



PRESIDENTE

Alla Regione Campania
Direzione Generale Autorità
di Gestione Fondo Europeo
di Sviluppo Regionale
.....
dg.500300@pec.regione.campania.it

Al Dirigente di Staff - Funzioni di
supporto tecnico amministrativo alla DG
Governo del Territorio - 50.09.93
.....
pics.fesr@pec.regione.campania.it

Al Responsabile della UOD 50.03.06
"Controlli di primo livello del PO FESR"
.....
dg.7006@pec.regione.campania.it

Al Responsabile della Programmazione Unitaria
.....
dg.500300@pec.regione.campania.it

Fasc. Anac n. 1065/2016 (da citare nella corrispondenza)

Oggetto

Regione Campania - asse VI del Programma Operativo del FESR 2007 – 2013, "Sviluppo urbano e qualità della vita" - obiettivo operativo 6.1 Città medie Progetti Integrati Urbani (PIU Europa). Definizione del Procedimento ai sensi dell'art. 21, comma 3 del Regolamento di Vigilanza.

A seguito di indagine avviata nel 2016, e successivo monitoraggio, sulla base di alcune segnalazioni che denunciavano ritardi nell'attuazione dei progetti e discrasie nella rendicontazione dei lavori, con nota prot. n. 0031754 in data 25/02/2016 l'Autorità avviava una istruttoria chiedendo di riferire circa:

- il rispetto delle procedure attuative del Programma da parte dei Comuni sottoscrittori;
- l'ottemperanza, da parte dei Comuni sottoscrittori, al cronoprogramma degli affidamenti e gli eventuali motivi per l'eventuale discostamento;
- la correttezza delle procedure di rendicontazione e dei controlli effettuati sui documenti di spesa;
- il funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo.



Con nota assunta al prot. n. 0051856 in data 31/03/2016 rispondeva l'Autorità di Gestione del Programma della Regione, e successivamente l'Autorità di Audit, inviando le informazioni e la documentazione richiesta.

Le relazioni inviate hanno illustrato il meccanismo di accreditamento e controllo operato dalla Regione in ottemperanza ai regolamenti Europei.

Uno degli aspetti generali maggiormente problematici segnalati e rilevati in sede istruttoria è stato rappresentato dai notevoli ritardi nella realizzazione delle opere rispetto ai programmi sottoscritti con la conseguente difficoltà di rendicontazione ed il concreto rischio di perdita dei finanziamenti.

Al riguardo nella nota di avvio istruttorio era stato specificatamente chiesto alla Regione Campania ***di chiarire se per alcuni dei lavori in essere, avviati ma non conclusi al 31.12.2015, fossero state recepite, e con quali modalità, proposte di riprogrammazione della spesa al fine di evitare la perdita di parte dei finanziamenti europei.***

La Regione Campania nella propria nota aveva riferito che *"La modifica del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale Italia 2007/2013 (QSN), avvenuta con nota del Ministero dello Sviluppo Economico Prot. n. 0008701-U del 28/06/2013 e nota Prot. DPS 6186 del 27/06/2014, con la quale è stata evidenziata la specificità della programmazione italiana che identifica una unica strategia per l'attuazione del QSN indipendentemente dalla fonte che originariamente finanzia i progetti, ha consentito di avviare una riprogrammazione strategica anche per la Regione Campania.*

Infatti, con varie DGR (ex multis DGR n. 148/2013, DGR n. 118/2014) è stato possibile inserire negli strumenti di programmazione unitaria progetti finanziati con 'risorse ordinarie convergenti', ovvero progetti 'conformi' con il Programma POR FESR Campania 2007/2013, già coperti da finanziamenti su fonti diverse dal POR, che è stato possibile inserire in certificazione POR al fine di aumentare il livello di spesa. Tale certificazione genera il rimborso delle somme da parte della Unione Europea che dà luogo alla possibilità di riprogrammare."

