

REPUBBLICA ITALIANA  
La Corte dei Conti  
Sezione di controllo per la Regione siciliana  
nell'adunanza del 25 gennaio 2008, composta dai seguenti magistrati:

dott. Maurizio Meloni	- Presidente
dott. Ignazio Faso	- Consigliere
dott. Maurizio Graffeo	- Consigliere
dott. Antonio Dagnino	- Consigliere
dott. Francesco Targia	- Referendario
dott. Licia Centro	- Referendario
Dott. Laura d'Ambrosio	- Referendario – relatore

Visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

Visto l'art. 3, commi 4 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Vista la deliberazioni di questa Sezione n.112/2006 con la quale è stato approvato il programma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione siciliana per l'anno 2007, nell'ambito del quale è stata inserita una specifica indagine in materia di Frodi ed irregolarità nell'utilizzazione dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo (FSE), anche in raccordo con la sezione Affari comunitari e internazionali che con la delibera 2/2006 aveva programmato analoga indagine comparativa tra diverse regioni;

Vista la nota del Magistrato istruttore con la quale, a completamento dell'anzidetta indagine, è stata depositata bozza della relazione conclusiva dell'indagine;

Vista l'ordinanza n. 2/2008/contr con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per il giorno 25 gennaio 2008 per la pronuncia di competenza riguardo alla menzionata indagine;

Uditi, all'odierna adunanza, il relatore, dott. Laura d'Ambrosio, nonché, per l'Amministrazione regionale dott. Alessandra Russo, dott. Marco Salerno, arch. Francesca Marino;

Viste le memorie depositate e i relativi allegati;

**D E L I B E R A**

di approvare l'unita relazione in materia di "Frodi ed irregolarità nell'utilizzazione dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo (FSE)"

**O R D I N A**

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione, copia della presente deliberazione e dell'allegata relazione siano comunicate all'Assemblea regionale Siciliana, al Presidente della Regione Siciliana, alla Regione Siciliana, Assessorato al lavoro e previdenza sociale, Dipartimento Regionale della Programmazione, Dipartimento Regionale Formazione Professionale, Ufficio Speciale per i controlli di secondo livello, Dipartimento Regionale controllo POR, Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro.

**D I S P O N E**

che, a cura del magistrato istruttore, siano acquisite le comunicazioni che, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, le Amministrazioni interessate devono rendere circa le misure consequenzialmente adottate in ordine alle osservazioni formulate;

che a cura del magistrato istruttore sia redatta una sintesi della relazione da trasmettere alla Sezione Affari comunitari

**L'ESTENSORE**  
(dott. Laura d'Ambrosio)

**IL PRESIDENTE**  
(dott. Maurizio Meloni)

Depositata in segreteria il 13 febbraio 2008

Il Direttore della segreteria  
(dott. Laura Suriano)



**Corte dei Conti  
SEZIONE DI CONTROLLO  
PER LA REGIONE SICILIANA**

-----

**RELAZIONE SULL'ESITO DELL'INDAGINE IN MATERIA DI  
FRODI ED IRREGOLARITÀ NELL'UTILIZZAZIONE DEI  
FINANZIAMENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO (FSE)**

RELAZIONE APPROVATA CON DELIBERAZIONE N.7/2008/contr

---



<b>1</b>	<b>PREMESSE .....</b>	<b>4</b>
1.1	<i>Oggetto dell'indagine.....</i>	4
1.2	<i>Sintesi delle principali osservazioni formulate dalla sezione.....</i>	4
1.3	<i>Modalità di svolgimento dell'indagine.....</i>	5
1.4	<i>Finalità dell'indagine .....</i>	6
<b>2.</b>	<b>QUADRO NORMATIVO COMUNITARIO E NAZIONALE .....</b>	<b>9</b>
<b>3.</b>	<b>I FONDI STRUTTURALI IN SICILIA: BREVI CENNI.....</b>	<b>12</b>
3.1	<i>Il POP 94/99.....</i>	12
3.2	<i>Il POR 2000/2006.....</i>	15
3.3	<i>Il FSE.....</i>	16
<b>4.</b>	<b>L'ORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE DI CONTROLLO NELLA REGIONE SICILIANA.....</b>	<b>23</b>
4.1	<i>Introduzione.....</i>	23
4.2	<i>Organizzazione dei controlli .....</i>	25
4.3	<i>I Controlli di Secondo livello.....</i>	27
4.4	<i>Altri soggetti coinvolti nell'attività di controllo.....</i>	28
4.5	<i>Il ruolo dell'Autorità di pagamento.....</i>	29
4.6	<i>Struttura informatica.....</i>	30
4.7	<i>Conclusioni.....</i>	30
<b>5.</b>	<b>L'ATTIVITÀ SVOLTA: IRREGOLARITÀ RISCOSE, INTERVENTI, RECUPERI.....</b>	<b>31</b>
5.1	<i>Situazione generale .....</i>	31
5.2	<i>Le tipologie di irregolarità riscontrate.....</i>	34
5.3	<i>L'attività di recupero.....</i>	35

**INDAGINE IN MATERIA DI FRODI ED IRREGOLARITÀ  
NELL'UTILIZZAZIONE DEI FINANZIAMENTI DEL FONDO  
SOCIALE EUROPEO (FSE)**

## **1 Premesse**

### **1.1 Oggetto dell'indagine**

Con la deliberazione n. 112 del 2006 la Sezione di controllo per la Regione Siciliana ha programmato, tra le altre, un'indagine in materia di frodi e irregolarità nell'utilizzazione dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo (FSE), in raccordo con la Sezione Affari Comunitari ed internazionali che, con la deliberazione n.2 del 2006, aveva programmato analoga indagine nazionale e con il coinvolgimento di diverse Regioni.

### **1.2 Sintesi delle principali osservazioni formulate dalla sezione**

L'istruttoria compiuta ha evidenziato la presenza di alcune criticità.

1. Già in fase di programmazione dei finanziamenti del FSE si sono rilevate alcune problematiche. Infatti, il numero significativo di misure ha comportato una certa polverizzazione dei finanziamenti, la necessità di gestire numerose procedure e una conseguente maggiore difficoltà nella fase dei controlli di primo e secondo livello;

2. La realizzazione fisica degli interventi è risultata lenta, soprattutto in alcune misure, ma anche mediamente; pur non essendosi verificato sino ad oggi alcun disimpegno, il limite del dicembre 2008 per concludere i pagamenti del programma appare difficile da rispettare.

3. L'articolazione dei controlli è corrispondente a quanto richiesto dalla regolamentazione comunitaria, anche se in taluni casi appare più semplificata. La documentazione relativa ai controlli risulta adottata, anche se l'Ufficio per il controllo di secondo livello ha individuato alcune criticità della stessa.

4. I controlli più sistematici, quelli di primo livello, vengono affidati al personale delle articolazioni periferiche del Dipartimento lavoro; ciò comporta che sia ampio il numero delle unità coinvolte (anche fino a 500 persone) ma ciò nonostante non vengono individuate irregolarità che, secondo l'Ufficio di controllo di secondo livello, sono intorno al 2% della spesa per il periodo di programmazione 2000-2006.

5. Non appare condivisibile la scelta di costituire diverse Autorità di pagamento ponendole ciascuna nell'ambito della medesima articolazione organizzativa che

funge da amministrazione capofila. Si ritiene, infatti, che in questo modo non sia garantita una sufficiente indipendenza di valutazione a tale struttura. La situazione è stata in parte superata con la costituzione di un apposito Ufficio speciale nell'ambito del quale, nel 2007, sono state fatte confluire le diverse Autorità di pagamento.

6. Assolutamente criticabile è la decisione di intervenire con una norma di legge (art. 7 della legge regionale 8 novembre 2007, n.21) per superare la necessità di allegare documentazione per la certificazione di spesa, stabilendo in luogo di questa, una autocertificazione asseverata da un soggetto terzo. Tale scelta, anche se probabilmente finalizzata ad una accelerazione dei pagamenti, priva di ogni utilità la funzione dei controlli. Si rileva che l'Amministrazione ritiene la norma inapplicabile e, di fatto, disapplicata. Pertanto, se ne raccomanda l'abrogazione.

7. La scelta di affidare a terzi, cioè una società di revisione, la fase di rendicontazione della spesa per la parte finale (20% del pagamento) della programmazione 1994-1999 di competenza del Dipartimento Formazione, non sembra in linea con la struttura organizzativa del Dipartimento stesso che appare adeguata ad affrontare questo tipo di attività.

8. Anche nel caso del Fondo Sociale Europeo, come già emerso per il FESR nell'indagine dello scorso anno, la complessa struttura di controllo non riesce ad individuare irregolarità. In sede di controllo concomitante il numero delle irregolarità rilevate è "irrilevante" (secondo quanto affermato dal Dipartimento formazione), mentre la fonte più significativa di notizie sulle irregolarità sono la Guardia di Finanza, la Polizia, l'Autorità giudiziaria, che tuttavia intervengono spesso in tempi successivi alla chiusura dei programmi.

9. Dall'istruttoria sono emerse numerose contraddizioni, che verranno man mano evidenziate nella relazione, dando una generale impressione di disorganizzazione e mancata conoscenza del fenomeno delle irregolarità. In particolare, si rileva una discrepanza di dati a seconda della fonte dalla quale gli stessi vengono prelevati.

### **1.3 Modalità di svolgimento dell'indagine**

L'indagine, poiché è stata svolta in collaborazione con la Sezione affari comunitari, è stata organizzata secondo una metodologia comune a tutte le sedi regionali coinvolte, metodologia definita nel corso di incontri che si sono svolti presso la sede di Roma.

In tali occasioni, sono stati definiti i contenuti principali da acquisire nel corso dell'istruttoria, nonché gli elementi comuni da porre a confronto al fine di consentire una lettura anche trasversale delle notizie acquisite.

In sede regionale, l'indagine si è svolta secondo il criterio del confronto collaborativo con la Regione e, in questa linea, nel mese di giugno del 2007 è stata formulata una prima richiesta istruttoria, contenente un questionario da compilare, volta all'acquisizione di notizie circa gli aspetti organizzativi e procedurali concernenti i controlli sull'utilizzo dei fondi; successivamente, nel novembre 2007, è stata inoltrata un'ulteriore richiesta di informazioni e documentazione e si è svolto

un incontro con la responsabile del Dipartimento Formazione della Regione che è l'Amministrazione capofila del FSE.

L'istruttoria si è svolta prevalentemente con il Dipartimento formazione professionale il quale, essendo Responsabile di Misura della maggior parte delle misure finanziate con fondi FSE, ha svolto anche attività di raccordo con altri Dipartimenti interessati, in particolare quello dell'Istruzione.

In fase istruttoria, si sono avute notevoli difficoltà dovute a risposte per lo più incomplete da parte dell'Amministrazione. Infatti, è stato necessario richiedere più volte la compilazione del questionario predisposto per la fase iniziale dell'istruttoria, non sono stati inviati alcuni allegati, le notizie fornite sono risultate spesso piuttosto lacunose, generiche e talvolta contraddittorie.

## **1.4 Finalità dell'indagine**

Con la presente indagine la Corte vuole fornire alla Regione Siciliana e a tutti gli enti interessati all'erogazione dei fondi comunitari il proprio apporto di organo esterno e neutrale, al fine di contribuire ad una efficace, efficiente e corretto monitoraggio in materia di contrasto e prevenzione di pratiche fraudolente o irregolari nell'utilizzazione delle ingenti risorse comunitarie, statali e regionali destinate alla realizzazione di uno sviluppo endogeno del territorio.

Specificamente, l'indagine è finalizzata a verificare, con riferimento al POP 1994-1999 e al POR 2000-2006 e, nell'ambito di questi al Fondo Sociale Europeo (FSE), le modalità e l'efficacia sia del controllo sulle irregolarità e frodi sia delle successive iniziative di recupero.

Se, infatti, è necessario che vengano implementate la capacità e velocità di utilizzazione dei fondi, altrettanta importanza riveste la loro corretta utilizzazione, che non deve consentire l'uso improprio di quanto stanziato, garantendo che i contributi vengano indirizzati alle finalità per le quali sono destinati.

D'altra parte, mentre il problema del mancato o minor utilizzo dei fondi comunitari riceve una costante considerazione, anche in ragione del rischio di "disimpegno automatico" da parte della Commissione, la questione delle frodi e dello scorretto utilizzo ha, senza meno, una risonanza inferiore, poiché solo occasionalmente può comportare la perdita definitiva del finanziamento.

Tuttavia, la Commissione europea ha prestato una crescente attenzione al tema in esame, implementando negli ultimi anni un miglioramento della normativa europea e attuando controlli anche diretti delle istituzioni nazionali.

Le osservazioni mosse sui programmi italiani monitorati possono così essere riassunte: un insufficiente approfondimento dei controlli con riguardo soprattutto all'ammissibilità delle spese; un'incompleta analisi dei rischi su cui si fondano i sistemi di campionamento; la mancanza di verifiche supplementari effettuate dall'Autorità di pagamento che si basa, invece, sui controlli svolti dai Responsabili di misura. Tali osservazioni, pur riferite per quanto riguarda la Sicilia ad altri

programmi di finanziamento, individuano problemi che risultano significativi anche per i fondi FSE analizzati nella presente indagine.

