



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA SARDEGNA

VERIFICA DEI RISULTATI FINANZIARI A CHIUSURA DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA POR 2000-2006. GLI EFFETTI FINANZIARI DELLA MANCATA VALIDAZIONE DEFINITIVA DA PARTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA DELLE RENDICONTAZIONE PRESENTATE

Relatore

Consigliere Maria Paola Marcia



CORTE DEI CONTI

**VERIFICA DEI RISULTATI FINANZIARI A
CHIUSURA DELLA PROGRAMMAZIONE
COMUNITARIA POR 2000-2006. GLI EFFETTI
FINANZIARI DELLA MANCATA VALIDAZIONE
DEFINITIVA DA PARTE DELLA COMMISSIONE
EUROPEA DELLE RENDICONTAZIONE
PRESENTATE**

Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria:

Funzionario Dott. Stefano Deliperi

Impostazione grafica: Sig.ra Daniela Scardigli

Sintesi

- La Sezione ha deliberato tra le attività di controllo da svolgersi nel 2014 (del. 13/2014/INPR) la verifica dei risultati finanziari definitivi quali risultano in chiusura della programmazione comunitaria POR 2000-2006, nonché gli effetti finanziari della mancata validazione definitiva da parte della Commissione europea di alcune delle rendicontazioni di spesa presentate.

Le attività istruttorie sono state improntate al più ampio contraddirittorio e sono analiticamente descritte nella relazione conclusiva.

- Va premesso che la gestione della programmazione con co-finanziamenti comunitari di cui al P.O.R. Sardegna 2000-2006 è stata oggetto di varie indagini di controllo sulla gestione concluse con specifiche deliberazioni da parte dalla Sezione di controllo della Corte dei conti¹ per la Regione autonoma della Sardegna e la materia ha avuto ampia trattazione nell'ambito delle relazioni di parifica del rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna nel corso degli ultimi anni².

Tra le questioni trattate si richiamano in particolare le analisi relative alle seguenti problematiche:

- il quadro organizzativo-burocratico preposto alla gestione/attuazione delle misure POR e le criticità riscontrate;
- il ruolo rivestito dalle Agenzie regionali;
- i dubbi sollevati in relazione all'adeguatezza delle scritture contabili regionali (con riguardo alle carente evidenziazione dei flussi finanziari di provenienza comunitaria e alla loro appostazione in bilancio);

¹ * n. 50/2007 del 15 febbraio 2007, “controllo successivo e monitoraggio sullo stato di attuazione dei fondi strutturali in Sardegna (POR 2000-2006), con rilevazione delle irregolarità”;

* n. 20/07 del 17 aprile 2008, “controllo successivo sullo stato di attuazione dei fondi strutturali in Sardegna (POR 2000-2006) con particolare riguardo al FSE; con rilevazione delle irregolarità”;

* n. 27/2009/PRS del 30 giugno 2009, “aggiornamento dello stato di attuazione dei fondi strutturali in Sardegna (POR 2000-2006), con rilevazione delle irregolarità e delle sospette frodi, delle azioni di rettifica e recupero intrapresi. Verifica delle misure adottate dalle Autorità del POR Sardegna”;

* n. 19/2011/PRS del 28 marzo 2011, “Indagine sulle risultanze finanziarie POR Sardegna 2000-2006 e del Fondo FEOGA e sulle misure di investimento nelle aziende agricole. Rilevazione irregolarità, recuperi ed effetti della decertificazione della spesa irregolare”

² * deliberazione Sez. controllo Corte dei conti per la R.A.S., 21 giugno 2012, n. 56/2012/PARI, parifica rendiconto generale R.A.S. 2011;

* deliberazione Sez. controllo Corte dei conti per la R.A.S., 28 giugno 2013, n. 55/2012/PARI, parifica rendiconto generale R.A.S. 2012;

* deliberazione SS.RR. Corte dei conti per la R.A.S., 4 luglio 2014, n. 1/2014/SSRR/PARI, parifica rendiconto generale R.A.S. 2013

- le difficoltà manifestate in sede attuativa dall'apparato regionale nel dare corso alle procedure “parallele” regionali, statali, comunitarie;
- le carenze di adeguata programmazione iniziale tali da determinare il consistente ricorso ai progetti sponda e coerenti;
- la composizione quantitativa e qualitativa della spesa cosiddetta “irregolare” e le procedure messe in campo per il suo monitoraggio e la sua correzione, nonché quelle per il recupero dei finanziamenti illegittimamente concessi;
- il quadro delle garanzie apprestate a tutela del bilancio comunitario e regionale e tra queste le incongruenze rilevate nell'ambito delle procedure per l'esecuzione delle garanzie fideiussorie;
- l'assenza di notizie e analisi sull'efficacia finale/ricaduta degli interventi e sui risultati conseguiti.
- Il P.O.R. 2000-2006 Sardegna approvato con decisione Commissione europea C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000, è stato modificato più volte fino alla versione definitiva approvata con decisione C (2007) 1991 del 30 aprile 2007, e aveva **previsto un investimento complessivo iniziale di 4.669,367 milioni di euro, dei quali 1.946,229 di co-finanziamento comunitario** così ripartito per fondo³:
 - 1.155,926 milioni di euro per il F.E.S.R. (59,4%);
 - 357,214 milioni di euro per il F.S.E. (18,3%);
 - 406,078 milioni di euro per il F.E.O.G.A. – orientamento (20,9%);
 - 27,011 milioni di euro per lo S.F.O.P. (1,4%);

La strategia del P.O.R. Sardegna era indirizzata a perseguire gli obiettivi prioritari individuati dal Quadro comunitario di sostegno, adottato per le regioni italiane rientranti nell'obiettivo 1⁴, tra i quali il superamento del tasso di crescita medio dell'Unione Europea

³ Art. 3 del P.O.R. Sardegna approvato con decisione Commissione europea C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000.

⁴ Il regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio.

Lo strumento europeo di sostegno straordinario per le regioni rientranti nell'obiettivo 1 è individuato nell'ambito di quanto previsto dal **regolamento del Consiglio n. 1260/99/CE del 21 giugno 1999**, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, che ha provveduto, in primo luogo, a ridefinire gli obiettivi generali (concentrati in tre rispetto ai precedenti sei) del nuovo Quadro comunitario di sostegno (Q.C.S.), individuati nella promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle regioni che presentino ritardi rispetto alla media europea (**obiettivo 1**) nella promozione della riconversione economico-sociale delle aree con difficoltà strutturali (**obiettivo 2**) e nella promozione dell'adeguamento e dell'ammmodernamento delle politiche

(da ottenere entro il quarto anno) ed il perseguimento della coesione economico-sociale delle aree interne dell'Isola, secondo i fondamentali principi della concentrazione (attivazione di un numero limitato e significativo di obiettivi e misure), integrazione (interventi integrati nel territorio interessato), decentramento ed individuazione della responsabilità di attuazione degli interventi programmati, verificabilità dei risultati (azione di monitoraggio raccordata alla valutazione *in itinere*).

Il P.O.R. Sardegna si articolava in sei assi prioritari, corrispondenti ad ampie aree tematiche ed un ulteriore asse per l'assistenza tecnica (VII).

Nel corso degli anni il P.O.R. Sardegna⁵ e il relativo Complemento di programmazione⁶ sono stati revisionati e rimodulati in diverse occasioni, in particolare per risolvere incoerenze tra gli obiettivi del Quadro comunitario di sostegno (Q.C.S.) e quelli dello stesso P.O.R. Le rimodulazioni intervenute **hanno modificato in aumento la quota di partecipazione comunitaria (2.090.362,50 euro).**

Tabella n. 1
P.O.R. Sardegna 2000-2006 – Ripartizione misure e fondi
(in euro) - versione definitiva (2007)

ASSI PRIORITARI	NUMERO MISURE	PARTECIPAZIONE U.E.	COSTO PUBBLICO *	COSTO TOTALE
I - risorse naturali	9	528.082.260,00	528.082.260,00	1.056.164.520,00
II - risorse culturali	4	189.861.686,00	189.861.686,00	379.723.372,00
III - risorse umane	13	358.498.565,00	358.498.565,00	716.997.130,00
IV - sistemi locali di sviluppo	21	600.973.831,50	600.973.831,50	1.201.947.663,00
V - città	3	185.951.000,00	185.951.000,00	371.902.000,00
VI - reti e nodi servizio	4	215.270.000,00	215.270.000,00	430.540.000,00
VII - assistenza tecnica	1	11.725.000,00	11.725.000,00	23.450.000,00
TOTALE	61	2.090.362.342,50	2.090.362.342,50	4.180.724.685,00

Fonte: C.R.P. – Autorità di gestione (nota prot. n. 1311 del 26 febbraio 2015)

* Stato, Regione autonoma della Sardegna

- Nell'ambito del P.O.R. Sardegna 2000-2006 sono stati finanziati **n. 31.006 progetti** mentre quelli **oggetto di rinuncia da parte dei beneficiari ovvero revocati** dalle Autorità POR sono **n. 1.560** (v. Rapporto finale di esecuzione, pag. 11).

e dei sistemi di istruzione, formazione ed occupazione (**obiettivo 3**) nonché dai regolamenti nn. 438/2001 e 2355/2002 recanti le modalità attuative per quanto riguarda – soprattutto – i sistemi di controllo e di gestione dei contributi concessi.

⁵ La prima versione del P.O.R. è stata approvata dalla Commissione europea con decisione C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000, successivamente – in seguito alla riprogrammazione di metà percorso – con decisione C (2004) 5191 del 15 dicembre 2004, poi con decisione C (2005) 4820 dell'1 dicembre 2005, infine con decisione C (2007) 1991 del 30 aprile 2007.

⁶ La prima versione del Complemento di programmazione è stata approvata con deliberazione Giunta regionale n. 47/38 del 21 dicembre 2000, quella attualmente vigente è stata approvata dal Comitato di sorveglianza nella seduta del 21 dicembre 2004 e notificata alla Commissione europea il 2 marzo 2005, ulteriormente modificata con procedura scritta del Comitato di sorveglianza notificata alla Commissione europea il 2 dicembre 2005 e, infine, ancora modificata ed integrata con decisione del Comitato di sorveglianza dell'1 febbraio 2006.

Si deve precisare che per i detti 1.560 progetti non è dato rinvenire l'importo finanziario complessivo interessato.