Tale strategia ha in definitiva consentito di evitare la perdita dei finanziamenti. Riferiva la Regione che *"Tale procedura si è concretizzata in una riprogrammazione che, ad oggi, è stata completata per 7 Organismi Intermedi (OI) Autorità cittadina ed è in fase di completamento per gli altri anche in considerazione delle operazioni di rendicontazione in pieno svolgimento"*

Trattasi in buona sostanza del ricorso ai **progetti cosiddetti "retrospettivi"**.

Al tempo la situazione attuativa dei progetti afferenti al PIU Europa, per i vari OI, come rappresentato dalla Regione Campania era quella sintetizzata nella tabella seguente dalla medesima Regione trasmessa.

La Regione specificava altresì che *"Il valore di ogni singolo Programma è determinato dalla concorrenza di più fonti di finanziamento, il cui dettaglio è riportato in tabella. Dalla stessa si evince che le risorse FESR previste per la realizzazione del Programma PIU Europa ammontano ad € 650.450.971,89, rispetto al valore complessivo delle operazioni che ammonta ad € 968.494.170,38.*

Ad oggi, risultano rendicontate su SisteMA61 risorse FESR per € 503.762.849,92. Di questo importo, € 457.286.374,38 sono stati convalidati dagli Organismi Intermedi ... Inoltre, sono stati ... portati in certificazione ulteriori € 23.974.899,76 che sono oggetto della sessione di certificazione del 18/03/2016."

Venivano altresì inviate tabelle di dettaglio dei progetti al tempo in corso per ogni singolo OI.



Dipartimento della Programmazione e
dello Sviluppo Economico
Direzione Generale Autorità di Gestione
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

OI	Totale Programma	di cui FESR	di cui Altre risorse: cofinanziamento comunale/privati/alt ro	Rendicontato FESR
	A	B	C	D
Acerra	€ 22.747.862,17	€ 19.427.512,17	€ 3.320.350,00	€ 14.075.087,98
Afragola	€ 29.342.448,21	€ 11.561.720,01	€ 17.780.728,20	€ 10.933.057,99
Avellino	€ 74.495.401,88	€ 67.194.739,22	€ 7.300.662,66	€ 49.380.799,71
Aversa	€ 29.417.223,81	€ 18.235.100,86	€ 11.182.122,95	€ 13.330.434,47
Battipaglia	€ 56.712.970,90	€ 30.975.369,43	€ 25.737.601,47	€ 20.344.027,26
Benevento	€ 84.924.158,52	€ 70.500.049,78	€ 14.424.108,74	€ 48.733.427,78
Casalnuovo di Napoli	€ 36.620.477,79	€ 24.820.218,39	€ 11.800.259,40	€ 19.927.116,24
Caserta	€ 46.169.858,33	€ 26.590.108,88	€ 19.579.749,45	€ 21.386.833,13
Casoria	€ 31.207.156,64	€ 12.551.110,81	€ 18.656.045,83	€ 11.974.696,23
Castellammare di Stabia	€ 38.954.904,89	€ 31.073.821,10	€ 7.881.083,79	€ 20.410.228,33
Cava de' Tirreni	€ 67.053.540,61	€ 37.816.376,36	€ 29.237.164,25	€ 35.352.964,27
Ercolano	€ 30.488.216,86	€ 23.283.677,45	€ 7.204.539,41	€ 16.330.082,58
Giugliano in Campania	€ 45.682.319,09	€ 38.694.745,70	€ 6.987.573,39	€ 25.643.591,51
Marano di Napoli	€ 25.727.437,21	€ 20.536.186,34	€ 5.191.250,87	€ 17.542.491,96
Portici	€ 55.107.563,89	€ 24.062.322,61	€ 31.045.241,28	€ 22.962.746,59
Pozzuoli	€ 41.942.920,78	€ 22.711.632,35	€ 19.231.288,43	€ 21.931.812,19
Salerno	€ 158.023.406,06	€ 102.556.530,95	€ 55.466.875,11	€ 79.331.418,44
Scafati	€ 51.760.467,68	€ 38.916.542,45	€ 12.843.925,23	€ 25.317.823,02
Torre del Greco	€ 42.115.835,06	€ 28.943.207,03	€ 13.172.628,03	€ 28.854.210,24
TOTALE	€ 968.494.170,38	€ 650.450.971,89	€ 318.043.198,49	€ 503.762.849,92