Inoltre, ai sensi dell'art.24 del Regolamento 4253/88, il contributo erogato può essere soppresso o ridotto in conseguenza di una irregolarità. La norma ha un fine sanzionatorio in quanto prevede la restituzione alla Commissione dell'intero contributo e non solo della parte gravata dall'irregolarità.

Occorre anche evidenziare che l'Italia si segnala per essere tra gli Stati dell'Unione uno di quelli maggiormente colpiti da fattispecie di scorretto utilizzo dei fondi, come emerge anche dalla relazione 2/2002 della Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari riguardante lo stato di attuazione del Regolamento CE 1681/94. L'evoluzione segnalata dalla medesima Sezione, con la relazione n.1/2007, vede un significativo incremento delle irregolarità e frodi segnalate con riguardo ai fondi comunitari.

In particolare, per tutti i Programmi regionali, gli importi da recuperare per irregolarità e frodi comunicate nel 2005 sono stati 98,3 milioni di euro, con un incremento del 146,54%, rispetto al 2003, e del 55,35% circa rispetto al 2004, e una prevalente concentrazione nelle Regioni del sud (per circa il 68%). Nel 2005 si presentano in rapida ascesa le irregolarità accertate nel FSE, superando, per rilevanza degli importi, sia al Nord che al Sud, quelle individuate nel FESR e quelle individuate nel FEAOG-O e SFOP.

L'esame dei dati forniti dal Dipartimento delle politiche comunitarie con riguardo ai Fondi strutturali evidenzia, per l'anno 2005 che le Regioni nelle quali si registrano i maggiori importi da recuperare, sono ubicate al Sud e sono: la Sicilia con quasi 35 milioni di euro<sup>1</sup>; la Calabria con più di 14 milioni di euro, la Campania con più di 9,4 milioni euro, la Sardegna con più di 4,7 milioni euro e la Puglia con quasi 1,4 milione euro. In particolare nella Regione siciliana le frodi ed irregolarità relative al fondo FSE rappresentano quasi la totalità delle frodi e irregolarità riscontrate nel sud Italia ed una percentuale anche molto rilevante paragonata al totale nazionale. Si registra quindi un cambiamento degli ambiti di rischio, rispetto agli anni precedenti, con una maggiore concentrazione nel 2005 su uno specifico fondo, mentre negli anni precedenti le irregolarità erano più diffuse su tutte le tipologie di Fondo.

---

<sup>1</sup> Il dato è stato rivisto nella rilevazione effettuata nel 2006 e nel 2007, ma resta comunque molto elevato. Il tema è specificamente affrontato nell'ultimo capitolo della relazione.

**Irregolarità e frodi per Fondo e per Regione - Comunicazioni anno 2005 (euro)<sup>2</sup>**

Regione	FESR	FSE	FEAOG-O	SFOP	FEAOG-G	Totale
Valle d'Aosta	0,00	71.119,00	0,00	0,00		71.119,00
Piemonte	1.118.805,75	21.071,46	0,00	0,00		1.139.877,21
Lombardia	0,00	3.673.019,96	0,00	0,00	157.131,00	3.830.150,96
Friuli V.G.	183.147,20	0,00	0,00	0,00	288.414,37	471.561,57
P.A. Trento	21.838,63	1.215.367,51	0,00	0,00		1.237.206,14
P.A. Bolzano	0,00	70.865,00	0,00	0,00		70.865,00
Veneto	353.367,02	5.955.764,54	0,00	0,00	229.933,00	6.539.064,56
Liguria	153.213,91	4.475.966,99	141.965,04	357.512,02	36.637,39	5.165.295,35
Emilia R.	0,00	99.197,25	0,00	0,00	165.653,00	264.850,25
<b>Totale Nord</b>	<b>1.830.372,51</b>	<b>15.582.371,71</b>	<b>141.965,04</b>	<b>357.512,02</b>	<b>877.768,76</b>	<b>18.789.990,04</b>
Toscana	1.009.431,31	476.932,96	306.235,35	51.028,40	36.131,00	1.879.759,02
Umbria	17.684,40	356.820,17	9.381,41	0,00		383.885,98
Marche	22.395,00	119.103,97	1.096.591,03	215.995,00		1.454.085,00
Lazio	5.455.593,76	3.135.826,64	133.688,41	88.145,88	439.630,24	9.252.884,93
Molise	80.237,00	0,00	14.051,16	0,00		94.288,16
Abruzzo	50.000,00	0,00	17.190,00	0,00		67.190,00
<b>Totale Centro</b>	<b>6.635.341,47</b>	<b>4.088.683,74</b>	<b>1.577.137,36</b>	<b>355.169,28</b>	<b>475.761,24</b>	<b>13.132.093,09</b>
Campania	6.425.350,14	512.160,00	284.175,43	2.210.826,49		9.432.512,06
Basilicata	12.221,86	97.488,12	680.317,93	0,00		790.027,91
Puglia	708.423,93	0,00	1.398.938,93	0,00		2.107.362,86
Calabria	13.135.878,83	752.792,18	493.548,59	93.041,00		14.475.260,60
Sicilia	1.596.648,81	28.760.778,02	1.052.402,36	3.460.140,75		34.869.969,94
Sardegna	2.348.618,00	0,00	571.670,00	1.782.462,32		4.702.750,32
<b>Totale Sud</b>	<b>24.227.141,57</b>	<b>30.123.218,32</b>	<b>4.481.053,24</b>	<b>7.546.470,56</b>		<b>66.377.883,69</b>
<b>Totale regioni</b>	<b>32.692.855,55</b>	<b>49.794.273,77</b>	<b>6.200.155,64</b>	<b>8.259.151,86</b>	<b>1.353.530,00</b>	<b>98.299.966,82</b>

Quanto al 2006, come segnalato anche in sede di relazione per la parificazione del Rendiconto Generale della Regione Siciliana nel giugno del 2007, le irregolarità in totale afferenti alla Regione hanno avuto una crescita esponenziale, con il raddoppio dell'ammontare totale.

Inoltre, una specifica attenzione deve essere prestata anche al tema dell'applicazione del nuovo Regolamento finanziario del 25 giugno 2002<sup>3</sup>, entrato in vigore il 1° gennaio 2003, ove si prevede (art. 93 e seg.) che debbano essere esclusi da successive procedure di assegnazione di fondi comunitari i soggetti che abbiano compiuto frodi o irregolarità, che abbiano fornito documenti falsi o che si siano resi colpevoli di gravi inadempienze contrattuali. La norma è volta a tutelare la Comunità dal ripetersi di danni ad opera dei medesimi soggetti. Tuttavia, la sua applicazione richiede un attento esame delle domande presentate e la possibilità di avere informazioni affidabili e condivise sulle situazioni di irregolarità riscontrate negli anni precedenti, con riferimento a tutti i possibili contributi comunitari.

<sup>2</sup> I dati sono forniti dal Dipartimento delle politiche comunitarie, dal Ministero delle politiche agricole e forestali e dall'Agenzia delle dogane. Fonte: Relazione Corte dei Conti, Sezione Affari Comunitari e Internazionali, n. 1 del 2007.

<sup>3</sup> GUCE L 248 del 16.9.2002.

Infine, sono ben note le difficoltà concernenti le procedure di recupero dei fondi stessi da parte delle amministrazioni che erogano i contributi, per altro da inserirsi nella più ampia problematica della laboriosità del recupero crediti in generale.

La tematica riveste significativa importanza anche in considerazione del fatto che, ai sensi dell'art. 5 par.2 del Regolamento 1681/94, e dell'art. 23 del Regolamento 4253/88, ove risulti impossibile il recupero di quanto erogato e vi sia un comportamento negligente nell'attività di controllo e recupero, lo Stato membro è sussidiariamente responsabile per il rimborso delle somme indebitamente versate. Tali previsioni normative, per quanto utilizzate in modo solo sporadico, rendono necessario un esame finalizzato a verificare se vengano poste in essere tutte le cautele necessarie ad evitare il configurarsi della citata responsabilità sussidiaria.

Data l'inefficienza delle procedure di recupero crediti, una diffusione capillare delle garanzie fidejussorie e la successiva escussione delle stesse può apportare notevoli vantaggi in termini di economicità e velocità del rientro di fondi indebitamente erogati. Anche per tale ragione una parte dell'indagine è stata volta a verificare il comportamento dell'amministrazione con riferimento alle garanzie accessorie.

Specificata attenzione è stata anche dedicata alle innovazioni introdotte con la legge finanziaria per l'anno 2007 che ha previsto una possibilità di rivalsa dello Stato sugli enti responsabili di problematiche riguardanti i finanziamenti comunitari, comprese le eventuali rimodulazioni finanziarie dei programmi.

## 2. Quadro normativo comunitario e nazionale

Per affrontare il tema trattato nell'indagine è utile premettere una breve descrizione delle principali fattispecie previste dalla normativa comunitaria in materia.

In primo luogo, il Trattato istitutivo affronta il tema delle frodi agli interessi finanziari della Comunità con l'art. 280<sup>4</sup> ove si prevede che gli Stati membri debbano adottare norme tali da permettere una protezione efficace dalle frodi, sulla base del cosiddetto principio di "assimilazione", ossia trattando la frode ai danni degli interessi della Comunità nello stesso modo della frode ai danni del bilancio nazionale.

La definizione di frode viene fornita dalla Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari del 26 luglio 1995 (Convenzione TIF o FIP se il riferimento è al titolo inglese) ove si legge che costituisce frode *"qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione di fondi o la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità Europee"*<sup>5</sup>. Nella medesima Convenzione si prevede l'obbligo per gli Stati di punire con norme penali i casi di frode. Tale disposizione è stata attuata in Italia con la legge 300/2000 che

---

<sup>4</sup> L'articolo è stato modificato dall'art. 209/A del Trattato di Amsterdam del 1997 entrato in vigore nel 1999.

<sup>5</sup> La convenzione TIF è stata attuata con 3 protocolli succedutisi in un breve arco di tempo, tra il 27 settembre 1996 e il 29 novembre 1996. Dal 2002 la Convenzione TIF è in vigore in tutti gli Stati membri pre allargamento (nei 15, quindi, anziché negli attuali 27).

ha aggiunto l'art. 316 *ter* del codice penale, stabilendo sanzioni amministrative per il reato di indebita percezione di erogazioni concesse dallo Stato, Enti pubblici, Comunità Europea.

La definizione di irregolarità è data dal Regolamento 2988/95 che all'art. 1 dispone: *"Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio sul bilancio generale della Comunità o sui bilanci da questa gestiti attraverso (...) una spesa indebita"*.

La nozione è, dunque, molto ampia e fondata su due presupposti: la violazione di una disposizione comunitaria, il pregiudizio presente o futuro per le finanze comunitarie. La nozione di frode, perciò, rientra nella più ampia nozione di irregolarità avendo lo specifico requisito dell'intenzionalità del comportamento. Si noti che la definizione di "operatore economico" può, in linea di principio, comprendere, oltre ai privati, anche la pubblica amministrazione, quando questa ponga in essere attività di tipo gestionale<sup>6</sup>.

Il regolamento 1681/94, che ha disciplinato l'attività di controllo delle irregolarità e di recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento tramite fondi strutturali, nasce dall'esigenza, di cui all'art. 274 del Trattato, che la Commissione verifichi, cooperando con gli stati membri, la regolare esecuzione del bilancio comunitario secondo i principi di sana gestione finanziaria. Il regolamento è volto a soddisfare alcune esigenze fondamentali: migliore conoscenza delle disposizioni poste a contrastare le irregolarità (8° considerando), descrizione della natura e degli effetti delle pratiche irregolari tramite lo scambio sistematico di informazioni al riguardo (9° considerando), individuazione di iniziative idonee al recupero di quanto indebitamente erogato.

Sulla base di tale regolamento sono state strutturate le informative tra Stati membri e Commissione che consentono una comunicazione standardizzata delle irregolarità<sup>7</sup>. Per facilitare l'organizzazione e gestione delle comunicazioni di irregolarità da parte degli Stati nel 1999 la Commissione ha costituito l'OLAF (Ufficio europeo per la lotta alle frodi), struttura che ha sostituito il precedente UCLAF. L'Olaf ha sia funzioni di coordinamento tra autorità nazionali amministrative, giudiziarie e di polizia, sia funzioni di assistenza agli Stati per potenziare le strategie antifrode ed assumere iniziative volte a migliorare la regolamentazione esistente<sup>8</sup>.

L'organizzazione volta al monitoraggio del corretto utilizzo dei fondi comunitari, per quanto riguarda in Italia il programma FSE, deve essere presente anche a livello regionale, considerato che l'utilizzazione di tali fondi è, appunto, una competenza per lo più decentrata.

Appare opportuno ricordare che il legislatore comunitario non interviene sull'organizzazione amministrativa interna degli Stati membri. Ad esempio, i fondi comunitari sono prevalentemente gestiti a livello centrale in Francia e a livello regionale in Germania. Alcuni dati dimostrano come risulti indifferente il sistema

---

<sup>6</sup> Questo aspetto può assumere specifica rilevanza proprio nel caso dei finanziamenti FSE per i quali di frequente le pubbliche amministrazioni sono anche soggetti beneficiari.