I Progetti coerenti, le decertificazioni, i tagli finanziari per errori. In corso di attuazione del programma POR il **35,58%** del contributo totale programmato (che era pari a 4,180 miliardi di euro) è stato, inoltre riversato sui cosiddetti *progetti coerenti di I e II fase* per un importo pari a **1.487.830.000,00 euro**, in seguito alla rimodulazione degli interventi intervenuta nel 2008 (con deliberazione n. 36/36 del 12 luglio 2008 la Giunta regionale aveva provveduto all'aggiornamento del relativo quadro).

Inoltre, sul livello di spesa complessiva così come certificata alle Autorità comunitarie dalle Autorità regionali in sede di chiusura del POR, pesa l'incidenza della quota di spesa stralciata per effetto delle *decertificazioni*, la quale interessa sia interventi non tempestivamente programmati, ed inseriti *ex novo* in sede di chiusura del Programma, sia tutte le spese/contributi erogati interessati da irregolarità (di cui si riferisce successivamente).

- **La chiusura finanziaria.** Alla Commissione Europea è stata notificata la versione consolidata del **Rapporto finale di esecuzione (RFE)** del POR Sardegna 2000-2006 da parte dell'Autorità di gestione con nota C.R.P. prot. n. 1681 del 23 febbraio 2012.

Si riportano di seguito i dati finanziari conclusivi come riferiti nel RFE (al 30 giugno 2009) che hanno costituito oggetto di confronto e concertazione con le Autorità Comunitarie per pervenire al successivo quadro finanziario finale.

Tabella n. 2

P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 al 30 giugno 2009 (per fondi)*						
FONDO	COSTO PROGRAMMA TO	COSTO AMMESSO	IMPEGNI	PAGAMENTI	CAPACITÀ IMPEGNI/COST O AMMESSO	CAPACITÀ PAGAMENTI/COS TO AMMESSO
FESR	2.600.980.000	3.426.820.412,98	2.972.693.474,00	2.761.119.189,70	86,7%	C80,6%
FSE	744.428.000	788.862.940,26	706.609.348,16	702.818.644,29	89,6%	89,1%
FEOGA	770.535.914	970.176.044,51	850.343.234,70	820.670.685,70	87,6%	84,6%
SFOP	64.780.771	79.406.550,99	62.186.412,68	46.442.504,23	78,3%	58,5%
TOTALE	4.180.724.685	5.265.265.948,74	4.591.832.469,54	4.331.050.993,92	87,2%	82,3%

*Elaborazione su dati Monitweb, R.F.E., approvazione Comitato di Sorveglianza del 16 giugno 2010. Per "costo ammesso" s'intende l'importo validato dalla Commissione europea.

Quanto ai **pagamenti/erogazioni** ricevuti dalla Regione autonoma della Sardegna da parte della Commissione europea (quota comunitaria) e dello Stato (quota nazionale) risulta il seguente prospetto. I **rimborsi assommano complessivamente a euro 3.346.855.519,82**, ripartiti fra quota comunitaria e quota statale (Fondo di rotazione).

Gli importi sono al netto dei tagli applicati dalla Commissione europea di cui si riferisce più avanti.

Tabella n. 3
Pagamenti ricevuti dalla Regione autonoma della Sardegna

P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 al febbraio 2015 (per fondi)		
FONDO	Rimborsi UE	Rimborsi Stato - Fondo di rotazione
FESR	1.249.105.451,67	874.375.703,87
FSE	336.107.651,43	235.275.560,55
FEOGA	374.999.029,26	262.752.765,54
SFOP	14.239.357,60	non disponibile
TOTALE	1.974.451.489,86	1.372.404.029,96

Fonte: C.R.P. – Autorità di gestione (nota prot. n. 1311 del 26 febbraio 2015)

A seguito del confronto avviato tra l’Autorità di gestione e la Commissione europea ai fini della validazione definitiva degli interventi e dei programmi realizzati (ovvero vertente sul Rapporto Finale di Esecuzione (R.F.E.)) con nota prot. n. ARES(2014)3393525 del 14 ottobre 2014, la Commissione europea (D.G. Politica regionale e urbana) ha avanzato la definitiva proposta di chiusura del programma di interventi rientranti nei finanziamenti dei diversi fondi. Detta proposta è stata accettata dall’Autorità di gestione della Regione Sardegna con nota prot. n. 7528 del 23 ottobre 2014.

Tabella n. 4

P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 – interventi con fondi FESR (chiusura)*						
FONDO	COSTO PROGRAMMATO	CONTRIBUTO UE PROGRAMMATO	SPESE DICHiarate	SPESA AMMISSIBILE	CONTRIBUTO UE AMMESSO	TAGLIO CONTRIBUTO UE
FESR	2.600.980.000,00	1.300.490.000,00	2.761.119.189,88	2.595.358.191,25	1.249.105.451,62	C551.384.548,38

* dati elaborati in base alla proposta di chiusura del programma di interventi rientranti nei finanziamenti FESR, nota Commissione europea (D.G. Politica regionale e urbana) prot. n. ARES(2014)3393525 del 14 ottobre 2014

Tabella n. 5

P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 – interventi con fondi FSE (chiusura)*						
FONDO	COSTO PROGRAMMATO	CONTRIBUTO UE PROGRAMMATO	SPESE DICHiarate	SPESA AMMISSIBILE	CONTRIBUTO UE AMMESSO	TAGLIO CONTRIBUTO UE
FSE	744.428.000,00	336.107.651,43	702.816.644,29	672.215.302,85	336.107.651,43	C5136.106.348,58

* dati elaborati in base alla proposta di chiusura del programma di interventi rientranti nei finanziamenti FSE, nota Commissione europea (D.G. Occupazione) prot. n. ARES(2013)1909614 del 5 giugno 2013

Tabella n. 6

P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 – interventi con fondi FEOGA (chiusura)*						
FONDO	COSTO PROGRAMMATO	CONTRIBUTO UE PROGRAMMATO	SPESE DICHiarate	SPESA AMMISSIBILE	CONTRIBUTO UE AMMESSO	TAGLIO CONTRIBUTO UE
FEOGA	770.535.914,00	385.267.957,00	820.670.685,70	761.614.830,62	374.999.029,26	C510.268.927,70

* dati elaborati in base alla proposta di chiusura del programma di interventi rientranti nei finanziamenti FEOGA, nota Commissione europea (D.G. Agri) prot. n. ARES(2012)1234554 del 18 dicembre 2012

Tabella n. 7

P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 – interventi con fondi SFOP (chiusura)*					
FONDO	COSTO PROGRAMMATO	CONTRIBUTO UE PROGRAMMATO	SPESA DICHIA RATE	CONTRIBUTO UE AMMESSO	TAGLIO CONTRIBUTO UE
SFOP	64.780.771,00	22.933.654,00	17.618.100,05	14.239.357,60	CO 8.694.296,40

Fonte: C.R.P. – Autorità di gestione (nota prot. n. 1311 del 26 febbraio 2015)

Pertanto, in sede di proposta conclusiva da parte della Commissione europea risulta una decurtazione del contributo sul **fondo FESR** pari a euro 51.384.548,38 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 1.249.105.451,62, corrispondenti al 96,04% di quanto programmato. In merito al **fondo FEOGA** si evidenzia un taglio concordato di euro 10.268.927,70 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 374.999.029,26, corrispondenti al 97,33% di quanto programmato. In relazione al **fondo FSE** emergono un taglio concordato pari a euro 36.106.348,58 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 336.107.651,43, corrispondenti al 100,00% di quanto programmato. Con riguardo al **fondo SFOP** si evidenziano una decurtazione del contributo comunitario pari a euro 8.694.296,40 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 14.239.357,60, corrispondenti al 62,08% di quanto programmato.

Concludendo, dal quadro finanziario finale si ricava che sul finanziamento comunitario complessivo previsto ammontante a **2.090.362.342,50 euro** (tabella n. 1) vengono ammesse a rimborso spese rendicontate pari a **1.974.451.489,86 euro** (tabella n. 3), con tagli concordati tra le Autorità POR e quelle regionali pari complessivamente (per tutti i fondi) a **111.999.182,26 euro**.

- **Le irregolarità, le frodi, le decertificazioni e i recuperi nel POR Sardegna 2000-2006 (banca dati SIDIF).** Dal 2013 è attiva la banca dati SIDIF (Sistema Informativo delle Irregolarità e Frodi comunitarie) presso la centrale Sezione Affari comunitari e internazionali della Corte dei conti. Dalla banca dati vengono acquisiti e organicamente elaborati i dati e le informazioni concernenti le “irregolarità” riscontrate nella spesa dei fondi comunitari presso tutti i Soggetti attuatori nazionali.

Da tale banca dati è possibile ricavare un quadro aggiornato degli effetti finanziari relativi ai programmi comunitari che interessano la Sardegna discendenti dalla spesa “irregolare”, quale risulta nella sede comunitaria OLAF (Ufficio europeo per la lotta anti-frodi), al quale sono pervenute le relative dichiarazioni da parte dell’Autorità di gestione del POR Sardegna 2000-2006.

Gli importi concernenti le spese “irregolari” appaiono elevati (complessivamente euro 115.955.016,77).

A tale proposito in relazione si illustrano le possibili fasi procedurali, consentite dalle procedure comunitarie, secondo cui la spesa irregolare può essere portata al recupero da parte dei responsabili di misura, oppure può essere “decertificata” cioè stralciata dal programma di interventi (e quindi esclusa dalla richiesta stessa di rimborso) da parte delle Autorità regionali.

In entrambi i casi residuano alla Sezione gli obblighi di recupero dei finanziamenti/contributi irregolarmente erogati.

Gli importi da recuperare contenuti nella banca dati sono di seguito riportati e va osservato che qualora non recuperati restano a carico del Soggetto gestore del programma comunitario:

* fondo FESR: n. 23 casi, per un importo di spesa irregolare pari a euro 92.181.786,77 e un importo ancora da recuperare di euro 2.875.273,08;

* fondo FSE: n. 18 casi, per un importo di spesa irregolare pari a euro 1.136.436,00 interamente recuperato;

* fondo FEOGA: n. 177 casi, per un importo di spesa irregolare pari a euro 20.682.721,00 interamente recuperato;

* fondo SFOP: n. 2 casi, per un importo di spesa irregolare pari a euro 1.954.073,00 interamente recuperato.

