana specializzata, ma che è ispirata, in quel Paese, a sano pragmatismo).

Le cose si possono fare se ci sono le risorse (finanziarie, umane, strumentali) che consentono di farle, di realizzarle.

“Fare” inteso come *nec-otium*, come agire contro o per qualcuno o qualcosa (il c.d. “target”, ovvero l’obiettivo).

Elaborare programmi senza risorse non è certo la via giusta per diventare o semplicemente chiamarsi un politico.

Occorre, infatti, fare i conti con una scelta: l'unica che possono fare quanti si occupano di politica. Aumentare le tasse o ridurre le spese.

Tertium non datur: così sinteticamente sentenziavano i latini, nostri antenati.

E’ in questo contesto culturale, deprivato della struttura-base costituita dalla conoscenza dei problemi reali, che assai spesso si intende operare, immaginando (falsamente) che una professionalità vale l'altra.

Invece, un’altra disciplina che si insegna sempre alla Facoltà di scienze politiche – la scienza dell’amministrazione – ci illumina su un aspetto che sfugge a molti: il possedere – tale disciplina – quel *quid* che dà valore all’organizzazione; essa offre, infatti, gli strumenti per capire quale tipo di organizzazione si presenta come la migliore, da applicare al caso concreto tra i diversi modelli di *governance* che l’intelligenza umana ha saputo individuare.

Al cuore di tale disciplina c’è lo studio della scelta degli strumenti che sono da ritenere più utili per risolvere problemi complessi, quei problemi che presentano più di una incognita.

Il significato di una disciplina.

I due modi per declinarla.

ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

**Controllo di
gestione**

**Valutazione
delle politiche
pubbliche**

a cura dell'Istituto “Max Weber”

Scienza dell'amministrazione, nel campo del diritto pubblico; amministrazione di impresa, nel campo dell'economia, *rectius*, della micro-economia. La visione “manageriale” del *res publica* non può (se mai, deve) estrarre il processo decisionale che si dimostra più vantaggioso per la comunità locale, per accrescere il suo benessere, per accrescerne il relativo livello occupazionale.

Scienza dell'amministrazione che lega a sé, sul piano della complementarietà, la visione economica dell'organizzazione (di quella che si caratterizza per essere non-profit) con la visione giuridica, dal momento che ogni azione va svolta all'ombra delle regole; nel rispetto delle regole poste da fonti normative statali e/o regionali.

Che un'azione si possa svolgere senza regole (o con un livello minimo di esse) è una di quelle aspirazioni cui tendono alcune correnti liberiste; forse perché ad esse interessa poco di coniugare gli interessi privati con l'interesse pubblico, ovvero quello della comunità.

Ma, prima o poi, è la comunità a reimpossessarsi – in una democrazia che non ponga al centro della sua esistenza il giusto contemperamento tra il bene individuale e il bene comune – delle leve del potere legislativo per (ri)elaborare le nuove regole del gioco.

Ora, all'analisi delle politiche pubbliche va il merito di costituire un argine all'utilizzo “senza senso”, “senza finalità”, “senza alcun perseguitamento di un risultato valido” delle risorse che la collettività ha ritenuto di affidare alla classe dirigente di un Paese, perché se ne facesse un uso tale da soddisfare le esigenze di giustizia sociale che la comunità stessa esprime.

Da qui la necessità di attrezzarsi culturalmente per cogliere le cose buone che l'Unione europea è capace di prospettarci. Da qui la necessità di cambiare rotta facendo tesoro delle esperienze maturate, correggendo gli errori e modificando i comportamenti. A tale scopo si dimostrano utili le valutazioni

derivanti dagli esiti dei controlli svolti da Istituzioni superiori (la Corte dei conti europea / la Corte dei conti italiana), che hanno riconosciuto, fin dal 2011, di dover collaborare per un fine ultimo: dimostrare che si possono perseguire obiettivi di miglioramento della società nel rispetto del principio di legalità.



I FONDI EUROPEI COME VOLANO DELLO SVILUPPO LA PROGRAMMAZIONE 2014 - 2020: OBIETTIVI E OPPORTUNITÀ'

La Fondazione Lab PA presenta:

8° Convegno 2014

Roma

12 giugno 2014
Camera dei Deputati
Sala delle Colonne
Via Poli 13/19

Per informazioni e partecipazioni
Segreteria generale
fondazione@lab-pa.com
tel +39 06 3230983

Fondazione Lab PA
via degli Scialoja, 3
00196 Roma
www.lab-pa.com R.S.V.P.

E' prevista la presenza delle principali testate giornalistiche e la ripresa televisiva dell'evento

In collaborazione con



Pirola
Pennuto
Zei
& Associati
Studio di consulenza
dirittistica e legale

ITALREVI

LEGALIT
AVVOCATI ASSOCIATI



BT Italia



CON L'ADESIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

con il patrocinio di



09.15 Registrazione dei partecipanti e welcome coffee

09.30 Apertura dei lavori

Cav. Lav. Prof. Giancarlo Elia Valori (Presidente Fondazione Lab PA)

La coesione territoriale

Dott. Graziano Delrio (Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Il Piano strategico nazionale

On. Sandro Gozi (Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Il quadro normativo europeo e nazionale dei fondi UE

Prof. Roberto Mastrianni (Ordinario di Diritto dell'Unione Europea - Università di Napoli)

Fondi UE e rilancio dell'economia: Il ruolo del Ministero dello Sviluppo Economico

Prof. Alfonso Celotto (Capo dell'Ufficio Legislativo – Ministero dello Sviluppo Economico)

Il Mezzogiorno ed i fondi UE

On. Pietro Rende (esperto Meridionalista)

Utilizzo dei fondi UE: pianificazione nazionale, informazione e semplificazione

Dott. Roberto Piccinini (Vice Presidente Fondazione Lab PA)

I principali elementi dell'attività di controllo

Dott. Mario Vella (Responsabile UVER - Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici)

Il ruolo della Corte dei Conti: Valutazione delle Politiche Pubbliche per lo Sviluppo

Dott. Rosario Scalia (Consigliere della Corte dei conti)

Le procedure di monitoraggio e controllo dei progetti

Dott. Carmine Di Nuzzo (Ispettore Generale Capo MEF – Ragioneria Generale dello Stato)

Fondi UE e finanziamenti bancari

Direttore di Primario Istituto Bancario

13,15 Chiusura del Convegno:

On. Avv. Dario Antonizzi (Presidente Comitato Scientifico Fondazione Lab PA)

Il convegno è accreditato dall'Ordine dei Dottori Commercialisti ai fini della formazione continua.

I componenti la Fondazione e i partecipanti alle iniziative non ricevono alcun compenso o rimborso spese.

1. Attrezzarsi per fare una buona valutazione: puntare sulla qualità della programmazione

La valutazione dei programmi comunitari, cioè dei programmi co-finanziati, per un buon terzo, con risorse dell'UE, per fini di sviluppo economico all'insegna di quel principio della sussidiarietà verticale che da principio europeo è diventato nazionale, con il rinnovato tenore dato all'art. 118, comma 1, dalle modifiche introdotte nella nostra Costituzione nel 2001, non può prescindere dalla sussistenza, nel contesto ordinamentale del Paese, che un altro principio sia diventato cultura propria della classe politica: **il principio della programmazione.**

A base della programmazione – che non può che essere figlia naturale della pianificazione, cioè di quello strumento conoscitivo che è capace di fornire alla classe politica la c.d. “visione d’insieme” degli interventi pubblici (cioè di quegli interventi che trovano nelle risorse finanziarie iscritte nei bilanci pubblici la loro fonte di realizzazione) – c’è, ci dovrebbe essere, una classe burocratica capace di fornire una lettura intelligente dei fenomeni sociali.

Il che presuppone che ai vertici delle organizzazioni (delle diverse organizzazioni che presidiano la vita degli altrettanto diversi livelli di governo) si individuino, da parte della classe politica, soggetti capaci di ragionare e di agire (conseguenzialmente).

E che siano capaci di sopportare il peso delle critiche che, oggi, i diversi settori della società civile riversano su di loro, in una logica nuova: quella di dover riconoscere agli azionisti del bilancio pubblico, cioè ai cittadini/alle imprese, il diritto di conoscere quale destinazione sia stata impressa ai tributi/alle tariffe pagati e versati nelle casse dell’Erario.

Se si rifugge da atteggiamenti di condiscendenza della classe burocratica nei confronti della classe politica, che continua – purtroppo – ancora oggi a

spostare su quest'ultima il fardello di responsabilità proprie (e, tra queste, primeggia la non chiara indicazione di direttive), allora si potrebbe pensare a un rapporto fondato su chiarezza di intenti.

Invece, è proprio la qualità della programmazione a essere venuta meno per diversi motivi:

- a) il primo, perché la programmazione richiede la puntuale conoscenza dei bisogni (aderenza alla realtà sociale ed economica);
- b) il secondo, perché la programmazione vincola la classe politica a seguire un percorso e a dare conto se da esso si intenda operare uno scostamento (con conseguente assunzione di responsabilità);
- c) il terzo, perché la programmazione costringe a fare i conti con le risorse disponibili effettivamente nei documenti di bilancio (a valenza temporale, triennale/annuale).

La classe politica nazionale, così come quella regionale non si dimostrano particolarmente attente a (ri)costruire attorno a sé un consenso fondato su opere (fattibili) piuttosto che su parole (al vento) o progetti (faraonici).