<sup>7</sup> Le segnalazioni riguardavano frodi ed irregolarità che potessero avere un potenziale danno superiore a 4000 euro. Con il reg. 2035/2005 il limite è stato portato a 10.000 euro.

<sup>8</sup> Nel 2006 la Corte dei Conti ha stipulato un accordo con l'OLAF per la cooperazione reciproca e l'assistenza amministrativa.

amministrativo adottato, sia con riferimento alla capacità di utilizzazione dei fondi, sia per quanto attiene alla validità delle procedure di controllo. Infatti, Stati a prevalente struttura centralizzata quali la Grecia possono avere analoghe difficoltà a verificare la corretta utilizzazione dei fondi al pari di Stati ove si è attuato un maggiore decentramento come l'Italia.

Ciò premesso, comunque, la Commissione richiede un interlocutore unico per quanto attiene la segnalazione di pratiche irregolari; tale interlocutore, per l'Italia, è il Dipartimento per le politiche Comunitarie (oggi Dipartimento per le politiche Europee) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal quale dipende anche il Nucleo speciale della Guardia di finanza per la repressione delle frodi comunitarie. Per quanto qui di interesse il Dipartimento gestisce la fase della segnalazione all'OLAF e, dunque, dovrebbe essere la primaria fonte di informazioni e dati sulla consistenza dei comportamenti irregolari<sup>9</sup>.

Occorre, inoltre, ricordare che tra il 1999 e il 2001 l'Unione Europea ha provveduto ad un'ampia riforma della legislazione concernente i fondi strutturali che si era andata stratificando nel tempo. Con il regolamento 1260/99<sup>10</sup> è stato previsto, tra l'altro, che gli Stati membri designano per ogni programma un'Autorità di Gestione, i cui compiti guardano la realizzazione, la regolarità della gestione e l'efficacia del programma (raccolta di dati statistici e finanziari, elaborazione e invio alla Commissione dei rapporti annuali di esecuzione, organizzazione della valutazione intermedia). Si mantengono i tre tipi di valutazione esistenti (*ex ante*, intermedia e *ex post*), ma la riforma stabilisce precisamente le relative competenze. La valutazione *ex ante* spetta alle Autorità competenti degli Stati membri; l'Autorità di Gestione effettua, in collaborazione con la Commissione e prima del 31 dicembre 2003, la valutazione intermedia del programma da essa gestito; infine, la valutazione *ex post* è di competenza della Commissione europea, in collaborazione con lo Stato membro e l'Autorità di Gestione. I rapporti di valutazione devono essere messi a disposizione del pubblico<sup>11</sup>.

Inoltre, ciascuno Stato membro designa per ogni programma un'Autorità di Pagamento che funge da intermediario tra i beneficiari finali e la Commissione. L'Autorità di Pagamento sorveglia l'andamento e la conformità rispetto alle norme comunitarie delle spese dei beneficiari finali, in collaborazione con l'Autorità di Gestione. Il trasferimento effettivo di fondi dell'Unione agli Stati membri avviene all'atto del rimborso da parte della Commissione delle spese effettive dei beneficiari finali vistate e certificate dalle Autorità di Pagamento, anche se è previsto un conferimento di acconti in percentuale sull'onere complessivo. Pertanto, la fase della certificazione dei pagamenti assume una particolare delicatezza in ragione del fatto che solo con essa si conclude l'*iter* complessivo del finanziamento. Tuttavia, proprio questa fase presenta, per quanto attiene i fondi FSE in Sicilia una configurazione del tutto peculiare. Infatti, con il recente intervento normativo (legge regionale 8 novembre 2007, n.21, riguardante, tra l'altro la "Rendicontazione POR/FSE 2000-2006") si è, di fatto azzerata la fase di

---

<sup>9</sup> Si tenga conto che, ai sensi delle disposizioni comunitarie la segnalazione di irregolarità deve essere effettuata anche qualora non si sia verificato alcun danno, ad esempio perchè l'individuazione dell'irregolarità è avvenuta in un momento in cui non era stato ancora erogato il finanziamento

<sup>10</sup> Si vedano anche le norme di attuazione contenute nel regolamento 438/2001.

<sup>11</sup> Il rapporto di valutazione intermedia del POR 2000-2006, approvato nel dicembre del 2003, ha costituito una fonte di informazioni per alcune delle notizie fornite nella presente relazione.

certificazione dei pagamenti. Il tema verrà più ampiamente trattato nel successivo paragrafo 3.3.

Il maggiore decentramento della gestione dei programmi implica il miglioramento dei dispositivi di controllo, di competenza degli Stati membri. La Commissione verifica direttamente l'efficacia dei sistemi istituiti, che sono di competenza dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di pagamento. Il 5% delle spese relative ad un programma dev'essere verificato in dettaglio tramite ad esempio controlli *in loco* ed *audit* finanziari. Qualora vengano constatate irregolarità, gli Stati membri sono tenuti ad apportare rettifiche finanziarie tramite l'annullamento, totale o parziale, dei finanziamenti assegnati alle operazioni in questione. Dei fondi resi disponibili, quelli a carico degli Stati membri possono essere riutilizzati, mentre quelli assegnati dalla Commissione vengono detratti e non sono riutilizzabili.

Infine, nel 2006 si è proceduto ad una revisione complessiva dei fondi strutturali, in vista del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013. In regolamento generale è il n. 1083 del 2006, mentre il Fondo Sociale Europeo è specificamente disciplinato dal regolamento 1081/2006. Le caratteristiche di base del fondo restano, nella sostanza, immutate, ma le disposizioni normative vengono modernizzate, tenendo conto, ad esempio, del tema della globalizzazione dei mercati e dei principi stabiliti alla Conferenza di Lisbona in materia di occupazione.

Da ultimo, appare utile ricordare le disposizioni della legge finanziaria per il 2007 che all'art. 1, commi 1215 e seguenti stabiliscono che lo Stato deve rivalersi nei confronti degli enti (comprese le Regioni) responsabili per eventuali danni derivanti dalla mancata esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia, ma anche per operazioni di storno finanziario di fondi europei. La norma, attuabile con Decreto Ministeriale caso per caso, potrebbe diventare problematica per le Regioni che, in caso di irregolarità, oltre a perdere il finanziamento europeo potrebbero essere responsabili verso lo Stato. Per tale ragione il tema del recupero dei fondi già erogati al privato assume un'importanza cruciale.

La questione delle eventuali modifiche all'attuale organizzazione amministrativa in vista della futura applicazione della previsione della finanziaria è stato oggetto di specifica domanda nel corso dell'istruttoria, ma sul punto non si è avuta risposta. Occorre precisare che anche le procedure a livello statale sono in fase di definizione con una preliminare attenzione alla questione dell'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia.

### **3. I fondi strutturali in Sicilia: brevi cenni**

#### **3.1 II POP 1994/1999**

Il Programma Operativo Plurifondo 1994-1999 per la Sicilia (di seguito denominato POP 1994/1999) è stato approvato dalla Commissione Europea il 28 settembre 1995 con decisione C (95) n. 2194.

La parte di finanziamento nazionale, suddivisa fra Stato e Regione, si compone, per lo Stato, dei contributi previsti dalla delibera CIPE del 13 aprile 1994<sup>12</sup> individuati inizialmente, per la Sicilia in 778 milioni di ECU per il FESR, 351,80 per il FEOGA e 457,40 per il FSE; per quanto riguarda la parte di finanziamento a carico della Regione Siciliana, la legge regionale 7 gennaio 1995, n.1, ha istituito un fondo con dotazione iniziale di 146.688 milioni di ECU.

Le dimensioni finanziarie degli interventi nei settori principali sono le seguenti:

Industria, artigianato, servizi alla produzione: oltre 196 milioni di ECU per l'infrastrutturazione di zone industriali e artigiane. Agricoltura e sviluppo rurale, circa 371 milioni di ECU. In particolare, rimboschimento e ricostituzione dei boschi degradati per una superficie complessiva di 17.000 ettari costituiscono l'obiettivo principale nell'ambito del sotto-asse dello sviluppo rurale. Turismo, ambiente, valorizzazione dei beni culturali: si tratta nel complesso di circa 583 milioni di ECU ed, in particolare, tra incentivi per l'adeguamento dell'offerta e investimenti per la valorizzazione di risorse di interesse turistico, di 161,4 milioni di ecu che salgono a circa 320 se si tiene conto del cofinanziamento nazionale e della quota degli investimenti privati attivabili. Sui 582,5 milioni di ECU previsti in totale, ben 181, 4 riguardano gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, gli impianti fognari, i depuratori e la protezione delle coste dai fenomeni di erosione e 60 milioni di ecu sono destinati all'ampliamento della rete di adduzione idrica.

Il quadro finanziario riepilogativo finale del POP 1994-99 è il seguente:

	Programmazione in mld.di lire		Attuazione al 31.12.01 in mld di lire			
	Totale pubblico	Costo totale	Impegni		Pagamenti	
			Spesa pubblica	Costo totale	Spesa pubblica	Costo totale
<b>FESR</b>	2.810,756	3.565,531	3.530,115	4.525,044	2.870,648	3.660,336
<b>FSE</b>	1.083,473	1.189,029	1.258,128	1.462,111	1.055,793	1.211,193
<b>FEOG-O</b>	1.152,317	1.431,045	1.185,442	1.418,429	1.081,576	1.318,231
<b>TOTALE</b>	<b>5.046,546</b>	<b>6.185,605</b>	<b>5.973,685</b>	<b>7.405,584</b>	<b>5.008,017</b>	<b>6.189,760</b>

Fonte: Dipartimento della programmazione – Presidenza della Regione

Per quanto riguarda il FSE la situazione delle spese al 31 dicembre 2001 (termine ultimo per l'assunzione degli impegni, ma non per i pagamenti):

<sup>12</sup> G.U.R.I. n. 156 del 6 luglio 94 : per gli interventi del FESR e del FEOAG e per gli interventi previsti dal FSE della delibera CIPE cui conseguono i contributi statali previsti dalla legge n.845 del 1978 ed altre leggi di settore.

Misure	Risorse complessive	Quota risorse comunitarie	Spesa ammissibile	Pagamenti al 31.12.2001
<b>Misura 6.1</b>	44,117	29,416	39,221	98,722 <sup>13</sup>
<b>Misura 6.2</b>	34,331	26,167	34,150	23,628
<b>Misura 6.3</b>	16,027	12,001	16,001	15,918
<b>Misura 6.4</b>	21,595	16,168	21,558	19,590
<b>Misura 6,5</b>	5,744	4,166	5,555	9,708
<b>Misura 6.6</b>	1,222	0,917	1,222	1,115
<b>Misura 6.7</b>	9,337	6,999	9,072	5,23
<b>Misura 7.1</b>	222,719	135,733	180,977	17,390
<b>Misura 7.2</b>	177,760	132,675	176,852	125,363
<b>Misura 7.3</b>	20,223	15,167	20,233	49,246 <sup>14</sup>
<b>Misura 7.4</b>	33,333	25,000	33,333	9,878
<b>Misura 7.5</b>	27,674	16,501	21,403	11,560

Valori in milioni di euro  
Fonte Rapporto di esecuzione finale<sup>15</sup>

Per quanto di specifico interesse della presente relazione occorre rilevare che, nel corso dell'attuazione del POP 1994-1999 sono stati effettuati interventi per modificare i sistemi e le procedure di controllo, in particolare coinvolgendo gli Uffici Provinciali del Lavoro e della Massima Occupazione che hanno una significativa articolazione territoriale.

Tali uffici hanno da allora effettuato il controllo di regolarità amministrativa dei diversi corsi finanziati, ad esempio, le ore di presenza, i registri, etc. In sede, poi, di esame finale degli alunni è stata redatta una relazione specifica sull'attività di formazione.

<sup>13</sup> Questo dato, risulta assolutamente superiore alla spesa ammissibile. Potrebbe trattarsi di un errore o di un'operazione di *overbooking*.

<sup>14</sup> Vedi nota precedente.

<sup>15</sup> Il Rapporto di esecuzione riporta dati sia in euro, sia in milioni di euro, sia in lire nella medesima tabella riguardante lo stato di avanzamento per misura. Pertanto, è stato necessario procedere alla conversione e relativa approssimazione al fine di rendere i dati omogenei. Inoltre, alla specifica richiesta istruttoria circa lo stato finale dei pagamenti (che avrebbero dovuto chiudersi al 31 marzo 2003) l'Amministrazione non ha fornito risposta, rinviando al citato rapporto di esecuzione che però è aggiornato alla data finale riguardante gli impegni POP (31 dicembre 2001).

### 3.2 II POR 2000/2006

Il Programma Operativo Regionale della Sicilia 2000-2006 (POR Sicilia 2000/2006) è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C (2000) 2348 dell'8/08/2000 e comporta una spesa pubblica complessiva di 7.585,864 milioni di euro. Il cofinanziamento della Comunità europea ammonta a 3.857,946 milioni di euro, dei quali 2.267,494 milioni di euro provengono dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), 783,983 milioni di euro dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), 756,469 milioni di euro dal Fondo sociale europeo (FSE) e 50 milioni di euro dallo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), mentre il resto è erogato dalle autorità nazionali. La partecipazione che, secondo le stime, sarà erogata dal settore privato si aggira intorno ai 1.830 milioni di euro.