- La presenza di rilevanti dotazioni finanziarie con contribuzioni a valere sul bilancio comunitario costituisce per la Sardegna ormai una consolidata realtà.

L’erogazione dei fondi comunitari ha avuto il costante obiettivo di migliorare il contesto economico-sociale isolano e di colmare le differenze di sviluppo rispetto alle più avanzate regioni europee. Tuttavia, come evidenziato in occasione di precedenti controlli gestionali, non sono mancate carenze programmate e criticità gestionali nel corso dell’attuazione della programmazione comunitaria.

Si consideri, infatti, che l’acquisizione dei finanziamenti europei è condizionata strettamente dal grado di attuazione degli interventi programmati ed avviene, salve le somme a titolo di acconti, solo a seguito dell’ accoglimento della richiesta di pagamento da parte della Commissione europea corredata dalla rendicontazione delle spese, ovvero a titolo di rimborso.

Pertanto il grado di realizzazione dell’entrata comunitaria risulta correlato non solo alla capacità/velocità attuativa degli interventi di spesa, ma anche al successivo superamento del vaglio di regolarità da parte della Commissione europea.

Non può, quindi, che esser sottolineata, allo stato, una valutazione critica concernente la non completa fruizione dei fondi comunitari previsti nel P.O.R. Sardegna 2000-2006, palesata da tagli concordati fra Commissione europea e Soggetto responsabile del programma (Regione autonoma della Sardegna), indice di carenze nel campo della programmazione, della gestione e dell’attuazione.

In proposito, è necessario sottolineare l’onere finanziario - pari complessivamente a euro 111.999.182,26 – che si è determinato a carico della Regione autonoma della Sardegna, per effetto dei tali concordati in sede di chiusura finanziaria del programma.

Si consideri, inoltre che il quadro della spesa “irregolare” non solo ha inciso sulla buona gestione/attuazione complessiva, ma comporta impegnative iniziative di recupero da parte dei competenti dirigenti (titolari dei centri di costo dei finanziamenti già concessi), atteso che nel P.O.R. Sardegna 2000-2006 sono stati riscontrati ben 220 casi di operazioni “irregolari”, per un importo complessivo pari a euro 115.955.016,77.

Inoltre, pur avendo preso visione degli studi trasmessi dall’Adg⁷ prevalentemente contenenti analisi d’impatto economico, non si rinviene un’adeguata analisi dei punti di criticità/debolezza dell’impianto attuativo del programma.

Tali carenze di analisi in ordine al sistema organizzativo/procedimentale apprestato dalla Regione possono riverberarsi sulle successive programmazioni e attuazioni 2007-2013 (tuttora in corso) e 2014-2020 (in fase di definizione) con il rischio di riproporre le criticità ripetutamente evidenziate alla Regione stessa nelle varie sedi di controllo comunitario e nazionale. A tal proposito si richiama la specifica “osservazione generale” da parte della Commissione europea in sede di definizione della programmazione FESR 2014-2020⁸ (dicembre 2014).

⁷ Recentemente (dicembre 2014) è stato svolta per conto della Regione autonoma della Sardegna da parte del R.T.I. Nomisma s.p.a. – Prometeia s.p.a. la “*Valutazione degli effetti di policy alternative, inclusa la Politica di Coesione, sul sistema socio-economico e ambientale della Sardegna*”, una profonda analisi di impatto su alcune delle politiche di coesione sviluppate dall’Amministrazione regionale a partire dal 2000 e comprendenti anche il P.O.R. Sardegna 2000-2006, seppure non in forma specifica ed esaustiva. Sono state, inoltre, effettuate ricerche valutative su alcune tematiche strategiche delle politiche regionali di coesione nell’ambito del **Piano di valutazione della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013** (deliberazione Giunta regionale n. 12/25 del 26 febbraio 2008).

⁸ La Commissione europea ha testualmente osservato: “*Non vi sono insegnamenti generali tratti dai precedenti periodi di programmazione. Al contrario, vi è una tendenza inerziale a riprodurre un’eccessiva frammentazione, che non*

C'è da evidenziare, però, in proposito l'avvenuto svolgimento nella tempistica prevista della valutazione intermedia (art. 42 del regolamento del Consiglio n. 1260/99/CE del 21 giugno 1999) da parte dell'Autorità di gestione – C.R.P. in collaborazione con la Commissione europea e il Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e finanze.

Sopravvivono, infine, alcune perplessità in ordine alle possibilità di risalire compiutamente dalle scritture di bilancio regionale (a preventivo e a consuntivo) agli effetti finanziari determinati dalle operazioni contabili definitive del P.O.R. Sardegna 2000-2006.

In altri termini, le scritture del bilancio regionale dovrebbero consentire l'evidenziazione contabile degli effetti positivi (in sede di entrata) e negativi (per eventuali decurtazioni o penalizzazioni) dell'attuazione degli interventi finanziati (o co-finanziati) da fondi comunitari, se del caso a mezzo di documenti allegati a corredo delle stesse scritture.

Le Autorità regionali hanno formulato deduzioni scritte e orali delle quali si riferisce nel cap. III, paragrafo 1 della presente relazione.

impedirà il verificarsi di problemi già osservati in termini di scarsa attuazione e debolezza della governance. Pertanto, il programma necessita di maggiore concentrazione, di maggiore coordinamento ed unitarietà delle policy settoriali, e di una chiara identificazione dei progetti chiave. Ciò deve altresì consentire all'autorità di gestione di esercitare un'autorità più forte e credibile su tutte le branche dell'amministrazione regionale, e produrre effetti positivi sulla capacità di programmazione e di attuazione". L'osservazione generale è stata accolta dall'Autorità di gestione e dovrà esser tradotta in concreti atti di revisione della programmazione proposta.

PREMESSA

Introduzione - Considerazioni finanziarie generali

La presenza di rilevanti dotazioni finanziarie con contribuzioni a valere sul bilancio comunitario costituisce per la Sardegna ormai una consolidata realtà da circa un trentennio.

Fondi rientranti in una programmazione che ha avuto il costante obiettivo di migliorare il contesto economico-sociale isolano e colmare le differenze con le più avanzate regioni europee. Tuttavia, come evidenziato in occasione di precedenti controlli gestionali⁹, non sono mancate serie carenze programmatiche e gestionali nel corso del tempo che hanno condotto al conseguimento parziale dei risultati previsti dal POR Sardegna.

Si rammenta che, per effetto della strategica importanza economico-sociale riconosciuta all'attuazione della programmazione comunitaria, **gli interventi finanziati con entrate di provenienza comunitaria (e cofinanziati con fondi regionali e/o statali) sono esclusi dall'obbligo del rispetto dei limiti del patto di stabilità interno**, proprio al fine di assicurare un

⁹ La gestione della programmazione con co-finanziamenti comunitari di cui al P.O.R. Sardegna 2000-2006 è stata oggetto di varie indagini di controllo sulla gestione (art. 3, commi 3° e 6°, della legge n. 20/1994 e s.m.i.) svolte dal presente Ufficio istruttore e concluse con specifiche deliberazioni da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna:

* n. 50/2007 del 15 febbraio 2007, “*controllo successivo e monitoraggio sullo stato di attuazione dei fondi strutturali in Sardegna (POR 2000-2006)*”, con rilevazione delle irregolarità” (vds. http://www.corteconti.it/controllo/regioni_enti_locali/gestione_finanziaria/archivio_dal_1999_al_2007/delibera_50_2007_sardegna/);

* n. 20/07 del 17 aprile 2008, “*controllo successivo sullo stato di attuazione dei fondi strutturali in Sardegna (POR 2000-2006) con particolare riguardo al FSE; con rilevazione delle irregolarità*” (vds. http://www.corteconti.it/controllo/regioni_enti_locali/gestione_finanziaria/archivio_dal_2008_al_2010/delibera_20_2008_sardegna/index.html);

* n. 27/2009/PRS del 30 giugno 2009, “*aggiornamento dello stato di attuazione dei fondi strutturali in Sardegna (POR 2000-2006), con rilevazione delle irregolarità e delle sospette frodi, delle azioni di rettifica e recupero intrapresi. Verifica delle misure adottate dalle Autorità del POR Sardegna*” (vds. http://www.corteconti.it/controllo/politiche_comunitarie/irregolarita_frodi/delibera_27_2009_sardegna/);

* n. 19/2011/PRS del 28 marzo 2011, “*Indagine sulle risultanze finanziarie POR Sardegna 2000-2006 e del Fondo FEOGA e sulle misure di investimento nelle aziende agricole. Rilevazione irregolarità, recuperi ed effetti della decertificazione della spesa irregolare*” (vds. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sardegna/2011/delibera_19_2011_e_allegato.pdf).

La materia ha avuto ampia trattazione nell'ambito delle relazioni di parifica del rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna (art. 10 del D.P.R. n. 21/1978 e s.m.i.) nel corso degli ultimi anni:

* deliberazione Sez. controllo Corte dei conti per la R.A.S., 21 giugno 2012, n. 56/2012/PARI, parifica rendiconto generale R.A.S. 2011 (vds. <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessible/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=3637-21/06/2012-SRCSAR>);

* deliberazione Sez. controllo Corte dei conti per la R.A.S., 28 giugno 2013, n. 55/2012/PARI, parifica rendiconto generale R.A.S. 2012 (vds. <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessible/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=2881-28/06/2013-SRCSAR>);

* deliberazione SS.RR. Corte dei conti per la R.A.S., 4 luglio 2014, n. 1/2014/SSRR/PARI, parifica rendiconto generale R.A.S. 2013 (vds. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_region_sardegna/2014/_relazione_parifica_2013_parte_I.pdf,

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_region_sardegna/2014/_relazione_parifica_2013_parte_II.pdf).

virtuoso ambito di effettiva manovrabilità delle risorse del bilancio. Le quote di finanziamento nazionale (statale e regionale), invece, non sono sottratte al patto di stabilità.

Si consideri, però, che l'acquisizione dei finanziamenti europei è condizionata strettamente dal grado di attuazione degli interventi programmati ed avviene, salve le somme a titolo di acconti, solo a seguito dell'accoglimento della richiesta di pagamento da parte della Commissione europea corredata dalla rendicontazione delle spese, ovvero a titolo di rimborso. Pertanto il grado di realizzazione dell'entrata comunitaria risulta correlato non solo alla capacità/velocità attuativa degli interventi di spesa, ma anche al successivo superamento del vaglio di regolarità da parte della Commissione europea.

