

## Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi di gestione relativi a specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Oskar Herics, Membro della Corte, coadiuvato da Margit Spindelegger, capo Gabinetto; Emmanuel Rauch, primo manager e Rafal Gorajski, capo incarico. L'équipe di audit era composta da Michaela Binder, Thierry Lavigne, Mircea-Cristian Martinescu e Maciej Szymura. La consulenza legale è stata fornita da Eleonore von Bardeleben e la consulenza linguistica da Richard Moore.



*Da sinistra a destra:* Richard Moore, Emmanuel Rauch, Rafal Gorajski, Oskar Herics, Margit Spindelegger, Maciej Szymura.

## INDICE

	Paragrafi
Glossario	
Sintesi	I - IX
Introduzione	1 - 20
Che cos'è JASPERS?	1 - 5
Che cosa fa JASPERS?	6 - 14
Estensione e approccio dell'audit della Corte	15 - 20
Osservazioni	21 - 116
Le debolezze nella definizione degli obiettivi principali di JASPERS hanno dato luogo a carenze nel suo funzionamento	21 - 53
Gli obiettivi principali di JASPERS non erano sufficientemente chiari e, in parte, erano in contraddizione fra loro	22 - 27
I ruoli e le responsabilità delle principali parti interessate non erano sufficientemente chiari	28 - 36
In molti casi JASPERS non ha fornito la propria assistenza in modo sufficientemente mirato	37 - 43
Sono state individuate debolezze rilevanti nell'istituzione della nuova funzione di AIQ per il periodo di programmazione 2014-2020	44 - 53
JASPERS ha influito sulla qualità dei progetti, ma non sull'assorbimento dei fondi	54 - 78
L'assistenza di JASPERS, generalmente completa, ha contribuito a una migliore documentazione relativa ai progetti e a un'approvazione più rapida di questi ultimi	55 - 66
In generale, JASPERS ha influito sulla qualità dei grandi progetti sottoposti ad audit	67 - 74
JASPERS non è riuscita a esercitare un impatto sull'assorbimento dei fondi UE nei progetti sottoposti ad audit	75 - 78
L'impatto di JASPERS sulla capacità amministrativa degli Stati membri non si era ancora tradotto in una maggiore indipendenza dall'assistenza JASPERS	79 - 85
Dal 2012 JASPERS si concentra maggiormente sullo sviluppo della capacità amministrativa degli Stati membri	80 - 82

---

Gli Stati membri continuano a richiedere il sostegno di JASPERS alla propria capacità amministrativa	83 - 85
Le notevoli carenze presenti nella pianificazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle attività di JASPERS hanno messo a rischio il buon funzionamento dell'iniziativa	86 - 116
Sono state rilevate carenze significative nella pianificazione delle attività di JASPERS	87 - 90
Sono state rilevate carenze significative nel monitoraggio delle attività di JASPERS	91 - 95
Stando alle valutazioni effettuate, JASPERS va portata avanti, ma occorre fronteggiare le carenze osservate	96 - 98
Il follow up sull'effettivo utilizzo della consulenza di JASPERS è stato limitato	99 - 106
Sono state riscontrate carenze nel monitoraggio e nella valutazione dell'efficienza e dell'efficacia di JASPERS	107 - 111
La Corte ha riscontrato carenze nell'efficienza di JASPERS	112 - 116
Conclusione e raccomandazioni	117 - 138

Allegato I – Numero di tutte le assegnazioni JASPERS durante i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, ripartite in base allo stato e al tipo di assegnazione

Allegato II – Panoramica delle assegnazioni sottoposte ad audit

Risposte della Commissione

---

## GLOSSARIO

**Analisi costi/benefici (ACB):** tecnica utilizzata per confrontare i costi e i benefici previsti di una proposta, al fine di aiutare le istanze decisionali a stabilire in modo informato se attuarla.

**Analisi indipendente della qualità (AIQ):** valutazione della domanda relativa a un grande progetto che viene eseguita da un organo indipendente prima che uno Stato membro sottoponga detta domanda all'approvazione della Commissione. JASPERS funge da organo indipendente di verifica della qualità per tutti i paesi che ne chiedono l'assistenza. La Commissione può rifiutare l'approvazione del sostegno finanziario solo laddove riscontri debolezze significative nella relazione AIQ.

**Autorità di gestione:** autorità pubblica nazionale, regionale o locale (o qualsiasi altro organismo pubblico o privato) designata dallo Stato membro per gestire un programma operativo. I suoi compiti comprendono la selezione dei progetti da finanziare, il monitoraggio delle modalità di attuazione dei progetti e la comunicazione alla Commissione degli aspetti finanziari e dei risultati raggiunti.

**Efficienza:** il principio dell'efficienza verte sul miglior rapporto tra i mezzi impiegati e le realizzazioni conseguite.

**Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE):** costituiti da cinque fondi distinti, i fondi SIE mirano a ridurre gli squilibri tra regioni dell'Unione europea, con ambiti d'intervento fissati per il periodo di bilancio di sette esercizi previsto nel quadro finanziario pluriennale (QFP). Ne fanno parte il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

**Fondo di coesione (FC):** fondo inteso a migliorare la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando progetti legati all'ambiente e ai trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media dell'UE.

**Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR):** fondo inteso a rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea, eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno finanziario alla creazione di infrastrutture e agli investimenti produttivi che creano occupazione, principalmente per le imprese.

**Grandi progetti:** progetti infrastrutturali su vasta scala riguardanti trasporti, ambiente o altri settori quali cultura, istruzione, energia o tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); essendo spesso di importanza strategica per l'UE, sono soggetti a una procedura di approvazione specifica da parte della Commissione. Consistono in una serie economicamente indivisibile di lavori, attività o servizi che assolvono una precisa funzione tecnica e perseguono finalità chiaramente individuate. Ai sensi del regolamento recante disposizioni comuni, i grandi progetti sono progetti i cui costi totali ammissibili (costi complessivi per il periodo di programmazione 2007-2013) valutati al momento della definizione dei contributi dei fondi sono superiori a 50 milioni di euro. Per il periodo di programmazione 2014-2020, nel caso di progetti volti a promuovere sistemi di trasporto sostenibili e a eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete, la soglia è stata innalzata a 75 milioni di euro.

**Impatto:** conseguenze socioeconomiche a più lungo termine, osservabili dopo un dato lasso di tempo dalla conclusione di un intervento e suscettibili di interessare sia i destinatari diretti dell'intervento sia altri destinatari indiretti (ad esempio, diminuzione dei livelli di disoccupazione, migliore qualità delle acque, ecc.).

**Indicatore:** misura indiretta rilevabile, ad esempio per un obiettivo, atta a fornire informazioni utili per valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo stesso.

**Istituzione superiore di controllo (ISC):** organo indipendente responsabile del controllo delle entrate e delle spese pubbliche. È presente un'ISC in ciascuno Stato membro dell'UE; la Corte dei conti europea è l'ISC dell'UE.

**Nota di completamento dell'azione:** documento standardizzato stilato da JASPERS in cui si riepiloga l'attività svolta su un progetto e, se necessario, si forniscono raccomandazioni alle autorità nazionali.

**Piano d'azione:** per ciascuno Stato membro sono preparati piani d'azione in collaborazione con lo Stato beneficiario interessato e la Commissione europea, al fine di specificare quali attività JASPERS intenda svolgere. Dal 1° gennaio 2014, ogni nuovo piano d'azione è diventato un programma continuativo, che prende inizio con la sottoscrizione di tale documento un'unica volta per il periodo di programmazione 2014-2020. I piani d'azione rimarranno validi per l'intero periodo 2014-2020; le modifiche periodiche (aggiunta ed esclusione di progetti) saranno effettuate di concerto tra le parti tramite uno scambio di lettere.

**Politica di coesione:** la politica di coesione è uno dei maggiori settori di intervento nei quali viene speso il bilancio dell'UE. Mira a ridurre le disparità nel livello di sviluppo delle varie regioni, a ristrutturare le aree industriali in declino, a diversificare le aree rurali e a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. La politica di coesione è finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione (FC).

**Progetti scaglionati:** grandi progetti non completati appartenenti al precedente periodo di programmazione, la cui parte ancora non attuata, che deve essere determinabile in termini sia finanziari che fisici, è stata trasferita al periodo di programmazione 2014-2020.

**Programma operativo (PO):** programma che stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici di uno Stato membro nonché le modalità con cui i finanziamenti (cofinanziamenti UE nonché, a livello nazionale, pubblici e privati) saranno utilizzati durante un determinato periodo (generalmente di sette anni) per sovvenzionare i progetti. Questi progetti devono concorrere a conseguire un dato numero di obiettivi specificati nell'ambito del PO. Il PO è predisposto dallo Stato membro e deve essere approvato dalla Commissione prima che possa essere eseguito qualsiasi pagamento a carico del bilancio dell'UE. Tali progetti possono essere modificati durante il periodo cui si riferiscono solo previo accordo di entrambe le parti.

**Realizzazione:** quanto viene prodotto o attuato con le risorse stanziata a favore di un intervento (ad esempio, corsi di formazione erogati a giovani disoccupati, numero di impianti di depurazione, chilometri di strade costruite, ecc.).

**Risultato:** conseguenza misurabile che discende, direttamente o indirettamente, da una relazione causa-effetto.

**Strumento di assistenza preadesione (IPA):** mezzo con cui l'UE sostiene le riforme nei "paesi dell'allargamento" con aiuti di tipo finanziario e tecnico. I fondi IPA rafforzano le capacità dei paesi durante l'intero processo di adesione, contribuendo al progressivo sviluppo positivo della regione.

**Valutazione successiva alla presentazione (VSP):** valutazione effettuata da JASPERS su richiesta della Commissione in merito alla domanda relativa a un grande progetto presentata da uno Stato membro e non sottoposta a un'analisi indipendente della qualità da parte di JASPERS.

## **SINTESI**

### ***Che cos'è JASPERS***

I. Nel 2005 la Commissione europea ha deciso di lanciare, insieme alla Banca europea per gli investimenti (BEI), una nuova iniziativa nota come “Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee” (JASPERS), al fine di fornire agli Stati membri che hanno aderito all’UE nel 2004 o successivamente una consulenza indipendente e gratuita per aiutarli a elaborare proposte di alta qualità per progetti di investimento di ampia portata, da finanziare mediante il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione.

### ***Come si è svolto l’audit della Corte***

II. La Corte ha valutato se JASPERS avesse fornito un contributo positivo allo sviluppo e alla qualità generale dei progetti cofinanziati dall’UE negli Stati membri destinatari di sostegno, nonché se ne avesse accresciuto la capacità amministrativa.

III. La Corte ha svolto l’audit in quattro Stati membri: Croazia, Malta, Polonia e Romania. L’audit ha riguardato il periodo compreso tra l’inizio delle attività di JASPERS nel 2006 e la fine del 2016. Per quanto concerne la Croazia e la Polonia, l’audit è stato svolto in collaborazione con le rispettive istituzioni superiori di controllo (ISC), che stavano eseguendo per proprio conto audit sull’impatto di JASPERS a livello nazionale contemporaneamente all’audit della Corte<sup>1</sup>.

### ***Cosa è stato riscontrato dalla Corte***

IV. Sono state rilevate carenze nella definizione degli obiettivi principali, dei ruoli e delle responsabilità di JASPERS. Pertanto, JASPERS non ha fornito un’assistenza sufficientemente

---

<sup>1</sup> Relazione sul funzionamento dell’iniziativa JASPERS in Polonia redatta nell’ottobre 2016 dall’istituzione superiore di controllo della Polonia e relazione sull’impatto dell’iniziativa del programma JASPERS sulle proposte di progetto presentate dalla Repubblica di Croazia per il cofinanziamento tramite i fondi UE, redatta nel maggio 2017 dall’istituzione nazionale di controllo della Croazia.



mirata. Nata come iniziativa per il periodo di programmazione 2007-2013, JASPERS in seguito è divenuta un'iniziativa a più lungo termine, in quanto è stata prorogata al periodo di programmazione 2014-2020. Essa non dispone di chiari obiettivi misurabili che segnalino il raggiungimento della propria finalità. All'inizio del periodo di programmazione 2014-2020, JASPERS ha altresì cominciato a fornire supporto a progetti scaglionati e ha ulteriormente esortato gli Stati membri ad aumentare il ricorso all'assistenza gratuita da essa fornita durante la fase di attuazione. Nessuno di questi due ambiti costituiva una priorità.

V. Sono state individuate debolezze rilevanti nell'istituzione della nuova funzione relativa all'analisi indipendente della qualità (AIQ) per il periodo di programmazione 2014-2020. L'indipendenza funzionale del servizio AIQ di JASPERS era compromessa, in quanto la stessa persona aveva il compito di approvare le attività sia della divisione AIQ sia della divisione incaricata della consulenza. Inoltre, a ottobre 2017, non erano state adottate procedure che definissero i processi AIQ in JASPERS. La Corte ha rilevato un elevato rischio di faziosità per quanto concerne la funzione di consulenza di JASPERS. Inoltre, sebbene le AIQ costituissero una parte fondamentale del processo di approvazione della Commissione per i grandi progetti, la Commissione non ha fornito alcun contributo diretto al modo in cui sono state condotte di fatto, esponendosi al rischio che non rispecchiassero le intenzioni.

VI. JASPERS ha contribuito a un'approvazione più rapida dei progetti e ha inciso sulla loro qualità. Inoltre, JASPERS ha influito positivamente sulla qualità della documentazione sottostante ai progetti. La Corte ha altresì riscontrato che l'assistenza fornita da JASPERS è stata relativamente esaustiva. Nel periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha necessitato nel complesso di minor tempo per approvare i grandi progetti, se questi avevano ricevuto l'assistenza di JASPERS. Tuttavia, la Corte ha osservato che, in generale, JASPERS non è riuscita ad esercitare alcuna influenza sull'assorbimento dei fondi dell'UE. Per il periodo di programmazione 2014-2020, la Corte ha rilevato che il tempo complessivo necessario per l'approvazione dei grandi progetti potrebbe essere considerevolmente ridotto. Infine, la Corte ha riscontrato, nel corso degli audit di conformità da essa svolti nel 2014 e nel 2015, che i grandi progetti assistiti da JASPERS presentavano meno spesso errori di legittimità e regolarità.

VII. L'impatto di JASPERS sulla capacità amministrativa non si è ancora tradotto in livelli più elevati di indipendenza dall'assistenza offerta da questa iniziativa. In generale, sia le autorità nazionali che i beneficiari dei progetti hanno affermato che JASPERS ha avuto un impatto positivo sulla loro capacità amministrativa, sebbene alcuni di essi abbiano dichiarato di dipendere ancora fortemente dall'assistenza JASPERS. La Corte non ha rinvenuto alcun elemento probatorio che confermi l'effettiva realizzazione di tale miglioramento della capacità amministrativa. La Corte ha osservato che JASPERS, nel tempo, ha aumentato l'attenzione prestata allo sviluppo della capacità amministrativa degli Stati membri.

VIII. Quanto precede, unitamente a considerevoli carenze nel monitoraggio delle attività di JASPERS, mette a rischio il buon funzionamento dell'iniziativa, in particolare in termini di efficacia ed efficienza. La BEI non ha voluto fornire informazioni sui costi effettivi di JASPERS e la Commissione è stata in grado di dimostrare solo in parte la plausibilità dei costi standard impiegati per JASPERS fino al 2014 in riferimento agli effettivi in capo alla BEI.

#### ***Cosa raccomanda la Corte***

IX. La Commissione dovrebbe:

- a) esercitare un maggiore controllo sulla pianificazione strategica di JASPERS, comprendendo tutti i tipi di attività svolta in tale ambito, tenendo presente che JASPERS è stata inizialmente concepita come iniziativa temporanea e che pertanto occorre consentirne il graduale abbandono, se gli obiettivi principali sono stati conseguiti;
- b) adottare provvedimenti immediati per attenuare l'elevato rischio di faziosità quando JASPERS esegue un'AIQ per valutare progetti che hanno ricevuto il sostegno consultivo di JASPERS stessa;
- c) ottenere pieno accesso alla documentazione pertinente per verificare la qualità delle procedure AIQ di JASPERS;
- d) indirizzare l'assistenza JASPERS a seconda della fase di sviluppo del progetto e mantenerla focalizzata sulla fornitura di servizi di consulenza ai grandi progetti;

- e) integrare le attività JASPERS nella propria strategia di assistenza tecnica, con l'obiettivo di migliorare il coordinamento con tale iniziativa in relazione allo svolgimento di attività permanenti (anziché puntuali) per sviluppare la capacità amministrativa degli Stati membri; adeguare il ruolo, la natura e l'intensità delle attività di JASPERS volte a rafforzare la capacità degli Stati membri nel tempo, al fine di incentivarli a raggiungere un livello sufficiente e sostenibile di capacità amministrativa;
  
- f) introdurre un sistema globale per monitorare in quale misura siano stati conseguiti gli obiettivi JASPERS a lungo e a breve termine; provvedere affinché le future valutazioni di JASPERS siano sufficientemente esaurienti e trarre conclusioni sul conseguimento dei suoi obiettivi principali; adottare misure per ottimizzare l'efficienza e l'efficacia di JASPERS; far sì che i costi di JASPERS siano ragionevoli e che riflettano le spese effettivamente sostenute.

## INTRODUZIONE

### ***Che cos'è JASPERS?***

1. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 o successivamente hanno potuto beneficiare di elevate somme di finanziamenti a titolo del Fondo di coesione e del Fondo europeo di sviluppo regionale<sup>2</sup>. Romania, Bulgaria e Croazia hanno altresì ricevuto il sostegno finanziario dall'UE mediante lo strumento di assistenza preadesione (IPA) fino alla loro adesione all'UE.

Nel contempo, le amministrazioni di tali paesi disponevano solamente di una limitata capacità di gestione dei fondi dell'UE nonché di elaborazione e attuazione di progetti conformemente ai requisiti dell'UE.

2. Per ovviare a tale debolezza, la Commissione europea ha deciso di lanciare, insieme alla BEI, una nuova iniziativa per fornire consulenza tecnica a questi Stati membri. Nel 2006, è stato concordato un protocollo d'intesa tra la Commissione, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), nonché più tardi la KfW, per istituire l'iniziativa. L'obiettivo di tale iniziativa, nota come "Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee" (JASPERS), era fornire una consulenza indipendente per aiutare gli Stati membri, a titolo gratuito, a elaborare "grandi progetti" di alta qualità implicanti cospicui investimenti, al fine di ottenere il cofinanziamento dell'UE. Tale consulenza riguardava, ad esempio, lo studio di fattibilità, l'analisi costi-benefici (ACB) e le questioni ambientali (cfr. **paragrafo 57**).

3. Inizialmente era previsto che JASPERS fosse attivata solo durante il periodo di programmazione 2007-2013 e solo per gli Stati membri che avevano aderito all'UE nel 2004

---

<sup>2</sup> Per il periodo di programmazione 2014-2020, sono stati istituiti i Fondi strutturali e d'investimento europei, che includono, tra l'altro, il Fondo di coesione e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

---

o in seguito<sup>3</sup>. Tuttavia, sulla base di un accordo quadro di partenariato sottoscritto nel 2014<sup>4</sup>, la sua attività è stata estesa anche al periodo di programmazione 2014-2020 (comprendendo un nuovo mandato per il meccanismo per collegare l'Europa o MCE)<sup>5</sup>. L'iniziativa, inoltre, è stata aperta a tutti gli Stati membri e ai paesi candidati, purché fossero disponibili le risorse richieste.