I tassi di partecipazione per i vari settori saranno coerenti con quanto indicato nel Quadro Comunitario di Sostegno adottato a livello nazionale. In generale, il tasso medio di partecipazione del FESR è pari a circa il 45% della spesa pubblica; quello del FSE è pari a circa il 70% della spesa pubblica; quello del FEOGA è pari a circa il 57% della spesa pubblica; infine quello dello SFOP è pari a circa il 55% della spesa pubblica.

L'incidenza della spesa in conto capitale cofinanziata a livello comunitario su quella complessiva della Regione, sulla base dei dati disponibili, copre una quota della spesa complessiva per gli investimenti pari al 38%.

Per quanto riguarda, quindi, il POR 2000-2006 la situazione complessiva delle risorse destinate è la seguente<sup>16</sup> :

Fondi	Totale	Quota comunitaria	Partecipazione Nazionale		
			Statale	Regionale	Privati
FESR	5.609.169.643	2.524.128.000	2.159.530.364	925.511.299	0
FSE	1.209.241.572	846.469.000	253.940.701	108.831.871	0
FEOGA	1.515.935.628	858.983.000	459.866.840	197.085.788	0
SFOP	125.562.455	54.000.000	30.926.596	13.254.256	27.381.603
Totale	8.459.909.318	4.283.580.000	2.904264.501	1.244.683.214	27.381.603

*dati in euro*  
*Fonte Programma Operativo Regionale*

La situazione della spesa effettivamente sostenuta al 31 dicembre 2006 è la seguente<sup>17</sup>:

<sup>16</sup> I dati sono tratti dall'ultima versione del complemento di programmazione (8 Agosto 2007)

<b>Fondo</b>	<b>Spesa ammissibile totale</b>	<b>Spesa al 31/12/2006</b>	<b>Percentuale di realizzazione</b>
FESR	5.609.196.663	2.529.361.355,20	45%
FSE	1.209.241.572	682.658.257,20	56%
FEOGA	1.515.935.628	899.153.795,65	59%
SFOP	125.562.455	61.005.936,37	49%
<b>Totale</b>	<b>8.459.909.318</b>	<b>4.172.179.344,42</b>	<b>49%</b>

### **3.3 II FSE**

Il compito del FSE è quello di sostenere le misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione, sviluppare le risorse umane e favorire l'integrazione e il mercato del lavoro, al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità fra donne e uomini, lo sviluppo durevole e la coesione economica e sociale. Si tratta segnatamente di contribuire alle azioni avviate nell'ambito della strategia europea per l'occupazione e delle linee di orientamento per l'occupazione.

Il FSE interviene nel quadro dei tre obiettivi stabiliti con il regolamento (CE) n.1260/99 che definisce disposizioni generali sui Fondi strutturali. Il fondo è specificamente disciplinato dal recente Reg. 1081/2006 che ha abolito il precedente reg. 1784/1999, ma sarà applicabile dal nuovo ciclo di programmazione (2007-2013).

Il regolamento prevede cinque settori politici strategici di attività del FSE:

- lo sviluppo di politiche attive del mercato del lavoro per lottare contro la disoccupazione e per prevenirla, per evitare alle donne e agli uomini la disoccupazione di lunga durata, per facilitare il reinserimento sul mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata e per sostenere l'inserimento professionale dei giovani e delle persone che rientrano nel mercato del lavoro dopo un periodo di assenza;
- la promozione della parità di opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, con una particolare attenzione per le persone minacciate dall'emarginazione sociale;
- la promozione e il miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e della consulenza nel quadro di una politica di formazione durante l'intero arco della vita;

---

<sup>17</sup> Fonte: Rapporto di esecuzione anno 2006, pubblicato nel maggio 2007

- la promozione di una manodopera competente, preparata ed elastica, dell'innovazione e dell'adattabilità a livello dell'organizzazione del lavoro, nonché la promozione dello spirito d'impresa;
- misure specifiche volte a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (prospettive di carriera, accesso a nuove possibilità di lavoro, creazione di imprese, ecc.).

Inoltre, il FSE tiene conto di tre questioni orizzontali :

- contribuire a promuovere le iniziative locali in materia di occupazione (compresi i patti territoriali per l'occupazione);
- tener conto della dimensione sociale e dell'aspetto "occupazione" nella società dell'informazione;
- la parità di opportunità fra donne e uomini nel quadro dell'approccio di integrazione delle politiche per la parità di opportunità.

In generale, possono essere prese in considerazione per gli aiuti del FSE tre forme di intervento: A) l'assistenza alle persone, che dovrebbe essere la forma principale di aiuto e coprire settori quali la formazione, l'insegnamento professionale, l'orientamento, ecc.; B) l'aiuto alle strutture e ai sistemi per aumentare l'efficacia delle attività tramite le persone; C) le misure di accompagnamento (fornitura di servizi e di strutture per la presa in carico di persone dipendenti, promozione delle misure di accompagnamento socio-pedagogiche, campagne di sensibilizzazione e di informazione).

Al fine di migliorare l'efficacia delle azioni del FSE, i suoi interventi devono concentrarsi su un numero limitato di settori o di temi, sulle esigenze maggiori e sulle azioni più efficaci, tenendo conto delle valutazioni *ex ante* e nell'ambito dei settori politici pertinenti.

Il regolamento prevede la creazione di regimi di piccole sovvenzioni nel quadro degli obiettivi 1 e 3 contenenti disposizioni speciali di accesso per le organizzazioni non-governative (ONG) e per le partnership locali. Il regolamento prevede del pari la possibilità di un finanziamento da parte del FSE fino al 100% dei costi imputabili, per attuare tali regimi di piccole sovvenzioni

In conformità delle disposizioni previste dal regolamento generale sui Fondi strutturali, il FSE contribuisce alla realizzazione dell'iniziativa comunitaria in materia di lotta contro le discriminazioni e le diseguaglianze di qualsiasi natura, in relazione al mercato del lavoro (programma EQUAL).

Nel concreto i fondi FSE 2000-2006 per la Sicilia sono stati assegnati a 23 misure, la maggior parte delle quali riconducibili all'Asse III. Data la situazione socio-occupazionale della Sicilia è evidente che questo fondo costituisce una risorsa di carattere strategico per lo sviluppo dell'Isola. Tuttavia, già in sede di programmazione si sono riscontrate alcune criticità. Ad esempio, il numero delle misure individuate è significativamente superiore rispetto a quello del periodo di programmazione 1994-1999.

In base all'ultimo complemento di programmazione le attuali misure finanziate sono:

Misura 3.01 Implementazione e messa in rete di servizi per l'impiego  
 Misura 3.02 Orientamento, informazione, inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro nella logica dell'approccio preventivo  
 Misura 3.04 Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati  
 Misura 3.05 Adeguamento del sistema di formazione professionale e dell'istruzione  
 Misura 3.09 Sviluppo della competitività delle imprese con priorità alle PMI  
 Misura 3.10 Diffusione di competenze funzionali allo sviluppo del settore pubblico  
 Misura 3.11 Sostegno al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari  
 Misura 3.12 Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro  
 Misura 3.13 Formazione per la ricerca  
 Misura 3.16 (unione delle precedenti mis. 1.06 e 1.08) Formazione e sensibilizzazione nel settore idrico e per la gestione e la salvaguardia del territorio  
 Misura 3.17 (già 2.04) Formazione mirata a strumenti per la cooperazione  
 Misura 3.18 (già 4.05) Formazione e apprendistato nei servizi locali allo sviluppo  
 Misura 3.19 (già 5.03) Promozione dell'integrazione sociale  
 Misura 3.20 (già 6.07) Internazionalizzazione dell'economia  
 Misura 3.20 b (già 6.07 b) Internazionalizzazione dell'economia siciliana  
 Misura 3.21 (già 6.08) Iniziative per la legalità e la sicurezza  
 Misura 3.21 b (già 6.08 b) Campagne di educazione alla legalità nella scuola  
 Misura 3.21 c (già 6.08 c) Formazione e sostegno alle associazioni antiracket

Come si può notare, gli interventi di rimodulazione delle misure sono stati piuttosto numerosi (su 18 misure 9, cioè 1/3, sono state in parte riformulate); dato l'ampio numero di misure, anche gli interventi di "manutenzione" del programma, tramite lo strumento dei complementi di programmazione, devono essere frequenti e comportano impiego di risorse che potrebbero essere utilizzate per l'attuazione se le misure fossero meno e meglio strutturate. Nella memoria depositata in occasione dell'Adunanza pubblica del 25 gennaio 2008 l'Amministrazione ha affermato che l'intervento di rimodulazione di metà periodo, che ha inciso sul numero delle misure e sulla loro collocazione per asse, rientra nelle normali attività di programmazione previste. Tuttavia, anche il rappresentante dell'Ufficio di controllo di secondo livello, concordando sul punto della "polverizzazione" dei finanziamenti, ha ricordato che i progetti finanziati sono più di 8.000, elemento che rende molto difficoltosa l'attività di controllo.

La situazione della spesa per misura al 30 luglio 07 risultava la seguente:

POR 2000-2006	Risorse complessive	Quota comunitaria	Impegni al 31.12.2006	Pagamenti al 31.12.2006
<b>ASSE I</b>				
Misura 1.6 oggi 3.16	30.800429	21.560.300	23.776.840,13	6.338.468,36
Misura 1.8 oggi 3.16				
<b>ASSE II</b>				
Misura 2.04 oggi 3.17	52.381.000	36.666.700	44.887.338,59	23.744.441,97
<b>ASSE III</b>				

Misura 3.01	74.285.714	42.000.000	66.867.796,59	23.744.441,97
Misura 3.02				
Misura 3.03 oggi 3.02	307.771.283	215.439.898	292.253.355,549	169.387.238,67
Misura 3.04	77.857.143	54.500.000	70.878.601,33	47.555.488,49
Misura 3.05	18.071.429	12.650.000	14.494.798,74	8.524.446,81
Misura 3.06	58.714.286		35.171.000	24.481.277,64
Misura 3.07	55.000.000	38.5000.000	43.459.424,27	39.884.797,57
Misura 3.08	29.111.429		16.304.130	14.215.117,25
Misura 3.09	132.742.857	92.920.000	101.238.265,04	57.384.071,69
Misura 3.10	38.060.000	26.642.000	32.832.187,05	9.827.185,72
Misura 3.11	10.514.286	7.360.000	8.226.633,68	1.606.553,72
Misura 3.12	88.317.429	61.860.000	78.526.612,35	44.830.762,26
Misura 3.13	23.651.429	16.556.000	17.361.902,65	3.613.571,27
<b>ASSE IV</b>				
Misura 4.05 oggi 3.18	114.257.715	79.980.400,50	106.867.358,59	34.795.253,24
<b>ASSE V</b>				
Misura 5.03 oggi 3.19	19.068.714	13.348.100	10.720.771,53	4.192.449,46
<b>ASSE VI</b>				
Misura 6.07a oggi 3.20°	15.462.001	12.383.649	13.972.818,41	7.128.748,10
Misura 6.07 b oggi 3.20b	13.334.714		13.972.818,41	7.128.748,10
Misura 6.08a Oggi 3.21 a	33.660.714		11.832.377	10.698.235,54
Misura 6.08b Oggi 3.21b	10.816.456		7.100.000	7.137.915,38
Misura 6.08c Oggi 3.21c	7.140.126	4.998.088,20	3.257.760,01	797.983,54

Non potendo, in questa sede, effettuare un'analisi nel merito delle singole misure, si riferiscono i principali elementi forniti dal rapporto di valutazione intermedio<sup>18</sup> che sull'asse III ed in generale sulle misure attribuite al Dipartimento formazione è risultato piuttosto critico.

Nel rapporto di valutazione presentato nel 2003 si riscontrava una scarsa innovatività delle misure individuate e una sottostima delle problematiche della formazione permanente; inoltre, la situazione delle pari opportunità presentava risvolti critici per l'eccessiva genericità dei progetti finalizzati all'inserimento dell'occupazione femminile. D'altra parte, il responsabile delle Pari Opportunità è stato nominato in ritardo, successivamente all'avvio della fase di programmazione, elemento che non ha favorito l'attenzione a questo specifico aspetto.

In seguito all'aggiornamento del rapporto di valutazione intermedio, presentato nel dicembre del 2005, la situazione appare migliorata. Sul punto occorre anche

<sup>18</sup> Ernst and Yung, dicembre 2003 e aggiornamento dicembre 2005.

ricordare che nel corso del 2005 la Commissione Europea aveva effettuato un *audit* che ha comportato la sospensione del finanziamento del FSE.

Di conseguenza, è stato attivato un processo di riorganizzazione interna che ha riguardato sia gli apparati amministrativi sia alcuni aspetti relativi al finanziamento, ad esempio, il sistema dell'accREDITAMENTO.