Tabella Programma PIU Europa febbraio 2016

Con nota prot. n. 0075799 in data 19/10/2021 l'ANAC chiedeva all'Autorità di gestione della Regione di trasmettere notizie aggiornate sugli appalti che al tempo erano ancora in corso o non avviati, chiedendo di aggiornare sia la suddetta tabella di sintesi contenuta nella relazione informativa che le tabelle di dettaglio per ciascun OI autorità cittadina; chiedeva inoltre di fornire informazioni in merito alla riprogrammazione degli interventi, al tempo ancora in itinere, indicando i progetti cosiddetti "retrospettivi", ed il loro stato di attuazione.

Con nota assunta a prot. n.0080595 del 09/11/2021 perveniva il riscontro da parte della Regione che inviava le tabelle aggiornate specificando che: "I dati descritti sono quelli assestati a seguito degli adempimenti di chiusura del PO FESR Campania 2007/2013 e delle successive verifiche sulle somme certificate da parte degli Uffici e dei soggetti preposti. Pertanto, la Tabella di riepilogo riporta la quota assestata a valere sul PO FESR 2007/2013



con la specifica delle fonti di progetti con “risorse ordinarie convergenti” ovvero “conformi” e certificati come fonti retrospettive. Allo stesso modo le Tabelle di dettaglio per ciascun Programma cittadino, indicano l’assestamento finanziario dei progetti ed il loro stato di attuazione”.

La tabella di sintesi aggiornata è riportata nel seguito.

Dal confronto delle tabelle appaiono evidenti le differenze di importo tra le previsioni del 2016 e quanto effettivamente speso a consuntivo per il programma in esame.

I fondi FESR riferibili al Programma PIU Europa, dichiarati pari a circa 650 milioni di Euro nel 2016¹, sono risultati invece, a rendicontazione conclusa, pari a poco meno di 500 milioni di Euro.

Sul sito istituzionale della Regione Campania in merito all’intero programma operativo FESR 2007/2013² si asserisce che *“il Rapporto finale di esecuzione del Programma Operativo FESR 2007/2013 evidenzia che sono state assorbite completamente le risorse a disposizione. La spesa certificata cumulata è stata di oltre 4.771 Mld/€, corrispondenti al 104,23% della dotazione finanziaria complessiva, con performance differenti sui vari Assi prioritari, nel rispetto della flessibilità per asse prevista dagli Orientamenti comunitari per la chiusura.”*

Riguardo allo specifico Programma viene affermato che *“Per quanto riguarda il Programma PIU Europa, le 19 Città Medie hanno ottenuto la delega in qualità di Organismi Intermedi. Erano a disposizione circa 500 Mln/€ da spendere e sono stati realizzati e certificati 352 progetti, di questi:*

- *il 96% è concluso;*
- *il 2% è fasizzato;*
- *l’1% è non funzionante ma superiore a 5 mln pertanto rientra nell’allegato dei progetti non funzionanti da completarsi entro il 2019;*
- *l’1% è sospeso per problemi giudiziari.*

Con l’attribuzione della delega di Organismo Intermedio (OI) alle 19 Città medie, si è conferito loro anche responsabilità dal punto di vista amministrativo”.

¹ Nella relazione della Regione inviata nel 2016 si dichiarava che *“le risorse FESR previste per la realizzazione del Programma PIU Europa ammontano ad € 650.450.971,89”.*

² <http://porfesr.regione.campania.it/it/news/primo-piano/rapporto-finale-di-esecuzione-del-programma-operativo-fesr-2007-2013>.