Procedimento istruttorio

- * nota istruttoria Corte conti – Sez. controllo R.A.S. – Uff. II prot. n. 2012 del 5 marzo 2014 con richiesta informazioni e atti conclusivi del P.O.R. Sardegna 2000-2006;
- * nota C.R.P. – Autorità gestione prot. n. 2433 del 10 aprile 2014 di risposta contenente elementi conclusivi del P.O.R. Sardegna 2000-2006;
- * nota istruttoria Corte conti – Sez. controllo R.A.S. – Uff. II prot. n. 5149 dell'8 ottobre 2014 con richiesta informazioni, atti conclusivi e valutazioni finali del P.O.R. Sardegna 2000-2006;
- * nota C.R.P. – Autorità gestione prot. n. 7529 del 23 ottobre 2014 contenente ulteriori elementi conclusivi del P.O.R. Sardegna 2000-2006 e i seguenti allegati:
 - nota Commissione europea (D.G. Politica regionale e urbana) prot. n. ARES(2014)3393525 del 14 ottobre 2014 contenente la proposta di chiusura del programma di interventi rientranti nei finanziamenti FESR;
 - nota C.R.P. – Autorità gestione prot. n. 7528 del 23 ottobre 2014 di accettazione della proposta di chiusura;
- * nota istruttoria Corte conti – Sez. controllo R.A.S. – Uff. II prot. n. 258 del 21 gennaio 2015 con richiesta di controdeduzioni e osservazioni su relazione istruttoria;
- * nota C.R.P. – Autorità gestione prot. n. 1311 del 26 febbraio 2015 di risposta contenente controdeduzioni su relazione istruttoria.
- * consultazioni del sito *web* istituzionale della Regione autonoma della Sardegna <http://www.sardegnaprogrammazione.it/programmazione2000-2006/>
- * consultazioni della **banca dati della Corte dei conti SIDIF** – Sistema Informativo delle Irregolarità e Frodi comunitarie

1 GLI EFFETTI FINANZIARI IN SEDE DI CHIUSURA DEL P.O.R. SARDEGNA 2000-2006

1.1 Il P.O.R. 2000-2006 Sardegna (CCI n. 1999 IT 16 1 PO 010)

E' stato approvato con decisione Commissione europea C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000, modificato più volte fino alla versione definitiva approvata con decisione C (2007) 1991 del 30 aprile 2007, e aveva **previsto inizialmente un investimento complessivo di 4.669,367 milioni di euro, dei quali 1.946,229 di co-finanziamento comunitario** così ripartito per fondo¹⁰:

- 1.155,926 milioni di euro per il F.E.S.R. (59,4%);
- 357,214 milioni di euro per il F.S.E. (18,3%);
- 406,078 milioni di euro per il F.E.O.G.A. – orientamento (20,9%);
- 27,011 milioni di euro per lo S.F.O.P. (1,4%);

La strategia del P.O.R. Sardegna era indirizzata a perseguire gli obiettivi prioritari individuati dal Quadro comunitario di sostegno, adottato per le regioni italiane rientranti nell'obiettivo 1¹¹, come il superamento del tasso di crescita medio dell'Unione Europea (da ottenere entro il quarto anno) ed il perseguimento della coesione economico-sociale delle aree interne dell'Isola, secondo i fondamentali principi della concentrazione (attivazione di un numero limitato e significativo di obiettivi e misure), integrazione (interventi integrati nel territorio interessato), decentramento ed individuazione della responsabilità di attuazione degli interventi programmati, verificabilità dei risultati (azione di monitoraggio raccordata alla valutazione *in itinere*).

Il P.O.R. Sardegna si articolava in sei assi prioritari, corrispondenti ad ampie aree tematiche ed un ulteriore asse per l'assistenza tecnica (VII):

¹⁰ Art. 3 del P.O.R. Sardegna approvato con decisione Commissione europea C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000.

¹¹ Il regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio. Lo strumento europeo di sostegno straordinario per le regioni rientranti nell'obiettivo 1 è individuato nell'ambito di quanto previsto dal **regolamento del Consiglio n. 1260/99/CE del 21 giugno 1999**, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, che ha provveduto, in primo luogo, a ridefinire gli obiettivi generali (concentrati in tre rispetto ai precedenti sei) del nuovo Quadro comunitario di sostegno (Q.C.S.), individuati nella promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle regioni che presentino ritardi rispetto alla media europea (**obiettivo 1**) nella promozione della riconversione economico-sociale delle aree con difficoltà strutturali (**obiettivo 2**) e nella promozione dell'adeguamento e dell'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione ed occupazione (**obiettivo 3**) nonché dai regolamenti nn. 438/2001 e 2355/2002 recanti le modalità attuative per quanto riguarda – soprattutto – i sistemi di controllo e di gestione dei contributi concessi.

- I. valorizzazione delle risorse naturali;
- II. valorizzazione delle risorse culturali;
- III. valorizzazione delle risorse umane;
- IV. sistemi locali di sviluppo;
- V. miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata;
- VI. reti e nodi di servizio;
- VII. assistenza tecnica.

**Tabella 1 - P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Ripartizione misure e fondi
(in euro)- versione definitiva (2007)**

ASSI PRIORITARI	NUMERO MISURE	PARTECIPAZIONE U.E.	COSTO PUBBLICO *	COSTO TOTALE
I - risorse naturali	9	528.082.260,00	528.082.260,00	1.056.164.520,00
II - risorse culturali	4	189.861.686,00	189.861.686,00	379.723.372,00
III - risorse umane	13	358.498.565,00	358.498.565,00	716.997.130,00
IV - sistemi locali di sviluppo	21	600.973.831,50	600.973.831,50	1.201.947.663,00
V - città	3	185.951.000,00	185.951.000,00	371.902.000,00
VI - reti e nodi servizio	4	215.270.000,00	215.270.000,00	430.540.000,00
VII - assistenza tecnica	1	11.725.000,00	11.725.000,00	23.450.000,00
TOTALE	61	2.090.362.342,50	2.090.362.342,50	4.180.724.685,00

Fonte: C.R.P. – Autorità di gestione (nota prot. n. 1311 del 26 febbraio 2015)

* *Stato, Regione autonoma della Sardegna*

Le modalità procedurali, la tempistica, i criteri amministrativi, finanziari e tecnici per l'attuazione della strategia e degli assi prioritari del P.O.R. Sardegna sono stati esplicati nel **Complemento di programmazione**, documento che sviluppa in dettaglio le **61 misure** in cui si articolavano i medesimi assi, individuando per ciascun intervento le caratteristiche necessarie (valutazione *ex ante*, indicatori di sorveglianza, categorie dei beneficiari finali, piano finanziario, ecc.).

Nel corso degli anni il P.O.R. Sardegna¹² e il relativo Complemento di programmazione¹³ sono stati revisionati e rimodulati in diverse occasioni, in particolare per risolvere incoerenze tra gli obiettivi del Quadro comunitario di sostegno (Q.C.S.) e quelli del P.O.R. Le rimodulazioni intervenute **hanno modificato in aumento la quota di partecipazione comunitaria (2.090.362,50 euro)**.

¹² La prima versione del P.O.R. è stata approvata dalla Commissione europea con decisione C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000, successivamente – in seguito alla riprogrammazione di metà percorso – con decisione C (2004) 5191 del 15 dicembre 2004, poi con decisione C (2005) 4820 dell'1 dicembre 2005, infine con decisione C (2007) 1991 del 30 aprile 2007.

¹³ La prima versione del Complemento di programmazione è stata approvata con deliberazione Giunta regionale n. 47/38 del 21 dicembre 2000, quella attualmente vigente è stata approvata dal Comitato di sorveglianza nella seduta del 21 dicembre 2004 e notificata alla Commissione europea il 2 marzo 2005, ulteriormente modificata con procedura scritta del Comitato di sorveglianza notificata alla Commissione europea il 2 dicembre 2005 e, infine, ancora modificata ed integrata con decisione del Comitato di sorveglianza dell'1 febbraio 2006.

1.2 La chiusura finanziaria

Alla Commissione Europea è stata notificata, con nota C.R.P. prot. n. 1681 del 23 febbraio 2012, la versione consolidata del **Rapporto finale di esecuzione (RFE)** del POR Sardegna 2000-2006 da parte dell'Autorità di gestione.

Si riportano di seguito i dati finanziari conclusivi con i relativi allegati.

Tabella 2 - P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 al 30 giugno 2009 (per assi)*

ASSE	CONTRIBUTO TOTALE	IMPEGNI	PAGAMENTI	CAPACITÀ IMPEGNO	CAPACITÀ PAGAMENTO
1 - Risorse Naturali	1.056.164.520,00	1.301.171.438,33	1.208.249.296,28	123,2%	114,4%
2 - Risorse Culturali	379.723.372,00	421.288.271,75	380.970.863,71	110,9%	100,3%
3 - Risorse Umane	716.997.130,00	779.980.579,45	714.644.508,28	108,8%	99,6%
4 - Sistemi Locali di Sviluppo	1.201.947.663,00	1.369.923.390,87	1.193.400.972,55	113,9%	99,3%
5 - Città	371.902.000,00	522.636.534,86	407.909.611,17	140,5%	109,7%
6 - Reti e nodi di servizio	430.540.000,00	503.917.922,63	402.600.968,64	117,0%	93,5%
7 - Assistenza Tecnica	23.450.000,00	23.288.533,69	23.274.775,27	99,3%	99,2%
TOTALE	4.180.724.685,00	4.591.832.469,54	4.331.050.993,92	109,8%	103,6%

FONTE: Rapporto Finale di Esecuzione – R.F.E. (C.R.P. – Autorità di gestione)

*Elaborazione su dati Monitweb, R.F.E., approvazione Comitato di Sorveglianza del 16 giugno 2010.

I dati che compaiono nelle tabelle nn. 2, 3 e 4 sono frutto di elaborazione dei dati Monitweb e del Rapporto finale di esecuzione (R.F.E.), approvato nella seduta del Comitato di Sorveglianza del 16 giugno 2010.