I risultati positivi di questa riorganizzazione si riscontrano anche nel citato aggiornamento del rapporto di valutazione intermedia che rileva un miglioramento dell'attenzione alla formazione femminile, all'orientamento al lavoro, pur restando limitato l'intervento sul fronte della conciliazione tra esigenze familiari e lavorative.

Quanto al tema della realizzazione fisica, in base all'ultimo Comitato per la valutazione (luglio 2007) la spesa FSE ancora non impegnata ammontava a 119 milioni di euro.

Il livello degli impegni alla fine di luglio 2007 rappresentava l'85,66%, mentre quello dei pagamenti era pari al 60,58%. Nonostante l'annunciata accelerazione prevista per la seconda parte del 2007, l'attuale livello dei pagamenti è pari a 65,67%, percentuale che risulta ancora piuttosto bassa a fronte della previsione comunitaria che obbliga a completare tutte le fasi della spesa entro 2 anni dalla fine del periodo di programmazione (cd. regola "n+2"), ossia a fine 2008.

La spesa è dunque lenta, nonostante il sistema del pre-accREDITAMENTO delle strutture avrebbe dovuto facilitarla<sup>19</sup>.

Di recente, all'inizio del 2007, il Dipartimento Formazione Professionale ha proposto un piano di offerta formativa a catalogo con l'emissione di *vaucher* per i fruitori. Questo sistema dovrebbe avere un effetto di accelerazione della spesa in quanto semplifica alcuni passaggi. Tuttavia, richiedendo la selezione dei soggetti coinvolti tramite gara, la definizione di un catalogo di formazione coerente con le diverse misure e, infine, posticipando l'effettivo pagamento all'intera fruizione della formazione, sembra comunque troppo tardi per procedere ad una attuazione efficace. Occorre ricordare, infatti, che è previsto il limite del 2008 per la conclusione di tutti i pagamenti, a pena di disimpegno<sup>20</sup>.

Sarebbe stata opportuna, almeno un anno prima della fine del periodo di programmazione, un'analisi più approfondita delle ragioni della lentezza nei pagamenti, con l'individuazione di interventi risolutivi *ad hoc*. Alcune misure, infatti, evidenziano significative difficoltà, ad esempio le misure dell'Asse IV e dell'Asse I.

Per contro, il legislatore regionale, con l'intento, probabilmente, di accelerare la spesa è intervenuto riducendo drasticamente la documentazione da presentare in

---

<sup>19</sup> Nel caso del FSE, infatti, si è proceduto in primo luogo ad accREDITARE le strutture in grado di erogare le attività di formazione, attraverso una gara e la successiva valutazione dei requisiti previsti. Le gare per i singoli progetti, poi, erano comunque aperte a tutti, ma quegli enti che risultavano accREDITATI necessitavano di una minore documentazione in quanto non dovevano dimostrare i requisiti soggettivi. Il sistema è studiato per rendere più semplice l'attuazione ma ha dato risultati contrastanti. Infatti, a fronte di quasi 2000 enti pre-accREDITATI, ad successivo controllo circa la metà hanno ottenuto l'accREDITAMENTO definitivo (1184).

<sup>20</sup> In sede di adunanza l'Amministrazione ha ricordato che, sino ad oggi, non vi sono stati disimpegni, tuttavia, il vero problema del disimpegno si porrà alla fine del 2008, quando non sarà più possibile procedere ad ulteriori pagamenti. E' vero che alcune misure hanno avuto una accelerazione nel corso del 2007, ma mediamente le risorse da spendere sono ancora piuttosto notevoli.

sede di pagamento. Con l'art. 7 della legge regionale 21/2007, si prevede il pagamento a fronte di un'autocertificazione di spesa, annullando con ciò il contenuto stesso del procedimento di controllo<sup>21</sup>.

Infatti, mentre prima dell'intervento normativo era necessario documentare ogni spesa sostenuta in modo analitico e, per l'amministrazione, era necessario controllare l'ammissibilità di ogni atto di spesa, con la norma in commento il destinatario dei finanziamenti potrebbe presentare una dichiarazione in cui certificherebbe di aver speso una certa somma senza alcuna ulteriore documentazione, né definendo in modo analitico le diverse spese. Essendo prevista un'asseverazione dell'autocertificazione, in linea teorica il soggetto che assevera la dichiarazione (ad esempio, un consulente del lavoro) dovrebbe effettuare i controlli sistematici, ma, di fatto, l'Amministrazione sarebbe tenuta solo alle verifiche a campione previste dall'autocertificazione.

Certamente questa norma accelererà il pagamento, ma non garantirà dalla eventuale *malagestio* del finanziamento, né consentirà di verificare se quanto ricevuto è stato effettivamente speso nelle attività concordate.

Sarebbe stato maggiormente condivisibile l'individuazione almeno di una soglia per la forfetizzazione della spesa, come per altro previsto per il prossimo periodo di programmazione 2007-2013, per il quale si è stabilito che le spese fisse possono essere forfettizzate in ragione del 20% del finanziamento, oppure, a discrezione del soggetto finanziato, analiticamente documentate.

In sede di adunanza pubblica sia la rappresentante del Dipartimento Formazione, sia il rappresentante dell'Ufficio speciale per i controlli di secondo livello hanno riconosciuto l'incompatibilità della disposizione regionale con i regolamenti comunitari, dichiarandone la sostanziale inapplicabilità e la disapplicazione di fatto. Il punto, resta comunque all'attenzione della Corte, anche con riferimento al prossimo periodo di programmazione, auspicando che disapplicata la normativa e ritenendo opportuna un'effettiva abrogazione della norma stessa.

In complesso i progetti finanziati con spesa FSE sono stati 8.496, mentre 340 sono stati i provvedimenti di revoca di finanziamento (dati al 30 novembre 2007, fonte Dipartimento formazione).

### 3.3.1 L'IMPATTO DEL FSE

Uno dei maggiori problemi riscontrabili in sede di analisi dell'utilizzazione dei contributi FSE è una difficoltà di valutazione dell'impatto ottenuto.

---

<sup>21</sup> Il testo dell'articolo è il seguente: "Al fine di definire le procedure di chiusura delle iniziative realizzate nell'ambito degli interventi finanziati dal POR Sicilia 2000-2006, i dipartimenti regionali e gli uffici equiparati titolari delle misure del fondo sociale europeo sono autorizzati a liquidare e pagare le spese discendenti dalle predette iniziative utilizzando le dichiarazioni, redatte ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, rilasciate dai beneficiari del finanziamento ed asseverate da un professionista fra quelli indicati all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12. Tali attestazioni costituiscono quantificazione delle certificazioni di spesa dei finanziamenti ricevuti e sono assoggettate ai controlli a campione in conformità alle vigenti disposizioni comunitarie.

Come già illustrato, infatti, il Fondo è preposto allo scopo specifico di ridurre la disoccupazione - sia essa dovuta alla difficoltà del primo inserimento, ad una disoccupazione di lungo periodo, ad altri fattori (ad esempio, il sesso del lavoratore) - con una specifica attenzione all'emersione del lavoro nero e alla lotta all'abbandono scolastico.

Da un punto di vista generale, dunque, dovrebbe essere abbastanza semplice valutare l'impatto di occupazione, ad esempio dopo il periodo di formazione. Invece i dati sul punto sono alquanto lacunosi, o non disponibili. Nonostante l'Amministrazione abbia ricordato che tali dati sono presenti presso il Dipartimento gli stessi non sono stati forniti in sede di adunanza.

La valutazione è stata condotta solo su alcune iniziative e solo nel periodo iniziale del programma. A titolo di esempio si riportano i dati delle attività di formazione del 2003 estratti da una ricerca a campione per interviste individuali a seguito di uno specifico corso<sup>22</sup>.

#### Condizione lavorativa prima e dopo il corso

		% su risposte	Variazione
<b>PRIMA</b>	Studente	33,3	
	Occupato stabile	3,3	
	Occupato precario	10,0	
	Disoccupato	30,0	
	Altro	23,3	
<b>DOPO</b>	Studente	11,7	-21,6%
	Occupato regolare	1,7	-1,6%
	Occupato precario	15,0	+5%
	Disoccupato	35,0	+5%
	In cerca di prima occupazione	33,3	+33,3%
	Altro	3,3	-20%

Come si può notare, il dato più rilevante è la diminuzione degli studenti e l'aumentato dei soggetti in cerca di prima occupazione. Sono anche aumentati i disoccupati e gli occupati precari. Risultati di questo genere dimostrano l'inutilità, almeno nel breve periodo, del corso di formazione valutato, che sembra aver costituito solo un riempitivo tra il periodo in cui i fruitori erano appena usciti dalla scuola ed il successivo periodo di ricerca di lavoro.

I dati relativi ai successivi anni di programmazione, attualmente non disponibili nel sito internet della Regione per le attività del POR, verranno forniti dall'Amministrazione in occasione dell'attuazione delle misure consequenziali alla presente relazione.

Anche il valutatore intermedio, nel rapporto del 2003, esprime critiche sull'analisi di impatto dell'attività svolta con i fondi FSE, definendo gli indicatori non rispondenti

<sup>22</sup> Fonte Dipartimento Programmazione, valutazione degli impatti occupazionali del POR 2000-2006, pubblicato nell'anno 2003. I successivi rapporti non sono stati ancora pubblicati.

alle esigenze e certamente migliorabili. Ad esempio, con riferimento alla misura sulla formazione permanente la Ernest Jung suggerisce di valutare gli indicatori nazionali di scolarizzazione, anziché puntare su una formazione in senso più generico che ha uno scarso impatto su tali dati statistici. Anche con riferimento alle misure che hanno un impatto diretto sui livelli di occupazione (ad esempio, la misura 3.09) il valutatore, nell'apprezzare che al criterio dell'impatto occupazionale sia dato un punteggio specifico in fase di selezione, si augura che vengano individuati ulteriori sottocriteri per la valutazione delle successive annualità.

Infatti, mentre sono condivisibili gli indicatori di realizzazione fisica (numero delle ore erogate, destinatari, costi, etc.) non sembra esistano dati di carattere più strategico riguardo agli obiettivi raggiunti o da raggiungere; ad esempio, mancano elementi che consentano di valutare la situazione dei beneficiari prima e dopo il corso di formazione.

Laddove una valutazione di impatto viene svolta i risultati non sono positivi. Ad esempio, con riguardo alla misura per la disoccupazione di lunga durata (3.3) il valutatore afferma che l'efficacia è ben al di sotto degli obiettivi prefissati in sede di programmazione. Anche nel caso della misura per la prevenzione della dispersione scolastica, a fronte di una realizzazione fisica efficace, si riscontra una minima capacità di intervento nei progetti più innovativi, quali quelli rivolti alle ragazze che hanno interrotto l'*iter* scolastico, mentre sono buoni i risultati riguardanti la formazione dei genitori.

Questo aspetto della valutazione successiva appare particolarmente significativo e preoccupante. Infatti, a fronte delle ingenti risorse spese (si ricorda che complessivamente era programmato oltre un miliardo di euro tra quota comunitaria e nazionale) non sembra esservi una conoscenza effettiva e misurabile dei risultati ottenuti. Il tema trova scarso riscontro anche nel successivo periodo di programmazione 2007-2013, e nel relativo rapporto di valutazione *ex ante*.

## **4. L'organizzazione delle strutture di controllo nella Regione Siciliana**

### **4.1 Introduzione**

Come è noto, l'attuale organizzazione della Regione Siciliana prevede una struttura per Dipartimenti (l.r. n.10/00), ciascuno dei quali può, in base alle competenze, essere investito della gestione di una o più misure del POR, con la conseguente attribuzione dei fondi relativi.

Il coordinamento per l'attuazione del POR è affidato alla Presidenza della Regione - Dipartimento Programmazione; inoltre, la Presidenza della Regione è direttamente responsabile per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) di cui è amministrazione capofila.

L'amministrazione capofila per il fondo FSE è l'Assessorato regionale lavoro, previdenza sociale, formazione professionale, ed emigrazione - Dipartimento regionale formazione professionale. Il Dipartimento formazione è anche

responsabile di misura (tal volta, di concerto con altri assessorati) per 16 delle descritte 21 misure, mentre le altre sono affidate all'Agenzia per l'impiego (misure 3.01 e 3.18), al Dipartimento regionale della Famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali (misura 3.21c) e al Dipartimento Pubblica Istruzione (misure 3.20b e 3.21b).

Nei Dipartimenti diversi da quello della Formazione sono presenti in totale 3 dirigenti, 6 funzionari direttivi, 3 impiegati e 12 contrattisti, a vario titolo interessati alla gestione delle misure POR.

Quanto al Dipartimento formazione le risposte fornite in sede di istruttoria non consentono di ricavare uno spaccato dell'organizzazione dedicata alla spesa del FSE. Infatti, è stato comunicato l'organico complessivo del dipartimento e le funzioni dei singoli uffici, senza specificare se e in quale misura il personale indicato sia competente per le funzioni relative al POR. In alcuni casi, è ipotizzabile che il personale si dedichi quasi esclusivamente alla materia (ad esempio nel caso dell'Unità operativa che si occupa della rendicontazione di iniziative comunitarie), ma in altri casi, la competenza attribuita è generica e non è possibile ricavarne informazioni sufficienti (è il caso, ad esempio, dell'u.o. che si occupa della gestione di piani formativi "comunque finanziati").