	(A+B+C)	A		B	C
OI	Totale Programma *	FESR 2007/2013**	di cui per progetti retrospettivi	Altre risorse: cofinanziamento comunale/privati/altro	FESR 2014/2020-Progetti a cavallo***
Acerra	€ 19.397.996,12	€ 14.271.031,80	€ 1.142.094,21	€ 2.724.375,72	€ 2.402.588,60
Afragola	€ 26.417.728,91	€ 11.444.100,98	€ 5.427.068,31	€ 5.399.889,93	€ 9.573.738,00
Avellino	€ 72.587.837,83	€ 50.131.673,91	€ 21.558.951,49	€ 22.456.163,92	€ 0,00
Aversa	€ 24.790.100,94	€ 13.375.812,40	€ 6.416.330,31	€ 11.414.288,54	€ 0,00
Battipaglia	€ 51.078.481,19	€ 20.344.027,26	€ 8.797.816,67	€ 30.734.453,93	€ 0,00
Benevento	€ 69.291.929,87	€ 46.973.013,26	€ 19.474.972,11	€ 22.318.916,61	€ 0,00
Casalnuovo di Napoli	€ 31.894.836,86	€ 20.689.002,87	€ 5.262.482,39	€ 11.205.833,99	€ 0,00
Caserta	€ 37.449.703,37	€ 19.768.727,94	€ 3.199.726,54	€ 17.680.975,43	€ 0,00
Casoria	€ 21.559.144,66	€ 11.859.058,32	€ 7.508.045,36	€ 9.700.086,34	€ 0,00
Castellammare di Stabia	€ 36.311.025,49	€ 20.268.957,51	€ 9.189.875,55	€ 16.042.067,98	€ 0,00
Cava de' Tirreni	€ 50.716.416,60	€ 35.069.311,53	€ 21.684.919,56	€ 15.647.105,07	€ 0,00
Ercolano	€ 21.206.979,88	€ 13.562.634,16	€ 5.616.694,17	€ 7.644.345,72	€ 0,00
Giugliano in Campania	€ 45.093.662,40	€ 25.595.826,80	€ 13.068.139,41	€ 15.827.480,53	€ 3.670.355,07
Marano di Napoli	€ 23.261.299,69	€ 17.454.819,34	€ 8.890.665,86	€ 5.806.480,35	€ 0,00
Portici	€ 43.036.149,52	€ 22.289.921,76	€ 12.782.060,20	€ 19.105.084,45	€ 1.641.143,31
Pozzuoli	€ 39.925.668,29	€ 21.930.596,38	€ 13.143.274,92	€ 17.995.071,91	€ 0,00
Salerno	€ 107.333.805,48	€ 79.514.235,30	€ 40.747.323,42	€ 18.526.434,75	€ 9.293.135,43
Scafati	€ 49.416.434,13	€ 24.900.517,96	€ 13.020.156,64	€ 20.733.771,76	€ 3.782.144,41
Torre del Greco	€ 40.482.088,60	€ 28.865.282,49	€ 7.182.581,87	€ 11.616.806,11	€ 0,00
TOTALE	€ 811.251.289,83	€ 498.308.551,97	€ 224.113.178,99	€ 282.579.633,04	€ 30.363.104,82

* Valore complessivo del Programma comprensivo delle somme certificate sul FESR (ordinarie e conformi) e delle ulteriori risorse a valere su altre fonti di finanziamento comunali o private e delle somme sul PO FESR 2014/2020 laddove ricorrenti su progetti portati a cavallo dei due periodi di programmazione

** Risorse certificate a valere sui fondi FESR (ordinarie e conformi) assestate ai documenti di chiusura del Programma e al netto di eventuali rettifiche apportate in sede di verifica delle operazioni successive alla chiusura

***Risorse programmate sul Programma PO FESR 2014/2020 per progetti a cavallo tra i due periodi di programmazione previste dalle disposizioni degli Orientamenti di chiusura del Programma PO FESR 2007/2013

Tabella Programma PIU Europa novembre 2021

Non è chiaro se la differenza tra le somme previste nel 2016 e quanto effettivamente rendicontato successivamente, pari appunto a 150 milioni di euro circa, sia stata ridistribuita su altri progetti, ed eventualmente con quali modalità. È necessario che codesta Regione fornisca delucidazioni al riguardo chiarendo altresì se sia stata scongiurata l'evenienza di una restituzione all'UE delle somme non rendicontate.