4. L'iniziativa di assistenza tecnica JASPERS è gestita da un apposito dipartimento (il dipartimento JASPERS) all'interno della BEI. JASPERS occupa all'incirca 124 effettivi<sup>6</sup>. La sede centrale è situata in Lussemburgo, presso la sede della BEI, ma dispone anche di tre uffici regionali a Varsavia, Vienna e Bucarest e di una succursale a Bruxelles. L'iniziativa JASPERS è finanziata congiuntamente dalla BEI, dalla Commissione mediante il bilancio dell'UE e dalla BERS<sup>7</sup>. I tre partner votano all'unanimità per adottare decisioni strategiche sulla direzione e sulla supervisione dell'iniziativa in seno al comitato direttivo JASPERS, presieduto dalla Commissione.

5. Il costo effettivo di JASPERS, nel periodo compreso tra l'inizio delle attività nel 2006 e la fine nel 2016, è stato pari a 284,2 milioni di euro. Circa il 79 % del costo totale di JASPERS (approssimativamente 223,5 milioni di euro) è stato finanziato dal bilancio dell'UE (cfr. **tabella 1** per maggiori dettagli). I contributi restanti sono stati forniti dagli altri partner sotto forma di membri del personale assegnati a JASPERS.

---

<sup>3</sup> La Grecia ha ricevuto in via eccezionale l'assistenza di JASPERS dal 2013.

<sup>4</sup> Contratto quadro di partenariato per la gestione dello strumento di assistenza tecnica JASPERS 2014-2020, concordato tra la Commissione europea e la BEI nel novembre 2014.

<sup>5</sup> Esisteva anche un mandato concernente lo strumento di assistenza preadesione (IPA II).

<sup>6</sup> Al 31 dicembre 2016.

<sup>7</sup> Inizialmente il *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) era il quarto membro fondatore, ma non ha esteso la propria partecipazione al periodo di programmazione 2014-2020. La BERS ha deciso di ritirarsi dall'iniziativa a decorrere dal luglio 2017.

---

**Tabella 1 – Costo effettivo (in gran parte basato su costi unitari) e organico (fine anno) di JASPERS al 2016**

Anno	Costo effettivo di JASPERS <sup>1</sup>	Contributo della Commissione <sup>1</sup>	Tasso di finanziamento della Commissione	Organico [ETP]
	A	B	B/A	
2006	0,0	3,9	-	15
2007	17,8	13,2	74%	56
2008	21,2	16,0	75%	61
2009	23,5	17,1	72%	77
2010	30,2	23,4	77%	88
2011	32,0	26,5	83%	89
2012	30,4	24,2	80%	91
2013	31,6	23,1	73%	87
2014	28,9	21,8	75%	96
2015	32,4	25,7	79%	116
2016	36,0	28,8	80%	124
<b>totale</b>	<b>284,2</b>	<b>223,5</b>	<b>79%</b>	<b>-</b>

<sup>1</sup> In milioni di euro.

*Nota:* secondo le relazioni annuali di JASPERS, nel 2006 non sono stati sostenuti costi effettivi. La Commissione, tuttavia, ha eseguito pagamenti nel 2006 a favore di JASPERS. Le cifre non comprendono i mandati JASPERS riguardanti IPA e MCE.

*Fonte:* analisi della Corte dei conti europea relativa alle relazioni annuali di JASPERS e risposte della Commissione.

### ***Che cosa fa JASPERS?***

6. Ogni singolo compito di JASPERS è chiamato “assegnazione”. Le assegnazioni si presentano nelle seguenti forme principali:

- sostegno specifico a grandi progetti e a progetti di minore entità (cfr. **paragrafo 7**), compreso il sostegno temporaneo a grandi progetti scaglionati (cfr. **paragrafo 40**);
  - sostegno trasversale (cfr. **paragrafo 8**);
  - misure di sviluppo delle capacità (cfr. **paragrafo 9**);
  - funzioni di disamina (cfr. **paragrafo 10**):
    - analisi indipendenti della qualità (AIQ)
    - valutazioni successive alla presentazione (VSP).
-

7. Il principale obiettivo strategico di JASPERS consiste nel fornire sostegno specifico quanto prima possibile allo sviluppo di progetti al fine di aiutare gli Stati membri a elaborare progetti da finanziare a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione<sup>8</sup>. In termini pratici, JASPERS può fornire supporto in qualsiasi fase della vita di un progetto, dalla concezione fino all'approvazione e, in via eccezionale, al di là di quest'ultima nella fase di attuazione. La maggior parte di queste assegnazioni sono connesse a grandi progetti, vale a dire progetti i cui costi superano una data soglia<sup>9</sup> e che richiedono, quindi, l'approvazione della Commissione. JASPERS può altresì fornire sostegno a progetti di minore entità approvati dagli Stati membri, in particolare se presentano un valore strategico specifico.
8. Il sostegno trasversale può assumere la forma di consulenza fornita a gruppi di progetti diversi ma correlati in uno o più Stati membri oppure la forma di consulenza strategica offerta alle autorità di uno Stato membro.
9. Nel 2011, JASPERS ha istituito una piattaforma di messa in rete dedicata alle misure di sviluppo delle capacità. Si organizzano corsi di formazione ed eventi per la creazione di reti con l'obiettivo di migliorare la capacità delle autorità degli Stati membri di elaborare progetti in linea con la normativa dell'UE e di divulgare le buone pratiche.
10. Nel 2015, JASPERS ha anche iniziato a vagliare domande relative a grandi progetti nell'ambito della procedura di approvazione dei grandi progetti da parte della Commissione.

---

<sup>8</sup> Protocollo d'intesa del 2006.

<sup>9</sup> Per il periodo di programmazione 2007-2013, ai sensi dell'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25), quando il costo totale del progetto supera i 50 milioni di euro.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, ai sensi dell'articolo 100 del regolamento n. 1303/2013 recante disposizioni comuni, qualora il costo ammissibile complessivo superi i 50 milioni di euro e, nel caso di operazioni che contribuiscono a promuovere sistemi di trasporto sostenibili e a eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete, qualora il costo ammissibile complessivo superi i 75 milioni di euro.

---

Tali disamine possono assumere la forma di AIQ (cfr. **paragrafi 44-52**). Le AIQ sono effettuate su richiesta degli Stati membri, come stabilito nel regolamento recante disposizioni comuni<sup>10</sup>, ad opera di una divisione con sede a Bruxelles. Su richiesta della Commissione, e non di uno Stato membro, dal 2015 JASPERS può anche effettuare disamine sotto forma di VSP. La portata delle VSP è più circoscritta rispetto a quella delle AIQ. Le AIQ e le VSP possono essere anche realizzate per grandi progetti che hanno già ottenuto la consulenza JASPERS prima della presentazione delle relative domande.

11. Nel periodo compreso tra l'inizio delle attività nel 2006 e la fine del 2016, JASPERS ha completato 1 147 assegnazioni, di cui circa due terzi riguardavano grandi progetti.

Il **grafico 1** fornisce dettagli sul numero di assegnazioni portate a termine, suddivise per tipo.

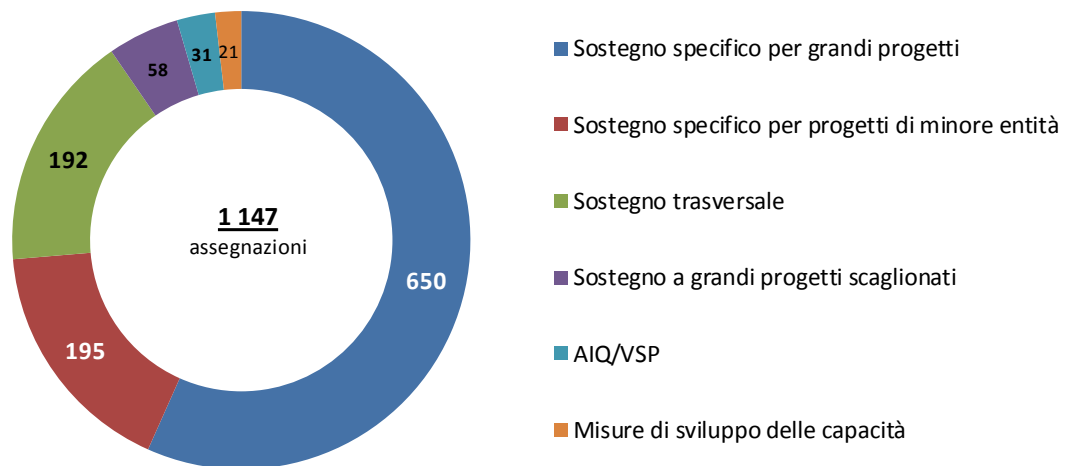
---

<sup>10</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20 dicembre 2013, pag. 320).

---



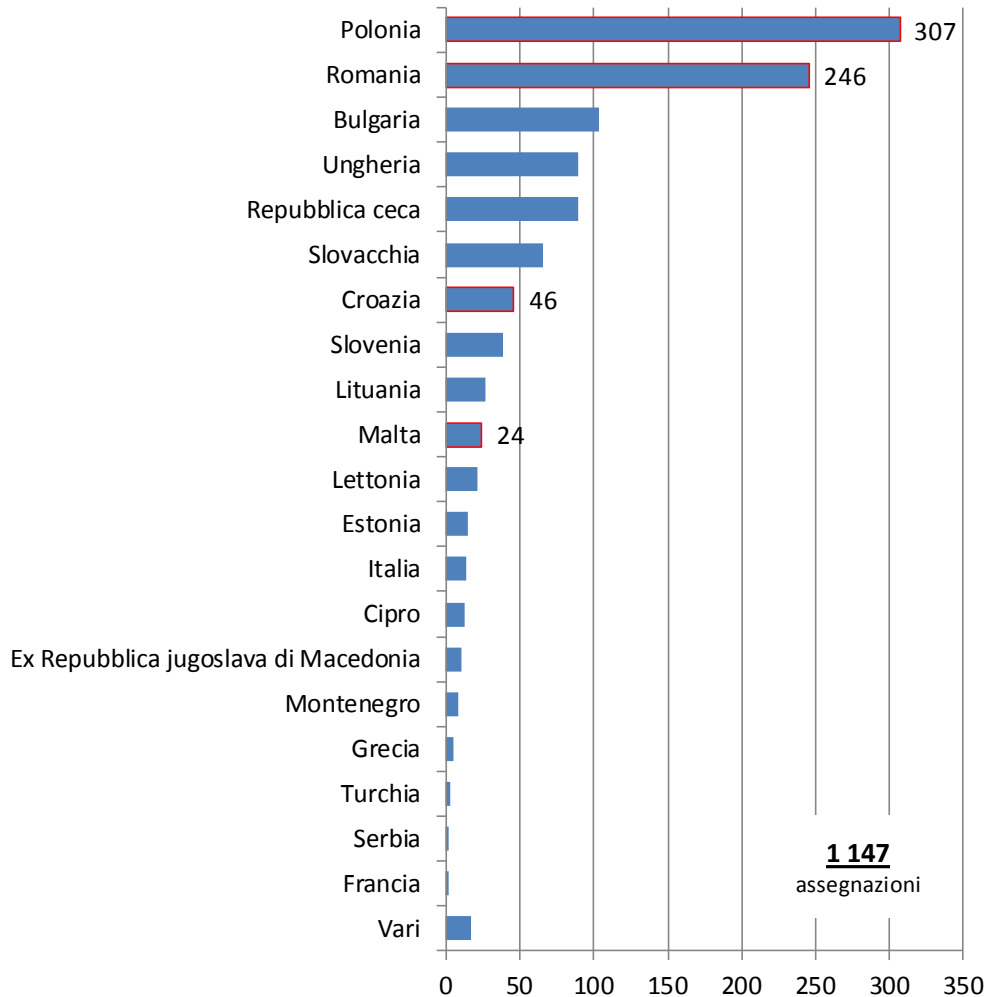
**Grafico 1 – Assegnazioni JASPERS completate, per tipo (2006-2016)**



*Fonte:* analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati forniti da JASPERS (al 31 dicembre 2016).

12. Quasi il 50 % di tutte le assegnazioni JASPERS completate riguardavano attività in Polonia (307) e Romania (246). Il **grafico 2** mostra il numero di assegnazioni JASPERS in ciascuno Stato membro.

---

**Grafico 2 – Assegnazioni JASPERS completate per Stato membro**

Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati forniti da JASPERS (al 31 dicembre 2016).

13. Nel periodo compreso tra il 2006 e dicembre 2016, la Commissione ha approvato, con riferimento al periodo di programmazione 2007-2013, 963 grandi progetti<sup>11</sup>. Di questi, 511 (circa il 53 %) avevano ricevuto il supporto di JASPERS. L'importo totale investito in tali

---

<sup>11</sup> Stando alla Commissione, fino al 2017 erano state adottate decisioni positive in relazione a 970 grandi progetti nel periodo di programmazione 2007-2013.

---

progetti ammontava all'incirca a 77,6 miliardi di euro; il contributo totale dell'UE ammontava a 46,2 miliardi di euro.

14. Il numero di tutte le assegnazioni JASPERS durante i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, ripartito per stato e per tipo, è riportato nell'**allegato 1**.

### ***Estensione e approccio dell'audit della Corte***

15. L'obiettivo del presente audit era valutare se JASPERS avesse apportato un contributo positivo ai progetti cofinanziati dall'UE negli Stati membri.

A tal fine, gli auditor della Corte hanno focalizzato l'attenzione su tre ambiti diversi. In primo luogo, hanno esaminato l'assetto istituzionale di JASPERS, le modalità di amministrazione e la portata delle sue attività. A tale riguardo, gli auditor non hanno verificato le attività di prestito della BEI in relazione ai progetti assistiti da JASPERS<sup>12</sup>. In secondo luogo, è stato esaminato l'impatto effettivo delle attività di JASPERS sui progetti del campione e sulla capacità amministrativa degli Stati membri. Infine, sono stati analizzati i sistemi esistenti a diversi livelli per il monitoraggio e la valutazione dell'operato e dell'efficacia ed efficienza di JASPERS.

16. L'audit ha riguardato il periodo di tempo tra l'inizio delle attività di JASPERS nel 2006 e la fine nel 2016; pertanto sono incluse assegnazioni dei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. All'occorrenza, gli auditor della Corte hanno altresì tenuto conto delle informazioni riguardanti il periodo fino all'agosto 2017 fornite dalla Commissione e dalla BEI.

17. Le attività di audit sono state svolte presso la Commissione, presso il dipartimento JASPERS della BEI, presso il comitato direttivo JASPERS, nonché in quattro Stati membri selezionati: Croazia, Malta, Polonia e Romania. Tali Stati membri sono stati selezionati in

---

<sup>12</sup> Ai sensi dell'articolo 287, paragrafo 3, del TFUE, i diritti della Corte in materia di audit per quanto riguarda l'attività della BEI concernono esclusivamente la gestione da essa effettuata delle entrate e delle spese del bilancio UE.

---

base all'entità dell'assistenza JASPERS ricevuta, alla distribuzione geografica e al livello di esperienza nell'utilizzo dei fondi UE.

18. L'audit si è basato, in particolare, sui seguenti elementi probatori:

- colloqui con funzionari e beneficiari a livello nazionale e dell'UE;
- un'analisi della documentazione e dei dati messi a disposizione dagli enti nazionali, dal dipartimento JASPERS della BEI e dalla Commissione;
- l'esame di un campione di 28 assegnazioni per progetti specifici (di cui 25 connesse a grandi progetti e 3 a progetti di minore entità) e 9 assegnazioni JASPERS trasversali (*allegato II*); la selezione del campione si è incentrata sulle assegnazioni completate<sup>13</sup>;
- la valutazione di 343 note di completamento dell'azione riguardanti assegnazioni nei quattro Stati membri considerati;
- l'analisi dei risultati degli audit di conformità svolti dalla Corte nel 2014 e nel 2015 in relazione ai grandi progetti.

19. Inoltre, la Corte ha fatto riferimento alla relazione di audit definitiva sui grandi progetti nella DG REGIO, emanata nell'ottobre 2017 dal servizio di audit interno della Commissione. L'estensione di tale audit comprendeva un esame dei processi e dei controlli posti in essere dalla DG REGIO per approvare e monitorare i grandi progetti nel periodo di programmazione 2014-2020 e trattava, fra l'altro, il ricorso alla funzione AIQ di JASPERS.

20. Nello svolgere le parti del presente audit riguardanti la Croazia e la Polonia, gli auditor della Corte hanno collaborato con le rispettive istituzioni superiori di controllo (ISC), che stavano eseguendo per proprio conto audit sull'impatto di JASPERS a livello nazionale

---

<sup>13</sup> Delle assegnazioni selezionate, 29 riguardavano il periodo di programmazione 2007-2013 e 8 il periodo di programmazione 2014-2020 (cfr. allegato II e, per la popolazione complessiva, allegato I).

---

contemporaneamente all'audit della Corte<sup>14</sup>. Tale collaborazione ha comportato scambi di pareri sull'approccio e sulla metodologia di audit della Corte, nonché discussioni sulle principali risultanze dell'attività di audit in merito ai singoli paesi.

## **OSSERVAZIONI**

### ***Le debolezze nella definizione degli obiettivi principali di JASPERS hanno dato luogo a carenze nel suo funzionamento***

21. La Corte ritiene che obiettivi strategici di alto livello adeguatamente definiti e inequivocabili forniscano una solida base per indirizzare le risorse JASPERS ai settori di maggior rilievo. Essi sono importanti anche per il monitoraggio e la valutazione a posteriori delle operazioni JASPERS, nonché per individuare gli ambiti in cui serve un sostegno aggiuntivo. La Corte ritiene altresì che ruoli e responsabilità chiaramente definiti siano essenziali per garantire trasparenza e rendicontabilità, evitare sovrapposizioni e assicurare l'imparzialità ove importante. A tal fine, gli auditor della Corte hanno valutato l'assetto istituzionale di JASPERS al momento della sua creazione nel 2006 e della sua proroga nel 2014.

### **Gli obiettivi principali di JASPERS non erano sufficientemente chiari e, in parte, erano in contraddizione fra loro**

22. JASPERS è stata inizialmente concepita come iniziativa per il periodo di programmazione 2007-2013. L'idea alla base di JASPERS è stata illustrata per la prima volta in un documento di riflessione pubblicato nel 2005<sup>15</sup>, in cui si sosteneva che JASPERS avrebbe fornito sostegno

---

<sup>14</sup> Relazione sul funzionamento dell'iniziativa JASPERS in Polonia redatta nell'ottobre 2016 dall'istituzione superiore di controllo della Polonia e relazione sull'impatto dell'iniziativa del programma JASPERS sulle proposte di progetto presentate dalla Repubblica di Croazia per il cofinanziamento tramite i fondi UE, redatta nel maggio 2017 dall'istituzione nazionale di controllo della Croazia.

<sup>15</sup> Versione finale del 6 settembre 2005.

---

in via prioritaria ai grandi progetti negli Stati membri che avevano aderito all'Unione europea nel 2004 e in seguito, nonché a Grecia, Spagna e Portogallo<sup>16</sup>.

23. Il documento di riflessione specificava altresì che la Commissione e la BEI avrebbero riesaminato il funzionamento di JASPERS dopo i primi due anni di attività al fine di decidere in merito alla futura direzione strategica, dal momento che non era possibile prevedere esattamente la domanda futura nel momento in cui JASPERS iniziava a operare. Sebbene le priorità generali prospettate nel documento di riflessione fossero riflesse nel protocollo d'intesa del 2006 (cfr. **paragrafi 2 e 3**), determinati aspetti sono stati di fatto rimandati. Uno di questi era l'attenzione allo sviluppo della capacità amministrativa degli Stati membri, mentre un altro era l'impegno a condurre un riesame dopo due anni di attività.

24. L'obiettivo strategico generale di JASPERS, come illustrato nel protocollo d'intesa del 2006, era aiutare gli Stati membri beneficiari a elaborare e presentare progetti di alta qualità da finanziare tramite i fondi strutturali e di coesione. L'iniziativa si proponeva di accelerare l'assorbimento dei fondi UE disponibili. Entrambi questi obiettivi (miglioramento della qualità e assorbimento dei fondi) sono rimasti validi per il periodo di programmazione 2014-2020.