Tabella 3 - P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 al 30 giugno 2009 (per fondi)*

FONDO	COSTO PROGRAMMATO	COSTO AMMESSO	IMPEGNI	PAGAMENTI	CAPACITÀ IMPEGNI/COSTO AMMESSO	CAPACITÀ PAGAMENTI/COSTO AMMESSO
FESR	2.600.980.000	3.426.820.412,98	2.972.693.474,00	2.761.119.189,70	86,7%	C80,6%
FSE	744.428.000	788.862.940,26	706.609.348,16	702.818.644,29	89,6%	89,1%
FEOGA	770.535.914	970.176.044,51	850.343.234,70	820.670.685,70	87,6%	84,6%
SFOP	64.780.771	79.406.550,99	62.186.412,68	46.442.504,23	78,3%	58,5%
TOTALE	4.180.724.685	5.265.265.948,74	4.591.832.469,54	4.331.050.993,92	87,2%	82,3%

*Elaborazione su dati Monitweb, R.F.E., approvazione Comitato di Sorveglianza del 16 giugno 2010. Per “costo ammesso” s'intende l'importo validato dalla Commissione europea.

Quanto ai **pagamenti/erogazioni** allo stato attuale ricevuti dalla Regione autonoma della Sardegna da parte della Commissione europea (quota comunitaria) e dello Stato (quota nazionale) risulta il seguente prospetto.

Tabella 4 - Pagamenti ricevuti dalla Regione autonoma della Sardegna

P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 al febbraio 2015 (per fondi)		
FONDO	Rimborsi UE	Rimborsi Stato - Fondo di rotazione
FESR	1.249.105.451,67	874.375.703,87
FSE	336.107.651,43	235.275.560,55
FEOGA	374.999.029,26	262.752.765,54
SFOP	14.239.357,60	non disponibile
TOTALE	1.974.451.489,86	1.372.404.029,96

Fonte: C.R.P. – Autorità di gestione (nota prot. n. 1311 del 26 febbraio 2015)

I rimborsi assommano complessivamente a euro **3.346.855.519,82**, ripartiti fra quota comunitaria e quota statale (Fondo di rotazione).

Gli importi sono al netto dei tagli applicati dalla Commissione europea.

1.3 I progetti rientranti nel P.O.R. Sardegna 2000-2006.

Nell’ambito del P.O.R. Sardegna 2000-2006 sono stati finanziati **n. 31.006 progetti** mentre quelli **oggetto di rinuncia da parte del beneficiario ovvero revocati dalle Autorità POR sono n. 1.560**.

Si deve precisare che per i detti 1.560 progetti non è dato rinvenire l’importo finanziario complessivo intervenuto.

Di seguito si riferisce il quadro completo dei progetti rispettivamente finanziati, oggetto di rinuncia da parte del beneficiario in corso d’opera, oggetto di revoca nei confronti del beneficiario, irregolari e sospesi per effetto di procedure contenzieuse.

Tabella 5 - Progetti non conclusi: revocati - irregolari - sospesi

ASSE	FONDO	NUMERO DI PROGETTI FINANZIATI	NUMERO DI PROGETTI OGGETTO DI RINUNCIA O REVOCATI	NUMERO DI PROGETTI IRREGOLARI E/O SOSPESI A CAUSA DI PROCEDURE GIUDIZIARIE O AMMINISTRATIVE
I	FESR	1.054	21	1
	FSE	364	2	0
	FEOGA	167	0	0
	TOTALE	1.585	23	1
II	FESR	452	5	0
	FSE	199	2	0
	TOTALE	651	7	0
III	FESR	543	25	0
	FSE	6.680	190	0
	TOTALE	7.223	215	0
IV	FESR	5.580	66	0
	FSE	610	44	0
	FEOGA	13.730	1141	1
	SFOP	187	23	0
	TOTALE	20.113	1.274	1
V	FESR	935	21	0
	FSE	46	0	0
	TOTALE	981	21	0
VI	FESR	262	20	0
	FSE	3	0	0
	TOTALE	265	20	0
VII	FESR	188	0	0
	TOTALE	188	0	0
POR	FESR	9.022	158	1
	FSE	7.902	238	0
	FEOGA	13.897	1141	1
	SFOP	187	23	0
	TOTALE	31.006	1.560	2

Fonte: C.R.P. – Autorità di gestione

1.4 I Progetti coerenti, le decertificazioni, i tagli finanziari per errori

In corso di attuazione del programma POR il **35,58%** del contributo totale programmato (4,180 miliardi di euro) è stato, inoltre riversato sui cosiddetti **progetti coerenti di I e II fase** per un importo pari a **1.487.830.000,00 euro**, in seguito alla rimodulazione degli interventi intervenuta nel 2008, da registrarsi alquanto tardiva rispetto alla tempistica del POR.

La rimodulazione della programmazione che era stata inizialmente assunta è certamente attribuibile alle numerose difficoltà/impossibilità di realizzazione intervenute, in gran parte dovute a difettosa capacità programmatica di partenza, le quali hanno suggerito alle Autorità regionali di spostare le previsioni e le relative risorse su altri progetti, e di proporne la rendicontazione alle Autorità comunitarie.

Con riguardo al complesso degli investimenti inizialmente programmati, i **progetti coerenti di I e di II fase** hanno costituito oltre il 35,58% della spesa totale (con deliberazione n. 36/36 del 12 luglio 2008 la Giunta regionale aveva provveduto all'aggiornamento del relativo quadro).

Tabella 6 - P.O.R. Sardegna - Progetti coerenti

FONDO	COSTO PROGRAMMATO	IMPORTO COMPLESSIVO PROGETTI COERENTI	INCIDENZA PROGETTI COERENTI SU POR SARDEGNA	RISORSE LIBERATE E REINVESTITE *
FESR	2.600.980.000	1.224.610.000	47,08%	1.083.090.000
FEAOG	770.535.914	44.930.000	5,83%	47.400.000
FSE	744.428.000	209.000.000	28,07%	14.080.000
SFOP	64.780.771	9.290.000	14,34%	10.300.000
TOTALE	4.180.724.685	1.487.830.000	35,58%	1.154.870.000

FONTE: Rapporto Finale di Esecuzione – R.F.E. (C.R.P. – Autorità di gestione)

* per “risorse liberate” s'intendono quelle riferite a interventi già programmati e non realizzati; dette risorse vengono così “spostate” su altri e diversi progetti.

Inoltre, sul livello di spesa complessiva così come certificata e richiesta dalle Autorità regionali in sede di chiusura del POR pesa l'incognita della quota di spesa stralciata per effetto delle **decertificazioni**, la quale interessa sia interventi non tempestivamente programmati, bensì inseriti *ex novo* in sede di chiusura del Programma, sia interventi interessati da irregolarità. I ritardi di esecuzione di tali interventi appaiono una delle cause delle decurtazioni dei finanziamenti comunitari¹⁴.

Ulteriormente si deve rammentare che sulla spesa oggi ancora oggetto di procedura per il riconoscimento finale di ammissibilità, gravano i tagli conseguenti al **tasso di errore** nel senso che “*l'ammontare finanziario del tasso di errore finale determinerà i tagli alle quote di cofinanziamento europeo e statale, che saranno apportati in sede di saldo finale con la correlata riduzione della compartecipazione finanziaria al POR*” (dalla relazione alla Corte dei conti del Certificatore indipendente, v. capitolo IV, paragrafo 5).

¹⁴ La problematica è stata ampiamente trattata nel capitolo V, paragrafo 6, della deliberazione Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna n. 19/2011/PRS del 28 marzo 2011, “*Indagine sulle risultanze finanziarie POR Sardegna 2000-2006 e del Fondo FEOGA e sulle misure di investimento nelle aziende agricole. Rilevazione irregolarità, recuperi ed effetti della decertificazione della spesa irregolare*” (vds. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sardegna/2011/delibera_19_2011_e_allegato.pdf)

1.5 La validazione da parte della Commissione europea e gli effetti finanziari

Secondo quanto reso noto dall'Autorità di gestione (note C.R.P. prot. n. 2433 del 10 aprile 2014 e prot. n. 7259 del 23 ottobre 2014), a seguito della conclusione del periodo gestionale del POR Sardegna 2000-2006 è stato avviato un serrato confronto da parte dell'Autorità di gestione con la Commissione europea ai fini della validazione di interventi e programmi, avente ad oggetto il Rapporto Finale di Esecuzione (R.F.E.).

Con riguardo agli interventi rientranti nei finanziamenti FESR, la Commissione europea ha inviato in data 12 marzo 2013 una prima proposta di chiusura del POR Sardegna 2000-2006 con l'indicazione di possibili correzioni finanziarie: detta proposta non è stata accolta dall'Autorità di gestione (nota prot. n. 3008 del 14 maggio 2013), la quale ha proposto controdeduzioni. Si è svolta, quindi, a Bruxelles in data 26 marzo 2014 una specifica audizione dell'Autorità di gestione presso i competenti Servizi (D.G. Audit) della Commissione europea, mentre sono continue le valutazioni in contraddittorio¹⁵.

Con nota prot. n. ARES(2014)3393525 del 14 ottobre 2014, la Commissione europea (D.G. Politica regionale e urbana) ha avanzato la definitiva proposta di chiusura del programma di interventi rientranti nei finanziamenti FESR, proposta che è stata accettata dall'Autorità di gestione con nota prot. n. 7528 del 23 ottobre 2014.

Tabella 7 - P.O.R Sardegna 2000-2006 - Interventi con fondi FESR (chiusura)

FONDO	COSTO PROGRAMMATO	CONTRIBUTO UE PROGRAMMATO	SPESE DICHIARATE	SPESA AMMISSIBILE	CONTRIBUTO UE AMMESSO	TAGLIO CONTRIBUTO UE
FESR	2.600.980.000,00	1.300.490.000,00	2.761.119.189,88	2.595.358.191,25	1.249.105.451,62	C551.384.548,38

* dati elaborati in base alla proposta di chiusura del programma di interventi rientranti nei finanziamenti FESR, nota Commissione europea (D.G. Politica regionale e urbana) prot. n. ARES(2014)3393525 del 14 ottobre 2014

Per quanto concerne il FSE, la Direzione generale Occupazione della Commissione europea ha comunicato la chiusura e il calcolo del saldo finale (nota prot. n. 1909614 del 5 giugno 2013).

¹⁵ Vds. note C.R.P. prot. n. 3437 del 22 maggio 2014, prot. n. 6473 del 26 settembre 2014.