Né tanto meno si sono dichiarate disponibili a costruire i documenti di programmazione d'intesa o, meglio, con il supporto delle burocrazie; hanno pensato che gli esiti di questa o di quella ricerca sul campo, curata da "esterni" (o da società esterne), avrebbe potuto essere sufficiente a dare una patente di utilità a tali documenti.

Si è potuto constatare che solo quando la ricerca dei fabbisogni del territorio è stata curata da Istituti di ricerca pubblici, i risultati si sono dimostrati utili allo scopo. Anche in considerazione del fatto che la conoscenza degli utenti, nella loro globalità, ha consentito di estrarre da essi un campione veramente significativo. E tale da influenzare l'elaborazione dei programmi necessari nel migliore dei modi.

La valutazione dei programmi comunitari, cioè co-finanziati, per un buon terzo, con risorse dell'UE, all'insegna di quel principio della sussidiarietà verticale che da principio europeo è diventato nazionale, con il rinnovato tenore dato all'art. 118, comma 1, dalle modifiche alla nostra Costituzione nel 2001, non può prescindere dalla sussistenza, nel contesto ordinamentale del Paese, che un altro principio sia diventato cultura propria della classe politica: **il principio della programmazione.**

A una programmazione seria – cioè costruita secondo tecniche scientificamente adeguate – corrisponde una valutazione degli effetti, generata dalle diverse politiche pubbliche, altrettanto affidabile.

Una programmazione lunga sette anni (quella che va dal 2014 al 2020) è una programmazione che urta con la mentalità nostrana, abituata a tempi di intervento di più corto respiro.

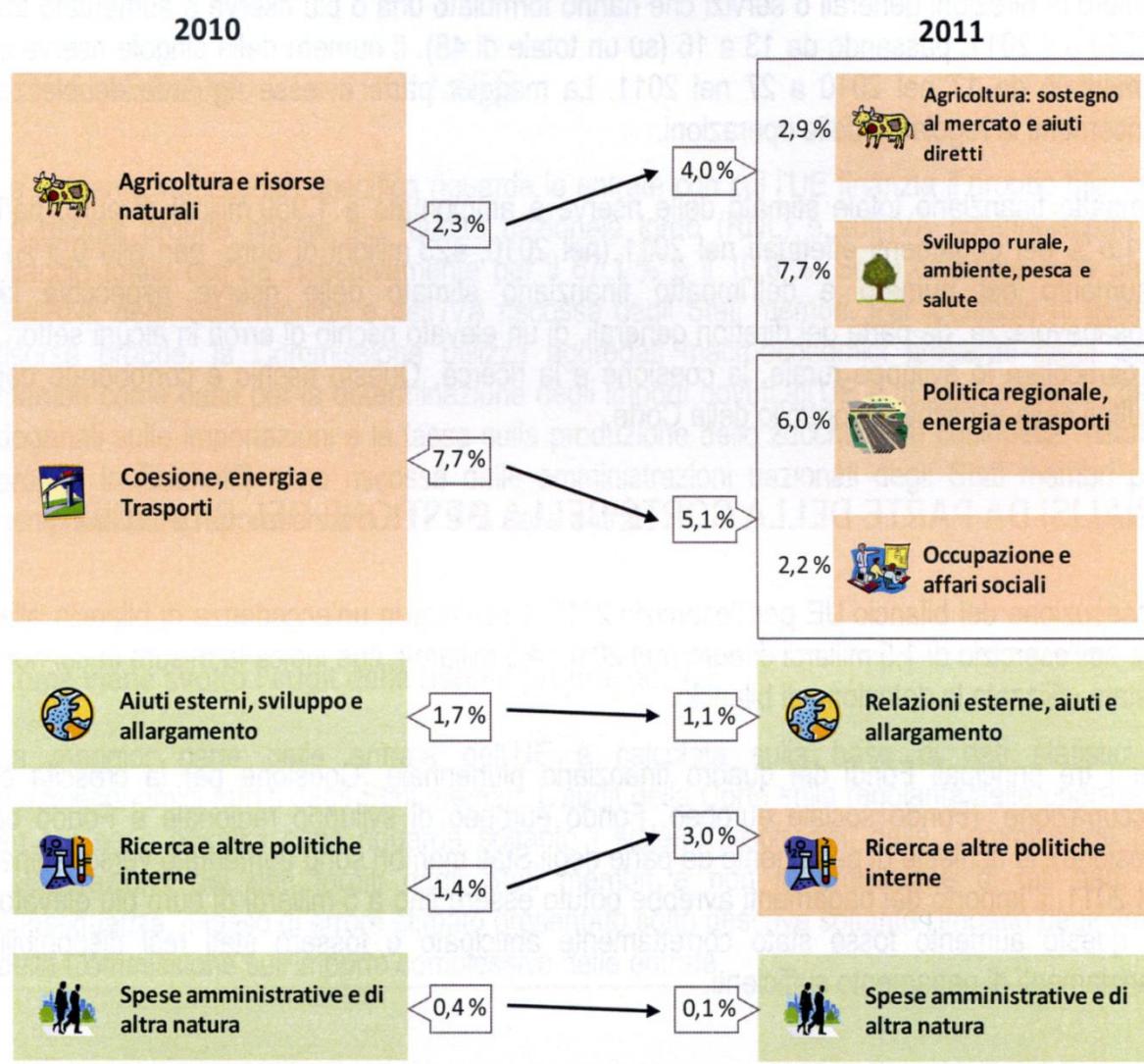
Eppure, sono tempi che possono avere una diversa scansione in quanto il “metodo europeo” per valutare lo stato di esecuzione dei diversi programmi è fondato sulla valutazione permanente, cioè sul metodo del monitoraggio (controllo *“in itinere”*).

In sostanza, se intorno a me cambiano le condizioni di contesto, l’auto-correzione diventa una modalità di recupero di risorse finanziarie che non si sono potute spendere.

Il sospetto che si invochi la semplificazione, da parte degli attori dei diversi programmi, per non rispettare le regole di fonte comunitaria, rimane, comunque, forte.

Ed è un sospetto che diventa certezza quando non si dedichino adeguate risorse finanziarie per insegnare il corretto utilizzo delle risorse comunitarie, che sono pro-quota anche nazionali e regionali.

Confronto tra i tassi di errore più probabile stimati del 2010 e del 2011 per i settori di spesa UE



Nota: per rendere possibile il confronto, per i settori agricoltura e coesione sono indicati per il 2011 dei tassi di errore combinati.

Sullo sfondo si delineano situazioni di anomalia gestionale che nascono dalla ridotta capacità di prendere sul serio il sistema delle regole.

O ancora più grave, si rivela “*ex post*”, attraverso un’analisi di natura valutativa dell’esecuzione data, che molti programmi hanno evidenziato un perseguitamento degli obiettivi in maniera non soddisfacente.

La valutazione seria dei programmi comunitari si può effettuare solo a una certa distanza di tempo (+1, +2, +3 anni dalla data della loro conclusione), dato che se ne deve misurare l’incidenza effettiva sulla condizione sociale ed economica dei fruitori: ciò che interessa sapere ai decisori politici è se il benessere sociale ed economico presenta segni migliorativi.

In questa attività si ritrova impegnata la Corte dei conti a norma dell’art. 100, 2° c., della Costituzione.

A questa tipologia di controllo (nel senso di “*control*”) la classe dirigente politica, meno che mai la classe dirigente delle burocrazie, non sono ancora abituate; anzi, verrebbe da dire che esse non sono ancora eticamente disponibili.

E una sola ragione c’è: esse tendono a separare le loro responsabilità d’azione dalle responsabilità di chi li ha preceduti nella gestione.

In questo atteggiamento “anomalo” (di rincorsa alla deresponsabilizzazione) si riconosce la natura italica di quanti utilizzano risorse pubbliche per il perseguitamento del bene comune.

Così che le regole che presidiano, in base al diritto comunitario, la gestione delle risorse dei Fondi strutturali si presentano – nel contesto ordinamentale nazionale – come “singolari” (differenti) rispetto a quelle che la stessa burocrazia è (anzi, sarebbe) tenuta a rispettare quando è chiamata a gestire risorse rivenienti dai bilanci statali e regionali.

**Gli strumenti della programmazione.
Dalla teoria (legge) alla pratica
(esperienza gestionale).**

Art. 1, c. 2

Legge regionale Lazio 20 novembre 2001, n. 25

Oggetto e finalità.

OMISSIONIS

2. A tal fine, la presente legge disciplina in particolare:
 - a) il raccordo tra la Programmazione economico-sociale e territoriale, generale e settoriale, e la programmazione finanziaria e di bilancio della Regione;
 - b) la programmazione finanziaria e di bilancio regionale nonché l'assegnazione degli obiettivi e delle risorse ai dirigenti;
 - c) la gestione del bilancio regionale;
 - d) la rendicontazione generale regionale;
 - e) il controllo di gestione ed il controllo di regolarità contabile;
 - f) le modalità di approvazione dei bilanci e dei rendiconti delle agenzie regionali degli enti pubblici dipendenti dalla Regione e degli enti privati a partecipazione regionale e le modalità di assegnazione delle risorse agli enti locali.

Fonte: L.R. 20.11.2001, n. 25

Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione.