Benché il documento di riflessione comprendesse una stima approssimativa del numero di grandi progetti che ci si attendeva fossero presentati all'anno, prima del lancio dell'iniziativa JASPERS per il periodo di programmazione 2007-2013 non è stata effettuata una vera e propria valutazione delle esigenze. Invece, per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha collaborato con JASPERS per svolgere una valutazione formale delle esigenze prima di prorogare il mandato di JASPERS e aprire l'iniziativa a tutti gli Stati membri

---

<sup>16</sup> Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Ungheria, nonché i paesi in fase di adesione Bulgaria, Croazia e Romania. Grecia, Spagna e Portogallo sono stati menzionati nel documento di riflessione del 2005, ma non sono stati inclusi nel protocollo d'intesa del 2006. L'assistenza a favore della Grecia è stata avviata nel 2013 (senza apportare alcuna modifica al protocollo d'intesa del 2006).

---

(cfr. **paragrafo 3**). Gli auditor della Corte hanno tuttavia ritenuto tale valutazione delle esigenze eccessivamente ottimistica (cfr. **paragrafi 52** e **paragrafi 87-90**).

25. La finalità ultima di JASPERS, vale a dire aiutare gli Stati membri a sfruttare nel modo migliore possibile gli aiuti messi a disposizione tramite i fondi strutturali e di coesione, è evidente. I due obiettivi principali stabiliti per JASPERS non sono risultati abbastanza chiari o specifici in nessuno dei due periodi di programmazione. L'obiettivo di migliorare la qualità dei progetti, perseguito dall'iniziativa, non era definito nello specifico e l'obiettivo di migliorare l'assorbimento dei fondi UE<sup>17</sup> era vago. In aggiunta, questi due obiettivi principali erano, almeno in parte, in contraddizione fra loro; il miglioramento di un progetto, ad esempio, potrebbe comportare ulteriori ritardi, compromettendo quindi l'assorbimento (cfr. anche **paragrafo 96**). Per valutare l'efficacia dell'iniziativa mancava quindi una base soddisfacente.

26. La Commissione non ha specificato su quale base avrebbe valutato se gli obiettivi principali di JASPERS fossero stati raggiunti e con quali mezzi. Ad esempio, l'aumento della capacità amministrativa, che dovrebbe contribuire a migliorare la qualità dei progetti nonché l'assorbimento, era fissato come obiettivo nel documento di riflessione, ma non è stato riportato nel protocollo d'intesa per il periodo di programmazione 2007-2013. È stato solo integrato nell'accordo quadro di partenariato che riguarda il periodo di programmazione 2014-2020, senza alcun riferimento a obiettivi specifici. Di conseguenza, ad esso non sono stati associati obiettivi specifici in nessuno dei due periodi; un aumento della capacità amministrativa è stato invece previsto come impatto a lungo termine, il che ha causato i problemi di seguito indicati.

27. L'aumento della capacità amministrativa è, di per sé, un obiettivo che va riveduto nel tempo: una volta accresciuta la capacità amministrativa di uno Stato membro in un determinato ambito fino al livello auspicato, l'esigenza di ulteriori misure di rafforzamento

---

<sup>17</sup> Un migliore assorbimento significa, in generale, che i fondi UE vengono spesi prima e più velocemente.

---

della capacità diminuisce. In tali casi, la Corte si sarebbe aspettata la definizione di obiettivi tematici che, una volta raggiunti, indicassero con chiarezza che determinate misure di sviluppo delle capacità non erano più necessarie. In questo caso, tuttavia, la Commissione e JASPERS non hanno fissato obiettivi specifici riguardanti lo sviluppo della capacità.

**I ruoli e le responsabilità delle principali parti interessate non erano sufficientemente chiari**

28. L'attività di JASPERS è principalmente finanziata dalla Commissione e svolta dalla BEI su richiesta degli Stati membri. I ruoli e le responsabilità di JASPERS e delle principali parti interessate<sup>18</sup> non erano chiaramente definiti in nessuno dei due periodi di programmazione, neanche negli accordi formali sottoscritti da Commissione e BEI, come gli accordi sui contributi annuali.

29. L'unico elemento attestante l'esistenza di accordi operativi formali è stato riscontrato nei rapporti tra JASPERS e gli Stati membri<sup>19</sup>. Tuttavia, tali accordi erano di natura generale e limitati alle assegnazioni relative ai progetti.

Oltre agli accordi a livello delle singole assegnazioni (noti come "schede progetto"), ove presenti, gli auditor non hanno rinvenuto alcun elemento probatorio relativo a eventuali accordi istituzionali formali per la fornitura di consulenza trasversale o strategica oppure per le attività di sviluppo delle capacità. Né hanno rilevato alcun elemento attestante un obbligo da parte degli Stati membri di dimostrare di aver fatto buon uso della consulenza di JASPERS (con riferimento anche all'assistenza per progetti di minore entità).

30. Inoltre, gli accordi operativi per i progetti non erano sufficientemente esaustivi, il che ha determinato lo sviluppo di pratiche non sempre in linea con gli obiettivi JASPERS. In Polonia,

---

<sup>18</sup> Gli Stati membri beneficiari, la Commissione, la BEI e la BERS; quest'ultima non rientra nell'estensione dell'audit della Corte in ragione del suo contributo relativamente limitato.

<sup>19</sup> Introduzione: per la Croazia nel 2012, per Malta nel 2006, per la Polonia nel 2006 e per la Romania nel 2008.

---



ad esempio, le autorità nazionali avevano sistematicamente deciso di coinvolgere JASPERS solo una volta che i grandi progetti fossero stati approvati a livello nazionale. Tale prassi è contraria alle priorità di JASPERS, che è concepita per essere coinvolta il prima possibile nella procedura di pianificazione dei progetti.

31. JASPERS non presentava accordi operativi chiaramente formalizzati neanche con la Commissione. In particolare, non sono state introdotte disposizioni per la comunicazione dei risultati relativi alle assegnazioni JASPERS fino al 2008, ossia fino a due anni dopo l'avvio dell'iniziativa. Tale comunicazione ha assunto la forma di nota di completamento dell'azione JASPERS, una sintesi standardizzata delle attività svolte da JASPERS su un progetto, comprensiva di raccomandazioni alle autorità nazionali, ove necessario. A partire dal 2008, per ogni assegnazione completata, JASPERS ha stilato una nota del genere; gli Stati membri erano tenuti ad accluderla quando presentavano alla Commissione il modulo di domanda relativo a un grande progetto, in modo che essa potesse avvalersene per la propria attività di valutazione.

32. Aspettative poco chiare e comunicazioni non coordinate, unite alla mancanza di chiarezza nelle modalità di collaborazione con JASPERS, hanno suscitato critiche da parte delle autorità nazionali in due dei quattro Stati membri in esame<sup>20</sup>. La Corte ritiene che la Commissione sia di fatto un cliente che trae beneficio da JASPERS. JASPERS e la Commissione considerano che gli unici clienti dell'iniziativa siano gli Stati membri, dal momento che JASPERS, fatta eccezione per la VSP introdotta nel 2015 (cfr. **paragrafo 35**), svolge attività unicamente in base alle richieste di questi.

33. Anche la BEI può essere considerata un cliente indiretto di JASPERS. Nel 2006, la BEI ha definito i propri obiettivi istituzionali aggiuntivi per JASPERS, che includevano un aumento

---

<sup>20</sup> Polonia e Croazia.

---

delle opportunità di erogare prestiti e relazioni più strette con le autorità nazionali<sup>21</sup>. Per il periodo di programmazione 2014-2020, la BEI ha nuovamente previsto di beneficiare delle maggiori opportunità di prestito derivanti da JASPERS concedendo prestiti per 10 miliardi di euro ai progetti sostenuti da tale iniziativa, lo stesso importo erogato nel periodo di programmazione 2007-2013<sup>22</sup>. In assenza di diritti di audit (cfr. **paragrafo 15**), la Corte non ha valutato se i benefici connessi ai prestiti abbiano reso proficuo il contributo della BEI a JASPERS, né ha verificato se il rischio di insufficiente imparzialità tra l'attività di consulenza di JASPERS e le attività di prestito della BEI fosse adeguatamente attenuato.

34. JASPERS si è generalmente attenuta alla funzione ad essa assegnata, che non comprende la stesura della documentazione di progetto, come l'analisi costi-benefici (ACB) e i documenti relativi alla presentazione dell'offerta. Tuttavia, in un numero limitato di casi (3 su 20 grandi progetti sottoposti ad audit), gli auditor della Corte hanno riscontrato che gli Stati membri avevano chiesto a JASPERS di svolgere comunque tali mansioni e JASPERS aveva soddisfatto la richiesta. Di fatto, così facendo, JASPERS ha fornito agli Stati membri un servizio di consulenza gratuito ingaggiando e pagando consulenti esterni.

35. Da quando nel 2015 la Commissione ha introdotto la VSP (cfr. anche **paragrafo 53**), non richiede più la presentazione delle note di completamento dell'azione con le domande relative a grandi progetti. Ciononostante, JASPERS non ha recepito tale cambiamento nei propri accordi operativi con gli Stati membri e ha continuato ad esigere che questi ultimi inoltrassero una nota di completamento dell'azione con ciascuna domanda riguardante un grande progetto. Secondo il parere della Corte, continuare a richiedere la nota di completamento dell'azione costituisce una buona prassi da parte di JASPERS, in quanto essa

---

<sup>21</sup> Piano di attività della BEI 2006-2008 del gennaio 2006, approvato dal Consiglio di amministrazione della BEI.

<sup>22</sup> In base a una nota di servizio JASPERS interna, indirizzata al Consiglio di amministrazione della BEI il 22 aprile 2014.

---

ha una portata più ampia rispetto alla VSP. Durante l'audit della Corte, la Commissione ha ripreso ad avvalersi delle note di completamento dell'azione.

36. JASPERS avrebbe dovuto apportare ulteriori benefici alla Commissione riducendo la necessità di consulenti esterni per svolgere le attività a sostegno delle procedure di valutazione. Gli auditor della Corte hanno però rilevato che la Commissione talvolta non si è avvalsa di tale opportunità. È stato riscontrato che in circa il 7 % dei grandi progetti approvati per il periodo di programmazione 2007-2013 che avevano ricevuto l'assistenza di JASPERS, la Commissione aveva fatto ricorso a società di consulenza esterne per svolgere attività che, in certa misura, coincidevano con le attività già condotte da JASPERS.

**In molti casi JASPERS non ha fornito la propria assistenza in modo sufficientemente mirato**

37. Le priorità per l'assistenza di JASPERS si basavano sulle richieste espresse dagli Stati membri, che dovrebbero essere in linea con la politica di coesione dell'UE. JASPERS non ha stabilito di per sé ambiti prioritari specifici per l'assistenza erogata agli Stati membri. Sia il documento di riflessione del 2005 sia il manuale interno della qualità di JASPERS, introdotto solo nel 2010, precisavano che la Commissione doveva essere consultata in merito alla selezione di tutte le assegnazioni specifiche o trasversali prima che il comitato direttivo potesse approvare i piani d'azione JASPERS nazionali. Questi piani d'azione erano di importanza strategica: definivano la portata e i limiti delle attività che JASPERS era in grado di svolgere negli Stati membri. Tuttavia, nel periodo di programmazione 2007-2013 non sempre si sono tenute consultazioni con la Commissione per i progetti di minore entità o per le assegnazioni trasversali.

38. L'introduzione di piani d'azione pluriennali continuativi per JASPERS per il periodo di programmazione 2014-2020 ha comportato una pianificazione meno accurata e consultazioni ancora meno frequenti con la Commissione, con una conseguente riduzione del loro valore strategico. Di fatto, JASPERS ha accettato quasi tutte (98 %) le richieste di assegnazione specifiche e trasversali trasmesse dagli Stati membri nel corso dei due periodi di programmazione (per i dettagli, cfr. **tabella 2**).

---

**Tabella 2 – Panoramica delle assegnazioni respinte da JASPERS nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020**

Tipo di assegnazione	2007-2013			2014-2020			Dato globale		
	Tutte	Respinte	%	Tutte	Respinte	%	Tutte	Respinte	%
Grandi progetti	916	31	3%	367	0	0%	1283	31	2%
Progetti di minore entità	231	4	2%	71	0	0%	302	4	1%
Sostegno trasversale	221	1	0%	144	1	1%	365	2	1%
	<b>1368</b>	<b>36</b>	<b>3%</b>	<b>582</b>	<b>1</b>	<b>0%</b>	<b>1950</b>	<b>37</b>	<b>2%</b>

*Nota:* in linea di principio, le assegnazioni legate allo sviluppo di capacità, alle AIQ e alle VSP non possono essere respinte.

Respinta: una richiesta ufficiale di assegnazione rifiutata da JASPERS.

*Fonte:* analisi della Corte dei conti europea basata su un estratto dalla banca dati JASPERS (al dicembre 2016).

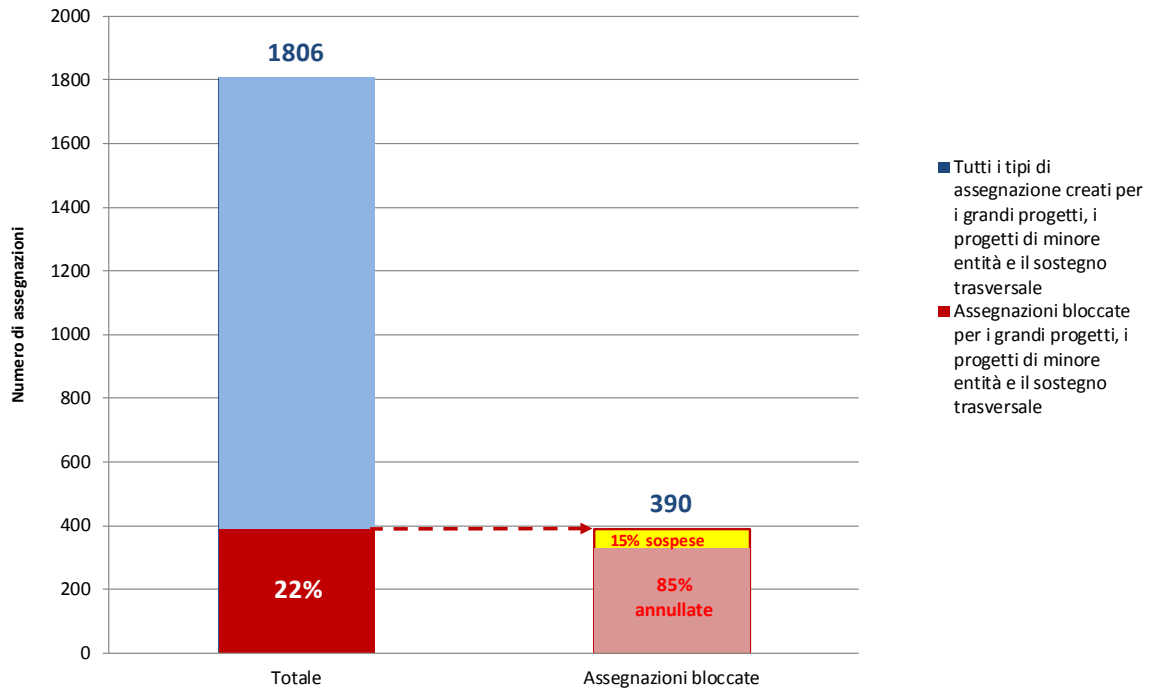
39. Tra il 2006 e la fine del 2015<sup>23</sup>, è stato bloccato all'incirca il 22 % di tutte le assegnazioni specifiche (grandi progetti e progetti di minore entità) e trasversali create. Di questa percentuale, l'85 % era stato annullato e il rimanente 15 % era stato sospeso<sup>24</sup>. I dettagli sono riportati nel **grafico 3**. Le attività svolte in relazione a queste assegnazioni bloccate rappresentavano circa l'8 % del tempo totale di lavoro prestato dal personale JASPERS nel periodo in questione<sup>25</sup>. Le ragioni per l'annullamento possono essere svariate e comprendono i casi in cui i progetti sono ridimensionati in progetti di minore entità o addirittura abbandonati. A giudizio della Corte, tuttavia, il tasso elevato di assegnazioni bloccate è indicativo di un approccio scarsamente mirato.

<sup>23</sup> JASPERS non ha reso disponibili le informazioni sul tempo di lavoro totale prestato dal personale JASPERS nel 2016.

<sup>24</sup> Spesso si sono verificati annullamenti o sospensioni perché il cofinanziamento dell'UE non era più richiesto per i progetti associati. Vi sono stati inoltre diversi casi di progetti abbandonati in quanto erano stati suddivisi in progetti più piccoli.

<sup>25</sup> Prendendo come base il costo effettivo di JASPERS per il periodo 2006-2015 (cfr. **tabella 1**), principalmente connesso alla spesa per il personale, gli auditor della Corte hanno stimato che il valore del tempo di lavoro correlato alle assegnazioni bloccate è pari fino a 20 milioni di euro.

**Grafico 3 – Panoramica delle assegnazioni annullate e sospese (grandi progetti, progetti di minore entità e sostegno trasversale) tra il 2006 e la fine del 2015**



*Nota:* le assegnazioni bloccate sono assegnazioni sospese o annullate, ossia:  
 sospesa: un'assegnazione sospesa da uno Stato membro o da JASPERS;  
 annullata: un'assegnazione annullata da uno Stato membro.

*Fonte:* analisi della Corte dei conti europea basata su un estratto dalla banca dati JASPERS (al dicembre 2016).

40. Gli auditor della Corte hanno rilevato che, da ultimo, la Commissione non ha approvato il 14 % di tutti i grandi progetti presentati dagli Stati membri nel periodo di programmazione 2007-2013 per il cofinanziamento dell'UE. Gli auditor hanno notato con soddisfazione che, sulla base delle informazioni contenute nella banca dati della Commissione, la maggior parte dei grandi progetti non approvati (all'incirca il 95 %) non aveva ricevuto l'assistenza di JASPERS. I motivi erano molteplici: i progetti erano stati ridimensionati o suddivisi oppure, a causa di ritardi, erano stati sospesi per consentirne l'attuazione nel periodo di ammissibilità successivo. Più raramente, la Commissione ha respinto i progetti o gli Stati membri li hanno annullati.

41. Inoltre, la Corte ha riscontrato che JASPERS ha iniziato a fornire sostegno ai grandi progetti che avevano subito ritardi e che hanno dovuto essere riportati dal periodo di programmazione precedente (progetti scaglionati). A fine 2015, JASPERS aveva avviato 59 assegnazioni di tal genere<sup>26</sup>. Ciò era contrario alla priorità centrale di JASPERS di sviluppare nuovi grandi progetti fornendo un'assistenza consultiva tradizionale.

42. La Corte ha inoltre osservato che JASPERS esortava ulteriormente gli Stati membri ad ampliare il ricorso all'assistenza per assegnazioni trasversali e progetti in fase di attuazione.

43. Nella valutazione intermedia di JASPERS, svolta per conto della Commissione nel dicembre 2012, si raccomandava fra l'altro che JASPERS migliorasse l'approccio strategico e la formalizzazione degli accordi operativi con la Commissione. La Corte ha constatato che le difficoltà sottostanti continuavano a causare problemi nel periodo di programmazione 2014-2020.