Tabella 8 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Interventi con fondi FSE (chiusura)

FONDO	COSTO PROGRAMMATO	CONTRIBUTO UE PROGRAMMATO	SPESE DICHIARATE	SPESA AMMISSIBILE	CONTRIBUTO UE AMMESSO	TAGLIO CONTRIBUTO UE
FSE	744.428.000,00	336.107.651,43	702.816.644,29	672.215.302,85	336.107.651,43	C5136.106.348,58

* dati elaborati in base alla proposta di chiusura del programma di interventi rientranti nei finanziamenti FSE, nota Commissione europea (D.G. Occupazione) prot. n. ARES(2013)1909614 del 5 giugno 2013

Per quanto concerne il **FEOGA**, la Direzione generale Agricoltura (DG Agri) della Commissione europea ha comunicato l'aggiornamento del calcolo del pagamento del pagamento finale con nota prot. ARES (2012) 1234554 del 18 dicembre 2012.

Tabella 9 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Interventi FEOGA (chiusura)

FONDO	COSTO PROGRAMMATO	CONTRIBUTO UE PROGRAMMATO	SPESE DICHIARATE	SPESA AMMISSIBILE	CONTRIBUTO UE AMMESSO	TAGLIO CONTRIBUTO UE
FEOGA	770.535.914,00	385.267.957,00	820.670.685,70	761.614.830,62	374.999.029,26	C510.268.927,70

* dati elaborati in base alla proposta di chiusura del programma di interventi rientranti nei finanziamenti FEOGA, nota Commissione europea (D.G. Agri) prot. n. ARES(2012)1234554 del 18 dicembre 2012

Per quanto riguarda lo **SFOP**, la proposta di chiusura da parte della Commissione europea si è recentemente conclusa con i seguenti dati.

Tabella 10 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Interventi con fondi SFOP (chiusura)

FONDO	COSTO PROGRAMMATO	CONTRIBUTO UE PROGRAMMATO	SPESE DICHIARATE	CONTRIBUTO UE AMMESSO	TAGLIO CONTRIBUTO UE
SFOP	64.780.771,00	22.933.654,00	17.618.100,05	14.239.357,60	C0 8.694.296,40

* Fonte: C.R.P. – Autorità di gestione (nota prot. n. 1311 del 26 febbraio 2015)

Pertanto, in sede di proposta conclusiva da parte della Commissione europea risulta una decurtazione complessiva del contributo sul **fondo FESR** pari a euro 51.384.548,38 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 1.249.105.451,62, corrispondenti al 96,04% di quanto programmato. Si evidenzia in merito al **fondo FEOGA** un taglio concordato di euro 10.268.927,70 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 374.999.029,26, corrispondenti al 97,33% di quanto programmato. In relazione al **fondo FSE**, emergono un taglio concordato pari a euro 36.106.348,58 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 336.107.651,43, corrispondenti al 100,00% di quanto programmato. Riguardo il **fondo SFOP**, si evidenziano una decurtazione del contributo comunitario pari a euro 8.694.296,40 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 14.239.357,60, corrispondenti al 62,08% di quanto programmato.

Concludendo, dal quadro finanziario finale si ricava che sul finanziamento comunitario complessivo previsto ammontante a 2.090.362.342,50 euro (tabella n. 1) vengono ammesse a rimborso spese rendicontate pari a 1.974.451.489,86 euro (tabella n. 3), con tagli concordati tra le Autorità POR e quelle regionali pari complessivamente (per tutti i fondi) a 111.999.182,26 euro.

2 ASPETTI CRITICI DEL P.O.R. SARDEGNA 2000-2006

2.1 Le irregolarità e le frodi. Le problematiche dei recuperi e delle decertificazioni

Va precisato che, a termini di normativa regolamentare Comunitaria, qualora insorga UN fatto che renda impossibile la prosecuzione dell'intervento sostenuto con i fondi comunitari, sorge l'obbligo del recupero del contributo erogato, in particolare quando si tratti di sospetto di “irregolarità” o “frode”¹⁶.

2.2 Le sanzioni

Sul piano sanzionatorio, la Convenzione affida a ciascuno Stato membro il compito di adottare le misure necessarie per sanzionare le condotte fraudolente con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, anche con la privazione della libertà personale nei casi più gravi.

In ogni caso, il Soggetto responsabile dell'attestazione del piano aente sostegno comunitario è tenuto a recuperare la somma erogata¹⁷.

¹⁶ Per *irregolarità* si intende, ai sensi dell'art. 1, par. 2 del Regolamento CE 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, qualsiasi violazione alle norme comunitarie posta in essere da un operatore economico (attraverso qualsiasi comportamento, anche omissivo, intenzionale o colposo¹⁶) che arrechi o possa determinare un pregiudizio al bilancio dell'Unione Europea, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita. Perché vi sia irregolarità dev'esservi violazione di normativa (comunitaria o nazionale) comunque posta a tutela degli interessi finanziari dell'U.E.

Accanto alla nozione di irregolarità è possibile rinvenire quella di *frode*, lesiva degli interessi finanziari dell'U.E., contenuta nella Convenzione del 1995, elaborata in base all'art. K.3 del trattato sull'UE, relativa alla tutela degli interessi finanziari comunitari. L'art. 1, par. 1, lett. a) definisce frode qualsiasi condotta dolosa (anche omissiva) relativa:

- a) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti od incompleti cui conseguia l'illecita percezione di fondi UE ovvero l'illegittima diminuzione di risorse destinate o gestite al livello UE;
- b) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui conseguano gli stessi effetti;
- c) alla distrazione di fondi UE per finalità diverse da quelle per cui essi sono stati inizialmente concessi ovvero alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto.

¹⁷ La contabilità dei recuperi è prevista dall'art. 61 del Regolamento (CE) n.1083/2006 e, secondo quanto previsto dal Manuale delle Autorità di Certificazione della programmazione comunitaria Sardegna 2007-2013, dev'essere tenuta a cura dell'Autorità di Certificazione sulla base delle notifiche effettuate dai competenti Responsabili di Linea.

Infatti, il Responsabile di Misura/Linea attesta periodicamente all'Autorità di Certificazione l'avanzamento della spesa attraverso la compilazione di un'apposita scheda di certificazione molto articolata, allegandovi l'elenco delle operazioni. L'attestazione di spesa è il documento base per l'attività di verifica effettuata dall'Autorità di Certificazione, finalizzata all'elaborazione e successiva trasmissione delle certificazioni della spesa e delle domande di pagamento intermedie e di saldo finale (art 61 del Regolamento (CE) n.1083/2006).

Con l'attestazione di spesa il responsabile di Misura/Linea comunica all'Autorità di Certificazione la presenza di eventuali spese irregolari in precedenza certificate.

Qualora l'irregolarità riguardi spese non ancora certificate alla Commissione Europea, si attiva la procedura di comunicazione, procedura che non coinvolge l'Autorità di Certificazione, se non a titolo meramente informativo.

L'azione di recupero viene gestita a livello di bilancio regionale dal Responsabile di Misura/Linea e può avvenire tramite escussione di polizza fidejussoria, attraverso compensazione o emanazione di appositi provvedimenti di richiesta di rimborso.

2.3 Procedure

Qualora l'irregolarità riguardi una spesa già certificata alla Commissione europea, la fattispecie è compiutamente disciplinata dalle procedure previste dai regolamenti comunitari e il Responsabile di Misura/Linea ha la facoltà di scegliere tra **due opzioni**, in base a quanto previsto dalle stesse disposizioni comunitarie (COCOF 10/002/02-EN versione finale 17/03/2010):

a) la prima opzione prevede:

- il Responsabile di Misura/Linea può scegliere, in via cautelativa, di eliminare dalla attestazione di spesa l'intervento oggetto di irregolarità anche prima di effettuare il recupero;
- in tal caso l'**Autorità di Certificazione** deduce l'importo in questione dalla successiva **domanda di pagamento** presentata alla Commissione ovvero, se l'importo dedotto è insufficiente, rimborsa la differenza all'Unione europea;
- il **recupero** verrà poi gestito a livello di bilancio regionale dal Responsabile di Misura/Linea e potrà avvenire tramite **escussione della polizza fidejussoria**, attraverso **compensazione o rideterminazione degli importi** oggetto di delega (nel caso di opere pubbliche) o emanazione di appositi provvedimenti di richiesta di rimborso;

b) la seconda opzione prevede:

- il Responsabile di Misura/Linea avvia la procedura di recupero e ne da comunicazione, al più tardi con la successiva attestazione di spesa, all'Autorità di Certificazione perché possa compilare gli allegati previsti dal *format* della domanda di pagamento e iscrivere l'importo nel registro dei recuperi;
- dopo il recupero, l'Autorità di Certificazione restituisce gli importi relativi ai pagamenti irregolari recuperati, maggiorati degli interessi di mora, deducendo l'importo in questione dalla successiva *“dichiarazione delle spese e domanda di*

“pagamento” presentata alla Commissione ovvero, se l’importo dedotto è insufficiente, rimborsa la differenza all’Unione europea.

Con riguardo ai fondi POR Sardegna 2000-2006 l’opzione prescelta nella quasi totalità dei casi è la prima, definita **decertificazione**.

E’ opportuno evidenziare che si tratta della modalità operativa largamente utilizzata in Italia e nel resto dell’Unione europea.

A fronte della velocizzazione impressa per questa via alle richieste di pagamento formulate alla Commissione (già “ripulite” della quota di spesa irregolare) l’adozione delle operazioni di decertificazione comporta, però, l’obbligo di realizzare gli interventi con fondi nazionali e/o regionali, con indubbi significativi riflessi negativi di carattere finanziario. In tali termini, detti interventi gravano del tutto sul bilancio regionale e nazionale per effetto delle minori entrate a valere sul bilancio comunitario, ovvero modificano il quadro finanziario regionale di riferimento, diversamente da quanto era stato già programmato.

2.4 Le irregolarità, le frodi, le decertificazioni e i recuperi nel P.O.R. Sardegna 2000-2006 (banca dati SIDIF)

Dal 2013 è attiva la banca dati SIDIF (Sistema Informativo delle Irregolarità e Frodi comunitarie) presso la centrale Sezione Affari comunitari e internazionali della Corte dei conti, dove utilmente vengono acquisiti e organicamente elaborati i dati e le informazioni concernenti le “irregolarità” riscontrate nella spesa dei fondi comunitari.