In ogni caso è un fatto, rilevabile dal confronto tra le tabelle dei singoli OI del 2016 e le corrispondenti tabelle aggiornate al 2021, che per numerose cittadine interessate dal programma risultano eliminati, per mancata rendicontazione, diversi progetti in origine previsti.

Le suddette evenienze, a dispetto del fatto che le cittadine sopradette sono state tutte certificate *Organismi Intermedi (OI)* - e quindi ritenute dotate di requisiti e assetti organizzativi adeguati all'espletamento delle attività per portare a termine il programma - manifestano una certa difficoltà di spesa dei fondi comunitari assegnati, tanto più che le somme rendicontate afferiscono per quasi il 50% a progetti retrospettivi.



I progetti retrospettivi, come è noto, sono stati osteggiati sia dalla Corte dei Conti Italiana che dalla Corte dei Conti Europea.

Nel rapporto della Corte dei Conti Europea del 2018 con riferimento al periodo di programmazione 2007-2013 la stessa asserisce quanto segue: *"Per assorbire finanziamenti UE sono stati usati progetti retrospettivi, che però comportano un notevole rischio di effetto inerziale....I progetti o le operazioni retrospettivi... sono finanziati ex post. I progetti retrospettivi costituiscono un altro mezzo per assorbire finanziamenti mediante la creazione di nuove spese aggiuntive o la sostituzione di spese non ammissibili....Presentano evidenti rischi in termini di impiego ottimale delle risorse, in quanto spesso sono selezionati, avviati o condotti senza essere espressamente collegati agli obiettivi di un programma o a requisiti giuridici specifici connessi all'assistenza dell'UE. Gli Stati membri non sono tenuti a comunicare alla Commissione la spesa dichiarata per progetti retrospettivi. Di conseguenza, la Commissione non ne conosce il valore complessivo e l'impatto finanziario, nonostante gli evidenti rischi che tale finanziamento comporta. Il lavoro svolto dalla Corte ai fini della dichiarazione di affidabilità mostra che molti Stati membri utilizzano la spesa retrospettiva e che il cofinanziamento dell'UE di progetti retrospettivi è stato probabilmente considerevole nel periodo 2007-2013. ... Un progetto italiano per migliorare la rete fognaria di un comune è stato approvato e finanziato mediante risorse nazionali. La spesa per tale progetto, pari a 2,5 milioni di euro, è stata poi ricompresa nel PO "Campania" quale progetto con cofinanziamento retrospettivo. Durante l'audit della Corte, è emersa una modifica della portata di un contratto di appalto pubblico che ha dato luogo ad una violazione delle disposizioni applicabili. Pertanto, quasi il 30 % della spesa dichiarata è stato considerato non ammissibile e non avrebbe dovuto essere dichiarato ai fini del cofinanziamento".*

Nel giudizio di parificazione (delibera N. 5/2021 del 30 gennaio 2021) **la Corte dei Conti** – sezione regionale di controllo per la Campania – in merito all'uso dei progetti retrospettivi così si esprime " Il rendiconto della Regione Campania, a causa di una non adeguata attuazione interna di tali principi da parte del regolatore nazionale, non è in grado di fornire una informazione completa e trasparente in merito agli effetti dei ritardi nella spesa e della necessaria riprogrammazione effettuata.