**Sono state individuate debolezze rilevanti nell'istituzione della nuova funzione di AIQ per il periodo di programmazione 2014-2020**

44. Nel novembre 2013, la Commissione ha designato JASPERS quale esperto indipendente nel quadro della strategia di assistenza tecnica per il periodo di programmazione 2014-2020<sup>27</sup>. Ciò è avvenuto senza alcun processo di valutazione formale preliminare. Per svolgere questo ruolo, nel 2014 JASPERS ha iniziato a eseguire le AIQ, di concerto con la BEI (la prima relazione AIQ è stata ultimata nel 2016). La Commissione e JASPERS raccomandano in particolare che le AIQ vengano utilizzate per i grandi progetti che hanno già ricevuto assistenza consultiva JASPERS, sebbene possano essere impiegate anche per i grandi progetti che non l'hanno ricevuta in via preliminare.

---

<sup>26</sup> Alla fine del 2016 erano state completate 58 di queste assegnazioni.

<sup>27</sup> Strategia di assistenza tecnica per il periodo di programmazione 2014-2020, adottata dalla DG REGIO l'11 novembre 2013.

---

45. Quella dell'AIQ è una nuova funzione di JASPERS molto importante, che nelle intenzioni della Commissione gli Stati membri avrebbero dovuto usare per la valutazione dei grandi progetti. La Corte si sarebbe quindi aspettata che venissero adottate formalmente procedure interne per la qualità. Tuttavia, a ottobre 2017, non erano state adottate procedure che definissero i processi AIQ in seno a JASPERS. L'unico documento disponibile era un progetto di manuale per le procedure AIQ. A ottobre 2017, JASPERS aveva emanato otto relazioni AIQ, dando luogo alla tacita approvazione dei grandi progetti sottostanti da parte della Commissione.

46. Per garantire l'imparzialità delle AIQ, la Commissione esige che vengano svolte in piena indipendenza funzionale dai servizi di consulenza JASPERS. Si è inteso raggiungere tale scopo mediante una separazione fisica della sottounità AIQ e della sottounità di consulenza. Il progetto di manuale per le procedure AIQ è stato il principale documento presentato alla Corte in merito a dette procedure. Esso conteneva una serie di disposizioni suscettibili di pregiudicare l'indipendenza funzionale dell'AIQ.

47. Stando al servizio di audit interno (IAS) della Commissione, i controlli di qualità della DG REGIO non hanno fronteggiato adeguatamente le questioni inerenti ai potenziali conflitti di interesse in seno a JASPERS fra la divisione AIQ e quella incaricata della consulenza. Lo IAS raccomanda alla DG REGIO di analizzare i conflitti di interesse effettivi e percepiti tra le funzioni di consulenza e di AIQ all'interno di JASPERS e di sviluppare all'occorrenza misure di attenuazione.

48. Gli auditor della Corte hanno altresì constatato che lo stesso direttore aveva il compito di approvare le attività sia della divisione AIQ sia della divisione di consulenza, fattore che ha ulteriormente minato l'indipendenza della divisione AIQ.

49. Le AIQ costituiscono un elemento essenziale del processo di approvazione dei grandi progetti da parte della Commissione. I requisiti circa il contenuto obbligatorio di un'AIQ sono stabiliti nel diritto derivato. Tuttavia, la Commissione non ha fornito un contributo diretto al manuale di procedura che disciplina la modalità di svolgimento delle AIQ. JASPERS non aveva sottoscritto con la Commissione neppure accordi operativi in merito alle AIQ.

---

50. La procedura AIQ differisce dalla procedura consultiva, poiché attribuisce alla Commissione l'onere di dimostrare una grave debolezza nella relazione AIQ con la quale si trova in disaccordo. Secondo l'opinione della Corte, si tratta di un compito difficile per la Commissione, dal momento che essa non ha più accesso alla documentazione sottostante. In assenza di obiezioni, l'AIQ viene automaticamente accettata dopo tre mesi. In tale scenario, la decisione della Commissione di approvare grandi progetti viene adottata nella pratica da JASPERS, che è incaricata dell'AIQ.

51. Al momento dell'audit, JASPERS aveva stilato accordi operativi standardizzati in materia di AIQ per tutti gli Stati membri, ma non tutti gli Stati membri li avevano sottoscritti. Alla fine del 2016, tali accordi erano stati sottoscritti da nove Stati membri, fra i quali però non figuravano Romania<sup>28</sup>, Repubblica ceca o Italia; sono questi alcuni degli Stati membri che, in base alle previsioni, avrebbero dovuto presentare il maggior numero di grandi progetti.

52. Come indicato nei paragrafi 87 e 90, il numero di grandi progetti per il periodo di programmazione 2014-2020 e la relativa tempistica di presentazione erano eccessivamente ottimistici. Analogamente, gli auditor della Corte hanno rilevato che l'utilizzo di AIQ da parte degli Stati membri era stato sopravvalutato. Nel dicembre 2013, la Commissione prevedeva che la maggior parte dei principali beneficiari della politica di coesione avrebbe fatto ricorso all'AIQ. Nel luglio 2015, JASPERS ha stimato che all'incirca il 50 % di tutti i grandi progetti sarebbe stato sottoposto alla procedura AIQ. Nello specifico, si calcolava che ciò sarebbe avvenuto per 20 di questi progetti nel 2015, per 70 nel 2016 e per 66 nel 2017. Alla fine del 2016, in realtà, JASPERS aveva stilato solo tre relazioni AIQ per grandi progetti, che avevano già ottenuto tutti l'assistenza consultiva JASPERS (con il rilascio di una nota di completamento dell'azione).

---

<sup>28</sup> Gli accordi operativi con la Romania sono stati sottoscritti il 27 aprile 2017.

---



53. Nelle intenzioni iniziali della Commissione, tutti i grandi progetti che non si erano avvalsi della procedura AIQ sarebbero stati presentati direttamente alla Commissione e, in seguito, sottoposti alla procedura VSP<sup>29</sup>.

La Commissione non ha sottoscritto alcun accordo con JASPERS in merito a disposizioni o metodi operativi da utilizzare per la VSP. JASPERS è stata in grado di impegnarsi per un tempo massimo in relazione alla procedura VSP, vale a dire 20 giorni lavorativi. Fino alla fine del 2016, JASPERS aveva completato 28 assegnazioni VSP (di cui 24 per la Polonia), rispetto alle 90 assegnazioni VSP da essa stimate in precedenza.

***JASPERS ha influito sulla qualità dei progetti, ma non sull'assorbimento dei fondi***

54. Gli auditor della Corte hanno inteso verificare se JASPERS avesse conseguito l'obiettivo globale di migliorare la qualità dei progetti e di accelerarne l'approvazione da parte della Commissione o delle autorità nazionali. Il raggiungimento di tali obiettivi dovrebbe determinare un incremento della coesione economica e sociale e un maggior assorbimento dei fondi dell'UE.

**L'assistenza di JASPERS, generalmente completa, ha contribuito a una migliore documentazione relativa ai progetti e a un'approvazione più rapida di questi ultimi**

55. In generale, quanto più tempestivo è il coinvolgimento di JASPERS, tanto più elevato è l'impatto che essa esercita. Gli auditor della Corte hanno analizzato le note di completamento dell'azione pubblicate per tutte le 343 assegnazioni completate per grandi progetti nei quattro Stati membri in causa. Ai fini del presente esame, sono state considerate diverse fasi per quanto riguarda il primo coinvolgimento di JASPERS (cfr. **riquadro 1**).

---

<sup>29</sup> In base alla procedura VSP, JASPERS svolge gran parte dell'attività relativa alla valutazione dei grandi progetti per conto della Commissione, al fine di consentire a quest'ultima di adottare una decisione in merito.

---

### **Riquadro 1 – Diverse fasi del coinvolgimento di JASPERS**

1. Fase concettuale: sono individuati i bisogni e vengono stabilite le priorità.
2. Fase di pre-fattibilità: sono proposte possibili soluzioni ai bisogni individuati in esito alla fase precedente.
3. Fase dello studio di fattibilità: viene scelta una soluzione per rispondere ai bisogni individuati. Il beneficiario definisce una serie di opzioni di investimento per soddisfare tali bisogni e accerta le caratteristiche principali e i costi probabili di ciascuna opzione. La Corte ritiene che questa sia l'ultima fase in cui il coinvolgimento di JASPERS può raggiungere un impatto relativamente elevato.
4. Fase di preparazione della domanda: vengono definiti i dettagli relativi al progetto sulla base dello studio di fattibilità. Il beneficiario prepara una domanda completa relativa al progetto e chiede a JASPERS di valutarla o rivederla prima di trasmetterla all'autorità di gestione o alla Commissione.
5. Fase di attuazione: comprende l'attuazione fisica del progetto. Solitamente si verifica dopo che il progetto è stato approvato dall'autorità di gestione o dalla Commissione.

56. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che JASPERS era stata coinvolta nei progetti principalmente nelle fasi di pre-fattibilità (15 %) e dello studio di fattibilità (52 %). Nel corso dell'audit, le autorità nazionali e i beneficiari delle assegnazioni JASPERS sottoposte ad audit, ad eccezione di quelle esaminate per Malta, hanno affermato che JASPERS era stata generalmente coinvolta con sufficiente tempestività nel processo di sviluppo dei progetti.

57. Nell'ambito dell'analisi delle attività di JASPERS, la Corte ha individuato 13 settori in cui JASPERS offre assistenza<sup>30</sup>. Dall'esame delle note di completamento dell'azione per tutte le 343 assegnazioni relative a grandi progetti completate nei quattro Stati membri visitati è

---

<sup>30</sup> Tra i 13 settori per cui viene fornita assistenza figurano: ACB, concorrenza e aiuti di Stato, appalti, stima dei costi di un progetto, analisi dei rischi e della sensibilità, attuazione e strutture dei progetti, studio di fattibilità, questioni ambientali, questioni finanziarie e di finanziamento, nonché modulo di presentazione della domanda relativa al progetto.

---

emerso che JASPERS aveva fornito più spesso assistenza nei cinque ambiti seguenti (elencati per frequenza, in ordine decrescente): studio di fattibilità, modulo di presentazione della domanda relativa al progetto, analisi costi-benefici, questioni ambientali e questioni finanziarie e di finanziamento. È stato riscontrato che, sulla base del proprio manuale di procedura interna, JASPERS può offrire una consulenza limitata in determinati ambiti (come gli appalti). La Corte ha altresì constatato che gli Stati membri hanno posto limiti all'azione di JASPERS consentita nell'ambito degli aiuti di Stato: Malta, ad esempio, ha un ente specifico che si occupa degli aiuti di Stato, pertanto JASPERS non ha praticamente mai trattato questo ambito per quanto concerne Malta.

58. Nel campione dei 20 grandi progetti sottoposti ad audit (cfr. ***allegato II***), gli ambiti in cui JASPERS aveva fornito sostegno con maggiore frequenza erano le revisioni dei moduli di presentazione della domanda, il vaglio delle proposte globali e degli studi di fattibilità, le ACB e le questioni ambientali. La Corte ha constatato che l'assistenza JASPERS è stata generalmente completa e ha contribuito alla qualità della documentazione relativa ai progetti. Ciò rispecchiava la politica di JASPERS di fornire assistenza in diversi settori, indipendentemente dalla fase in cui veniva coinvolta. Tale osservazione è stata confermata dai beneficiari delle assegnazioni, nonché dalle ISC croata e polacca nel corso degli audit coordinati. Inoltre, la Corte ha osservato che la maggior parte dei beneficiari delle assegnazioni controllate si era avvalsa del sostegno di società di consulenza esterne, anche per ambiti in cui JASPERS forniva spesso consulenza.

59. In genere, è stato rilevato che le assegnazioni JASPERS nel campione di audit costituito da 20 grandi progetti (cfr. ***allegato II***) tendevano a durare più a lungo nei casi in cui JASPERS era stata coinvolta in una fase iniziale del progetto. Il settore stradale rappresenta un'eccezione: in tale ambito, le assegnazioni per le quali JASPERS è stata coinvolta in un momento successivo, nella fase di preparazione della domanda relativa al progetto (in media 1 688 giorni) presentano una durata maggiore rispetto alle assegnazioni in cui il coinvolgimento è avvenuto prima, nella fase dello studio di fattibilità (834 giorni).

---

60. È prevedibile che le assegnazioni durino più a lungo nei casi in cui JASPERS viene coinvolta in una fase iniziale. Tuttavia, ciò dovrebbe comportare una riduzione del tempo necessario per l'approvazione del progetto da parte della Commissione. La Corte ha riscontrato che sono stati necessari 207 giorni perché la Commissione approvasse i progetti del campione esaminato in cui JASPERS era stata coinvolta nella fase di preparazione della domanda, mentre il tempo di approvazione per i progetti in cui JASPERS è stata coinvolta prima, nella fase dello studio di fattibilità, è risultato di 205 giorni: una differenza pressoché nulla nei tempi di approvazione. Nei casi in cui JASPERS era stata coinvolta nella fase dello studio di pre-fattibilità, il tempo di approvazione è diminuito in modo più marcato passando a 183 giorni.

61. Tra i quattro Stati membri in esame, i grandi progetti assistiti da JASPERS a Malta avevano ottenuto le decisioni della Commissione più rapide (in media 126 giorni). Tutti i grandi progetti sottoposti ad audit relativi a Malta avevano ricevuto l'assistenza di JASPERS e, a differenza degli altri tre Stati membri esaminati, alcuni di essi erano stati esaminati a livello informale dalla Commissione prima che le domande venissero ufficialmente presentate. Dei grandi progetti assistiti inclusi nel campione, i progetti in Croazia sono quelli per cui è stato necessario più tempo per ottenere una decisione dalla Commissione (281 giorni).

62. Sulla base delle informazioni contenute nelle banche dati della Commissione e di JASPERS per tutti i grandi progetti approvati durante il periodo di programmazione 2007-2013, gli auditor della Corte hanno valutato se i grandi progetti destinatari dell'assistenza di JASPERS avessero ottenuto l'approvazione della Commissione più rapidamente. È stato constatato che, in media, le decisioni in merito ai grandi progetti destinatari dell'assistenza di JASPERS sono state formulate in tempi per il 22 % più rapidi rispetto alle decisioni concernenti i progetti che non avevano ricevuto detta assistenza<sup>31</sup>.

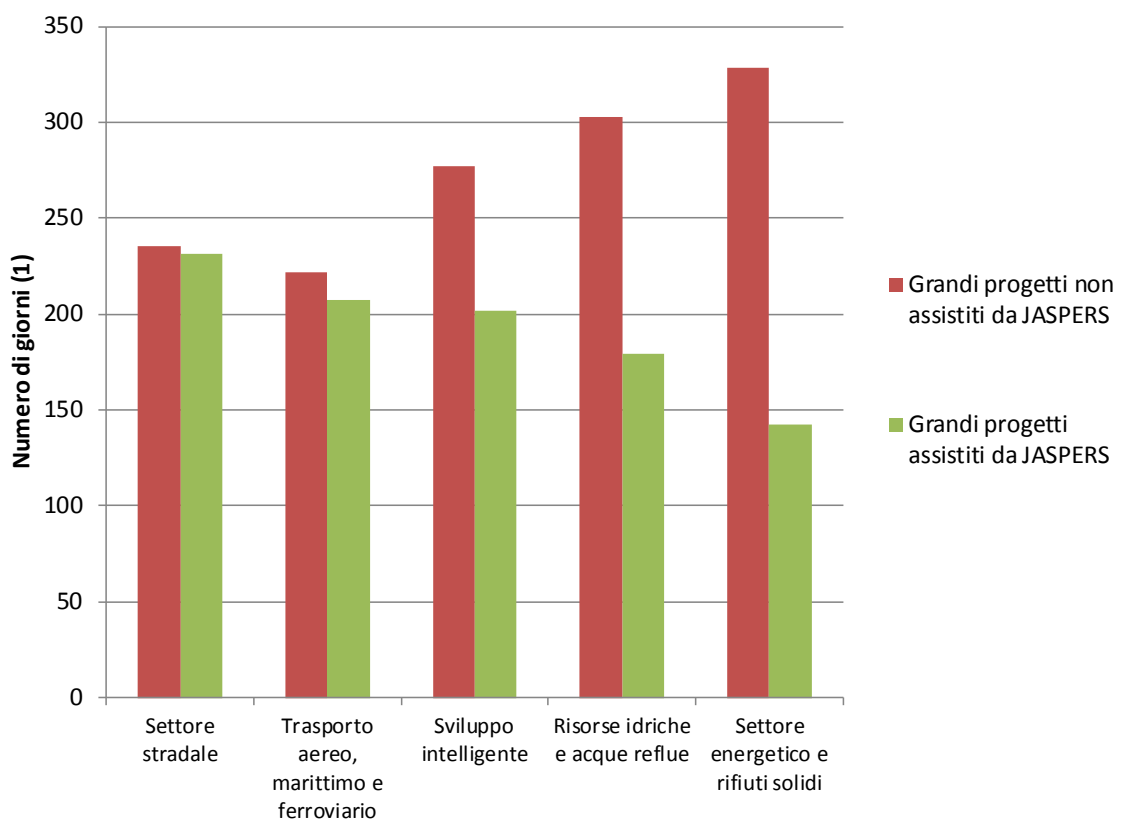
---

<sup>31</sup> I grandi progetti assistiti da JASPERS hanno richiesto in media 198 giorni (al netto del tempo di interruzione), mentre sono stati necessari 255 giorni per i grandi progetti senza assistenza.

---

Tale osservazione è stata avvalorata dalle ISC croata e polacca nel corso dell'audit coordinato. Questo effetto è stato particolarmente evidente nel settore dell'energia e dei rifiuti solidi (cfr. **grafico 4**).

**Grafico 4 – Tempo necessario alla Commissione per adottare decisioni riguardanti i grandi progetti durante il periodo di programmazione 2007-2013 (per settore)**



<sup>1</sup> Giorni trascorsi, al netto del tempo di interruzione.

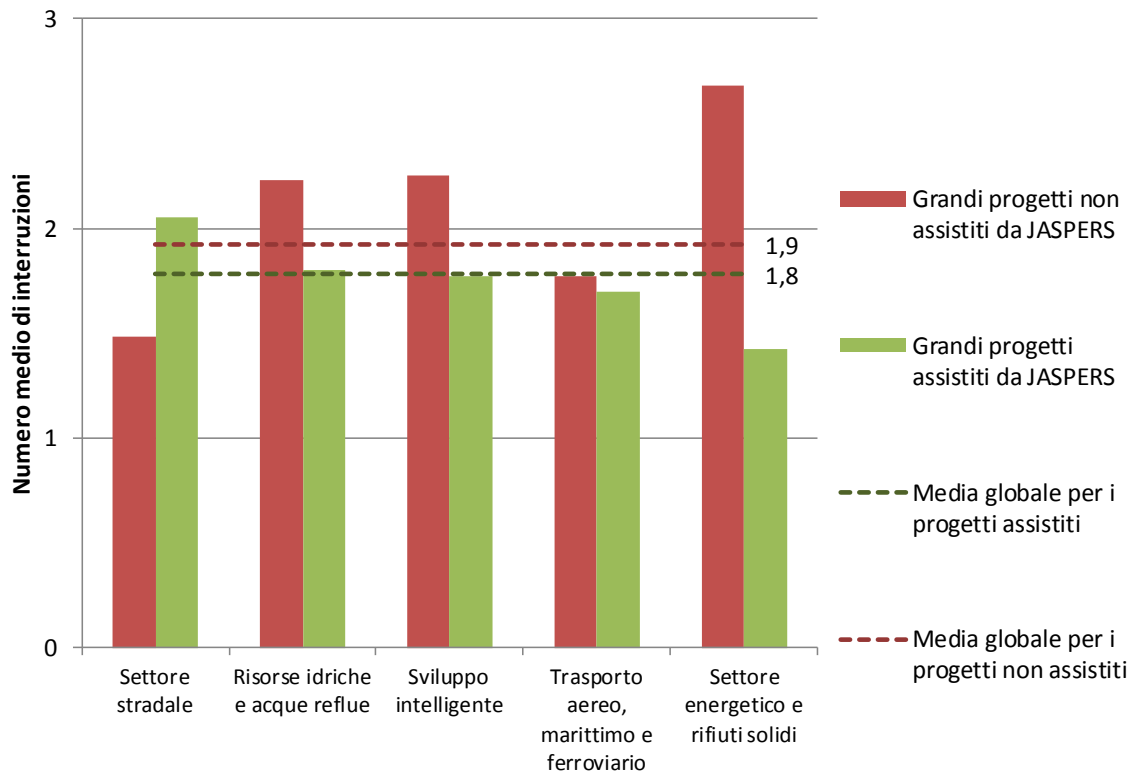
Fonte: analisi della Corte dei conti europea relativa alla banca dati SFC della Commissione (al 6 aprile 2017).