E’ possibile, quindi, ricavare un quadro aggiornato degli effetti finanziari relativi ai programmi comunitari che interessano la Sardegna discendenti dalla spesa “irregolare”, quale risulta nella sede comunitaria OLAF (Ufficio europeo per la lotta anti-frodi), a cui sono pervenute le relative dichiarazioni di decertificazione da parte dell’Autorità di gestione del POR Sardegna 2000-2006.

Gli importi concernenti le spese “irregolari” e le conseguenti operazioni di decertificazione appaiono elevati (complessivamente euro 115.955.016,77), mentre gli importi da recuperare restano, qualora in evasi, a carico del Soggetto gestore del programma comunitario, come di seguito sintetizzato:

* fondo FESR: n. 23 casi, per un importo di spesa irregolare pari a euro 92.181.786,77 e un importo ancora da recuperare di euro 2.875.273,08;

* fondo FSE: n. 18 casi, per un importo di spesa irregolare pari a euro 1.136.436,00 interamente recuperato;

* fondo FEOGA: n. 177 casi, per un importo di spesa irregolare pari a euro 20.682.721,00 interamente recuperato;

* fondo SFOP: n. 2 casi, per un importo di spesa irregolare pari a euro 1.954.073,00 interamente recuperato.

Tuttavia, la fattispecie concreta relativa all'unico caso nel quale deve farsi luogo ancora a integrale recupero di spesa “irregolare” consente di ipotizzare ragionevolmente il soddisfacimento delle esigenze di legge.

Infatti, come segnala l'Autorità di gestione – C.R.P. (nota prot. n. 1311 del 26 febbraio 2015), il caso riguarda il finanziamento avvenuto in base alla legge regionale Sardegna n. 15 del 15 aprile 1994 a valere sul fondo FESR relativamente alla progettata realizzazione di una fabbrica di mini-bus nel Comune di Iglesias, in seguito dolosamente inattuata.

La vicenda si è conclusa in primo grado con sentenza della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Sardegna, 17 febbraio 2015, n. 24/2015, che ha disposto la condanna in via principale della Carbus s.r.l. e di Giampaolo Collu (amministratore e rappresentante legale), nonchè in via sussidiaria del Banco di Sardegna (in caso di insolvibilità parziale o totale) al risarcimento del danno erariale pari a euro 2.875.273,08 più la rivalutazione e la corresponsione degli interessi legali in favore della Regione autonoma della Sardegna.

Tabella 11 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Fondi FESR, casi irregolarità, decertificazioni, recuperi**Reg. 1681 - Riepilogo segnalazioni (aperte/chiuse) per anno di comunicazione**

Data ultimo aggiornamento: 07/12/2014

Anno di comunicazione	TOTALE SEGNALAZIONI		CASI ANCORA APERTI		CASI CHIUSI	
	N. casi	Importo totale spesa irregolare	N. casi	Importo totale da recuperare	N. casi	Importo totale spesa irregolare
2004	2	6.104.849,00	0	0,00	2	6.104.849,00
2006	3	1.242.160,00	0	0,00	3	1.242.160,00
2007	2	378.452,00	0	0,00	2	378.452,00
2008	4	7.994.415,00	0	0,00	4	7.994.415,00
2009	1	565.910,00	0	0,00	1	565.910,00
2010	10	68.341.039,52	0	0,00	10	68.341.039,52
2013	1	7.554.961,25	1	2.875.273,08	0	0,00
TOTALE GENERALE	23	92.181.786,77	1	2.875.273,08	22	84.626.825,52

Tabella 12 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Fondi FSE, casi irregolarità, decertificazioni, recuperi**Reg. 1681 - Riepilogo segnalazioni (aperte/chiuse) per anno di comunicazione**

Data ultimo aggiornamento: 07/12/2014

Anno di comunicazione	TOTALE SEGNALAZIONI		CASI ANCORA APERTI		CASI CHIUSI	
	N. casi	Importo totale spesa irregolare	N. casi	Importo totale da recuperare	N. casi	Importo totale spesa irregolare
2007	18	1.136.436,00	0	0,00	18	1.136.436,00
TOTALE GENERALE	18	1.136.436,00	0	0,00	18	1.136.436,00

Tabella 13 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Fondi FEOGA, casi irregolarità, decertificazioni, recuperi**Reg. 1681 - Riepilogo segnalazioni (aperte/chiuse) per anno di comunicazione**

Data ultimo aggiornamento: 07/12/2014

Anno di comunicazione	TOTALE SEGNALAZIONI		CASI ANCORA APERTI		CASI CHIUSI	
	N. casi	Importo totale spesa irregolare	N. casi	Importo totale da recuperare	N. casi	Importo totale spesa irregolare
2005	2	93.300,00	0	0,00	2	93.300,00
2006	37	1.762.413,00	0	0,00	37	1.762.413,00
2007	61	11.454.354,00	0	0,00	61	11.454.354,00
2008	57	5.741.462,00	0	0,00	57	5.741.462,00
2009	20	1.631.192,00	0	0,00	20	1.631.192,00
TOTALE GENERALE	177	20.682.721,00	0	0,00	177	20.682.721,00

Tabella 14 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Fondi SFOP, casi irregolarità, decertificazioni, recuperi

Reg. 1681 - Riepilogo segnalazioni (aperte/chiuse) per anno di comunicazione

Data ultimo aggiornamento: 07/12/2014

Anno di comunicazione	TOTALE SEGNALAZIONI		CASI ANCORA APERTI		CASI CHIUSI	
	N. casi	Importo totale spesa irregolare	N. casi	Importo totale da recuperare	N. casi	Importo totale spesa irregolare
2005	2	1.954.073,00	0	0,00	2	1.954.073,00
TOTALE GENERALE	2	1.954.073,00	0	0,00	2	1.954.073,00

Tabella 15 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Casi irregolarità, decertificazioni, recuperi

Reg. 1681 - Riepilogo segnalazioni (aperte/chiuse) per anno di comunicazione

Data ultimo aggiornamento: 07/12/2014

Anno di comunicazione	TOTALE SEGNALAZIONI		CASI ANCORA APERTI		CASI CHIUSI	
	N. casi	Importo totale spesa irregolare	N. casi	Importo totale da recuperare	N. casi	Importo totale spesa irregolare
2004	2	6.104.849,00	0	0,00	2	6.104.849,00
2005	4	2.047.373,00	0	0,00	4	2.047.373,00
2006	40	3.004.573,00	0	0,00	40	3.004.573,00
2007	81	12.969.242,00	0	0,00	81	12.969.242,00
2008	61	13.735.877,00	0	0,00	61	13.735.877,00
2009	21	2.197.102,00	0	0,00	21	2.197.102,00
2010	10	68.341.039,52	0	0,00	10	68.341.039,52
2013	1	7.554.961,25	1	2.875.273,08	0	0,00
TOTALE GENERALE	220	115.955.016,77	1	2.875.273,08	219	108.400.055,52

3 CONSIDERAZIONI E VALUTAZIONI CONCLUSIVE

3.1 Il contradditorio orale nell'adunanza pubblica del 10 aprile 2015

Nel corso dell'adunanza pubblica è intervenuto il Presidente della Regione, il quale ha precisato l'importanza e il valore rivestiti dalle analisi oggi all'esame ai fini di promuovere il miglioramento delle prassi gestionali.

Il Presidente segnala criticamente i tempi intercorsi per pervenire alla chiusura del POR 2000-2006, la cui chiusura finanziaria si compie nei primi mesi del 2015, quindi con estremo ritardo. Precisa che si è reso necessario un confronto serrato e molto determinato per contenere gli effetti negativi della riduzione dei finanziamenti Comunitari, con esiti complessivamente confortanti.

I diseallineamenti procedurali tra la legislazione Comunitaria e quella nazionale hanno principalmente condotto a i tagli finanziari apportati dalla Comunità. Il Presidente assicura per il futuro l'esigenza di accelerare la spedita delle risorse e di rimediare alle inefficienze regionali, ma puntualizza il livello di complessità organizzativa che ha interessato anche il PO 2007-2013 per numero di soggetti coinvolti nella struttura regionale, rendendo indispensabile il loro efficace coordinamento e quello con le strutture nazionali. Per il POR 2014-2020 il Presidente richiama le decisioni organizzative già assunte, consistenti nell'istituzione della cabina di regia e nella volontà di unificare, concentrando ed integrando i fondi comunitari, statali infrastrutturali e fondo di coesione, e regionali per evitare la dispersione dei fondi e degli interventi. Trattasi, quindi, di concentrare e ridurre le linee d'azione, definendo obiettivi limitati nel numero e di assicurare le tempestive analisi sull'efficacia delle politiche di spesa.

L'Autorità di gestione, nel confermare il quadro di notizie esposto in relazione, formula alcune precisazioni. Per quel che concerne i dati finanziari riguardanti i casi di interventi revocati o cui il beneficiario ha rinunciato, essi sono disponibili presso i diversi responsabili di misura. Trattasi quasi esclusivamente di casi nei quali la rinuncia o la revoca sono intervenuti prima dell'avvio delle erogazioni finanziarie (circa 1200 casi su 1500 sono riferibili al fondo FEOGA). Per quel che riguarda la problematica delle decertificazioni, l'A.d.g. è addivenuta alla decisione di decertificare in accordo con l'Autorità di pagamento per

assicurare la qualità della spesa in ambiti procedurali prevalentemente interessati da spese di progettazioni per appalti affidati da enti locali, al fine di evitare censure sul mancato allineamento con le procedure comunitarie da parte degli stessi enti locali. La spesa irregolare è stata mappata e sono in corso i recuperi.

L'A.d.g. precisa di aver proposto il taglio dei finanziamenti (-80 milioni di euro) proiettando il tasso d'errore del 5% su tutto il programma.

Il Direttore dell'Assessorato del bilancio illustra le ricadute finanziarie della chiusura POR 2000-2006 sul bilancio del 2014, riservandosi di produrre una relazione apposita.

3.2 Le considerazioni conclusive

L'importanza strategica dell'acquisizione dei fondi comunitari è intimamente connessa alla buona capacità di programmazione e all'efficace attività di attuazione degli interventi e conseguente spesa dei fondi programmati¹⁸.

Il P.O.R. Sardegna 2000-2006, in riferimento al quale ormai si dispone dei dati definitivi, rivela carenze in fase programmatica e gestionale tali da non consentire una piena valutazione positiva.