**Gli strumenti della programmazione.
Dalla teoria (legge) alla pratica
(esperienza gestionale).**

Art. 4

Legge regionale Lazio 20 novembre 2001, n. 25

Obiettivi della programmazione economico sociale e territoriale regionale.

1. La Regione esercita le proprie funzioni legislative ed amministrative con il metodo della programmazione, nel rispetto dei principi fissati dallo Statuto e dall'*articolo 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*.
2. A tal fine la Regione, ai sensi dell'*articolo 3, comma 1, lettera c), della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14*, determina, con il concorso degli enti locali e loro associazioni, gli obiettivi generali e settoriali della programmazione economico sociale e della programmazione territoriale regionale.
3. Sulla base degli obiettivi di cui al comma 2, la Regione ripartisce le risorse destinate al finanziamento degli interventi necessari al perseguitamento degli obiettivi stessi.

Fonte: L.R. 20.11.2001, n. 25

Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione.

**Gli strumenti della programmazione.
Dalla teoria (legge) alla pratica
(esperienza gestionale).**

Art. 5

Legge regionale Lazio 20 novembre 2001, n. 25

Strumenti della programmazione economico-sociale regionale.

1. La programmazione economico-sociale della Regione si realizza attraverso i seguenti strumenti:

- a) il Programma economico-sociale regionale generale (P.E.R.G.), che indica gli obiettivi generali di carattere economico-sociale da conseguire nei vari settori di attività e nei diversi ambiti territoriali;
- b) i piani economico sociali regionali, settoriali ed intersettoriali, che, con riferimento a particolari comparti d'interesse economico e sociale, integrano e precisano il P.E.R.G., in coerenza con gli obiettivi e le linee in esso contenuti, in attuazione di leggi nazionali e regionali o di regolamenti comunitari.

Fonte: L.R. 20.11.2001, n. 25

Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione.

Molto probabilmente la cultura del “controllo” non presenta quella diffusione tra la classe politica che ci si aspetterebbe dai tempi del d.lgs. n. 29 del 1993, voluto da Sabino Cassese a ridosso di un evento mediatico-giudiziario come “Mani pulite”.

Controllo che non si può limitare a fare verifiche sui mandati di pagamento (sana gestione finanziaria), ma che abbisogna della verifica della funzionalità dei controlli interni, che devono essere capaci di prevenire l’errore e, se necessario, di correggerlo.

E’ in questa area dell’amministrazione che si annida il “verme” della corruzione: nella disattivazione subdola dei controlli, nel loro meditato e scientifico depotenziamento.

Trarre insegnamenti nuovi, corretti dal modo e dalle tecniche di controllo utilizzati da altri è cosa buona. Anche per la stessa magistratura contabile quando esercita il “controllo sulla gestione”, che nel lontano 1995 la Corte Costituzionale aveva scrutinato, con la sentenza n. 29, come conforme al nostro ordinamento.

2. Il coinvolgimento della Corte dei conti italiana a tutela delle finanze comunitarie. Da parte della Corte dei conti europea.

Mentre le resistenze al cambiamento dell'operato, che è ricerca della trasparenza più alta possibile nell'uso di risorse pubbliche, sono più o meno tornate agli altari della cronaca giudiziaria più recente, il diritto europeo ha posto dei punti fermi all'azione delle burocrazie europee; e non solo ad esse.

Il diritto europeo ha creato una fonte scritta di diritti in capo al cittadino europeo: lo ha fatto con la “Carta dei diritti fondamentali”, del 7 dicembre 2000 (recepita nell’art. 6 del Trattato di Lisbona), dove si parla del **diritto del singolo cittadino europeo ad avere come interlocutrice una buona amministrazione, ad avere, cioè, una amministrazione responsabile**.

Di esso costituisce elemento integratore un sistema dei controlli che l’art. 317 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea indica realizzabile attraverso la cooperazione degli Stati membri per garantire che “gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria”.

Il progressivo decentramento dei fondi (e dei relativi controlli) verso il livello delle amministrazioni nazionali, e talvolta locali (Regioni), riguarda in particolare le due aree di spesa più rilevanti in termini finanziari: **la politica agricola comune e la politica di coesione**, che assorbono nell’insieme oltre l’83% del bilancio europeo.

Da qualche anno, una nuova prassi, a sfondo collaborativo, si è introdotta nell’ordinamento comunitario.

Infatti, **la Corte dei conti europea rende partecipe le Corti dei conti nazionali dell’attività di valutazione che essa svolge su diversi progetti e interventi**.

Una valutazione che ha ad oggetto la verifica di impatto che l’applicazione di risorse finanziarie (europee, nazionali, regionali) ha sulle

diverse politiche pubbliche; valutazione che dovrebbe sfociare in un giudizio di effettivo perseguito di obiettivi posti: e, tra essi, come prioritario è risultato quello di dover verificare se si sia avuto un aumento del livello di occupazione (qualificato tra gli operatori di risultato utilizzabili).

2.1 *L'attività di valutazione (di lungo termine) risulta completata da valutazioni a breve (anno dopo anno).*

L'attività di valutazione che si propone di verificare la positività o meno delle azioni poste in essere (e, quindi, che possiamo qualificare “di impatto”, perché esercitata a lunga distanza dal momento in cui si è agito) risulta preceduta da valutazioni annuali che la Corte dei conti europea svolge sul Rendiconto dell'Unione.

La Relazione annuale della Corte dei conti europea presenta, quindi, una struttura che risulta ormai consolidata.

In primo luogo, contiene una dichiarazione generale sull'affidabilità dei conti annuali consolidati dell'Unione oltre che la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

In secondo luogo, tale dichiarazione si completa con **valutazioni specifiche** “per ciascuno dei settori principali dell'attività dell'Unione” (cfr. l'art. 287, 1° cpv., TFUE, in fine).

Le valutazioni specifiche riguardano da un lato le entrate, dall'altro le varie politiche settoriali di spesa (corrispondenti queste ultime alle rubriche delle Prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013, che presentano i settori di intervento del bilancio dell'Unione).

La Relazione annuale della Corte dei conti europea presenta, quindi, una struttura che risulta ormai consolidata.

In primo luogo, contiene una dichiarazione generale sull'affidabilità dei conti annuali consolidati dell'Unione oltre che la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

In secondo luogo, tale dichiarazione si completa con **valutazioni specifiche** “per ciascuno dei settori principali dell’attività dell’Unione” (cfr. l’art. 287, 1° cpv., TFUE, in fine).

Dal 2011, il tradizionale capitolo dedicato all'"agricoltura e risorse naturali" è stato per la prima volta suddiviso in due sotto-settori: "sostegno al mercato e aiuti diretti" da un lato, e "sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute" dall'altro.



CORTE DEI CONTI

18 MARZO 2013
AULA DELLE SEZIONI RIUNITE
9,30 – 13,00

**RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA PER L'ESERCIZIO 2011:
UN'OCCASIONE PER ANALIZZARE L'EVOLUZIONE DEI
CONTROLLI SUI FONDI EUROPEI E LA COOPERAZIONE
CON LE ISTITUZIONI SUPERIORI DI CONTROLLO**

Dott. Luigi GIAMPAOLINO Presidente della Corte dei conti

On. Antonio TAJANI Vice Presidente della Commissione europea

Dott. Pietro RUSSO Membro della Corte dei conti europea

Gen. Giovambattista URSO Comandante Nucleo Guardia di Finanza per la repressione delle frodi contro la UE - Dipartimento Politiche Europee

Dott. Guido TAMPIERI Direttore dell' Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura - AGEA

Dott. Giuseppe COGLIANDRO Presidente Sezione di controllo affari comunitari e internazionali: "Le relazioni della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali"

Dott. Giovanni COPPOLA Consigliere Responsabile Ufficio Affari Internazionali: "La nuova Governance europea: il ruolo delle Istituzioni Superiori di controllo"

Il diritto europeo ha creato una fonte scritta di diritti in capo al cittadino europeo: lo ha fatto con la “Carta dei diritti fondamentali”, del 7 dicembre 2000 (recepita dall’art. 6 del Trattato di Lisbona), dove si parla del **diritto del singolo cittadino europeo ad avere come interlocutrice una buona amministrazione, ad avere, cioè, una amministrazione responsabile.**

Di esso costituisce elemento integratore **un sistema dei controlli che l’art. 317 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea** indica realizzabile attraverso la cooperazione degli Stati membri per garantire che “gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria”.

Il progressivo decentramento dei fondi (e dei relativi controlli) verso il livello delle amministrazioni nazionali, e talvolta locali (Regioni), riguarda in particolare le due aree di spesa più rilevanti in termini finanziari: **la politica agricola comune e la politica di coesione**, che assorbono nell'insieme oltre l'83% del bilancio europeo.