63. Gli auditor della Corte si attendevano che l'assistenza JASPERS avesse contribuito alla qualità delle domande relative ai progetti, riducendo così la necessità per la Commissione di interrompere la procedura di approvazione. Durante il periodo di programmazione 2007-2013, ciò si è effettivamente verificato per tutti i settori, ad eccezione di quello stradale dove la situazione è risultata talmente negativa da portare su un livello analogo il

numero medio di interruzioni per i progetti assistiti e non assistiti di tutti i settori.

Nel **grafico 5** sono illustrati i dettagli.

**Grafico 5 – Numero medio di interruzioni durante il periodo di programmazione 2007-2013**



*Fonte:* analisi della Corte dei conti europea relativa alla banca dati SFC della Commissione (al 6 aprile 2017).

64. Nel periodo di programmazione 2007-2013, sebbene la procedura di approvazione per i progetti assistiti fosse solitamente più rapida rispetto a quella per i progetti non assistiti, la Commissione è riuscita ad approvare solo all'incirca il 15 % (76 su 513) dei grandi progetti assistiti e il 7 % (31 su 463) dei grandi progetti non assistiti entro il termine di 90 giorni dalla ricezione della domanda relativa al progetto<sup>32</sup>. Per i grandi progetti assistiti, la Commissione

<sup>32</sup> Per il periodo di programmazione 2007-2013: articolo 41, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. Per il periodo di programmazione 2014-2020: articolo 102, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

ha superato la scadenza dei 90 giorni, in media, di 198 giorni. Tenendo conto delle interruzioni, la Commissione ha formulato la propria decisione, in media, quasi un anno dopo (342 giorni) la data di presentazione di un grande progetto.

65. Un altro prospettato vantaggio delle note di completamento dell'azione era che avrebbero contribuito a snellire il processo di presentazione della domanda relativa ai grandi progetti: se JASPERS non sollevava questioni di rilievo nella nota stilata, la Commissione avrebbe potuto utilizzarla come parte di una procedura di approvazione più rapida, "accelerata". Nel complesso, tale procedura è stata utilizzata solo per il 29 % dei grandi progetti che avevano ricevuto l'assistenza di JASPERS durante il periodo di programmazione 2007-2013 (cfr.  **riquadro 2** ).

**Riquadro 2 – Effetto di snellimento della procedura accelerata sul processo di presentazione della domanda per i grandi progetti**

Gli auditor della Corte hanno esaminato l'effetto che la procedura accelerata grazie alle note di completamento dell'azione ha esercitato sul tempo impiegato dalla Commissione per giungere a una decisione sui grandi progetti assistiti da JASPERS. Hanno constatato che, in media, le decisioni per le quali si era fatto ricorso alla procedura accelerata sono risultate più rapide all'incirca del 35 % rispetto a quelle per le quali tale procedura non è stata utilizzata.

66. Per il periodo di programmazione 2014-2020, alla fine del 2016 la Commissione aveva adottato 17 decisioni relative a nuovi grandi progetti soggetti alla procedura VSP (cfr.  **paragrafo 53** ), con un impiego medio di 111 giorni per l'approvazione<sup>33</sup>. Si tratta di un miglioramento significativo rispetto alla situazione osservata nel periodo di programmazione 2007-2013.

---

<sup>33</sup> Al netto delle interruzioni.

---

### In generale, JASPERS ha influito sulla qualità dei grandi progetti sottoposti ad audit

67. Gli auditor della Corte hanno analizzato l'impatto esercitato dai servizi di consulenza di JASPERS sulla qualità dei grandi progetti. Tale analisi è stata effettuata valutando l'effetto dei servizi di consulenza sulla portata o sulle realizzazioni previste dei grandi progetti; sui risultati o sull'impatto di questi ultimi; sui costi nonché sulle scadenze per il loro completamento. Per oltre metà dei progetti sottoposti ad audit, JASPERS ha accettato la richiesta degli Stati membri di essere coinvolta per la prima volta in fase di preparazione della domanda al fine di esaminare la documentazione afferente (cfr. **paragrafo 55**). La **tabella 3** presenta le conclusioni quantificate per tutti i grandi progetti sottoposti ad audit.

**Tabella 3 – Impatto dei servizi di consulenza di JASPERS su determinati parametri relativi alla qualità dei grandi progetti sottoposti ad audit**

Aspetto	Impatto durante la pianificazione			
	impatto non significativo		impatto significativo	campione di progetti <sup>1</sup>
	nessun impatto	impatto limitato		
<b>1 Portata/realizzazioni del progetto</b>	58%	26%	16%	19
<b>2 Costo del progetto</b>	35%	45%	20%	20
<b>3 Risultati/impatto del progetto</b>	63%	32%	5%	19
<b>4 Tempistica di attuazione del progetto</b>	95%	5%	-	19

<sup>1</sup> Numero di grandi progetti (su un totale di 20) che al momento dell'audit si trovavano in uno stato di avanzamento sufficiente a consentire alla Corte di giungere a una conclusione.

*Nota:*

Nessun impatto: nessun elemento attestante cambiamenti dovuti all'impatto di JASPERS sugli aspetti esaminati.

Impatto moderato: elementi attestanti cambiamenti marginali dovuti all'impatto di JASPERS sugli aspetti esaminati.

Impatto significativo: chiari elementi attestanti cambiamenti sostanziali (tangibili) dovuti all'impatto di JASPERS sugli aspetti esaminati.

*Fonte:* analisi della Corte dei conti europea sulla base di un esame del campione di audit delle assegnazioni specifiche relative ai grandi progetti.

68. Nella maggior parte dei casi, JASPERS ha influito nel complesso su almeno uno dei quattro parametri relativi alla qualità dei grandi progetti controllati dalla Corte. Quanto alla portata o alle realizzazioni previste di questi stessi grandi progetti, la Corte ha constatato che



JASPERS ha avuto un impatto minimo o nulla in gran parte dei casi. Vi sono tuttavia anche esempi di casi in cui è stato raggiunto un impatto significativo. Hanno altresì rilevato che l'assistenza di JASPERS aveva avuto un impatto sui costi previsti di circa due terzi dei grandi progetti sottoposti ad audit. Si è perlopiù constatato che JASPERS ha esercitato un effetto minimo o nullo sui risultati o sugli effetti previsti dei grandi progetti sottoposti ad audit. Alcuni esempi sono illustrati nel **riquadro 3**.

**Riquadro 3 – Esempi di impatto significativo e moderato di JASPERS sulla portata, sulle realizzazioni, sui costi o sui risultati previsti di due grandi progetti a Malta e in Polonia**

In un progetto dell'FC a Malta per la costruzione di un'infrastruttura nazionale di gestione delle acque meteoriche, gli auditor della Corte hanno rilevato che l'assistenza di JASPERS aveva dato luogo a una profonda revisione dell'impostazione e della portata del progetto, comportante una riduzione del riutilizzo dell'acqua meteorica, che era suffragata da una debole giustificazione economica. JASPERS ha invece consigliato agli autori del progetto di focalizzare l'attenzione sulle infrastrutture contro le inondazioni nelle aree più a rischio. È così aumentato di circa l'11 % il valore-obiettivo delle realizzazioni previste per il progetto (aumento della capacità di captazione delle acque di piena). Di conseguenza, il valore-obiettivo di risultato del progetto, vale a dire il numero di abitanti protetti dalle inondazioni, è aumentato di circa il 226 %. La profonda revisione dell'impostazione e della portata del progetto ha comportato la diminuzione dei costi previsti per il progetto, che sono scesi a 62,5 milioni di euro. I costi iniziali previsti indicati dalle autorità maltesi ammontavano a 70 milioni di euro.

In un progetto dell'FC in Polonia per la costruzione di un impianto di trattamento delle acque reflue, gli auditor della Corte hanno rilevato che l'assistenza di JASPERS ha avuto un impatto moderato, inducendo un ampliamento della portata prevista del progetto per includere opere di ammodernamento volte a migliorare la qualità dell'acqua potabile. Tale ampliamento ha incrementato le realizzazioni e i risultati previsti del progetto. Inoltre, JASPERS ha avuto un impatto moderato sui costi del progetto previsti. La consulenza di JASPERS si è tradotta in un aumento di circa il 7,5 % del finanziamento dell'UE. JASPERS ha anche fornito assistenza in merito alla modalità di ottimizzazione della supervisione dei lavori di costruzione nel progetto.

69. Gli auditor della Corte hanno constatato che, nella maggior parte dei casi, JASPERS non ha esercitato alcun impatto sulla tempistica di attuazione prevista dei grandi progetti sottoposti ad audit (cfr. **tabella 3**).

70. Hanno altresì analizzato in che misura i parametri di qualità previsti relativi ai progetti fossero stati effettivamente raggiunti. Per i grandi progetti che si trovavano in uno stato di avanzamento sufficiente a consentire alla Corte di giungere a una conclusione, è stato riscontrato che i valori-obiettivo per la maggior parte degli indicatori di realizzazione sono stati raggiunti interamente o parzialmente. Solo il 40 % dei progetti ha interamente conseguito i rispettivi risultati. Per oltre la metà dei progetti si era verificato uno sfioramento dei costi. Tutti i grandi progetti sottoposti ad audit hanno subito ritardi, in media di 22 mesi rispetto alla data originaria di completamento precisata nella convenzione di sovvenzione. I dettagli al riguardo sono illustrati nella **tabella 4**. La Corte non ha riscontrato elementi attestanti che tali ritardi o sfioramenti dei costi fossero connessi al contributo fornito da JASPERS.

**Tabella 4 – Raggiungimento effettivo dei valori-obiettivo degli indicatori di progetto associati ai parametri di qualità**

Aspetto	Sono stati raggiunti i valori-obiettivo per gli indicatori del progetto?			
	no	in parte	completamente	campione di progetti <sup>1</sup>
1 Portata/realizzazioni del progetto	-	20%	80%	10
2 Costo del progetto	54%	-	46%	11
3 Risultati/impatto del progetto	20%	40%	40%	5
4 Tempistica di attuazione del	100%	-	-	19

<sup>1</sup> Numero di grandi progetti (su un totale di 20) che al momento dell'audit si trovavano in uno stato di avanzamento sufficiente a consentire alla Corte di giungere a una conclusione.

*Fonte:* analisi della Corte dei conti europea sulla base di un esame del campione di audit delle assegnazioni specifiche relative ai grandi progetti.

71. Oltre al campione di grandi progetti sottoposti ad audit, gli auditor della Corte hanno esaminato nel dettaglio tre assegnazioni specifiche riguardanti tre progetti di minore entità. In nessuno dei progetti è stato rilevato un impatto significativo di JASPERS sulla portata, sulle realizzazioni, sui risultati, sull'effetto, sui costi o sulle scadenze per il completamento dei

progetti stessi, fatta eccezione per un progetto in Croazia. In tale caso, l'assistenza di JASPERS ha contribuito all'uso efficiente della nuova attrezzatura (e quindi all'efficienza prevista del progetto).

72. Per tutte e tre le assegnazioni, i beneficiari e le autorità nazionali si erano generalmente attenuti alle indicazioni fornite da JASPERS. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che non vi erano accordi adeguati tra beneficiari, autorità nazionali, JASPERS e Commissione per un congruo scambio di informazioni su come utilizzare al meglio la consulenza di JASPERS per i progetti di minore entità. In tutti e tre i progetti analizzati, la domanda presentata all'autorità nazionale competente non era corredata di una nota di completamento dell'azione, benché provenisse da JASPERS.

73. Infine, è stato valutato se i grandi progetti assistiti da JASPERS fossero meno inclini a errori rispetto ai progetti che non avevano ricevuto assistenza. A tal fine, la Corte si è basata sui risultati degli audit di conformità da essa svolti nel 2014 e nel 2015. In tale occasione, erano stati eseguiti audit di conformità per 68 grandi progetti in tutti gli Stati membri, di cui 34 avevano ricevuto l'assistenza di JASPERS e 34 non l'avevano ricevuta. Nel complesso, i progetti assistiti da JASPERS sono risultati inficiati da errori con una frequenza minore rispetto ai progetti non assistiti (contenevano errori il 44 % dei progetti assistiti e il 56 % dei progetti non assistiti).

74. Al momento di tali audit di conformità, 12 di questi 20 grandi progetti si trovavano in uno stato di avanzamento sufficiente a consentire agli auditor della Corte di esaminare se i valori-obiettivo per i relativi indicatori di realizzazione e di risultato fossero stati effettivamente raggiunti. La Corte ha constatato che nei progetti assistiti da JASPERS era stato raggiunto il 50 % dei valori-obiettivo degli indicatori, contro soltanto il 25 % dei progetti non assistiti.

---

### **JASPERS non è riuscita a esercitare un impatto sull'assorbimento dei fondi UE nei progetti sottoposti ad audit**

75. La Corte si attendeva che, in particolare grazie all'accelerazione del processo decisionale della Commissione, JASPERS avesse aumentato l'assorbimento dei fondi UE. Al momento dell'audit, 19 dei 20 grandi progetti controllati si trovavano in uno stato di avanzamento sufficiente a consentire alla Corte di valutare se JASPERS avesse avuto un effetto significativo sull'assorbimento dei fondi UE. Nei casi oggetto dell'audit, invece, non sono stati riscontrati elementi probatori di un tale effetto di JASPERS.

76. Ciò è dovuto principalmente ai ritardi verificatisi a livello di progetto (in media si sono registrati 22 mesi di ritardo per i grandi progetti sottoposti ad audit). Oltre un terzo dei progetti ha dovuto essere parzialmente trasferito al successivo periodo di programmazione (cfr. **paragrafo 41**).

77. Un altro motivo dell'assenza di impatto sull'assorbimento è stato il sistema di dichiarazione della spesa per i grandi progetti. I costi rimborsabili a valere sui fondi dell'UE sono dichiarati ("certificati") alla Commissione che, successivamente, li rimborsa allo Stato membro interessato. Nell'arco di tempo compreso tra l'inizio del periodo di programmazione 2007-2013 e il 2009, gli Stati membri potevano dichiarare la spesa per i grandi progetti solo in seguito all'approvazione del progetto da parte della Commissione. A partire dal 2009<sup>34</sup>, invece, la normativa consentiva agli Stati membri di dichiarare i costi dopo che il progetto era stato approvato a livello nazionale, ma prima che la Commissione stessa avesse emanato una decisione. In uno scenario del genere, il contributo di JASPERS non produce alcun effetto sull'assorbimento, poiché il denaro verrebbe speso

---

<sup>34</sup> Regolamento (CE) n. 284/2009 del Consiglio, del 7 aprile 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda alcune disposizioni relative alla gestione finanziaria (GU L 94 dell'8.4.2009, pag. 10).

---

indipendentemente dall'assistenza di JASPERS fornita a tali progetti, salvo nel caso in cui la Commissione respinga la domanda relativa a un grande progetto.

78. Molti dei grandi progetti sottoposti ad audit hanno beneficiato di tale disposto: per il 53 % dei progetti controllati, la spesa ammissibile era stata presentata alla Commissione prima che quest'ultima emanasse la propria decisione. In tali casi, lo sfasamento medio tra la prima dichiarazione dei costi e la decisione della Commissione era di 23 mesi.

***L'impatto di JASPERS sulla capacità amministrativa degli Stati membri non si era ancora tradotto in una maggiore indipendenza dall'assistenza JASPERS***

79. La Corte intendeva stabilire se JASPERS avesse conseguito un altro dei suoi obiettivi, vale a dire quello di aumentare la capacità amministrativa degli Stati membri per elaborare, approvare e attuare progetti. Il conseguimento di tale obiettivo avrebbe dovuto determinare una situazione in cui gli Stati membri avrebbero potuto sfruttare l'esperienza acquisita in progetti e attività di programmazione successivi, diventando così meno dipendenti dall'assistenza tecnica fornita dalla Commissione (inclusa JASPERS).

**Dal 2012 JASPERS si concentra maggiormente sullo sviluppo della capacità amministrativa degli Stati membri**

80. Il documento di riflessione stilato dalla Commissione nel 2005 prevedeva un riesame di JASPERS dopo due anni. Agli occhi della Commissione, quindi, l'iniziativa era uno strumento temporaneo che avrebbe contribuito a sviluppare la capacità amministrativa degli Stati membri per gestire i fondi dell'UE, nonché a elaborare e attuare progetti secondo le prescrizioni dell'UE. Il documento di riflessione prevedeva, inoltre, che in alcuni casi JASPERS raccomandasse agli Stati membri interessati in quale modo rafforzare la capacità amministrativa, ad esempio istituendo unità di attuazione per la gestione dei progetti. Fino al 2012, non vi erano altri documenti che specificassero in maggior dettaglio le azioni che JASPERS avrebbe dovuto intraprendere al fine di potenziare la capacità amministrativa degli Stati membri.

---

81. È stato solo in seguito alla pubblicazione della relazione di valutazione della Commissione nel 2012 che JASPERS ha creato una piattaforma di messa in rete per integrare le attività di consulenza di JASPERS relative ai progetti e fornire maggiore sostegno agli Stati membri nel rafforzare la loro capacità amministrativa. JASPERS mirava a raggiungere tale obiettivo attuando azioni mirate di sviluppo delle capacità e di condivisione delle conoscenze, nonché promuovendo la divulgazione di buone prassi e lo scambio di esperienze tra gli Stati membri.

82. Per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione e la BEI hanno deciso di estendere e migliorare le attività di sviluppo delle capacità nell'ambito della piattaforma di messa in rete JASPERS. Di conseguenza, nel 2014 JASPERS ha istituito il centro di rete e competenze (*Network and Competence Centre*), una divisione il cui obiettivo primario era aumentare ulteriormente le attività di sviluppo delle capacità rivolte alle autorità nazionali e ai beneficiari dei progetti.

#### **Gli Stati membri continuano a richiedere il sostegno di JASPERS alla propria capacità amministrativa**

83. Per tutte le assegnazioni specifiche sottoposte ad audit in relazione a progetti, sia le autorità nazionali che i beneficiari hanno affermato che JASPERS aveva avuto un impatto positivo sulla rispettiva capacità amministrativa, sebbene alcuni di loro abbiano dichiarato di essere rimasti fortemente dipendenti dall'assistenza di JASPERS. Ciò è stato confermato dalle ISC croata e polacca nel corso dell'audit coordinato. Nondimeno, le autorità nazionali e i beneficiari non sono stati in grado di fornire alla Corte elementi giustificativi attestanti l'effettivo verificarsi di tale impatto.

84. Gli auditor della Corte hanno altresì svolto un audit relativo a nove assegnazioni trasversali con un potenziale strategico, avviate tra il 2008 e il 2014. La Corte ha potuto confermare che il 33 % di tali assegnazioni (3 su 9) aveva effettivamente avuto un impatto strategico significativo e che un altro 22 % aveva avuto un impatto più limitato (2 assegnazioni su 9). Per il restante 45 % (4 assegnazioni su 9), non ha rilevato alcun impatto strategico. In sei di questi casi, però, non ha rinvenuto alcun elemento attestante che

---

JASPERS avesse avuto un effetto sulla capacità amministrativa. Nei tre casi restanti, JASPERS ha avuto un impatto limitato (principalmente al livello di autorità nazionali e beneficiari; cfr. **riquadro 4**).