Con riferimento al POR 2000-2006 per ogni misura sono stati individuati i Responsabili di Misura, figura che può o meno coincidere con il responsabile del procedimento. Le principali funzioni dei Responsabili di misura sono le seguenti:

- predispongono ed approvano, ove previsto, i bandi e le circolari per l'acquisizione delle istanze di finanziamento o di contributo;
- attivano l'istruttoria per la valutazione delle istanze e la selezione delle operazioni da inserire nel Programma. Con atto formale provvedono all'inserimento o all'esclusione delle operazioni nelle misure del Programma Operativo;
- richiedono all'autorità di gestione l'iscrizione delle somme nei capitoli operativi di spesa per il finanziamento delle operazioni inserite nelle misure del Complemento di programmazione;
- provvedono all'emissione dei decreti di finanziamento delle singole operazioni ed ai relativi pagamenti. Gestiscono le misure di competenza, assicurando che i beneficiari finali ricevano quanto prima e integralmente gli importi cui hanno diritto;
- esercitano - di norma istituendo apposite strutture interne - il monitoraggio (procedurale, fisico e finanziario) ed il controllo sull'esecuzione delle operazioni;
- certificano all'autorità di pagamento le spese relative alle misure di rispettiva competenza, ai fini della presentazione delle domande di pagamento ex art. 32 del Regolamento (CE) del Consiglio n.1260/99;
- forniscono all'autorità di gestione gli elementi di informazione necessari alla predisposizione dei rapporti annuali di esecuzione e del rapporto finale di esecuzione ex art. 37 del Regolamento (CE) del Consiglio n.1260/99;
- cooperano alle attività finalizzate alla valutazione intermedia ex art. 42 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1260/99.

## 4.2 Organizzazione dei controlli

Sulla base delle disposizioni comunitarie in materia, il Dipartimento per la Programmazione ha emanato nel giugno del 2004 un documento contenente "Procedure per i controlli e la comunicazione di irregolarità relative all'ambito del POR 2000-2006"; tale documento è stato poi seguito da Linee guida attuative. I testi in questione sono stati predisposti anche sulla base di quelli emanati a livello nazionale da parte della Ragioneria Generale dello Stato.

Secondo il modello comunitario l'attività di controllo è attività "condivisa" con il soggetto beneficiario il quale provvede, oltre alla regolare tenuta della contabilità e della documentazione, ad inserire telematicamente i dati di avanzamento nel sistema di monitoraggio, a comunicare gli esiti del controllo da parte di altri soggetti e a rispettare il cronoprogramma di avanzamento delle attività.

Il beneficiario del finanziamento invia al Responsabile di Misura una comunicazione di avanzamento di spesa. Il Responsabile, effettuato un riscontro di correttezza della documentazione, nonché del pagamento richiesto rispetto alla percentuale da erogare, autorizza la spesa emettendo l'atto di impegno e l'ordine di pagamento. A seguito del controllo effettuato dalla Ragioneria centrale la somma viene erogata dalla Cassa regionale. In questa fase le Unità di Monitoraggio e Controllo (UMC) ricevono solo una comunicazione da parte del Responsabile di Misura. I principali controlli posti in essere, quindi, sono da parte del Responsabile di Misura e della Ragioneria Regionale che verificano il 100% della spesa da effettuare. In sede di adunanza l'Amministrazione ha precisato che vengono effettuati controlli in loco sul 100% dei progetti finanziati.

L'attività di controllo viene svolta su due livelli.

Il primo livello, che dovrebbe essere gestito dalle UMC, è una attività di carattere concomitante all'attività di erogazione, anche se svolta da strutture indipendenti dai diretti gestori della misura.

Sulla base di quanto emerso in sede di istruttoria, specificamente per le misure FSE, la situazione dei controlli di primo livello è la seguente:

Dipartimento Formazione (16 misure)	E' presente un'unica UMC per tutte le misure assegnate	Il lavoro di controllo è svolto anche dai Centri per l'impiego (circa 500 unità) coordinati dalla UMC del Dipartimento
Dipartimento famiglia	E' presente una UMC per le misure assegnate	I controlli sono svolti dal responsabile del procedimento
Dipartimento reg. Agenzia per l'impiego	E' presente una UMC	I controlli sono svolti dal responsabile del procedimento
Dipartimento per la Pubblica Istruzione	E' presente una UMC per le misure assegnate	L'UMC è composta da 8 unità e svolge i controlli direttamente

La UMC più importante è quella costituita all'interno del Dipartimento Formazione, in quanto lo stesso è responsabile di quasi tutte le misure FSE. Tale ufficio è stato, tuttavia, privo di dirigente responsabile per quasi tutto il periodo di programmazione. L'UMC conta 7 unità di personale, tra cui 1 funzionario direttivo. Tale elemento è piuttosto preoccupante. Infatti, affinché sia garantita la massima indipendenza dei controlli da parte dell'UMC è necessario che la stessa sia dotata di personale di pari grado rispetto ai vari Responsabili di Misura dei quali deve controllare l'operato.

In sede di adunanza il Dipartimento Formazione ha precisato che l'incarico di dirigenza presso questo ufficio è stato formalizzato nell'ottobre del 2007; tale elemento, non consentendo di superare le perplessità espresse circa la situazione precedente, lascia ritenere che il problema sia superato in vista del nuovo periodo di programmazione.

Tra i principali compiti della UMC vi sono l'adozione della pista di controllo per la misura, il monitoraggio sulla tempestività dei dati da inserire nel sistema informatico, la pianificazione e successiva esecuzione di un programma di controlli adeguato.

Il secondo livello dei controlli, come già accennato nel precedente paragrafo, viene, invece, svolto a campione dall'Ufficio di controllo di II livello e riguarda più specificamente l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo (cfr. paragrafo 4.3).

Le piste di controllo devono fornire un quadro chiaro rispetto ai flussi finanziari posti in essere per ciascuna misura e sulla documentazione a supporto delle singole operazioni e, più in particolare, delle spese. In questo modo, la pista di controllo fornisce un supporto e una guida per l'attività del controllore.

I controlli annuali si svolgono per tutti i Dipartimenti sulla base di un piano annuale dei controlli che, secondo quanto emerso in sede di istruttoria, è stato adottato ed eseguito con esiti positivi. In genere, viene redatta una relazione finale o un consuntivo che viene inviato al Responsabile di Misura.

La maggior parte dei controlli viene svolta utilizzando personale degli Uffici periferici del Dipartimento lavoro, con il coordinamento della UMC presente a livello centrale. Ciò comporta che il personale addetto ai controlli di primo livello sia elevato in numero (oltre 500 unità), ma con professionalità non necessariamente adeguate. Una parte del personale, 300 unità, è stata formata con un corso di aggiornamento sulle tecniche di rendicontazione.

Tale personale riscontra la documentazione di progetto e di spesa, effettua i controlli in loco e verifica i registri di presenza. Ad avviso dell'Amministrazione i controlli avvengono su una mole di documentazione notevolissima e probabilmente eccessiva.

Nonostante il personale incaricato del controllo sia piuttosto numeroso, la capacità di individuare irregolarità è sostanzialmente nulla (cfr. ultimo capitolo).

Occorre anche notare che, sulla base del rapporto del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, effettuato a seguito dell'audit della Commissione Europea

sullo stato di attuazione del reg. 438/01 svoltosi nel 2005, il controllo a campione della documentazione ha dato esiti non sempre positivi. Infatti, su 3 progetti verificati per la misura 3.2 POP 1994-1999, in 2 casi non è stato possibile verificare se i registri delle presenze erano stati controllati e non erano presenti alcune fatture di spese<sup>23</sup>.

Infine, il Dipartimento formazione non è in grado di valutare i costi specificamente attribuibili all'attività di controllo, in quanto parte dei costi complessivi dell'Amministrazione regionale<sup>24</sup>.

### 4.3 I Controlli di Secondo livello

Al fine di adeguare il quadro regionale alle specifiche disposizioni recate in materia di controllo finanziario dall'art. 38 del Regolamento CE n. 1260 del 1999<sup>25</sup>, la Giunta Regionale, avvalendosi della norma di cui all'art. 4, comma 7, della legge regionale n. 10 del 2000, ha istituito, con deliberazione n. 327 del 18 dicembre 2000, un apposito "Ufficio speciale per i controlli di secondo livello sulla gestione dei fondi strutturali in Sicilia", ponendolo alle dirette dipendenze del Presidente della Regione. L'Ufficio in questione ha concretamente cominciato a funzionare a decorrere dal 20 novembre 2001 allorché la Giunta regionale ha conferito il relativo incarico di direzione<sup>26</sup>.

L'Ufficio Speciale per i Controlli di Secondo Livello nel 2006 ha effettuato controlli 18 misure e 5 sottomisure finanziate dal fondo FSE. Tali controlli sono stati effettuati su un campione rappresentativo della spesa che nel totale ha riguardato il 13,21% della spesa POR, quindi al di sopra della percentuale obbligatoria per disposizione comunitaria (pari al 5%). Nel corso dell'adunanza pubblica è stato precisato che sono state riscontrate tra le 300 e le 400 operazioni. Tali controlli hanno consentito di individuare irregolarità per circa il 2% della spesa controllata<sup>27</sup>.

In particolare la spesa verificata per il fondo FSE è stata pari al 10,08% (pari a €3.546.239,18) di quella certificata tra la fine del 2004 e la fine del 2005. E' stata

---

<sup>23</sup> La relazione citata è stata consegnata nella documentazione allegata alla memoria per l'adunanza. Per completezza si rileva che i controlli a campione sulla misura 3.1 e 3.07 hanno dato esito positivo.

<sup>24</sup> Il tema è complessivo di tutta l'organizzazione regionale che avendo un bilancio solo formalmente strutturato per funzioni obiettivo e centri di costo non può quantificare in effetti la spesa relativa a specifiche attività.

<sup>25</sup> Tale norma dispone che gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutta una serie di misure intese a garantire che i fondi siano utilizzati in modo razionale, corretto e conforme ai principi di una sana gestione finanziaria. A tal fine tra le funzioni chiave connesse al controllo delle operazioni cofinanziate si prevede, accanto all'attività di controllo ordinario (di primo livello), espletata in concomitanza con la gestione degli interventi, anche una di controllo a campione delle operazioni (di secondo livello) volta a verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo, nonché, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi, le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli interessati (art. 10 Reg. 438/2001).

<sup>26</sup> Si ricorda che l'Ufficio di controllo di secondo livello svolge attività di controllo di gestione per tutto il POR effettuando controlli a campione sulle strutture coinvolte nella gestione delle misure. I dati riportati sono tratti dal Rapporto di esecuzione del per il 2006 pubblicato nel maggio 2007

<sup>27</sup> Trattandosi di una verifica a campione si deve ritenere che anche il dato delle irregolarità sia espandibile al complesso della spesa. Il 2% della spesa complessiva del FSE è un importo pari a circa 24 milioni di euro.

poi verificata in modo più ampio la spesa della misura 3.18 dell'FSE, sulla base di un'ulteriore selezione.

Le più significative criticità emerse per il Fondo Sociale Europeo sono state le seguenti:

1. Mancanza nelle piste di controllo di alcune fasi procedurali (o presenza di fasi non ben specificate);
2. Mancato adeguamento dei controlli alle modifiche apportate in sede di complemento di programmazione;
3. Inadeguatezza delle procedure di archiviazione degli atti;
4. Casi di non ammissibilità della spesa;
5. Casi di procedure utilizzate diverse da quelle indicate nella pista di controllo;
6. Alcuni casi di non adeguato controllo tra la spesa certificata e quella effettivamente sostenuta;
7. Qualche caso di mancato rispetto della normativa comunitaria;
8. Qualche caso di documentazione contabile amministrativa con carenze;
9. Qualche caso di mancato rispetto della normativa sugli appalti

Complessivamente, comunque, il controllo di secondo livello ha riscontrato nell'ambito del programma FSE analoghe criticità di quelle presenti per gli altri fondi. In sede di adunanza è stato precisato che la sospensione dei finanziamenti, avvenuta in seguito all'audit del 2005 della Commissione europea, ha dato luogo ad una seria riorganizzazione interna. Il problema della parcellizzazione della spesa rende, comunque, difficile l'attività di controllo.

#### **4.4 Altri soggetti coinvolti nell'attività di controllo**

L'organizzazione dei controlli prevede anche la collaborazione con soggetti esterni all'amministrazione regionale.

In primo luogo, è stata stipulata una convenzione con la Guardia di finanza (luglio 2002) accompagnata, nel febbraio 2003, dall'istituzione di un comitato preposto all'attuazione dell'accordo. La convenzione garantisce un più efficace ed immediato scambio di informazioni tra i responsabili dei controlli e la GdF e viceversa, al fine di consentire di migliorare l'efficacia complessiva delle verifiche e garantire un più tempestivo recupero delle somme indebitamente erogate. Infatti, l'esperienza degli operatori e la più capillare diffusione sul territorio consentono a tale corpo di interagire in modo significativo con l'amministrazione regionale sulla materia in esame.

La valutazione intermedia riguardante il POR 2000/2006 è stata compiuta dalla *Ernst Young financial business advisor*, come già illustrato precedentemente.