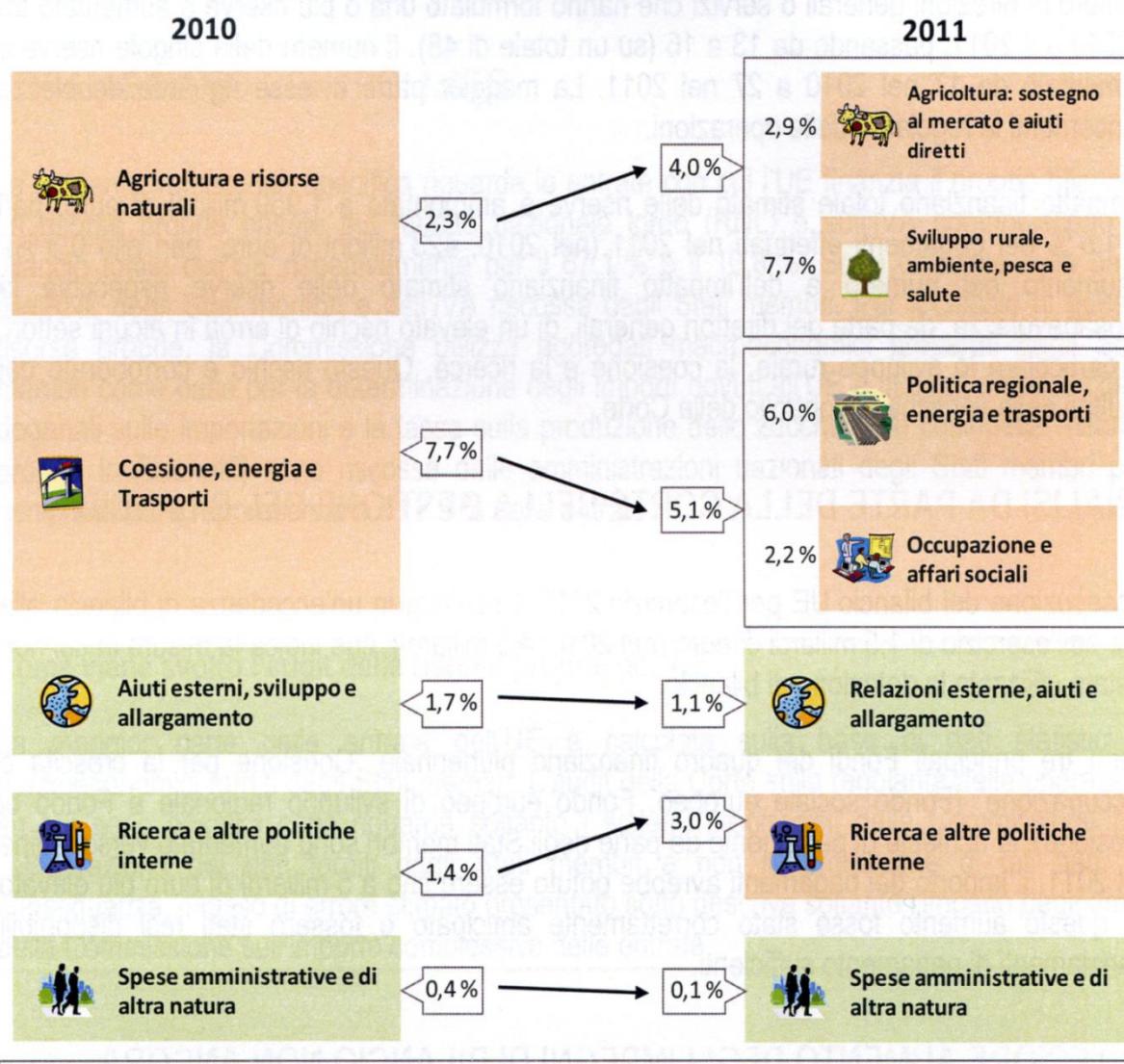
Allo stesso modo, due valutazioni specifiche – quelle sulla "politica regionale, energia e trasporti", e quella su "occupazione e affari sociali" – hanno sostituito la trattazione unica prima riservata alla "politica di coesione" globalmente considerata.

Seguono, poi, le "relazioni esterne, aiuti e allargamento", la "ricerca e altre politiche interne" e le "spese amministrative", mentre del tutto nuovo è il capitolo finale dal titolo "Ottenere risultati dal bilancio dell'Unione", che è stato consacrato alla *performance*¹.

Per esplicita previsione dei Trattati, ogni capitolo è accompagnato dalle risposte della Commissione.

¹ Il capitolo presenta le osservazioni della Corte sulle autovalutazioni della performance da parte della Commissione (contenute nelle relazioni annuali di attività dei Direttori generali, nonché nella relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti, predisposta ai sensi dell'art. 318 TFUE) ed espone una sintesi delle principali tematiche desumibili dalle Relazioni speciali pubblicate dalla Corte nel 2011.

Confronto tra i tassi di errore più probabile stimati del 2010 e del 2011 per i settori di spesa UE



2.2 Il metodo di controllo utilizzato per effettuare le valutazioni specifiche

Le valutazioni specifiche, rese dalla Corte dei conti europea, **si basano su due principali fonti di elementi probatori**.

La prima è rappresentata dalle **verifiche dirette su singole transazioni**, estratte col metodo del campionamento statistico, ciò che consente di stimare il "tasso di errore" più probabile relativo a ciascun settore².

Esso non coincide - è appena il caso di sottolinearlo - con il "tasso di frode", giacché le frodi sono caratterizzate dall'elemento dell'intenzionalità, che esula dall'ambito di investigazione della Corte.

Il tasso di errore indica piuttosto la percentuale di risorse del bilancio dell'Unione che sono state erogate in difformità dalle previsioni della relativa normativa.

Nella Relazione annuale, la Corte dei conti europea fornisce anche il dato relativo alla frequenza dell'errore per ciascun settore, attraverso il quale è possibile stabilire quali siano i settori maggiormente "afflitti" da irregolarità.

La seconda fonte di prova consiste nel valutare la capacità dei sistemi di controllo e supervisione (posti in essere rispettivamente dagli Stati membri e dalla Commissione) **di limitare i rischi di irregolarità**, prevenendo, rilevando e

² Le verifiche dirette sono finalizzate a raccogliere elementi di giudizio sulla conformità delle operazioni alle disposizioni normative o contrattuali applicabili e sull'esattezza degli importi calcolati. Alcuni errori sono **quantificabili**: hanno cioè un impatto finanziario misurabile sul bilancio dell'Unione (ad es. la sovradichiarazione di superfici, oppure la richiesta di rimborso per categorie di spesa non ammissibili al sostegno comunitario); altri errori hanno un impatto **non quantificabile** (ad es. l'assenza di garanzia bancaria, o la mancanza di pubblicità della gara di appalto).

Il tasso di errore è estrapolato a partire dai soli errori quantificabili riscontrati nel campione di operazioni esaminate dalla Corte. Nella relazione viene però indicata anche la frequenza combinata degli errori quantificabili e non quantificabili rilevati nel campione, che serve a fornire un'utile indicazione di quali settori siano caratterizzati da una maggior "propensione all'errore", o, se si vuole, da una più diffusa "tendenza alla trasgressività". Quanto alla valutazione dell'efficacia dei sistemi, occorre ricordare che gli obblighi di controllo posti a carico delle amministrazioni che gestiscono i fondi (cioè le amministrazioni degli Stati membri, nel caso di gestione decentrata) sono molteplici e che si distinguono tradizionalmente controlli di primo livello, svolti direttamente dagli organismi responsabili della gestione, e controlli di secondo livello, che verificano (a campione) il buon funzionamento dei primi. Su entrambi i livelli la Commissione esercita una funzione di supervisione globale, a garanzia del complessivo funzionamento del sistema.

correggendo gli errori, così dal mettere capo, ove necessario, anche al recupero delle risorse di pertinenza del bilancio europeo.

L'affidamento sui sistemi nazionali (e la relativa *accountability*) risulta rafforzato nel nuovo Regolamento finanziario, entrato in vigore da gennaio 2013, che introduce l'obbligo di predisporre certificazioni dell'affidabilità della gestione, redatte da organismi di audit indipendenti, per tutti i programmi della gestione concorrente.

Naturalmente, verifiche dirette e valutazione dei sistemi di controllo sono due "pilastri" che si sostengono reciprocamente: il numero delle transazioni da sottoporre a verifica diretta è determinato in misura inversamente proporzionale all'effettività dei sistemi di controllo e supervisione e, dunque, al grado di assicurazione che essi sono suscettibili di fornire circa la regolarità della gestione (cd. "*assurance model*").

Nel contesto della Relazione annuale, la Corte dei conti europea presenta quindi i risultati delle valutazioni dei sistemi anch'essi per "gruppi di politiche".

Le valutazioni specifiche, rese dalla Corte dei conti europea, si basano su due principali fonti di elementi probatori.

La prima è rappresentata dalle **verifiche dirette su singole transazioni**, estratte col metodo del campionamento statistico, ciò che consente di stimare il "tasso di errore" più probabile relativo a ciascun settore

La seconda fonte di prova consiste nel valutare la capacità dei sistemi di controllo e supervisione (posti in essere rispettivamente dagli Stati membri e dalla Commissione) **di limitare i rischi di irregolarità**, prevenendo, rilevando e correggendo gli errori, così dal mettere capo, ove necessario, anche al recupero delle risorse di pertinenza del bilancio europeo.

L'affidamento sui sistemi nazionali (e la relativa *accountability*) risulta rafforzato nel nuovo Regolamento finanziario, entrato in vigore da gennaio 2013, che introduce l'obbligo di predisporre certificazioni dell'affidabilità della gestione, redatte da organismi di audit indipendenti, per tutti i programmi della gestione concorrente.