**Riquadro 4 – Esempio di impatto limitato di JASPERS sulla capacità amministrativa a Malta a causa dell'avvicendamento del personale**

Una delle assegnazioni trasversali strategiche controllate a Malta era finalizzata a potenziare la capacità dell'autorità di gestione di analizzare e monitorare determinati aspetti di progetti generatori di entrate (ad esempio, ACB). Gli auditor della Corte hanno riscontrato che l'assistenza di JASPERS aveva contribuito al trasferimento di conoscenze alle autorità maltesi, ai beneficiari e a un consulente privato. Tuttavia, hanno osservato che l'aumento di capacità non era stato mantenuto nel periodo di programmazione 2014-2020 poiché l'intero personale dell'autorità di gestione incaricato dell'ACB nel periodo di programmazione 2007-2013 era stato trasferito ad altre istituzioni. Di conseguenza, alla fine del 2016, JASPERS ha approvato una richiesta da parte delle autorità maltesi e ha avviato un'assegnazione analoga per il nuovo periodo di programmazione che riguardava lo sviluppo delle capacità e il sostegno per aggiornare i documenti di orientamento in materia di ACB.

85. Le misure di JASPERS volte al rafforzamento delle capacità avrebbero dovute essere compatibili con il quadro delle misure di sviluppo delle capacità condotte dalla Commissione. Nel periodo di programmazione 2007-2013, tuttavia, le misure di sviluppo delle capacità attuate dalla Commissione consistevano principalmente in azioni indotte. Nel periodo di programmazione 2014-2020, però, gli auditor della Corte hanno constatato che la Commissione aveva adottato un approccio più proattivo e coordinato. Aveva elaborato una strategia di assistenza tecnica nel novembre 2013 e istituito un'unità preposta allo sviluppo delle capacità. Ciononostante, nella strategia di assistenza tecnica, la Corte non ha rilevato alcun riferimento a un coordinamento tra le apposite attività per lo sviluppo delle capacità svolte direttamente dalla Commissione e quelle svolte da JASPERS.

---

***Le notevoli carenze presenti nella pianificazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle attività di JASPERS hanno messo a rischio il buon funzionamento dell'iniziativa***

86. Gli auditor della Corte hanno inteso rilevare se il sistema di pianificazione, monitoraggio e valutazione dell'iniziativa JASPERS sia stato definito in modo esaustivo e attuato di conseguenza. Se il sistema fosse stato istituito in modo adeguato, dovrebbero essere a disposizione del comitato direttivo e, in particolare della Commissione, informazioni sufficienti in merito alla performance di JASPERS, tali da consentire alla Commissione di apportare modifiche al funzionamento di JASPERS e definirne l'orientamento futuro. Tale sistema dovrebbe permettere di verificare se gli obiettivi operativi di JASPERS siano stati conseguiti in modo tempestivo e di valutarne l'impatto complessivo. Dovrebbe altresì consentire di accertare la sana gestione finanziaria dell'iniziativa.

**Sono state rilevate carenze significative nella pianificazione delle attività di JASPERS**

87. Nel periodo compreso tra il 2007-2009 e il 2014-2016, il numero medio di effettivi JASPERS è aumentato del 73 % per far fronte al carico di lavoro previsto (cfr. **tabella 1** per ulteriori dettagli sul personale JASPERS). Il numero complessivo delle assegnazioni JASPERS create (che non sono state sospese, respinte o annullate) è sceso di circa il 32 % tra questi due periodi. A giudizio della Corte, ciò è in gran parte dovuto al fatto che le stime della Commissione sul numero e sulla tempistica dei grandi progetti che sarebbero stati presentati nel periodo di programmazione 2014-2020 erano eccessivamente ottimistici (cfr. anche **paragrafo 52** in merito all'AIQ).

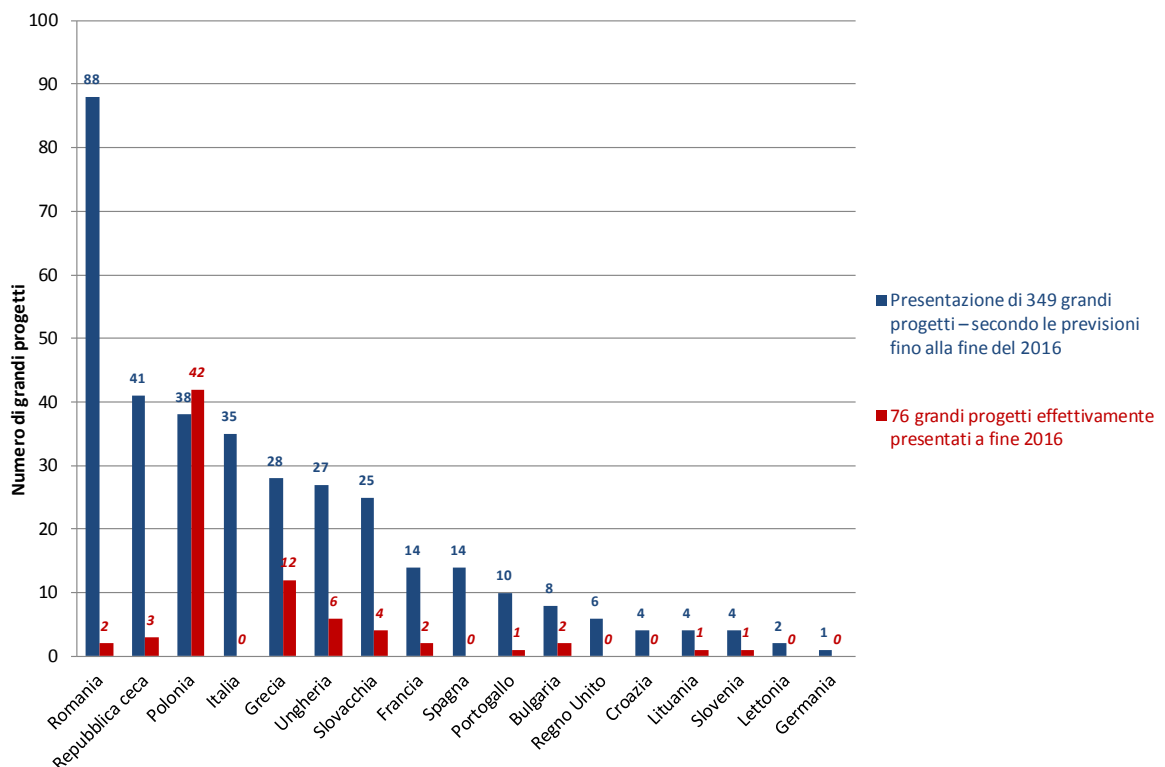
88. Le stime della Commissione costituiscono un elemento informativo determinante per la pianificazione delle esigenze di JASPERS in termini di personale. La Commissione formula le proprie stime in merito al numero previsto di grandi progetti sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri. Tali informazioni riguardano sia i nuovi grandi progetti sia quelli che hanno subito ritardi e che devono essere riportati dal periodo di programmazione precedente (progetti scaglionati). Ad eccezione della Polonia, nessuno Stato membro aveva presentato un numero di domande che fosse anche solo vicino al numero che aveva

---



precedentemente previsto (cfr. nel **grafico 6** la ripartizione per Stato membro dal 2014 al 2016).

**Grafico 6 – Panoramica della presentazione delle domande effettive e previste per grandi progetti tra il 2014 e la fine del 2016, per Stato membro**



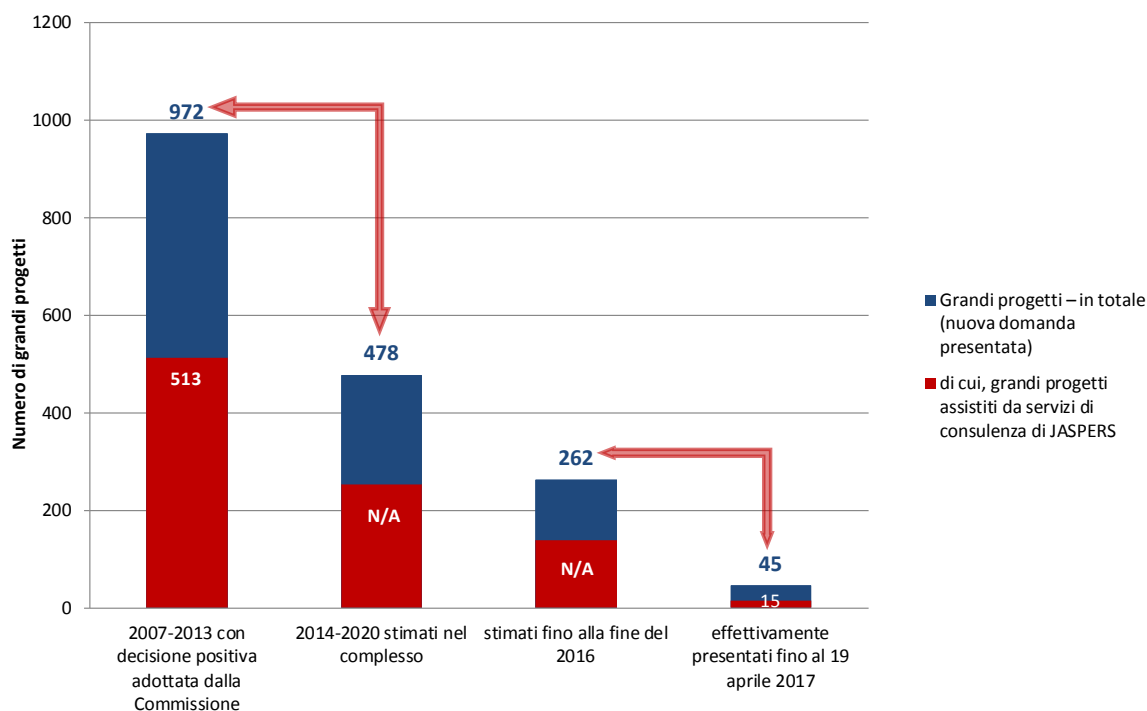
Fonte: cifre fornite dalla Commissione europea.

89. Nel gennaio 2015 la Commissione aveva stimato che, durante l'intero periodo di programmazione 2014-2020, sarebbero state presentate 582 domande relative a grandi progetti, di cui 478 per nuovi grandi progetti; delle 582 domande per grandi progetti (478 per nuovi grandi progetti), 349 (262 per nuovi grandi progetti) sarebbero state presentate entro la fine del 2016<sup>35</sup>. Al 19 aprile 2017, tuttavia, erano state effettivamente presentate

<sup>35</sup> A titolo di confronto, la Commissione aveva adottato decisioni positive in relazione a 972 grandi progetti nel periodo di programmazione 2007-2013.

solo 76 domande (45 per nuovi grandi progetti). Di queste 45 (nuove) domande presentate, solo un terzo aveva ricevuto la consulenza di JASPERS (cfr. [grafico 7](#)).

**Grafico 7 – Previsioni eccessivamente ottimistiche riguardanti il volume di domande relative a nuovi grandi progetti**

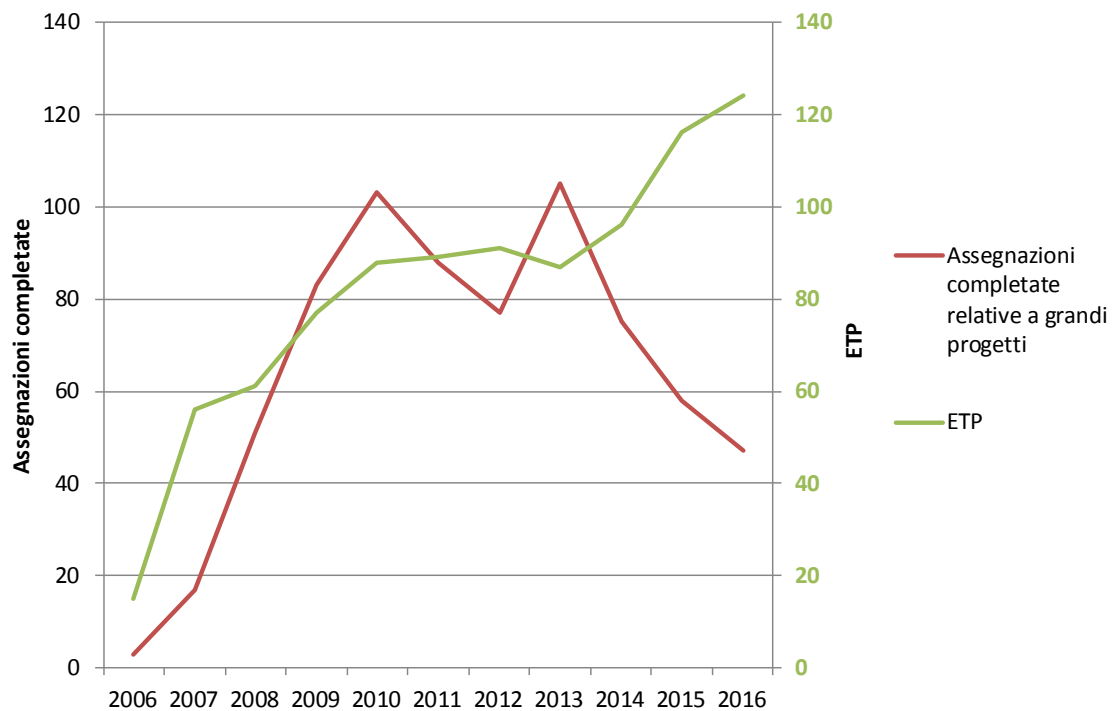


Fonte: analisi della Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

90. Se, da un lato, sulla base della propria esperienza, la Commissione era consapevole che le previsioni degli Stati membri erano piuttosto ottimistiche, dall'altro lato la Corte ha riscontrato che la Commissione non le aveva opportunamente adattate alla pianificazione dell'organico di JASPERS. Tra il 2006 e il 2013, il numero totale di effettivi<sup>36</sup> è risultato generalmente proporzionato al numero di assegnazioni di consulenza completate relative a grandi progetti. A partire dal 2014, malgrado un ulteriore aumento del numero di effettivi, il numero di tutte le assegnazioni di consulenza completate ogni anno in relazione a grandi progetti ha registrato un marcato calo (cfr. [grafico 8](#)).

<sup>36</sup> Espresso in equivalenti a tempo pieno (ETP).

**Grafico 8 – Evoluzione delle assegnazioni JASPERS completate in relazione a grandi progetti e del personale JASPERS espresso in equivalenti a tempo pieno (ETP) nel periodo 2006-2016**



*Fonte:* analisi della Corte dei conti europea basata sui dati estratti dalla banca dati JASPERS (al dicembre 2016).

**Sono state rilevate carenze significative nel monitoraggio delle attività di JASPERS**

91. Il protocollo d'intesa del 2006 faceva riferimento a obiettivi per JASPERS, ma non stabiliva indicatori o valori-obiettivo quantificati ad essi associati. È solo nell'ottobre 2008 che il comitato direttivo JASPERS ha approvato una proposta concreta concernente la natura e la frequenza degli indicatori di performance e della reportistica. Vi si indicavano

10 indicatori di performance e 10 statistiche tematiche<sup>37</sup>; tuttavia, solo 4 indicatori di performance (3 per le realizzazioni e 1 per i risultati) sono stati effettivamente segnalati al comitato direttivo.

92. Nei quattro Stati membri esaminati, il monitoraggio svolto dalle autorità nazionali era limitato allo stato di avanzamento dei piani d'azione JASPERS e dei progetti assistiti, ma anche in tal senso gli auditor della Corte hanno rilevato che diverse assegnazioni erano assenti nei piani d'azione JASPERS o erano state create in modo tale che il monitoraggio risultava ostacolato (cfr. **riquadro 5**). Non vi era alcuna valutazione dell'impatto di JASPERS sulla capacità amministrativa.

**Riquadro 5 – Utilizzo di assegnazioni generiche che hanno ostacolato il monitoraggio di JASPERS in Croazia**

Gli auditor della Corte hanno individuato una serie di casi in cui JASPERS ha creato assegnazioni trasversali generiche onnicomprensive, senza una chiara definizione della portata e della tempistica, affinché potessero essere adattate a varie attività ad hoc la cui portata non era stata stabilita a priori in modo adeguato. L'ISC croata ha segnalato gli effetti negativi di questa prassi sul monitoraggio delle attività di JASPERS riguardanti i progetti e dei risultati a livello nazionale.

93. JASPERS ha incentrato il monitoraggio delle proprie realizzazioni sul numero di assegnazioni completate. Ciò è avvenuto per tutti i tipi di assegnazione, fatta eccezione per le AIQ e le VSP; tuttavia, gli auditor della Corte hanno constatato che i valori-obiettivo,

---

<sup>37</sup> I 10 indicatori di performance erano ripartiti in 5 indicatori chiave di performance (KPI) e 5 indicatori aggiuntivi di performance (API). I cinque indicatori chiave di performance erano i seguenti: "numero di azioni JASPERS completate", "numero di domande per progetti assistiti da JASPERS presentate alla DG REGIO", "stato di avanzamento delle azioni JASPERS nell'intero ciclo di progetto", "riscontri dei beneficiari" e "riscontri dell'ufficio regionale". I cinque indicatori di performance aggiuntivi erano i seguenti: "tempo intercorso tra l'inizio dell'assegnazione e il suo completamento", "tempo necessario all'approvazione dei progetti assistiti da JASPERS e di quelli non assistiti"; "azioni svolte per esperto", "costo per azione fino al completamento" e "riscontri dell'autorità di gestione". Le 10 statistiche tematiche includevano statistiche sull'efficienza di JASPERS, come costi delle risorse assorbiti per paese e sottosettore, numero di azioni sostenute da JASPERS e tempo tra il completamento dell'azione JASPERS e la presentazione della domanda per la concessione della sovvenzione.

---

introdotti solo nel 2010 dal comitato direttivo JASPERS, non erano definiti in modo chiaro o erano del tutto assenti. Il principale indicatore effettivamente utilizzato da JASPERS per monitorare i risultati ai fini della rendicontazione al comitato direttivo è il tempo necessario per approvare i grandi progetti, funzione espletata dalla Commissione. JASPERS ha utilizzato questo indicatore per una valutazione comparativa annuale con i grandi progetti non assistiti, ancorché senza effettuare un'ulteriore analisi a livello settoriale. Inoltre, la Corte ha constatato che tale indicatore non era utilizzato per i progetti di minore entità approvati dalle autorità nazionali, sebbene ciò fosse previsto dal comitato direttivo, e non ha rilevato alcun monitoraggio dei risultati relativi a specifici progetti JASPERS di minore entità o alle assegnazioni di consulenza trasversali/strategiche, alle AIQ o alle VSP.

94. Oltre all'indicatore di risultato riferito al comitato direttivo, gli auditor della Corte hanno individuato tre ulteriori indicatori orientati ai risultati riguardanti grandi progetti. Questi tre indicatori sono stati comunicati al comitato direttivo solo una volta, a giugno 2016, in riferimento all'intero periodo a partire dal 2008. Tali indicatori erano misurati utilizzando "moduli di riscontro" che dovevano essere compilati dai beneficiari della consulenza di JASPERS. Il tasso di risposta è stato basso e i risultati per tutti i tipi di assegnazioni di JASPERS sono stati estremamente positivi, per cui l'esercizio è stato abbandonato.

95. Gli auditor della Corte non hanno rilevato indicatori di performance né statistiche relative al monitoraggio dell'impatto di JASPERS sulla capacità amministrativa degli Stati membri. Inoltre, tale aspetto non è stato considerato in nessuna relazione di monitoraggio.