Inoltre, il Dipartimento Formazione ha dichiarato di essersi avvalso di un soggetto esterno (una società di revisione) per l'attività di rendicontazione, che costituisce

una fase cruciale del procedimento di spesa<sup>28</sup>. In sede di adunanza è stato precisato che la società che svolge attività di controllo sulla rendicontazione, precisamente la Ernest Jung, si occupa solo del periodo 1994-1999, relativamente alla frazione di pagamenti del 20% riguardanti il saldo finale.

Infine, per l'utilizzo dei fondi FSE l'Amministrazione utilizza anche Tecnostruttura, associazione fondata da tutte le amministrazioni coinvolte nella gestione del Fondo Sociale Europeo. Tale struttura fornisce l'assistenza tecnica.

#### **4.5 Il ruolo dell'Autorità di pagamento**

Quanto, invece, ai flussi finanziari che provengono dalla Comunità Europea, gli stessi sono regolati tramite l'Autorità di Pagamento che, dopo il primo acconto avvenuto al momento dell'approvazione del progetto, richiede gli ulteriori versamenti in base all'avanzamento della spesa certificato dal Responsabile di Misura, fino al saldo finale richiesto anche sulla base della certificazione finale di spesa emanata dall'Ufficio per i controlli di II livello.

Per il fondo FSE l'Autorità di pagamento è stata collocata per quasi tutto il periodo di programmazione nell'ambito del Dipartimento Formazione, anche se con un'articolazione organizzativa autonoma ed un suo dirigente responsabile.

La struttura è composta di 8 unità, compresi 2 funzionari direttivi.

Occorre notare che le Autorità di pagamento previste per i fondi strutturali sono 4, ciascuna competente per un diverso fondo. Pur non volendo entrare nelle scelte di carattere organizzativo si rileva che nel disegno dei regolamenti comunitari l'Autorità di pagamento deve godere di una significativa autonomia organizzativa per poter svolgere il proprio ruolo. Pertanto, porre l'Autorità di pagamento all'interno dell'Amministrazione capofila può essere una scelta poco opportuna, soprattutto nel caso della Regione siciliana che ha un'articolazione organizzativa molto ampia.

Tra il 2001 (data di costituzione delle Autorità di pagamento) e il 2003 si sono succedute diverse delibere che miravano a rafforzare il ruolo di autonomia dell'Autorità, ad esempio, conferendole adeguate dotazioni di uomini e mezzi. In conclusione, con un provvedimento del dicembre 2005 (deliberazione della giunta del 22 dicembre 2005, n.620) è stato costituito un ufficio speciale<sup>29</sup> autonomo nel quale sono state fatte confluire le 4 esistenti Autorità di pagamento. Ciò conferma che sino al provvedimento del 2005 l'indipendenza dell'Autorità di pagamento non risultava perfettamente garantita dalla sua collocazione organizzativa. Inoltre, solo con un provvedimento dell'aprile 2007 (delibera di giunta n.100) si è data attuazione definitiva alla decisione del 2005 definendo l'organigramma delle diverse Autorità di pagamento e incardinandole presso l'Ufficio speciale.

---

<sup>28</sup> Si noti, tuttavia, che nell'ambito del Dipartimento formazione è presente un Servizio per la rendicontazione e il controllo (Servizio III), organizzato in 2 unità operative e dotato di 16 unità di personale.

<sup>29</sup> Si tratta dell'Ufficio speciale di certificazione dei programmi cofinanziati dalla Comunità Europea che è posto alle dirette dipendenze dell'Assessorato alla presidenza.

Questa riorganizzazione lascia prevedere che principali problemi organizzativi notati potranno essere considerati risolti per il nuovo periodo di programmazione.

Quanto, invece, alle attività, l'Autorità di pagamento dovrebbe avere un ruolo più attivo di quello che emerge dalla documentazione riscontrata in sede di istruttoria, come, del resto, notato anche dalla Corte di Conti europea in occasione dell'*audit* del 2004.

Infatti, i controlli effettuati dall'Autorità di pagamento sono per lo più basati su documentazione trasmessa dai Responsabili di misura, anche se, sulla base di quanto espresso dalla memoria depositata per l'adunanza cominciano ad essere delineati alcuni controlli autonomi dell'Autorità di pagamento, controlli che potranno essere ulteriormente sviluppati essendo ormai risolti i problemi organizzativi.

#### **4.6 Struttura informatica**

Il sistema di monitoraggio è consolidato con l'uso del sistema Monitweb comune a tutte le Amministrazioni Italiane. Il sistema consente di monitorare lo stato di avanzamento di tutti i progetti relativi ai fondi strutturali.

Negli ultimi anni il sistema è stato ulteriormente aggiornato ed implementato, introducendo nuove funzionalità e reportistica.

Quanto alle irregolarità, il Dipartimento Formazione ha un data base informatico. Invece, tale tipo di registrazione non è previsto negli altri Dipartimenti che gestiscono fondi FSE. Il data base irregolarità viene aggiornato dal Responsabile di Misura.

E' stato anche costituito un registro informatizzato per i recuperi.

#### **4.7 Conclusioni**

La struttura dei controlli è organizzata in modo coerente con quanto richiesto a livello comunitario, anche se in certi casi occorrerebbe una separazione più netta tra il Responsabile di misura e l'unità addetta al controllo. Tuttavia, da un punto di vista operativo emergono carenze, quali la mancata individuazione di un dirigente responsabile dell'UMC del Dipartimento Formazione, che possono compromettere l'effettività dei controlli.

Da un punto di vista organico la dotazione dei controlli è sovrabbondante, ma ciò dipende probabilmente dal fatto che non sono state conteggiate le unità effettivamente addette al controllo ma tutte quelle assegnate agli uffici che effettuano, tra gli altri compiti, anche questo.

Tuttavia, se il personale è numeroso non è necessariamente professionalizzato per lo svolgimento di una attività così specifica come quella del riscontro della spesa comunitaria. Tanto è vero che parte di questa attività per alcune misure è affidata comunque all'esterno (relativamente all'ultimo 20% della spesa).

Alcuni miglioramenti organizzativi apportati, tra l'altro quello relativo alle Autorità di pagamento, consentono di ritenere che alcune criticità saranno superate nel prossimo periodo di programmazione.

## 5. L'attività svolta: irregolarità riscontrate, interventi, recuperi

### 5.1 Situazione generale

Diversi possono essere i canali attraverso i quali l'irregolarità sulla spesa comunitaria viene alla luce.

Sulla base di dati disponibili (Corte di Conti, Sezione Affari Comunitari ed Internazionali, Indagine sull'attuazione del regolamento 1681/1994, anno 2001) risulta che il controllo nella sede della società è quello in assoluto più efficace (il 36,1% di casi sono stati così individuati) e che anche il controllo di natura amministrativa e finanziaria ha un buon riscontro (11,93%).

I controlli di *routine*, invece, incidono molto poco, anche se si può ipotizzare che questi abbiano una migliore funzione di carattere preventivo delle pratiche illecite.

Considerando, invece, gli importi oggetto di frode il tipo di controllo che risulta più efficace è quello derivante da indagine giudiziaria, connesso, quindi, a fattispecie penalmente rilevanti.

Con riferimento al POP 1994-1999 la mancanza di dati sistematici ha obbligato a procedere ad una ricostruzione a partire dalle schede OLAF consegnate in sede di istruttoria<sup>30</sup>. La situazione risulta la seguente:

<b>Importo operazioni colpite da irregolarità</b>	<b>Importi irregolarità</b>	<b>Importi da recuperare</b>	<b>Incidenza irregolarità</b>
4.905.480.648,01	296.082.617,71	3.798.566.105,92	6,035 %

Con riferimento al POP 1994-1999 sono state riscontrate 24 irregolarità. Di queste 3 sono state segnalate da uffici di controllo dell'Amministrazione specificamente addetti al controllo dei procedimenti comunitari, mentre le altre sono state rilevate nell'ambito di controlli diversi (ad esempio, l'Ispettorato del lavoro) e soprattutto nel corso delle indagini giudiziarie.

<sup>30</sup> Le schede OLAF consegnate non erano sicuramente aggiornate al 2006. La maggior parte delle segnalazioni si riferiva ad un aggiornamento al 2004, il che spiega il motivo per cui gli importi da recuperare risultano così elevati. Non è stato fornito un dato più aggiornato.

Sulla base di quanto rilevato nell'ultimo rapporto della Sezione affari comunitari (Referto per il 2006 già citato), risultano, per la Sicilia, elevate e preoccupanti le irregolarità riscontrate nel fondo FSE, a causa di un picco del 2005 che, pur rivisto nel 2007, è pari ancora oggi a oltre 25 milioni di euro. In generale, con riferimento ai fondi strutturali, la Sicilia ha visto in questi ultimi anni una progressione esponenziale dei fenomeni di irregolarità e frodi, elemento che desta viva preoccupazione, anche in considerazione del fatto che il POR Sicilia continua ad essere il maggior programma di finanziamento tra i fondi strutturali conferiti dalla Comunità Europea.

I dati oggetto dell'istruttoria sono stati forniti dal Dipartimento Politiche Comunitarie e sono stati comunicati al Dipartimento regionale formazione, ai fini di una condivisione degli stessi. Sulla base di questi dati la situazione delle irregolarità riscontrate negli anni recenti è la seguente<sup>31</sup>:

<b>Anno</b>	<b>Importo operazioni colpite da irregolarità</b>	<b>Importi irregolarità</b>	<b>Importi da recuperare</b>	<b>Percentuale irregolarità da recuperare</b>
<b>2004</b>	6.341.476,77	3.996.825,03	2.921.270,62	73%
<b>2005</b>	48.750.657,13	32.217.474,13	28.760.778,02	89%
<b>2006</b>	558.750,00	559.750	526.335,81	94%
<b>TOTALE</b>	55.650.883,90	36.774.049,16	32.208.384,45	87,5%

<sup>31</sup> Per gli anni 2000-2003 non sono state segnalate irregolarità.

In sede di adunanza la rappresentante del Dipartimento programmazione, presso cui è costituito l'ufficio che si occupa delle irregolarità, ha precisato che i dati si riferiscono ad irregolarità in buona parte afferenti al POP 1994-1999, emerse dal 2004 in poi in ragione di un miglioramento dei controlli.

Pur concordando sul fatto che i codici delle segnalazioni indicano irregolarità riferibili al precedente periodo di programmazione, il rilievo aggrava la citata preoccupazione. Infatti, emerge con evidenza che le irregolarità vengono individuate, da soggetti esterni all'amministrazione, molto tempo dopo la chiusura del programma. Ciò comporta una sicura difficoltà nel recupero delle somme e dimostra una inefficacia dei controlli concomitanti.

A conferma di ciò si può rilevare che l'Ufficio speciale per i controlli di secondo livello, pur procedendo a campione, individua un 2% di importi irregolari, mentre il Dipartimento formazione, controllando il 100% della spesa individua irregolarità in misura irrilevante rispetto all'erogazione, come affermato in più occasioni in sede di istruttoria.

Questo estremo ritardo nel rilevare le irregolarità, che probabilmente supera i 10 anni, non può consentire all'amministrazione, ad esempio, di intervenire per escludere i soggetti che hanno adottato pratiche irregolari da nuovi finanziamenti.

D'altra parte, il Dipartimento formazione, sulla base di quanto emerso in sede di istruttoria e di adunanza non ha contezza del fenomeno complessivo delle irregolarità, ma solo di quelle riguardanti il POR 2000-2006. Con riguardo a questo periodo le irregolarità riscontrate sono state tutte individuate, ancora una volta, solo in occasione di controlli esterni all'organizzazione regionale. In particolare, le irregolarità sono state individuate da Guardia di finanza, carabinieri e nel corso di indagini giudiziarie. Il totale degli importi di irregolarità propriamente afferenti al POR 2000-2006 è di euro 526.335, ancora interamente da recuperare, non risultando adottato alcun provvedimento amministrativo.

In occasione dell'istruttoria è anche emerso che il Dipartimento Formazione non trasmette la scheda OLAF quando, nel rilevare un'irregolarità, è possibile non ammettere la spesa alla rendicontazione. In realtà, questa prassi è estranea alle disposizioni comunitarie. Infatti, il Regolamento CE 1681 prevede la necessaria trasmissione della segnalazione al primo atto amministrativo o giudiziario di accertamento, a prescindere dall'effettivo concretizzarsi dell'erogazione<sup>32</sup>. Ciò è confermato dal fatto che la stessa scheda OLAF prevede di indicare quale sarebbe stato l'importo della spesa erogata se non si fosse accertata l'irregolarità.

Pertanto, il mancato invio della scheda fino all'eventuale rendicontazione risulta una prassi non in linea con le attuali disposizioni.

---

<sup>32</sup> Infatti, al contrario che per il periodo di programmazione 1994-1999, sono state consegnate solo 2 schede OLAF per il periodo 2000-2006 a fronte di oltre 40 irregolarità presenti nel data base del Dipartimento Affari Comunitari (per altro confermati anche dal dip. Formazione).