Naturalmente, verifiche dirette e valutazione dei sistemi di controllo sono due "pilastri" che si sostengono reciprocamente: il numero delle transazioni da sottoporre a verifica diretta è determinato in misura inversamente proporzionale all'effettività dei sistemi di controllo e supervisione e, dunque, al grado di assicurazione che essi sono suscettibili di fornire circa la regolarità della gestione (cd. "*assurance model*").

Nel contesto della Relazione annuale, la Corte dei conti europea presenta quindi i risultati delle valutazioni dei sistemi anch'essi per "gruppi di politiche".

2.3 La spesa per l'agricoltura: la situazione fotografata dalla Corte dei conti europea.

Da qualche tempo (cioè da poco più di cinque anni) la Relazione annuale della Corte dei conti contiene **due capitoli relativi all'agricoltura**.

Il primo capitolo copre **le azioni di sostegno al mercato e gli aiuti diretti** (azioni finanziate integralmente a valere sul Fondo europeo agricolo di garanzia) per un importo che corrisponde al 34% del bilancio europeo.

A seguito della riforma del 2003, la maggior parte dei pagamenti diretti è versata ai beneficiari sulla base del cd. "regime di pagamento unico"³. Per usufruire degli aiuti, tuttavia, gli agricoltori sono tenuti a rispettare una serie di requisiti di "condizionalità" che riguardano la protezione ambientale, la sanità pubblica, la salute delle piante e il benessere degli animali (criteri di gestione obbligatori) e la conduzione dei terreni agricoli (mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali).

In tal modo il regime associa alla tradizionale finalità di **assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola** anche l'ulteriore obiettivo di **una gestione razionale e sostenibile delle risorse**.

Per quanto riguarda il controllo delle **transazioni**, il tasso di errore stimato dalla Corte dei conti europea per la spesa nel gruppo "sostegno al mercato e aiuti diretti" è del 2,9%. La percentuale di operazioni controllate che è risultata affetta da errore è stata pari al 39%.

Circa tre quarti degli errori quantificabili riguardano la "precisione".

Gran parte di essi è dovuta alla dichiarazione di superfici in eccesso da parte dei beneficiari dei regimi. Non mancano, poi, casi di "errori di ammissibilità", come ad es. pagamenti di aiuti eseguiti a favore di beneficiari

³ Il numero e il valore dei diritti di ciascun agricoltore sono calcolati dalle autorità nazionali secondo uno dei modelli previsti dalla legislazione europea (per l'Italia è stato prescelto il ed. "approccio storico", secondo il quale i pagamenti sono basati su "diritti" corrispondenti ai premi precedentemente versati ai singoli agricoltori nel corso del periodo di riferimento).

per superfici non ammissibili, o premi per capi di bestiame in numero superiore a quello effettivamente detenuto dal richiedente⁴.

La Corte dei conti europea ha riscontrato, inoltre, violazioni degli obblighi di condizionalità in 22 dei 155 pagamenti soggetti a tali obblighi.

Per quanto riguarda invece i **sistemi di controllo** a garanzia della correttezza dei pagamenti, essi poggiano essenzialmente sul Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC), che comprende una base dati informatizzata delle aziende, delle domande di aiuto, delle particelle agricole e dei diritti all'aiuto.

Gli audit condotti dalla Corte dei conti europea hanno avuto ad oggetto la completezza e l'affidabilità delle banche dati, nonché l'adeguatezza delle verifiche amministrative incrociate condotte sulle dichiarazioni emesse dai richiedenti per ottenere i rimborsi.

L'efficacia dei sistemi di controllo risente della registrazione di dati inesatti o incompleti nelle varie banche dati, nonché di una inadeguata gestione amministrativa delle domande da parte degli organismi pagatori.

Molte sono le incertezze circa l'affidabilità e la completezza dei dati registrati nel Sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA).

Anche in Italia, sono stati riscontrati casi in cui appezzamenti di terreno classificati come "pascolo permanente" sono stati registrati nel SIPA come interamente ammissibili, sebbene fossero in parte o del tutto coperti da fitta foresta o presentassero altri fattori di inammissibilità.

La Corte dei conti europea ha osservato, inoltre, che il SIPA non è stato aggiornato con i risultati dei controlli *in loco* eseguiti dagli organismi pagatori (Lombardia).

Una valutazione specifica (contenuta in separato capitolo) è poi dedicata alla spesa per lo **“sviluppo rurale”** (co-finanziata dal Fondo europeo agricolo

⁴ Cfr. la Relazione annuale per il 2011, par. 32.8.

per lo sviluppo rurale), e copre anche **l'ambiente, la pesca e la salute e tutela del consumatore**.

La spesa per lo sviluppo rurale comprende sia misure connesse alla superficie (come i pagamenti agro-ambientali e le indennità compensative agli agricoltori nelle zone che presentano svantaggi naturali), sia misure non legate alla superficie (come l'ammodernamento delle aziende agricole e la predisposizione di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale).

Come già detto, la Corte dei conti europea ha ritenuto che le operazioni di spesa per lo sviluppo rurale siano particolarmente soggette ad errori, e ne stima il tasso più probabile al 7,7%. Anche la frequenza degli errori è elevata: ne è risultato affetto il 57 % delle operazioni controllate.

Anche in Italia sono state riscontrate irregolarità concernenti gli impegni agro-ambientali (Emilia-Romagna).

Sono stati, inoltre, constatati errori relativi ad altre categorie di spesa: **l'ammodernamento delle aziende agricole** (Campania e Emilia-Romagna), **gli interventi forestali** (Basilicata), **gli aiuti nelle zone svantaggiate** (Sardegna).

Inoltre, dati **i bassi tassi di esecuzione di taluni programmi**, è stato paventato il rischio, tanto più elevato quanto più si avvicina la fine del periodo di programmazione (e dunque l'urgenza di assorbire i fondi UE), che vengano dichiarate spese non ammissibili per evitare di procedere a disimpegni automatici.

A tale proposito, la Relazione ha segnalato che, a fine 2011, e cioè a cinque anni dall'inizio della programmazione 2007-2013, l'Italia aveva una percentuale di pagamenti effettivi rispetto a quelli previsti nel piano finanziario pari soltanto al 36,2%⁵.

⁵ Cfr. la Relazione annuale 2011, nota 4 al capitolo 4. Le cose sono migliorate nel 2012, e l'Italia ha potuto evitare il disimpegno automatico di oltre 400 milioni di euro destinati allo sviluppo rurale. Otto regioni erano coinvolte: Liguria, Sardegna, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Sicilia, Campania e Puglia.

L'analisi dei sistemi per lo sviluppo rurale condotta dalla Corte ha mostrato che i controlli amministrativi e *in loco* non sono abbastanza rigorosi da attenuare il rischio che vengano rimborsate spese non ammissibili.

2.4 *La spesa per le politiche di coesione: l'analisi svolta dalla Corte dei conti europea.*

Il secondo ambito d'intervento europeo, per importanza finanziaria, è costituito dalle politiche di coesione, che assorbono, in termini di spese effettuate, il 35% circa del bilancio europeo (per un importo, a consuntivo, di oltre 45 miliardi di euro).

Si tratta - com'è noto - delle politiche volte a sostenere, con azioni di tipo strutturale, lo sviluppo delle regioni economicamente e socialmente meno avanzate, in coerenza con l'ispirazione solidaristica dell'Unione.

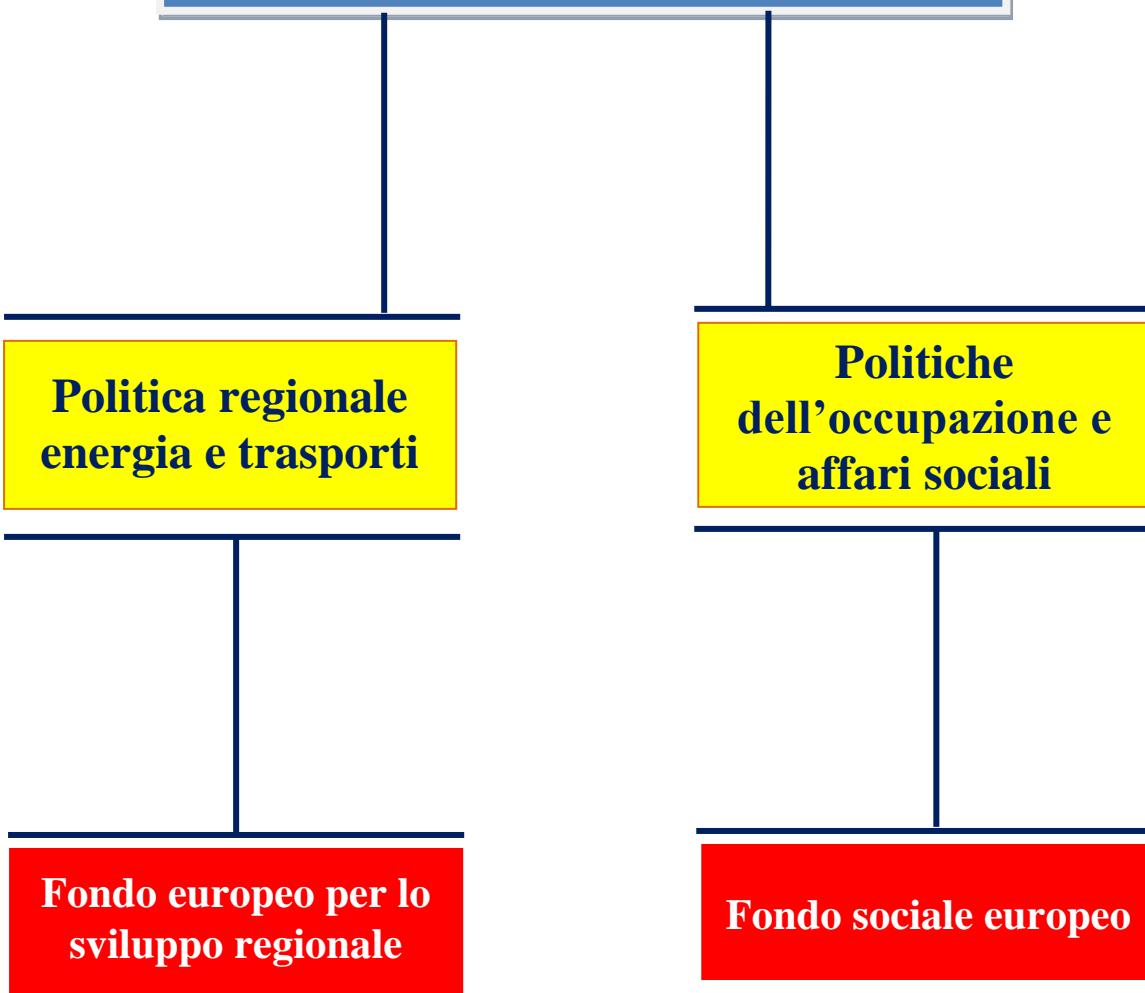
La Relazione annuale analizza separatamente i co-finanziamenti per "**politica regionale, energia e trasporti**" (a valere principalmente sul Fondo europeo di sviluppo regionale) e quelli per "**occupazione e affari sociali**" (a valere sul Fondo sociale europeo).