**Stando alle valutazioni effettuate, JASPERS va portata avanti, ma occorre fronteggiare le carenze osservate**

96. Nel 2010 la BEI ha effettuato una valutazione del proprio ruolo nell'ambito dell'iniziativa JASPERS. Questa relazione è stata messa a disposizione del comitato direttivo e della Commissione. Nel 2012 è stata svolta un'altra valutazione JASPERS per conto della Commissione; quest'ultima ha ritenuto che tale valutazione corrispondesse alla valutazione intermedia per il periodo di programmazione 2007-2013, che era stata pianificata ma

---

rinviata (cfr. **paragrafo 23**). Entrambe le valutazioni riguardavano le realizzazioni, i risultati e l'impatto globale di JASPERS. La valutazione eseguita dalla BEI nel 2010 segnalava elementi contraddittori nei risultati JASPERS. Si evidenziava, ad esempio, che la maggior parte delle assegnazioni JASPERS non aveva avuto alcuna influenza sulla forma fisica del progetto e che pertanto non aveva inciso sulla qualità sottostante. Tuttavia, laddove la qualità del progetto era stata effettivamente migliorata, in genere ciò aveva comportato ulteriori ritardi che avevano avuto un effetto negativo sull'assorbimento dei fondi UE. Inoltre, il fatto di incentrare maggiormente l'iniziativa sulla realizzazione di progetti maturi, pronti per l'esecuzione (approccio volto a promuovere l'assorbimento), aveva allontanato l'iniziativa da un orientamento teso allo sviluppo delle capacità. Nel **riquadro 6** si riporta la conclusione generale della valutazione della BEI.

**Riquadro 6 – Conclusione generale della valutazione della BEI**

“[...] le priorità dell'iniziativa andrebbero rivedute alla luce della valutazione formale delle esigenze e la Banca dovrebbe ora fare il punto sul proprio coinvolgimento in base all'esperienza operativa maturata a oggi, al fine di decidere se e in quale forma mantenerlo, in modo tale da tutelare la propria reputazione e sfruttare al meglio le proprie risorse scarse e preziose. Dagli elementi raccolti risulta evidente che l'iniziativa è pienamente giustificata e ha ancora, potenzialmente, molto da fare”  
*[traduzione a cura della Corte].*

97. Nessuna delle due valutazioni considerava la performance di JASPERS in riferimento alle assegnazioni specifiche relative a progetti di minore entità. La valutazione più recente, effettuata dalla Commissione nel 2012, riportava informazioni sul principale obiettivo di JASPERS riguardante l'impatto sulla qualità dei progetti. Secondo AECOM, l'iniziativa JASPERS aveva dimostrato di rivestire una notevole importanza per gli Stati membri nello sviluppo di progetti e di domande di finanziamento. Raccomandava, inoltre, che JASPERS continuasse a operare, dal momento che i suoi servizi continuavano a essere fortemente richiesti dagli Stati membri<sup>38</sup>. L'avvio del riesame intermedio per il periodo di

---

<sup>38</sup> AECOM, *JASPERS Evaluation, Final report 13<sup>th</sup> December 2012*.

---

programmazione 2014-2020 previsto per il 2017 è stato rinviato dalla Commissione al primo trimestre del 2018.

98. In generale, gli auditor della Corte non hanno riscontrato procedure formali nei quattro Stati membri in questione riguardo alla valutazione delle realizzazioni, dei risultati e dell'impatto complessivo dell'assistenza di JASPERS. La Corte ha rilevato elementi attestanti l'effettivo svolgimento delle valutazioni solamente in Polonia: un sondaggio condotto dall'organismo di coordinamento nel 2007 e una valutazione effettuata per conto del ministero per lo Sviluppo nel 2010. Nell'audit coordinato, l'ISC polacca ha segnalato una mancanza di valutazioni sistemiche dell'iniziativa JASPERS a livello nazionale, sebbene esistessero dal 2012 piani per operare in tal senso.

#### **Il follow up sull'effettivo utilizzo della consulenza di JASPERS è stato limitato**

99. Gli auditor della Corte hanno rilevato che JASPERS ha verificato in misura molto limitata l'applicazione delle proprie conclusioni e raccomandazioni (le sue realizzazioni) durante il processo di approvazione dei grandi progetti. Le informazioni necessarie per svolgere un follow up di questo genere originano da quattro fonti principali.

100. Fino a quando JASPERS non ha assunto le funzioni di disamina (AIQ e VSP), il suo ruolo nella procedura di approvazione dei grandi progetti terminava con l'emanazione di una nota di completamento dell'azione. Tuttavia, se la Commissione interrompeva il processo di approvazione, JASPERS poteva ricevere informazioni al riguardo per sapere quale fosse il problema (previo consenso dello Stato membro). Tra le assegnazioni specifiche sottoposte ad audit riguardanti i grandi progetti, gli auditor della Corte hanno constatato che JASPERS aveva ottenuto tali informazioni solo nel 47 % dei casi.

101. Un'ulteriore fonte di informazioni, solamente per i grandi progetti, è costituita dal meccanismo di feedback della DG REGIO a JASPERS. Tuttavia, secondo JASPERS, il tasso di risposta relativo a questi moduli è stato basso.

---

102. Una terza fonte di informazioni è rappresentata dall'accesso alla banca dati della Commissione. Sebbene JASPERS possa accedere a questa banca dati, gli auditor della Corte hanno rilevato che, in circa il 24 % dei casi, non è stato possibile individuare i grandi progetti specifici, anche se le assegnazioni erano state completate.

103. La quarta fonte di informazioni, l'unica che riguardi anche i progetti di minore entità, è il questionario di riscontro inviato ogni anno da JASPERS alle autorità di gestione nazionali coinvolte nell'approvazione dei progetti sottostanti. JASPERS aveva raccolto tali informazioni solo in uno degli Stati membri considerati (Romania) e solamente per un programma operativo.

104. Non sono stati rilevati elementi attestanti che JASPERS avesse svolto un'azione sistematica di follow up sull'utilizzo della propria consulenza nell'attuazione dei grandi progetti e dei progetti di minore entità da essa assistiti. La Corte ha altresì riscontrato che il sistema di monitoraggio non conteneva informazioni sull'attuazione effettiva dei progetti assistiti, compresi i ritardi nell'attuazione, gli sforamenti dei costi e le problematiche negli appalti. Non sono stati rilevati elementi attestanti che la Commissione avesse fornito riscontri a JASPERS in merito all'attuazione effettiva dei progetti sulla base delle informazioni incluse nelle relazioni annuali di attuazione degli Stati membri trasmesse alla Commissione.

105. Il campione di audit comprendeva quattro assegnazioni, con sei grandi progetti sottostanti, per i quali JASPERS aveva formulato un parere generale negativo. In tutti i casi tranne uno, i beneficiari e le autorità nazionali si erano attenuti alle indicazioni fornite da JASPERS e i progetti non sono stati presentati alla Commissione. In un caso, lo Stato membro ha in seguito deciso di modificare la portata del progetto e portarlo avanti come progetto di minore entità, senza affrontare tutte le questioni sollevate da JASPERS.

106. Gli auditor della Corte hanno rinvenuto solo una fonte di informazioni sull'utilizzo effettivo della consulenza trasversale/strategica di JASPERS: un modulo di riscontro inviato da JASPERS per essere compilato dalle autorità nazionali che avevano beneficiato di tale consulenza. Anche per tale esercizio il tasso di risposta è stato basso (all'incirca il 32 % in tutti gli Stati membri).

---



## **Sono state riscontrate carenze nel monitoraggio e nella valutazione dell'efficienza e dell'efficacia di JASPERS**

107. Per valutare l'efficienza, gli auditor della Corte hanno confrontato le realizzazioni dell'iniziativa con le risorse impiegate. Le informazioni a tal fine erano fornite sotto forma di indicatori. Nel 2008 il comitato direttivo ha approvato tre indicatori di realizzazione<sup>39</sup> (cfr. anche **paragrafo 91**) e tre indicatori di input<sup>40</sup>. Tuttavia, gli auditor hanno rilevato che solo gli indicatori di realizzazione erano stati valutati in modo sistematico e anche in tali casi hanno riscontrato alcune carenze (cfr. **paragrafi 92-94**).

108. Due degli indicatori di input non erano stati valutati affatto. In merito al terzo indicatore ("tempo intercorso tra l'inizio dell'assegnazione e il suo completamento"), erano disponibili alcuni dati, che però non erano mai stati utilizzati come base per un'analisi dell'efficienza. I dati erano anche incompleti: non erano state registrate informazioni in relazione alle assegnazioni sospese, respinte o annullate. Tali assegnazioni costituivano all'incirca il 21 % di tutte le assegnazioni create fino al gennaio 2017, ovvero l'8 % del carico di lavoro di JASPERS.

109. JASPERS disponeva di un sistema di registrazione del tempo impiegato per ciascuna assegnazione. Avrebbe dovuto essere nelle condizioni di utilizzarlo come base per calcolare uno degli indicatori di input, vale a dire il "costo per azione fino al completamento". Tuttavia, JASPERS ha comunicato alla Corte che i dati registrati nel sistema non erano sufficientemente affidabili per essere utilizzati nella presente analisi. A fine 2016, il personale JASPERS ha iniziato a registrare i dati in un altro sistema.

---

<sup>39</sup> "Numero di azioni JASPERS completate", "numero di domande per progetti assistiti da JASPERS presentate alla DG REGIO", "stato di avanzamento delle azioni JASPERS nell'intero ciclo del progetto".

<sup>40</sup> "Tempo intercorso tra l'inizio dell'assegnazione e il suo completamento", "azione svolta per esperto" e "costo per azione fino al completamento".

---

110. Nella propria valutazione di JASPERS eseguita nel 2010, la BEI era giunta alla conclusione che l'iniziativa poteva pertanto essere ritenuta economicamente giustificata, ma a un livello non ottimale. Di conseguenza, la valutazione giudicava parzialmente insoddisfacente la performance complessiva dell'iniziativa in termini di efficacia ed efficienza, per due motivi. In primo luogo, il ruolo e le priorità di JASPERS erano poco chiari: di conseguenza, stando alla BEI, sono stati impiegati tempo e risorse considerevoli per fornire consulenza, il che risultava contravvenire ai requisiti della Commissione. In secondo luogo, l'erogazione dei servizi a titolo gratuito ha comportato una minor efficienza nella gestione delle assegnazioni JASPERS<sup>41</sup>.

111. Per misurare l'efficacia, la Corte ha esaminato gli indicatori di risultato disponibili. Ne ha individuati quattro, pur riscontrandovi alcune carenze (cfr. **paragrafi 92-94**).

#### **La Corte ha riscontrato carenze nell'efficienza di JASPERS**

112. JASPERS non disponeva di indicatori di input adeguati per valutarne l'efficienza. Gli auditor della Corte hanno verificato se gli aumenti nel bilancio e nell'organico di JASPERS per il periodo di programmazione 2014-2020 fossero stati accompagnati da un corrispondente aumento delle realizzazioni di JASPERS in termini di numero di assegnazioni completate. Hanno riscontrato che il numero di assegnazioni completate per ogni effettivo JASPERS era diminuito di almeno il 10 % tra il periodo 2007-2009 e il periodo 2014-2016.

113. Il protocollo d'intesa del 2006 aveva fissato il contributo indicativo della Commissione a JASPERS a 106,5 milioni di euro per il periodo di programmazione 2007-2013. In realtà, la Commissione ha fornito un contributo che supera di circa il 38 % tale cifra (147,3 milioni di euro versati durante il periodo 2006-2013). Secondo la Corte, la dotazione complessiva destinata a JASPERS era generosa. L'accordo quadro di partenariato del 2014 aveva precisato che il contributo indicativo della Commissione a JASPERS per il periodo di programmazione

---

<sup>41</sup> Cfr. *Synthesis Report – Evaluation of the EIB Role in the JASPERS initiative*, dicembre 2010.

---

2014-2020 sarebbe aumentato a 250 milioni di euro<sup>42</sup>. Tale importo era stato stabilito sulla base delle stime di JASPERS stessa relative al numero di assegnazioni previste; tali stime si basavano sui dati provenienti dagli Stati membri e, secondo la Corte, erano eccessivamente ottimistiche (cfr. anche **paragrafi 24, 52 e 89**). Inoltre, nella relazione di valutazione del 2012 richiesta dalla Commissione, AECOM aveva effettuato un confronto tra i costi giornalieri per il personale di JASPERS e quelli di altre quattro istituzioni, rilevando che i costi relativi al personale di JASPERS erano considerevolmente superiori (fino al 116 % in più) rispetto ai costi delle altre istituzioni<sup>43</sup>.

114. Nell'elaborazione del bilancio annuale, la Commissione e la BEI hanno concordato di stimare i costi del personale utilizzando costi unitari standard. Fino al 2014, il costo per effettivo dipendeva dal fatto che il posto fosse finanziato dalla Commissione o dalla BEI. In media, i costi unitari mensili per il personale finanziato dalla BEI erano superiori di circa il 40 % rispetto ai costi impiegati per gli effettivi a carico della Commissione. Gli auditor della Corte hanno esaminato la documentazione sottostante messa a loro disposizione, ma non hanno trovato una motivazione convincente al riguardo.

115. Dal 2014, la Commissione e la BEI hanno deciso di ricorrere a un metodo diverso per calcolare i costi del personale. Secondo il nuovo metodo, i costi standard erano armonizzati e si basavano sull'esperienza del personale: non variavano più a seconda che il posto fosse finanziato dalla Commissione o dalla BEI. Nel 2015, la Commissione ha sottoscritto la convenzione di sovvenzione specifica, che includeva un bilancio stimato usando il vecchio metodo per il personale della BEI e le aliquote dell'accordo quadro finanziario e amministrativo (FAFA) per il personale della Commissione. Questo bilancio, in seguito, è stato sostituito da un altro, con le nuove aliquote FAFA per il personale sia della

---

<sup>42</sup> 260 milioni di euro, incluso l'MCE.

<sup>43</sup> Le istituzioni oggetto del confronto erano la BEI, l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) e Eurofound. I costi per il personale JASPERS sono risultati superiori del 44 % rispetto a quelli della BEI, del 79 % rispetto a quelli dell'EMSA, del 99 % rispetto a quelli dell'Eurofound e del 116 % rispetto a quelli dell'AESA.

---

Commissione che della BEI. In base al primo metodo “misto”, i costi totali dell’iniziativa stimati per il 2015 ammontavano a 40,3 milioni di euro. Secondo il metodo che prevede solo il ricorso al FAFA, essi erano pari a 37,3 milioni di euro, ossia inferiori del 7,4 %. Nonostante il ricalcolo dei costi totali di JASPERS per tale anno, il contributo della Commissione è rimasto invariato.

116. Gli auditor della Corte non hanno rilevato elementi attestanti che i costi standard del personale JASPERS fossero equivalenti ai costi effettivi del personale. Hanno chiesto a JASPERS di fornire informazioni sui costi reali (effettivamente sostenuti), ma JASPERS si è rifiutata di soddisfare tale richiesta. Hanno altresì chiesto alla Commissione di illustrare come fosse dimostrata la plausibilità dei costi standard del personale in relazione al vecchio metodo utilizzato fino al 2014 per il personale fornito dalla BEI. Le risposte pervenute dalla Commissione hanno soddisfatto solo in parte le domande della Corte.

### **CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONI**

117. Nel complesso, la Corte è giunta alla conclusione che sussistevano carenze nella definizione degli obiettivi principali, dei ruoli e delle responsabilità di JASPERS. Di conseguenza, l’assistenza di JASPERS non è stata sufficientemente mirata alle attività che apportavano il massimo valore aggiunto. Inoltre, la Corte ha stabilito l’esistenza di debolezze significative nell’istituzione della nuova funzione AIQ di JASPERS per il periodo di programmazione 2014-2020, che hanno comportato un elevato rischio di faziosità rispetto alla funzione consultiva di JASPERS. La Corte ha rilevato che JASPERS ha influito sulla qualità dei grandi progetti. L’impatto di JASPERS sulla capacità amministrativa degli Stati membri non si è ancora tradotto in una maggiore indipendenza dall’assistenza da essa fornita. Tali elementi, unitamente a carenze nel monitoraggio e nella valutazione delle attività di JASPERS, mettono a rischio il buon funzionamento dell’iniziativa, in particolare in termini di efficacia ed efficienza.

---

***Le debolezze nella definizione degli obiettivi principali di JASPERS hanno dato luogo a carenze nel suo funzionamento***

118. La Corte ha constatato che gli obiettivi principali di JASPERS non erano sufficientemente chiari e, in parte, erano in contraddizione fra loro. Gli accordi sottoscritti dalla Commissione e dalle principali parti interessate di JASPERS non specificavano la modalità o la tempistica con cui la Commissione avrebbe stabilito se gli obiettivi principali di JASPERS fossero stati conseguiti. L'impatto previsto di JASPERS sul miglioramento della qualità dei progetti, sull'assorbimento dei fondi UE e sulla capacità amministrativa non era stato definito con chiarezza. Nata in origine come iniziativa per il periodo di programmazione 2007-2013, JASPERS in seguito è divenuta un'iniziativa a più lungo termine, in quanto è stata prorogata al periodo di programmazione 2014-2020. Essa non dispone di chiari obiettivi misurabili che dimostrino il raggiungimento della propria finalità.

119. Inoltre, la Corte ha osservato che i ruoli e le responsabilità delle principali parti interessate non erano sufficientemente chiari, il che rischia di pregiudicare la rendicontabilità. JASPERS aveva sottoscritto accordi operativi solo con gli Stati membri, non con la Commissione. Tali accordi non erano ancora sufficientemente esaurienti, poiché si limitavano all'assistenza fornita ai progetti e non riguardavano gli altri tipi di attività di JASPERS. La Corte ha ritenuto che la Commissione e la BEI siano clienti (indiretti) che beneficino di JASPERS; JASPERS e la Commissione, invece, ritengono che gli Stati membri siano gli unici clienti di questa iniziativa (tranne che per le VSP).

JASPERS aveva inoltre fornito agli Stati membri un servizio di consulenza gratuito ingaggiando e pagando consulenti esterni.

120. In molti casi, la Corte ha anche rilevato che l'assistenza di JASPERS non è stata sufficientemente mirata, il che ha contribuito a un numero elevato di assegnazioni annullate o sospese. JASPERS non ha di per sé stabilito alcun ambito prioritario particolare per gli Stati membri a cui forniva assistenza, operando invece sulla base delle richieste espresse da questi ultimi. In generale, JASPERS ha dato seguito pressoché a tutte le richieste di

---

assegnazione avanzate dagli Stati membri, senza consultare in ogni occasione la Commissione, che finanziava la maggior parte delle spese di JASPERS.

121. All'inizio del periodo di programmazione 2014-2020, JASPERS ha altresì cominciato a fornire supporto a progetti scaglionati e ha ulteriormente esortato gli Stati membri ad aumentare il ricorso all'assistenza gratuita da essa fornita durante la fase di attuazione. Nessuno di questi due ambiti costituiva una priorità.

122. Nella valutazione intermedia di JASPERS, svolta per conto della Commissione nel 2012, sono state evidenziate carenze nell'approccio strategico di JASPERS e negli accordi operativi e si raccomandavano misure per porvi rimedio. Tali carenze avrebbero già dovuto essere state fronteggiate quando JASPERS è stata prorogata al periodo di programmazione 2014-2020, ma al momento dell'audit le azioni correttive intraprese avevano dato luogo a una pianificazione meno accurata, che ne riduceva pertanto il valore strategico.