E' vero, d'altra parte, che di recente il Dipartimento Affari comunitari ha emanato una circolare (ottobre 2007) nella quale si chiede di procedere ad una minima valutazione dell'irregolarità prima della segnalazione, onde evitare che, procedendo in automatico, vi fossero numerose segnalazioni "a vuoto" che poi rientravano ad un successivo controllo. Tuttavia, questa nuova prassi è recente e non può riguardare gli anni passati. Inoltre, affermare che non si effettua la segnalazione se si può procedere a non rendicontare la spesa equivale a dire che la segnalazione non si effettua mai: infatti, la rendicontazione della spesa è l'ultimo atto sui cui l'Amministrazione effettua un controllo. Atti di autotutela dell'Amministrazione, quali la revoca del finanziamento o la sospensione del pagamento, non comportano la possibilità di non effettuare la segnalazione alla comunità europea. Infatti, anche in questo caso, la stessa scheda di segnalazione prevede di indicare gli atti amministrativi assunti per limitare l'eventuale danno.

Sempre in sede di istruttoria, comunque, il Dipartimento formazione ha affermato di avere alcuni procedimenti in corso con destinatari di finanziamenti per la definizione di irregolarità (ad esempio, in tema di inammissibilità della spesa). Tuttavia, non è stata quantificato il numero di tali procedimenti né le somme interessate.

Quanto, infine, alle irregolarità nella spesa segnalate alla Commissione (ex art. 38 del regolamento 1260/99), irregolarità che non necessariamente comportano la predisposizione della scheda OLAF, sulla base del rapporto di esecuzione del 31.12.2006 risultano importi per € 224.241.351,77 che erano stati oggetto di provvedimento di sospensione dell'erogazione a seguito dell'*audit* più volte citato.

In conclusione, emerge dall'istruttoria che la macchina dei controlli, pur operativa sulla base delle prescrizioni regolamentari, non è in grado di individuare irregolarità che emergono solo ad anni di distanza tramite accertamenti delle diverse autorità inquirenti. Ciò sembra non in sintonia con il fatto che viene sottoposta a controlli il 100% della spesa. Evidentemente alla "quantità" dei controlli non corrisponde una "qualità" adeguata. Stupisce, per altro, la notizia che vi sarebbe un registro informativo delle irregolarità e dei recuperi, almeno con riferimento alle Misure di cui è responsabile il Dipartimento Formazione. Infatti, le notizie fornite sul tema risultano imprecise, discordanti con altri documenti interni quali il Rapporto di esecuzione<sup>33</sup> e comunque limitate solo all'ultimo periodo di programmazione, elemento che non consente all'Amministrazione, ad esempio, di avere evidenza dei soggetti che si sono resi responsabili di irregolarità nei precedenti periodi al fine di escluderli da nuovi finanziamenti.

## **5.2 Le tipologie di irregolarità riscontrate**

La tipologia delle irregolarità riscontrate è, in genere attinente alla fase propria dell'esecuzione del progetto. Infatti, in molti casi si segnalano attività non eseguite affatto o problemi attinenti ai corsi. Ad esempio, in un'indagine piuttosto estesa dell'Autorità Giudiziaria, si è verificato che i soggetti fruitori dei corsi erano sempre

---

<sup>33</sup> Il Rapporto di esecuzione, infatti, segnala un'irregolarità contraddistinta dal n. 1999ITI61PO011 di ammontare pari quasi all'intero totale delle irregolarità riscontrate sino ad oggi. Tuttavia, il numero indicato non corrisponde ad alcuna irregolarità presente nel data base nazionale.

gli stessi, spesso iscritti a più corsi e che risultavano presenti anche a lezioni contemporanee. In altri casi, l'attività si è svolta in modo difforme da quanto previsto, ad esempio senza la parte pratica del corso.

Questo tipo di irregolarità dovrebbe essere accertabile anche dal Responsabile di Misura che, in sede di verifica finale, prima del pagamento, dovrebbe, appunto, verificare i registri, le attività svolte, etc.

Altra fase particolarmente delicata risulta quella della rendicontazione. Infatti, sono presenti varie irregolarità riguardanti false fatture, fatture gonfiate o contabilità in vario modo irregolare, anche se in questo caso i controlli in sede regionale possono essere più difficoltosi, essendo queste fattispecie più facilmente accertabili dalla Guardia di Finanza.

Invece, il sistema del pre-accreditamento sembra aver in buona parte risolto il problema delle irregolarità attinenti alla fase dell'istruttoria preliminare, in quanto non sono segnalate irregolarità relative a questo momento procedimentale. Tuttavia, il contenzioso presente riguarda sempre le graduatorie di assegnazione.

In ogni caso, il ripetersi sempre delle stesse irregolarità dovrebbe trovare riscontro nell'analisi dei rischi. L'Amministrazione, inoltre, dichiara di estendere i controlli quando si riscontra una irregolarità sistematica.

In linea generale, infine, si ricorda come le disposizioni comunitarie e quelle regionali (l.r.32/00) assegnino all'Autorità di gestione un ruolo di coordinamento e di intervento per la risoluzione di problematiche gestionali e procedurali.

Pertanto, si richiama l'attenzione su quanto esposto in tema di riscontrabilità delle pratiche irregolari al fine di sollecitare un intervento di natura sistematica che consenta di migliorare le pratiche di controllo per l'individuazione delle irregolarità.

### **5.3 L'attività di recupero**

La Commissione Europea è tenuta a monitorare le procedure di recupero dei fondi comunitari erogati indebitamente negli Stati membri e a riferire in merito annualmente. Nel caso in cui la gestione dei fondi sia decentrata, come per i fondi strutturali, spetta agli Stati membri procedere al recupero e versare gli importi relativi alla Commissione. Tale obbligo è sanzionato con la responsabilità sussidiaria degli stessi Stati membri nei confronti della Commissione, in caso di mancato o parziale recupero attuato dagli stessi, a meno che non sia data prova che la riscossione non abbia potuto essere effettuata per ragioni di forza maggiore.

Le Amministrazioni dovrebbero tener conto che l'art.4.1, Reg.2988/95, prevede espressamente: *"ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto"* sia mediante l'obbligo di versare gli importi dovuti o indebitamente percepiti sia mediante la perdita totale o parziale della garanzia accesa.

Il rimborso può avvenire attraverso una riduzione o una sospensione della partecipazione finanziaria. Il recupero delle somme indebitamente versate può

avvenire prima o dopo la chiusura del programma, con riferimento alla data ultima di presentazione della domanda di pagamento finale (ad esempio, per il periodo di programmazione 1994-1999 tale data è stata fissata al 31 marzo 2003).

Inoltre, il Reg.2035/05 modificando l'art.5 Reg.1681/94, ha previsto una comunicazione speciale dello Stato membro alla Commissione nella quale deve essere specificato di non poter eseguire il recupero di una somma, con l'indicazione degli importi non recuperati ed i motivi per i quali tale somma debba essere posta a carico della Comunità o dello stesso Stato membro.

L'attività di recupero crediti in Italia è gravata, come noto, da tempi piuttosto lunghi anche rispetto alle medie europee. In particolare, occorrono circa 3 anni per un'esecuzione immobiliare e circa 7 nel caso in cui vi sia una procedura fallimentare<sup>34</sup>. Questa situazione è ulteriormente complicata, nel caso di finanziamenti pubblici, dal contenzioso amministrativo che si può instaurare sulla procedura volta al recupero del finanziamento indebito<sup>35</sup>.

Emerge, quindi, l'opportunità di procedere attraverso opportune garanzie, quali le fidejussioni, al fine di evitare il più possibile le lungaggini dei procedimenti di recupero. In effetti, tutti i bandi per finanziamenti comunitari prevedono le garanzie bancarie e dall'istruttoria è emerso che le fidejussioni vengono regolarmente versate dai soggetti beneficiari<sup>36</sup>.

La successiva escussione, invece, risulta sporadica, non essendosi mai concretizzata per le irregolarità FSE.

D'altra parte, occorre rilevare che le clausole fidejussorie sono ben articolate e garantiscono per periodi sufficientemente ampi. Infatti, alcune durano per almeno 6 mesi dopo la conclusione dell'attività, mentre altre durano fino a 6 mesi dopo la rendicontazione. In ogni caso è necessario che venga verificata la regolarità del 100% della spesa al fine dello svincolo. E', inoltre, sempre prevista la clausola "a prima richiesta". Quindi la polizza è idonea a coprire il rischio irregolarità, ma il problema risiede, come già notato, nel fatto che i controlli, pur estesi, sono inutili ai fini del riscontro di pratiche irregolari.

Complessivamente le garanzie hanno un costo tra l'1 e il 3% dell'importo finanziato e dovrebbero risultare molto utili visto che il Dipartimento formazione afferma di utilizzare la fideiussione per ogni ipotesi di recupero. Tuttavia, in altra parte del questionario trasmesso, si comunica che non è stata mai escussa neppure una garanzia.

Per quanto attiene al FSE nei 2 periodi di programmazione considerati 1994-1999 e 2000-2006, sulla base dei dati nazionali, gli importi coinvolti in pratiche irregolari ammontano a oltre 36.000.000 di euro, mentre risultano effettivamente da recuperare € 32.208.384,45.

La cifra, dunque è ancora molto elevata e in modo del tutto incomprensibile il Dipartimento formazione afferma che non vi sono importi da recuperare e che il

---

<sup>34</sup> Dati Banca d'Italia, Rapporto annuale sull'andamento dell'economia nelle regioni italiane, anno 2001.

<sup>35</sup> La situazione dei recuperi è stata oggetto anche di un audit da parte della Corte dei Conti europea nel giugno del 2006. I risultati dell'audit confermano le preoccupazioni espresse nella presente relazione.

<sup>36</sup> Si rileva che non viene prevista la fideiussione per i bandi della misura 3.18 affidata al Dipartimento Regionale Agenzia per l'impiego.

recupero è sempre "tempestivo"<sup>37</sup>. Anche con riferimento alle sole irregolarità del periodo 2000-2006 non risulta effettuato alcun recupero.

Per ciò che concerne il contenzioso si registrano 2 casi di impugnazione della procedura amministrativa risalenti entrambi al 2006 e riguardanti le misure 3.09 (ordinanza TAR 433/06) e 3.16 (ordinanza CGA 880/06). Le sospensioni adottate riguardano 2 graduatorie per un totale di oltre 10 milioni di euro<sup>38</sup>. Questi dati sono stati tratti dal rapporto di esecuzione per il 2006. Sempre nel 2006 è stato anche presentato un Ricorso straordinario al Presidente della Regione, riguardante la misura 3.21, segnalato in sede di istruttoria e del quale non è noto l'importo.

Le maggiori difficoltà riscontrate riguardano l'iter sia amministrativo sia giurisdizionale per il recupero, il primo dei quali può essere ulteriormente prolungato da un contenzioso amministrativo. A tale proposito, inoltre, occorre rilevare che proprio il provvedimento di revoca del finanziamento, che è quello che risulta più efficace a prevenire il danno per l'amministrazione ha visto un intervento giurisprudenziale da parte del CGA che, con l'ordinanza 591/2005 ha affermato: "*la mera sottoposizione ad indagini (...) non appare presupposto sufficiente a giustificare la disposta revoca del contributo finanziario*".

Inoltre, si deve notare anche in questa sede una complessiva difficoltà dell'Amministrazione a gestire in modo adeguato il contenzioso. Infatti, come risulta anche dagli atti pervenuti per il controllo preventivo, troppo spesso il solo intervento cautelare della giustizia amministrativa provoca da parte dell'amministrazione soccombente la concessione del finanziamento precedentemente revocato. Più opportunamente, invece, si potrebbe procedere all'adozione di un nuovo provvedimento (che potrebbe comportare la cessazione della materia del contendere)<sup>39</sup>.

Infine, occorre notare che un provvedimento di recupero crediti può concludersi in due modi: con il recupero della somma dovuta o con la dichiarazione di impossibilità di recupero di tutta o parte della somma. Nel caso dei fondi comunitari è prevista (art. 5, comma 2 del Regolamento 1681/1994) una specifica dichiarazione di irrecuperabilità da comunicarsi anche alla Commissione la quale decide l'eventuale imputabilità della somma non recuperata allo Stato membro. Tuttavia, anche per somme che risultano esigibili da molto tempo l'Amministrazione non addiende mai alla dichiarazione di non recuperabilità e, pertanto, può non concludere mai il procedimento di recupero. Ciò deriva, in buona misura, dalle lungaggini proprie del procedimento stesso, che, come accennato, può superare il quinquennio.

Tuttavia, sarebbe opportuno che la Regione dettasse delle linee guida che consentano all'amministrazione procedente di valutare l'effettiva recuperabilità della somma e dichiarare quando necessario l'impossibilità del recupero.

---

<sup>37</sup> Del resto, anche notizie stampa (l'ultima delle quali pubblicata su Repubblica lo scorso dicembre) danno ampio risalto al fatto che il dipartimento procede a revocare finanziamenti già erogati a seguito di sentenze TAR.

<sup>38</sup> Misura 3.09 € 449.355,48; misura 3.16 € 9.616.325,96.

<sup>39</sup> Si veda, a tale proposito, anche la Relazione sul Rendiconto Generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2006 (giugno 2007).