Tuttavia, per stabilire un utile raffronto con il passato, occorre fare riferimento al tasso di errore cumulato per l'intera area (politica regionale + politica sociale), che passa dal 7,7% rilevato nel 2010 al 5,1% nel 2011⁶, confermando una tendenza a diminuire dovuta anche all'accentuata attenzione, da parte della Commissione, alla propria funzione di supervisione in tale ambito⁷.

⁶ Il tasso di errore stimato per la coesione copre anche i pagamenti che, pur eseguiti nel 2011, sono però relativi a periodi di programmazione precedenti.

⁷ Cfr. il Piano d'azione del 2008 per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali: COM(2008)97.

Politiche di coesione



2.4.1 Il controllo sui co-finanziamenti della politica regionale

Per la **politica regionale**, invece, il tasso di errore stimato dalla Corte resta più elevato, toccando il 6%⁸.

Dei 180 progetti controllati, il 59% è risultato affetto da errori, legati, in gran parte, a **gravi inosservanze delle norme europee e nazionali in materia di appalti pubblici** (un quarto delle operazioni controllate), al mancato rispetto delle condizioni di ammissibilità indicate nei regolamenti o nei Programmi operativi.

In materia di appalti, la Relazione della Corte dei conti europea segnala in particolare il ricorso all'aggiudicazione diretta senza motivo; l'aggiudicazione diretta di lavori aggiuntivi in assenza di caso fortuito; il frazionamento artificiale dei bandi di gara; la modificazione sostanziale della portata dei lavori appaltati.

Oltre la metà di tutti gli errori quantificabili riscontrati dalla Corte è rappresentata dagli errori di ammissibilità.

La casistica è molto varia: si va dall'inosservanza della decisione di approvazione del progetto, alla mancata considerazione dei proventi derivanti dalla dismissione di vecchi macchinari sostituiti; alla doppia contabilizzazione della stessa fattura; all'inclusione di costi appartenenti a tipologie non rimborsabili⁹.

⁸ Le fluttuazioni del tasso di errore accertate di anno in anno sono almeno in parte attribuibili allo stadio più o meno avanzato del ciclo pluriennale di implementazione, essendo il volume dei pagamenti intermedi e finali (che costituiscono la "popolazione" di operazioni oggetto del campionamento della Corte) tanto più elevato quanto più un periodo di programmazione si avvicina alla piena "maturità". Nel 2011, dei pagamenti a favore di progetti FESR e FC, 148 miliardi (di cui 1,4 miliardi di anticipi), riguardano il periodo di programmazione 2007-2013 e 20 il periodo 2000-2006 (RA sul 2011, nota 14 pag. 126). Nel 2010, 32,8 miliardi di euro (di cui 3 miliardi di anticipi), erano riferiti al periodo di programmazione 2007-2013, mentre 4,3 miliardi erano riferiti al periodo 2000-2006 (RA sul 2010, nota 1 a pag. 103). Nel 2009, le cifre erano di 25,4 miliardi di euro (di cui 11,3 miliardi di anticipi) riferiti al periodo 2007-2013 e 8,4 miliardi di euro riferiti al periodo 2000-2006 (RA sul 2009, nota 2 pag. 96).

⁹ Cfr. la Relazione annuale per il 2011, par. 5.36 ss.

Per quanto riguarda l'Italia, la Relazione riferisce in particolare di uno strumento di ingegneria finanziaria destinato a fornire un sostegno alle PMI, che risulta aver erogato finanziamenti anche a imprese di grandi dimensioni, nonostante la decisione nazionale recante approvazione del progetto non lo consentisse.

Più in generale, va segnalato che **gli strumenti di ingegneria finanziaria**¹⁰ sono un settore a rischio di 'parcheggio' dei fondi europei.

Infatti, dal momento che la disciplina considera come spesa rimborsabile qualsiasi pagamento versato a tali strumenti, l'aumento della dotazione finanziaria degli strumenti in questione può venire utilizzato come espediente per "aggirare" la regola del disimpegno automatico¹¹.

I controlli sui programmi italiani hanno effettivamente messo in luce ritardi nell'attivazione degli strumenti finanziati dai fondi¹² (oltre all'emissione di garanzie per spese non ammissibili).

¹⁰ Si tratta di strumenti finanziari innovativi rispetto alle tradizionali sovvenzioni a fondo perduto (prestiti, *equity*, garanzie), che hanno potenzialmente un effetto moltiplicatore, essendo un mezzo per attirare risorse finanziarie aggiuntive dai bilanci nazionali o regionali, o da investitori pubblici o privati. Le somme vengono versate dal bilancio europeo alle autorità di gestione nazionali, e confluiscono in fondi di partecipazione destinati ad operare con meccanismi di rotazione. I contributi dei PO ai vari fondi che attuano gli strumenti di ingegneria finanziaria vengono versati mediante un unico pagamento non appena costituita la struttura giuridica del fondo di partecipazione. Ai sensi della disciplina applicabile, tali pagamenti sono certificabili alla Commissione come spese sostenute (art. 78, co. 6 del Reg. 1083/2006).

¹¹ Nel caso di un SIF italiano (costituito presso il Ministero dello Sviluppo economico come capitale separato nell'ambito del Fondo di garanzia per le PMI e finanziato dal PON Ricerca e competitività 2007-2013), risulta ad esempio che nel mese di dicembre 2009 sono state depositate con urgenza risorse di molto superiori alle effettive esigenze (il fondo non era stato praticamente intaccato, fatta eccezione per l'emissione di un'unica garanzia, peraltro giudicata inammissibile), al fine di certificarle alla Commissione come spesa. È lo stesso Decreto Ministeriale istitutivo del SIF ad indicare che il versamento nel fondo ha in primo luogo finalità di accelerazione della spesa. Il SIF è pertanto considerato come un conto corrente, in cui depositare liquidità in eccesso, per ritirarla in un momento successivo, quando si renda necessaria per finanziare altri interventi. Ancorché ciò sia formalmente consentito dalla regolamentazione in vigore, appare evidente che lo strumento viene piegato al perseguimento di finalità diverse da quelle per le quali è nato.

¹² Nel caso del SIF per la concessione di garanzie alle PMI, di cui alla nota precedente, dopo quasi due anni dalla istituzione non risultava ancora concesso alcun prestito. Inoltre i requisiti normativi per la costituzione del Fondo non erano stati pienamente rispettati. L'unica garanzia prestata dal SIF alla data di svolgimento dell'audit appariva non ammissibile. Presso il Ministero dello Sviluppo economico erano istituiti altri 5 SFI (nell'ambito di 2 PO interregionali 2007-2013: il "Programma energie rinnovabili e risparmio energetico", e il Programma "Attrattori culturali, naturali e turismo"); questi SFI erano tutti inutilizzati all'epoca dell'audit.

Pure preordinati ad evitare le penalizzazioni conseguenti ai ritardi attuativi appaiono i cd. "progetti coerenti" o "retrospettivi"¹³.

Si tratta di progetti già integralmente finanziati con fondi nazionali (e talvolta anche già realizzati), che sono presentati al co-finanziamento comunitario in sostituzione di altri progetti, ritenuti ineleggibili dalla Commissione, oppure stralciati per iniziativa delle autorità nazionali, in difetto di un'immediata cantierabilità degli interventi, o a causa dell'indisponibilità della quota di co-finanziamento nazionale.

Il meccanismo, ammesso dalla disciplina europea, permette di dichiarare spese in misura sufficiente ad assorbire i fondi europei, ed **evita il capestro del disimpegno automatico**.