La patologia riguarda l'oscurità contabile dei residui e della loro movimentazione connessa ai fenomeni del c.d. overbooking (ossia predisposizione di spesa idonea ad assorbire fondi UE in eccedenza rispetto al programmato, da attivare in caso di mancata, intempestiva o inidonea rendicontazione della spesa originariamente programmata) e dei c.d. "progetti retrospettivi". Con tali prassi, si procede a integrare, e modificare, la programmazione originaria, inserendo progetti a suo tempo non previsti, per non perdere i finanziamenti comunitari rispetto ai quali scatterebbe, altrimenti, l'obbligo di restituzione.

Va da sé che tali pratiche sono altamente rischiose, in punto di legittimità, perché rischiano di eludere il principio di addizionalità che vieta agli Stati membri di utilizzare le risorse comunitarie in sostituzione delle risorse interne per progetti nazionali....La verifica della addizionalità dei progetti comunitari, peraltro, presuppone una chiara programmazione e una coerente rendicontazione, nonché una limpida ricostruzione degli effetti contabili di eventuali riprogrammazioni. La Sezione ha rilevato che le procedure e i documenti contabili non consentono un controllo cartolare della coerenza tra entrate accertate (fondi UE disponibili), spesa impegnata (da eseguire), spesa non eseguita (obblighi di restituzione), entrate nuovamente accertate per effetto della riprogrammazione".

Le suddette affermazioni della Corte possono appieno riferirsi anche allo specifico caso dei progetti afferenti al programma PIU Europa.

Si rileva infatti che, dei 650 milioni di euro di fondi FESR originariamente previsti per l'attuazione del programma, a consuntivo, come già detto ne risultano spesi poco meno di 500, con una differenza pari a 150 milioni che non è chiaro se e come sia stata stornata su altri progetti comunitari; inoltre della spesa certificata quasi il 50% è riferibile a progetti retrospettivi, ovvero a lavori già realizzati, la cui coerenza con il programma



PIU Europa non è facile accertare, progetti per i quali *"la Commissione non ne conosce il valore complessivo e l'impatto finanziario"*, e le cui *"procedure e i documenti contabili non consentono un controllo cartolare della coerenza tra entrate accertate (fondi UE disponibili), spesa impegnata (da eseguire), spesa non eseguita (obblighi di restituzione), entrate nuovamente accertate per effetto della riprogrammazione"*.

Le criticità rilevate nell'utilizzo dei fondi FESR di cui alla programmazione 2007/2013 destano non poche preoccupazioni se si considera l'imminente e rilevante gettito di risorse proveniente dal PNRR.

La carenza di trasparenza, unitamente a procedure farraginose, se pur queste non di diretta responsabilità della Regione, possono costituire un fertile humus per l'insorgere di irregolarità nella gestione dei fondi del PNRR, evenienza peraltro più volte rappresentata da questa Autorità.

Si richiama pertanto codesta Regione Campania, affinché, per un utilizzo più trasparente ed efficace dei fondi comunitari, sia scoraggiato il ricorso a progetti c.d. overbooking o retrospettivi, ed inoltre sia effettuato un controllo quanto mai concreto e rigoroso, non solo formale, della reale capacità organizzativa e di spesa dei soggetti beneficiari dei fondi.

In base a quanto sopra esposto ed in attuazione del relativo deliberato consiliare in data 21 dicembre 2021, con il presente atto, soggetto a pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità, si comunica la definizione della presente istruttoria, con invito nei riguardi di codesta Regione a voler fornire delucidazioni in merito all'utilizzo dei fondi FESR, originariamente ascritti al Programma PIU Europa, che risultano non rendicontati secondo le previsioni comunicate a questa Autorità nel 2016, nonché informazioni sui lavori al tempo programmati dalla varie città e poi espunti dal programma stesso.

Ai sensi dell'art. 213, comma 13 del d.lgs. 50/2016, si indica per il riscontro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della presente comunicazione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente il 23 dicembre 2021