In proposito, in sede di proposta conclusiva da parte della Commissione europea risulta una decurtazione complessiva del contributo sul **fondo FESR** pari a euro 51.384.548,38, dei quali euro 17.103.131,01 relativi a progetti non completamente funzionanti¹⁹ e ulteriori euro 13.251.961,84 relativi a interventi non conclusi e non operativi²⁰.

Si evidenzia in merito al **fondo FEOGA** un taglio concordato di euro 10.268.927,70 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 374.999.029,26, corrispondenti al 97,26% di quanto programmato.

In relazione al **fondo FSE**, emergono un taglio concordato pari a euro 36.106.348,58 e pagamenti comunitari riconosciuti pari al 100% di quanto programmato (euro 336.107.651,43).

¹⁸ Nell'ambito del **P.O.R. Sardegna 2000-2006** sono stati finanziati **n. 31.006** progetti mentre quelli oggetto di **rinuncia** da parte del beneficiario ovvero di revoca da parte dell'Autorità di gestione sono stati **n. 1.560** (5,03%).

¹⁹ Situazione accertata con ispezione D.G. REGIO n. 2012/IT/REGIOJ3/1152/1.

²⁰ Progetti segnalati dalla stessa Regione autonoma della Sardegna con nota prot. n. 8907 del 31 ottobre 2012, allegato B.

Riguardo il **fondo SFOP**, si evidenziano una decurtazione del contributo comunitario pari a euro 8.694.296,40 e pagamenti comunitari riconosciuti pari a euro 14.239.357,60, corrispondenti al 62,08% di quanto programmato.

Non può, quindi, che esser sottolineata, allo stato, una valutazione critica concernente la non completa fruizione dei fondi comunitari previsti nel P.O.R. Sardegna 2000-2006, palesata da tagli concordati fra Commissione europea e Soggetto responsabile del programma (Regione autonoma della Sardegna), indice di *deficit* nel campo della programmazione, della gestione e dell'attuazione.

In proposito, è necessario sottolineare il conseguente **onere finanziario** - pari complessivamente a euro 111.999.182,26 - a carico della Regione autonoma della Sardegna, come confermato dall'Autorità di gestione – C.R.P. (nota prot. prot. n. 1311 del 26 febbraio 2015): *“le fonti finanziarie utilizzate per completare i progetti non conclusi ovvero gli importi non riconosciuti dalla Commissione sono interamente ascrivibili a poste del bilancio regionale”*.

Inoltre, nel P.O.R. Sardegna 2000-2006 sono stati riscontrati ben **220 casi di operazioni “irregolari”**, per un importo complessivo pari a euro 115.955.016,77, dei quali euro 2.875.273,08 ancora da recuperare.

Per quel che riguarda i processi di valutazione delle ricadute delle politiche di coesione, la valutazione *ex post* è prevista dall'art. 43 del regolamento del Consiglio n. 1260/99/CE del 21 giugno 1999 e deve riferirsi al singolo intervento o al programma operativo, individuando i fattori di successo o insuccesso degli interventi. Si rammenta in proposito che *“la valutazione ex-post ... va ultimata entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione, ricade ... nella responsabilità della Commissione Europea, in collaborazione con l'Autorità di Gestione del Programma. La valutazione ex-post tiene conto, sulla base dei risultati delle valutazioni ex-ante e intermedia, dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi e del loro impatto effettivo”*.

Nel concreto, dev'essere svolta da un Valutatore Indipendente individuato dalla Commissione europea, al quale devono fornire l'adeguata collaborazione il Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e finanze e l'Autorità di gestione.

La Sezione ha inizialmente rilevato la mancanza di **valutazioni ex post** formalmente validate sull'efficacia degli interventi finanziati con il P.O.R. Sardegna 2000-2006.

Tali carenze di analisi potrebbero riverberarsi sulle successive programmazioni e attuazioni 2007-2013 (tuttora in corso) e 2014-2020 (in fase di definizione) con il rischio di riproporre le **criticità** ripetutamente evidenziate alla Regione autonoma della Sardegna nelle varie sedi di controllo comunitario e nazionale, tanto da esser state oggetto (dicembre 2014) di specifica “osservazione generale” da parte della Commissione europea in sede di definizione della programmazione FESR 2014-2020²¹.

C’è da evidenziare in proposito l’avvenuto svolgimento nella tempistica prevista della **valutazione intermedia** (art. 42 del regolamento del Consiglio n. 1260/99/CE del 21 giugno 1999) da parte dell’Autorità di gestione – C.R.P. in collaborazione con la Commissione europea e il Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell’economia e finanze

(vds.

<http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=145585&v=2&c=7554>).

L’Autorità di gestione sul punto ha comunicato che recentemente (dicembre 2014) è stato svolta per conto della Regione autonoma della Sardegna da parte del R.T.I. Nomisma s.p.a. – Prometeia s.p.a. la “*Valutazione degli effetti di policy alternative, inclusa la Politica di Coesione, sul sistema socio-economico e ambientale della Sardegna*”, una profonda analisi di impatto su alcune delle politiche di coesione sviluppate dall’Amministrazione regionale a partire dal 2000 e comprendenti anche il P.O.R. Sardegna 2000-2006, seppure non in forma specifica ed esaustiva²².

²¹ La Commissione europea ha testualmente osservato: “*Non vi sono insegnamenti generali tratti dai precedenti periodi di programmazione. Al contrario, vi è una tendenza inerziale a riprodurre un’eccessiva frammentazione, che non impedirà il verificarsi di problemi già osservati in termini di scarsa attuazione e debolezza della governance. Pertanto, il programma necessita di maggiore concentrazione, di maggiore coordinamento ed unitarietà delle policy settoriali, e di una chiara identificazione dei progetti chiave. Ciò deve altresì consentire all’autorità di gestione di esercitare un’autorità più forte e credibile su tutte le branche dell’amministrazione regionale, e produrre effetti positivi sulla capacità di programmazione e di attuazione*”. L’osservazione generale è stata accolta dall’Autorità di gestione e dovrà esser tradotta in concreti atti di revisione della programmazione proposta.

²² Sono state, inoltre, effettuate ricerche valutative su alcune tematiche strategiche delle politiche regionali di coesione nell’ambito del **Piano di valutazione della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013** (deliberazione Giunta regionale n. 12/25 del 26 febbraio 2008).

Precisamente:

* Ricerca valutativa sulle politiche di sviluppo urbano (senza data), consultabile in http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20120531092803.pdf;

* L’impatto delle politiche regionali in tema di ricerca e innovazione per le imprese (agosto 2012), consultabile in http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20140707102055.pdf;

* L’impatto delle politiche regionali contro la dispersione scolastica (ottobre 2012), consultabile in http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20140707102237.pdf;

* Ricerca valutativa sui Centri servizi per il lavoro (luglio 2014), consultabile in http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_400_20140707104508.pdf.

Ad avviso della Sezione sopravvivono, infine, alcune perplessità in ordine alle possibilità di risalire dalle scritture di bilancio regionale (a preventivo e a consuntivo) agli **effetti finanziari** determinati dalle **operazioni contabili** definitive del P.O.R. Sardegna 2000-2006.

In altri termini, si rende necessario che le scritture del bilancio regionale consentano l'evidenziazione contabile degli effetti positivi (in sede di entrata) e negativi (per eventuali decurtazioni o penalizzazioni) dell'attuazione degli interventi finanziati (o co-finanziati) da fondi comunitari. Si tratta, evidentemente, di insopprimibili esigenze di trasparenza che i bilanci devono assicurare pur con i noti sfasamenti temporali collegabili alle procedure di finanziamento comunitario. Sul punto il Direttore generale del bilancio e della programmazione ha preannunciato un'apposita relazione, sulla quale la Sezione si misura di formulare proprie valutazioni.

INDICE

Premessa.....	10
Introduzione - Considerazioni finanziarie generali.....	10
1 Gli effetti finanziari in sede di chiusura del P.O.R. Sardegna 2000-2006.....	12
1.1 Il P.O.R. 2000-2006 Sardegna (CCI n. 1999 IT 16 1 PO 010).....	12
1.2 La chiusura finanziaria.....	14
1.3 I progetti rientranti nel P.O.R. Sardegna 2000-2006.....	15
1.4 I Progetti coerenti, le decertificazioni, i tagli finanziari per errori	16
1.5 La validazione da parte della Commissione europea e gli effetti finanziari.....	18
2 Aspetti critici del P.O.R. Sardegna 2000-2006.....	21
2.1 Le irregolarità e le frodi. Le problematiche dei recuperi e delle decertificazioni	21
2.2 Le sanzioni	21
2.3 Procedure	22
2.4 Le irregolarità, le frodi, le decertificazioni e i recuperi nel P.O.R. Sardegna 2000-2006 (banca dati SIDIF).....	23
3 Considerazioni e valutazioni conclusive.....	27
3.1 Il contradditorio orale nell'adunanza pubblica del 10 aprile 2015.....	27
3.2 Le considerazioni conclusive	28

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Ripartizione misure e fondi.....	13
Tabella 2 - P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 al 30 giugno 2009 (per assi)*	14
Tabella 3 - P.O.R. SARDEGNA 2000-2006 al 30 giugno 2009 (per fondi)*	14
Tabella 4 - Pagamenti ricevuti dalla Regione autonoma della Sardegna	15
Tabella 5 - Progetti non conclusi: revocati - irregolari - sospesi.....	16
Tabella 6 - P.O.R. Sardegna - Progetti coerenti	17
Tabella 7 - P.O.R Sardegna 2000-2006 - Interventi con fondi FESR (chiusura).....	18
Tabella 8 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Interventi con fondi FSE (chiusura).....	19
Tabella 9 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Interventi FEOGA (chiusura)	19
Tabella 10 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Interventi con fondi SFOP (chiusura)	19
Tabella 11 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Fondi FESR, casi irregolarità, decertificazioni, recuperi.....	25
Tabella 12 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Fondi FSE, casi irregolarità, decertificazioni, recuperi	25
Tabella 13 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Fondi FEOGA, casi irregolarità, decertificazioni, recuperi	25
Tabella 14 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Fondi SFOP, casi irregolarità, decertificazioni, recuperi	26
Tabella 15 – P.O.R. Sardegna 2000-2006 - Casi irregolarità, decertificazioni, recuperi	26