Tuttavia, esso finisce per esporre il bilancio europeo a ulteriori rischi di irregolarità¹⁴: ciò essenzialmente per la mancanza di un'accurata selezione *ex ante*, volta ad accettare la conformità dei progetti alle norme europee in materia di ammissibilità.

La Corte ha più volte segnalato in passato una particolare "propensione all'errore" nei "progetti coerenti"¹⁵.

Né vi è adeguata garanzia della qualità e dell'impatto atteso dell'intervento, dal momento che **l'individuazione dei progetti coerenti non è basata su procedure competitive di selezione**¹⁶.

¹³ Cfr. la Relazione annuale per il 2011, allegato 6.2 e raccomandazione par. 5.73.

¹⁴ Si è perfino dato il caso di progetti dichiarati "coerenti" dall'autorità di gestione, benché fosse già noto al momento della certificazione che essi non avevano conseguito gli obiettivi della programmazione. E il caso, ad esempio, di un progetto per la costruzione di un impianto di depurazione e di collettamento per la fascia costiera del comune di Pulsano. I lavori, iniziati nel 1998 sono stati ultimati solo parzialmente nel 2003, essendo stata accertata la non conformità dell'impianto alla direttiva comunitaria sulle acque del 22.12.2000 (l'impianto è destinato a scaricare le acque trattate nelle acque sotterranee). L'utilizzo dell'impianto non è stato mai autorizzato.

¹⁵ Cfr. ad es. il par. 6.19 della Relazione annuale per il 2008 e il par. 4.37 b) della Relazione annuale per il 2009.

¹⁶ Nella Relazione speciale n. 4/2012 sugli investimenti dei Fondi strutturali per infrastrutture di trasporto nei porti marittimi, si riportano alcuni esempi di porti italiani realizzati come "progetti coerenti". Tali progetti avrebbero rivelato, alla prova dei fatti, una sostanziale assenza di valore aggiunto rispetto alle finalità perseguitate con i finanziamenti europei. Si segnala in particolare la seconda fase della costruzione del porto commerciale di Augusta, completata nel 2006 e rimasta inutilizzata, in quanto né il previsto terminal per

Più che accrescere il valore aggiunto attraverso l'utilizzo dei fondi europei (perseguendo gli obiettivi della coesione), **il meccanismo funge da sostegno *ex post* per i bilanci degli Stati membri**¹⁷.

Il problema riguarda in modo particolare l'Italia, e per il ricorso massiccio a tale pratica,¹⁸ **e per il fatto che, a fine periodo, residuano rilevanti importi di fondi nazionali**, "liberati" grazie alle sostituzioni, ancora da reimpiegare (ciò che mette in causa il principio di addizionalità e produce un differimento degli effetti attesi in materia di coesione).

2.4.2 I controlli sui co-finanziamenti europei per la politica sociale

Per la **politica sociale**, non solo **il tasso di errore**, ma anche la frequenza degli errori constatati nelle operazioni è **inferiore rispetto a quanto riscontrato per la politica regionale: 40%**.

I tre quarti circa degli errori constatati riguarda il rimborso di spese non ammissibili, incluse quelle per partecipanti non ammissibili a formazioni specifiche, spese per il personale non ammissibili o sovra-dichiarate e contratti aggiudicati in maniera irregolare.

Le medesime problematiche sono riscontrabili per i programmi italiani che sono stati oggetto dei controlli della Corte nel quadro della DAS 2011 (ancorché non esplicitamente indicati nel testo della Relazione): **debolezze della procedura di gara; aggiudicazione irregolare del contratto, richiesta di rimborso di spese non collegate al programma oggetto del controllo (PON**

¹⁷ container né il traffico roll-on roll-off si sono mai materializzati; nonché l'interporto di Bari-2^A fase, solo parzialmente operativo a causa di insufficienti collegamenti con l'hinterland che compromettono il principale obiettivo, che era quello di dar vita ad un hub multi-modale.

¹⁸ Cfr. la Relazione speciale n. 3/2012 su "I fondi strutturali: le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri sono state affrontate con successo dalla Commissione?", par. 88 b).

¹⁸ Si consideri, a titolo di esempio, che per il POR Sicilia su 30 progetti di trasporto ne sono stati sostituiti 18, per un totale di 50 milioni di euro; per la Puglia, risultano 89 progetti coerenti su un totale di 109 progetti di trasporto, per un importo di 217 milioni di euro (corrispondente al 58% della spesa totale per la misura considerata).

"Governance e azioni di sistema" 2007-2013); mancanza di documentazione giustificativa e di contabilità separata idonea a garantire che le spese dichiarate si riferiscano unicamente al progetto controllato, procedura di aggiudicazione erronea; mancato rispetto delle norme che regolano l'accreditamento delle società di formazione¹⁹ (POR Lazio).

Come già rilevato per la politica regionale, anche **per la politica sociale vanno segnalati i problemi di assorbimento dei fondi europei**, tanto che, proprio nel 2011, è stato concordato con la Commissione un apposito piano di riprogrammazione della spesa per la coesione (per importi pari rispettivamente a 2,6 miliardi di euro per il FESR e ad 1 miliardo di euro per il FSE), i cui auspicati effetti di accelerazione si sono effettivamente prodotti nell'arco del 2012, evitando la perdita, per mancato utilizzo, di cospicue risorse europee²⁰.

Il problema dei ritardi attuativi della programmazione 2007-2013 è peraltro, generalizzato e non certo limitato soltanto all'Italia.

La Relazione della Corte dei conti europea segnala con preoccupazione che i due terzi degli impegni di bilancio ancora da liquidare (cioè quelli per i quali non sono stati ancora effettuati pagamenti) riguardano la coesione.

Essi ammontano complessivamente a 136 miliardi di euro e corrispondono a oltre 3 anni di pagamenti ai ritmi di spesa del 2011.

¹⁹ Cfr. la Relazione annuale per il 2011, esempio 40.3.

²⁰ Il Rapporto annuale di attività della DG REGIO per il 2011 dà atto di tali misure: *Italy adopted measures to speed up absorption in March 2011. As a result of these measures, several programmes in Convergence Objective Regions were modified by changing the co-financing rates of their priority axes, modifying the list of major projects and shifting resources between different priorities. The acceleration exercise also led to the transfer of EUR 15 million (ERF EUR 7.5 billion) from one poorly performing programme to one well performing. Some Competitiveness Objective programmes were also concerned by modifications designed to address persisting difficulties and delays.*

Finally, in December 2011, Italy undertook a major reprogramming exercise covering Convergence regions, known as "Action Plan Cohesion", worth EUR 2.6 billion of ERDF allocations (plus ESF EUR 1 billion)". The Plan aims at concentrating resources on 4 strategic priorities designed to relaunch growth and competitiveness in the country: education, employment (ESF) the digital agenda and railway infrastructures (ERDF). The relevant modifications of the programmes concerned will take place in the first part of 2012. The Plan is expected to yield the first results in 2012.

Ciò rappresenta un livello notevolmente più elevato rispetto all'epoca corrispondente del precedente periodo di programmazione.

Ai ritardi della fase di avvio si associano le problematiche connesse all'attuale situazione di crisi economica e finanziaria che ha reso più difficile il reperimento di fondi da destinare alla quota nazionale di co-finanziamento.

3. L'audit sul sistema dei controlli interni: un punto essenziale per dimostrare la regolarità delle gestioni.

Come già in passato, la Corte dei conti europea **ha segnalato numerose carenze dei sistemi di controllo**.

Tali carenze riguardano specialmente l'insufficiente qualità dei controlli svolti dagli Stati membri a livello dei beneficiari finali (che, se ben realizzati, consentirebbero di limitare alla radice il numero degli errori) e l'insoddisfacente operatività delle correzioni finanziarie (che dovrebbero porre tempestivo rimedio alle irregolarità riscontrate).

A tale proposito, la Corte ritiene che oltre il 60% delle operazioni del settore della politica regionale risultino inficate da errori (e per oltre il 76% delle operazioni FSE); ciò deriva dal fatto che non dispongono le autorità nazionali di informazioni sufficienti a rilevare e correggere almeno parte degli errori prima di certificare la spesa alla Commissione²¹.

È stato pure rilevato che spesso gli Stati membri non forniscono informazioni attendibili e complete sulle correzioni finanziarie e sui recuperi di risorse di pertinenza del bilancio europeo.

Permane pertanto l'esigenza di un miglioramento dei dati di fonte nazionale, che consenta di avere un quadro complessivo degli esiti delle azioni a protezione degli interessi finanziari dell'Europa.

I controlli della Corte hanno rivolto particolare attenzione al tema delle autorità di audit, in considerazione dell'accresciuto ruolo e competenze di queste ultime nel periodo di programmazione 2007-2013²².

²¹ Cfr. la Relazione annuale per il 2011, par. 5.42.

²² Le autorità di audit svolgono in effetti un ruolo centrale nel processo di rafforzamento della garanzia di affidabilità, fin dall'inizio della programmazione e dall'organizzazione dei sistemi. Nel corso del periodo di programmazione le autorità di audit presentano ogni anno alla Commissione un parere di audit sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, formulato sulla base di audit svolti sui sistemi stessi e su campioni statistici di operazioni conformemente ad una strategia di audit approvata dalla Commissione.

Sono state controllate in particolare sette autorità di audit. Tra esse, l'autorità di audit Sicilia (su progetti FSE), che è stata classificata come "parzialmente efficace" ²³. Le principali lacune rilevate riguardavano le metodologie per il campionamento delle operazioni da sottoporre ad audit (che non risultavano rappresentative dell'intera popolazione di operazioni) e la conseguente inaffidabilità del calcolo del tasso di errore annuale effettuato dall'autorità di audit.

È questo un rilievo che si ripropone anche per le "chiusure del periodo di programmazione 2000-2006" (sulle quali - ricordo - è stato effettuato proprio nel 2011 un controllo coordinato con la Corte dei conti italiana).

La Corte dei conti europea ha, infatti, riscontrato carenze che compromettono l'attendibilità di alcuni documenti di chiusura.

A tale proposito, la Relazione annuale rileva come, per evitare l'imposizione di rettifiche finanziarie in sede di chiusura, alcune delle regioni sottoposte a controllo (è riportato il caso della Sicilia) abbiano presentato dichiarazioni che contenevano un'ingiustificata riduzione dei tassi di errore finali, dovuta alla indebita sottrazione degli "errori atipici" (il che ha fatto passare il livello di errore alla chiusura della programmazione FESR da un tasso dell' 11% ad un tasso dichiarato dell'1,29% ²⁴).

Inoltre, le dichiarazioni di chiusura contenevano informazioni incomplete e i controlli di secondo livello erano inficiati da una serie di debolezze specifiche (ad es., giudizi di audit in palese contrasto con gli esiti dei controlli compiuti).

²³ Cfr. la Relazione annuale 2011, Allegato 43.2.

²⁴ Cfr. la Relazione annuale 2011, tabella 43.2.

Alla luce di tali riscontri, la Corte ha ritenuto che esista il rischio che le chiusure si basino su documenti inattendibili.

È stato inoltre osservato che il tasso di errore alla chiusura può rimanere elevato anche nel caso che siano state applicate rettifiche finanziarie nel corso della programmazione.

Manca la garanzia, dunque, che i meccanismi di rettifica finanziaria compensino in modo adeguato gli errori.

Neppure risulta dimostrato che i meccanismi di rettifica finanziaria producano miglioramenti durevoli dei sistemi, in grado di evitare il ripetersi degli errori.

Come già in passato, la Corte dei conti europea ha segnalato numerose carenze dei sistemi di controllo.

Tali carenze riguardano specialmente l'insufficiente qualità dei controlli svolti dagli Stati membri a livello dei beneficiari finali (che, se ben realizzati, consentirebbero di limitare alla radice il numero degli errori) e l'insoddisfacente operatività delle correzioni finanziarie (che dovrebbero porre tempestivo rimedio alle irregolarità riscontrate).

A tale proposito, la Corte ritiene che oltre il 60% delle operazioni del settore della politica regionale risultino inficate da errori (e per oltre il 76% delle operazioni FSE); ciò deriva dal fatto che non dispongono le autorità nazionali di informazioni sufficienti a rilevare e correggere almeno parte degli errori prima di certificare la spesa alla Commissione.

È stato pure rilevato che spesso gli Stati membri non forniscono informazioni attendibili e complete sulle correzioni finanziarie e sui recuperi di risorse di pertinenza del bilancio europeo.

Permane pertanto l'esigenza di un miglioramento dei dati di fonte nazionale, che consenta di avere un quadro complessivo degli esiti delle azioni a protezione degli interessi finanziari dell'Europa.

I controlli della Corte hanno rivolto particolare attenzione al tema delle autorità di audit, in considerazione dell'accresciuto ruolo e competenze di queste ultime nel periodo di programmazione 2007-2013.

Sono state controllate in particolare sette autorità di audit. Tra esse, l'autorità di audit Sicilia (su progetti FSE), che è stata classificata come "parzialmente efficace".

Le principali lacune rilevate riguardavano le metodologie per il campionamento delle operazioni da sottoporre ad audit (che non risultavano rappresentative dell'intera popolazione di operazioni) e la conseguente inaffidabilità del calcolo del tasso di errore annuale effettuato dall'autorità di audit.

È questo un rilievo che si ripropone anche per le "chiusure del periodo di programmazione 2000-2006" (sulle quali - ricordo - è stato effettuato proprio nel 2011 un controllo coordinato con la Corte dei conti italiana).

La Corte dei conti europea ha, infatti, riscontrato carenze che compromettono l'attendibilità di alcuni documenti di chiusura.

A tale proposito, la Relazione annuale rileva come, per evitare l'imposizione di rettifiche finanziarie in sede di chiusura, alcune delle regioni sottoposte a controllo (è riportato il caso della Sicilia) abbiano presentato dichiarazioni che contenevano un'ingiustificata riduzione dei tassi di errore finali, dovuta alla indebita sottrazione degli "errori atipici" (il che ha fatto passare il livello di errore alla chiusura della programmazione FESR da un tasso dell' 11% ad un tasso dichiarato dell'1,29%).

4. La qualità della spesa: come si realizza la performance.

Come già accennato, la Relazione della Corte dei conti europea (per il 2011) presenta un capitolo dedicato alla *performance*, che contiene tra l'altro un'analisi delle osservazioni ricorrenti in materia, **estrapolata dalle 16 Relazioni speciali sulla buona gestione finanziaria** (adottate dalla Corte sempre nel 2011).

La Corte si è concentrata in special modo su **tre tematiche**:

- 1. necessità di adeguate analisi dei bisogni;**
- 2. capacità di programmazione e**
- 3. concetto di valore aggiunto europeo.**

Tematiche che si riflettono, peraltro, in vario grado, nei recenti pareri sulle proposte di regolamenti generali relative ai Fondi strutturali ed alla politica agricola comune (rispettivamente, pareri n. 7/2011 e 1/2012).

La Corte dei conti europea ha rilevato in particolare:

- **l'insoddisfacente qualità delle analisi dei bisogni svolte dagli Stati membri preliminarmente alla programmazione**, sebbene esse siano fondamentali per garantire che la spesa sia orientata verso le aree, geografiche o tematiche, che ne hanno più bisogno (cfr. la relazione speciale n. 9/2011 sui progetti di *e-government* finanziati dal FESR; così pure la relazione speciale n. 7/2011 sul sostegno UE al settore agro-ambientale);
- **carenze nella concezione dei programmi** ("non è sufficientemente chiaro cosa si vuole ottenere" - dice la Relazione - evidenziando ad esempio la contraddizione intrinseca del regime di pagamento unico in agricoltura, che pur avendo la finalità di sostenere il reddito individuale, ripartisce però i sussidi tra i singoli agricoltori

essenzialmente in base alla superficie coltivata, e pertanto **continua per una parte cospicua ad essere erogata ad aziende di grandi dimensioni**, come già accadeva in passato sotto il regime precedentemente in vigore);

- le rilevate carenze incidono negativamente sulla capacità di accertare e riferire dei risultati e impatti della spesa e sulla possibilità di dimostrarne il **valore aggiunto europeo**.

Occorre soffermarsi, in particolare, su quest'ultimo concetto - il "valore aggiunto europeo", alla cui enunciazione, in difetto di una definizione normativa, la Corte europea ha contribuito con svariati pronunciamenti²⁵.

Secondo i criteri espressi dalla Corte dei conti europea, esso è riferibile alle materie in cui un approccio sovranazionale consente, a motivo delle dimensioni dell'intervento o degli effetti attesi, di raggiungere, nell'interesse comune, risultati migliori di quelli che potrebbero ottenersi attraverso l'azione isolata dei singoli Stati.

Il valore aggiunto europeo è dunque un elemento cruciale, non solo quale parametro per valutare l'efficacia di un intervento, o per stabilire le priorità di bilancio, ma anche, a monte, quale "criterio di preferenza" per delimitare il perimetro dell'azione europea, giustificando il finanziamento di un programma a carico del bilancio europeo piuttosto che a carico dei bilanci nazionali.

Nella Relazione annuale, la Corte **propone che i benefici aggiuntivi** derivanti, per i cittadini, dagli interventi UE **siano resi evidenti e visibili**; ritiene che la spesa avente effetti transfrontalieri o d'interesse comune si presenti *prima facie* come "miglior candidata" per¹¹ l'azione europea rispetto alla spesa con effetti geograficamente limitati; **suggerisce che una ragionevole concen-**

²⁵ Cfr. tra l'altro il parere della Corte dei conti n. 1/2010 "Migliorare la gestione finanziaria del bilancio dell'Unione europea: rischi e sfide".

trazione delle risorse possa, grazie alla "massa critica" raggiunta, meglio favorire il conseguimento dell'obiettivo perseguito di "aggiungere valore" alla spesa europea ²⁶.

²⁶ Cfr. la Relazione annuale per il 2011, riquadro 10.2.

La Corte si è concentrata in special modo su tre tematiche:

- 4.necessità di adeguate analisi dei bisogni;**
- 5.capacità di programmazione e**
- 6.concetto di valore aggiunto europeo.**

Il valore aggiunto europeo è dunque un elemento cruciale, non solo quale parametro per valutare l'efficacia di un intervento, o per stabilire le priorità di bilancio, ma anche, a monte, quale "criterio di preferenza" per delimitare il perimetro dell'azione europea, giustificando il finanziamento di un programma a carico del bilancio europeo piuttosto che a carico dei bilanci nazionali.