#### **Raccomandazione 1**

La Commissione dovrebbe avere un maggiore controllo sulla pianificazione strategica di JASPERS, che includa tutti i tipi di attività di tale iniziativa, tenendo presente che essa è stata inizialmente concepita come iniziativa temporanea. In particolare, dovrebbe intraprendere le seguenti azioni:

- a) adeguare la pianificazione strategica globale delle attività di JASPERS sulla base delle esigenze specifiche degli Stati membri, in linea con la politica di coesione dell'UE. L'operato di JASPERS dovrebbe focalizzarsi sulle attività che apportano il massimo valore aggiunto;
- b) definire tappe intermedie e criteri chiari che consentano il graduale abbandono dell'iniziativa JASPERS al raggiungimento dei suoi obiettivi principali;
- c) incorporare la strategia globale nella pianificazione annuale delle attività di JASPERS negli Stati membri. Tale pianificazione dovrebbe fissare priorità specifiche per ciascuno Stato membro e per ogni settore in conformità della normativa e delle politiche dell'UE;

- d) chiarire ulteriormente i ruoli e le responsabilità delle principali parti interessate per rafforzare trasparenza e rendicontabilità;
- e) far sì che JASPERS istituisca accordi operativi completi, pratici e chiari per tutti i propri servizi con tutte le DG della Commissione competenti, con la BEI e con gli Stati membri.

Data-obiettivo di attuazione: entro la fine del 2018.

123. La Corte ha riscontrato debolezze rilevanti nell'istituzione della nuova funzione AIQ per il periodo di programmazione 2014-2020. Ha rilevato un elevato rischio di faziosità per quanto concerne la funzione di consulenza di JASPERS. Inoltre, sebbene le AIQ costituissero una parte fondamentale del processo di approvazione della Commissione per i grandi progetti, la Commissione non ha fornito alcun contributo diretto al modo in cui sono state condotte di fatto, esponendosi al rischio che non rispecchiassero le intenzioni. La decisione della Commissione di approvare grandi progetti viene adottata nella pratica da JASPERS, che è incaricata dell'AIQ.

124. L'obiettivo delle AIQ era quello di snellire il processo di approvazione, da parte della Commissione, dei grandi progetti. Tuttavia, alla fine del 2016, JASPERS non era riuscita a sottoscrivere accordi operativi con diversi Stati membri che avrebbero dovuto presentare il maggior numero di grandi progetti. In aggiunta, la Commissione ha deciso di utilizzare un'altra funzione di valutazione fornita dalla stessa divisione di JASPERS, vale a dire la valutazione successiva alla presentazione (VSP), per la maggior parte dei grandi progetti. La procedura VSP ha contribuito a una considerevole riduzione del tempo impiegato dalla Commissione per approvare i grandi progetti.

#### **Raccomandazione 2**

- a) La Commissione dovrebbe attivarsi immediatamente per attenuare l'elevato rischio di faziosità quando JASPERS esegue un'AIQ al fine di valutare progetti che hanno ricevuto il sostegno consultivo di JASPERS stessa. Per il periodo successivo al 2020, la Commissione

dovrebbe sospendere l'utilizzo delle AIQ fornite da JASPERS per i grandi progetti che hanno ricevuto in precedenza la consulenza di JASPERS stessa.

b) La Commissione dovrebbe ottenere pieno accesso alla documentazione pertinente per verificare la qualità delle procedure AIQ di JASPERS.

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

***JASPERS ha influito sulla qualità dei progetti, ma non sull'assorbimento dei fondi***

125. Nel complesso, la Corte ha rilevato che JASPERS ha avuto un impatto positivo sulla qualità della documentazione dei progetti. Ha altresì constatato che l'assistenza fornita da JASPERS era relativamente esaustiva, indipendentemente dal momento esatto in cui JASPERS veniva coinvolta. Ciò è stato confermato dalle ISC croata e polacca nel corso dell'audit coordinato. Nel periodo di programmazione 2007-2013, in generale la Commissione ha necessitato di meno tempo per approvare i grandi progetti se questi avevano ricevuto l'assistenza di JASPERS. La Corte ha riscontrato che il tempo complessivo necessario per approvare i grandi progetti è stato ridotto nel periodo di programmazione 2014-2020.

126. Nella maggior parte dei casi, JASPERS ha influito nel complesso su almeno uno dei quattro parametri relativi alla qualità dei grandi progetti controllati dalla Corte. Tuttavia, solo in pochi casi la Corte ha accertato miglioramenti significativi nella portata, nelle realizzazioni, nei risultati o nell'impatto previsti dei grandi progetti assistiti da JASPERS che la Corte ha controllato (ad esempio, la riduzione degli elementi economicamente ingiustificati nell'infrastruttura del progetto).

127. La Corte ha rilevato che JASPERS non ha avuto alcun impatto sulla tempistica di attuazione dei grandi progetti. Anche se JASPERS aveva fornito consulenza a tale proposito, tutti i progetti controllati presentavano ritardi rispetto ai programmi. È stato necessario trasferire parzialmente oltre un terzo dei progetti al successivo periodo di programmazione 2014-2020 (progetti scaglionati).

---



128. La Corte ha riscontrato, nel corso degli audit di conformità da essa svolti nel 2014 e nel 2015, che i grandi progetti assistiti da JASPERS presentavano meno spesso errori di legittimità e regolarità.

129. Non ha rilevato un impatto di JASPERS sulla portata, sulle realizzazioni, sui risultati, sull'effetto, sui costi o sui tempi di attuazione previsti per nessuno dei progetti di minore entità inclusi nel campione di audit, ad eccezione di un caso. Ha altresì osservato che non vigevano accordi idonei a consentire uno scambio adeguato di informazioni tra i beneficiari, le autorità nazionali, JASPERS e la Commissione su come utilizzare al meglio la consulenza di JASPERS per i progetti di minore portata.

130. Durante il periodo di programmazione 2007-2013, la Corte ha osservato che, in generale, JASPERS non è riuscita a esercitare alcun influsso sull'assorbimento dei fondi UE. Ciò è principalmente dovuto a modifiche apportate alla normativa nel 2009, che consentivano l'erogazione dei fondi UE prima che la Commissione avesse formalmente approvato il progetto. In oltre il 50 % dei progetti sottoposti ad audit, erano state presentate alla Commissione dichiarazioni di spesa prima che vi fosse una decisione in merito, il che ha reso meno pertinente il vantaggio previsto del sostegno consultivo di JASPERS. Negli altri casi, i ritardi nell'attuazione avevano comportato un rinvio della presentazione delle prime dichiarazioni di spesa alla Commissione, sebbene la decisione di quest'ultima fosse già disponibile.

### **Raccomandazione 3**

- a) La Commissione dovrebbe indirizzare l'assistenza di JASPERS a seconda della fase di sviluppo del progetto. In particolare, JASPERS dovrebbe concentrarsi sugli aspetti sostanziali dei progetti, piuttosto che sulla loro documentazione. JASPERS non dovrebbe più iniziare a fornire consulenza per progetti che sono già stati approvati dalle autorità nazionali.
  - b) La Commissione dovrebbe continuare a focalizzare l'attenzione sulla fornitura dei servizi di consulenza di JASPERS ai grandi progetti. L'assistenza JASPERS dovrebbe essere disponibile, in casi eccezionali, per i progetti di minore entità e per le assegnazioni trasversali
-

relative ai progetti di natura strategica. In questi casi, tale consulenza dovrebbe essere fornita d'intesa con la Commissione.

Data-obiettivo di attuazione: entro il primo semestre del 2018.

***L'impatto di JASPERS sulla capacità amministrativa degli Stati membri non si era ancora tradotto in una maggiore indipendenza dall'assistenza JASPERS***

131. In generale, sia le autorità nazionali che i beneficiari dei progetti hanno affermato che JASPERS ha avuto un impatto positivo sulla loro capacità amministrativa, sebbene alcuni di essi abbiano dichiarato di dipendere ancora fortemente dall'assistenza JASPERS. Le ISC polacca e croata sono pervenute a constatazioni simili nel corso dell'audit coordinato. La Corte non ha rinvenuto alcun elemento probatorio che confermi l'effettiva realizzazione di tale miglioramento della capacità amministrativa. Per circa due terzi (67 %) delle assegnazioni trasversali sottoposte ad audit, la Corte non ha individuato alcun impatto del genere.

132. La Corte ha osservato che JASPERS, nel tempo, ha aumentato l'attenzione prestata allo sviluppo della capacità amministrativa degli Stati membri. La Corte ha altresì riscontrato che, nel periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione aveva adottato un approccio più proattivo e coordinato alle misure tese a potenziare la capacità amministrativa degli Stati membri. Ciononostante, nella strategia di assistenza tecnica della Commissione, la Corte non ha individuato alcun riferimento a un coordinamento tra le apposite attività per lo sviluppo delle capacità svolte dalla Commissione e quelle svolte da JASPERS.

133. La Corte ha constatato che era aumentato il ricorso all'assistenza di JASPERS per le assegnazioni con un potenziale impatto strategico. Ha rilevato che JASPERS ha avuto un impatto significativo (33 %) o limitato (22 %) su oltre la metà delle assegnazioni trasversali con potenziale strategico sottoposte ad audit.

---

#### Raccomandazione 4

- a) La Commissione dovrebbe integrare le attività di JASPERS nella propria strategia di assistenza tecnica, con l'obiettivo di migliorare il coordinamento con JASPERS in relazione allo svolgimento di attività continuative (anziché ad hoc) per sviluppare la capacità amministrativa degli Stati membri. In tal senso, le attività di JASPERS dovrebbero completare quelle della Commissione, focalizzando l'attenzione su settori, aree e Stati membri in cui la capacità amministrativa non è sufficiente.
- b) La Commissione dovrebbe adeguare nel tempo il ruolo, la natura e l'intensità delle attività di JASPERS volte allo sviluppo delle capacità negli Stati membri, al fine di incentivarli a raggiungere un livello sufficiente e sostenibile di capacità amministrativa.

Data-obiettivo di attuazione: entro la fine del 2018.

#### ***Le notevoli carenze presenti nella pianificazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle attività di JASPERS hanno messo a rischio il buon funzionamento dell'iniziativa***

134. La Corte ha individuato carenze significative nella pianificazione e nel monitoraggio delle attività di JASPERS. Ha constatato che JASPERS e la Commissione avevano focalizzato il proprio monitoraggio sulle realizzazioni. Ove fissati, i valori-obiettivo per tale monitoraggio non erano definiti con chiarezza oppure erano applicati in maniera incoerente. I risultati monitorati e segnalati periodicamente riguardano esclusivamente la consulenza di JASPERS relativa ai grandi progetti con riferimento alla rapidità con cui la Commissione aveva adottato le decisioni di approvazione. Come illustrato nel paragrafo 130, quale indicatore dell'assorbimento a partire dal 2009 ciò è in ampia misura irrilevante. La Corte non ha riscontrato alcun elemento attestante che JASPERS o la Commissione abbiano monitorato l'impatto delle attività di JASPERS sulla capacità amministrativa degli Stati membri. Non sono stati altresì rilevati, in nessuno dei quattro Stati membri esaminati, elementi attestanti procedure ben definite per il monitoraggio e la valutazione dei risultati e dell'impatto globale dell'assistenza di JASPERS.

135. Sono state eseguite due valutazioni di JASPERS, una dalla BEI e l'altra per conto della Commissione. Tali valutazioni non hanno considerato la performance di JASPERS in merito alle assegnazioni specifiche per progetti di minore portata. Inoltre, in tali valutazioni sono state segnalate carenze significative; come constatato nel paragrafo 122, queste ultime erano state affrontate solo in misura limitata.

136. La Corte ha riscontrato che vi era stato solo un follow up limitato sull'impiego effettivo della consulenza di JASPERS. Ha inoltre sottolineato che JASPERS ha eseguito solo raramente un'azione di follow up sull'applicazione delle proprie conclusioni e raccomandazioni durante il processo di approvazione dei grandi progetti. La Corte ha altresì riscontrato che il sistema di monitoraggio di JASPERS non conteneva informazioni sull'attuazione effettiva dei progetti assistiti, compresi i ritardi di attuazione, gli sforamenti dei costi e le problematiche negli appalti. Non sono stati neppure individuati elementi probatori di riscontri forniti dalla Commissione a JASPERS riguardo all'attuazione dei progetti.

137. La Corte è giunta alla conclusione che vi sono carenze nel monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia di JASPERS. I dati relativi alle risorse registrati nei sistemi di JASPERS non erano sufficientemente affidabili per essere utilizzati in un'analisi significativa delle risorse. Gli indicatori di realizzazione sono stati usati con sistematicità, ma non gli indicatori di risultato. Inoltre, vi erano alcune carenze in entrambe le tipologie di indicatori. Le due valutazioni di JASPERS, condotte rispettivamente nel 2010 e nel 2012, consigliavano di portare avanti l'iniziativa e indicavano le carenze da fronteggiare.

138. La Commissione ha iniziato ad applicare costi standard armonizzati, con una conseguente riduzione dei costi totali di JASPERS. Nonostante i costi totali dell'iniziativa per il 2015 siano risultati inferiori a seguito del ricalcolo effettuato, il contributo della Commissione è rimasto invariato. La Corte non ha rilevato elementi attestanti che i costi standard relativi al personale di JASPERS fornito dalla BEI prima dell'armonizzazione corrispondessero ragionevolmente ai costi di fatto sostenuti per gli effettivi. La BEI non ha voluto fornire informazioni sui costi effettivi (realmente sostenuti) di JASPERS e la risposta

---

della Commissione ha soddisfatto solo in parte le domande della Corte sulla plausibilità dei costi standard impiegati fino al 2014 in riferimento agli effettivi in capo alla BEI.

#### **Raccomandazione 5**

- a) La Commissione dovrebbe introdurre un sistema completo per monitorare la misura in cui sono stati conseguiti gli obiettivi JASPERS a lungo e a breve termine, per tutti i servizi da essa forniti.
- b) La Commissione dovrebbe far sì che le future valutazioni di JASPERS siano sufficientemente esaustive e dovrebbe trarre conclusioni in merito al raggiungimento da parte di JASPERS dei propri obiettivi principali.
- c) La Commissione dovrebbe adottare misure per ottimizzare l'efficacia e l'efficienza di JASPERS, in particolare provvedendo affinché il costo effettivo dell'assistenza di JASPERS venga monitorato in modo attendibile per ciascuna assegnazione e confrontato con le realizzazioni e i risultati di JASPERS.
- d) La Commissione dovrebbe fare in modo che i costi di JASPERS siano ragionevoli e che riflettano le spese effettivamente sostenute.

Data-obiettivo di attuazione: entro il primo semestre del 2018.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana IVANOVA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 29 novembre 2017.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

---

**Numero di tutte le assegnazioni JASPERS durante i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, ripartite in base allo stato e al tipo di assegnazione**

Tipo di assegnazione	2007 - 2013							2014 - 2020							Totale generale
	ACCETTATE	IN CORSO	COMPLETATE	SOSPESE	ANNULLATE	RESPINTE	TOTALE PARZIALE	ACCETTATE	IN CORSO	COMPLETATE	SOSPESE	ANNULLATE	RESPINTE	TOTALE PARZIALE	
Grandi progetti	3	33	652	25	172	31	916	23	252	55	12	25	0	367	1283
Progetti di minore entità	0	5	168	7	47	4	231	4	29	27	7	4	0	71	302
Sostegno trasversale	5	17	143	1	54	1	221	9	46	50	10	28	1	144	365
Sviluppo delle capacità	2	1	9	0	2	0	14	8	24	12	0	1	0	45	59
VSP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	0	0	0	28	28
AIQ	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	4	4
<b>Totale generale</b>	<b>10</b>	<b>56</b>	<b>972</b>	<b>33</b>	<b>275</b>	<b>36</b>	<b>1382</b>	<b>44</b>	<b>352</b>	<b>175</b>	<b>29</b>	<b>58</b>	<b>1</b>	<b>659</b>	<b>2041</b>

Accettata: un'assegnazione che è stata ufficialmente accettata da JASPERS, ma per la quale l'attività di consulenza non è ancora stata avviata.

In corso: un'assegnazione con un'attività di consulenza di JASPERS in corso.

Completata: un'assegnazione ultimata per la quale è stata rilasciata una nota di completamento dell'azione da parte di JASPERS.

Sospesa: un'assegnazione sospesa da uno Stato membro o da JASPERS.

Annullata: un'assegnazione annullata da uno Stato membro.

Respinta: una richiesta ufficiale di assegnazione rifiutata da JASPERS.

Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati forniti da JASPERS (al 31 dicembre 2016).

Panoramica delle assegnazioni sottoposte ad audit<sup>1</sup>

N.	Numero di assegnazione	Titolo dell'assegnazione	Periodo di programmazione	Stato membro	Audit in loco
<b>Assegnazioni specifiche per grandi progetti</b>					
1	2011 085 HR WAT WAT	Approvvigionamento idrico e trattamento delle acque reflue a Vukovar	2007-2013	Croazia	1
2	2011 086 HR WAT WAT	Approvvigionamento idrico e trattamento delle acque reflue a Osijek 2014	2007-2013	Croazia	2
3	2013 083 HR ROD ROD	Collegamento stradale con la Dalmazia meridionale	2014-2020	Croazia	3
4	2015 071 HR ROD ROD	Ponte di Peljesac	2014-2020	Croazia	
5	2012 095 HR AMT RAL	Potenziamento della linea ferroviaria e costruzione di un secondo binario nella tratta Dugo Selo – Krizevci	2007-2013	Croazia	4
6	2011 080 HR SWE SLW	Sviluppo della documentazione per la bonifica del sito altamente inquinato da rifiuti "pozzo nero di Sovjak"	2014-2020	Croazia	-
7	2006 086 MT ENV WAT	Gestione delle acque meteoriche	2007-2013	Malta	5
8	2008 188 MT WAT FLP	Malta – Programma nazionale di contrasto alle inondazioni	2007-2013	Malta	
9	2008 192 MT WAT WAT	Trattamento delle acque di scarico nella zona meridionale di Malta	2007-2013	Malta	
10	2010 031 MT MIS R&D	Centro oncologico ospedaliero Mater Dei	2007-2013	Malta	7
11	2011 023 MT ROD ROD	Analisi preliminare degli aspetti fondamentali per la definizione di un'opzione di collegamento tramite galleria stradale tra Malta e Gozo	2014-2020	Malta	-
12	2006 089 MT TRA ROD	Potenziamento della rete stradale TEN-T	2007-2013	Malta	8
13	2009 255 PL RAL RAL	Acquisto di materiale rotabile per PKP Intercity	2007-2013	Polonia	9
14	2009 272 PL KE R&D	Centro per le tecnologie e i materiali avanzati (CEZAMAT)	2007-2013	Polonia	10
15	2009 273 PL KE R&D	CENT III – Centro di scienze chimiche e biologiche dell'Università di Varsavia	2007-2013	Polonia	11
16	2009 168 PL WAT WAT	Trattamento delle acque reflue a Żywiec – fase II	2007-2013	Polonia	12
17	2010 059 PL WAT WAT	Gestione delle risorse idriche e delle acque reflue a Myślenice	2007-2013	Polonia	13
18	2008 027 PL TRA ROD	Superstrada S-69 Bielsko-Biala - Żywiec, odc. Wilkowice/Łodygowice-	2007-2013	Polonia	14
19	2006 001 PL ENV WAT	Diga sul fiume Vistola a Włocławek	2007-2013	Polonia	-
20	2011 115 RO KEW R&D	Progetto "Extreme Light Infrastructure - fisica nucleare"	2007-2013	Romania	15
21	2009 197 RO RAL RAL	Ammodernamento della tratta ferroviaria Coşlariu - Sighişoara	2007-2013	Romania	16
22	2010 155 RO WAT WAT	Estensione e ammodernamento dell'infrastruttura per le acque reflue di Bucarest	2007-2013	Romania	17
23	2009 146 RO ROD ROD	Costruzione di un'autostrada sulla tratta TEN-T 7 Cernavodă-Constanța	2007-2013	Romania	18
24	2010 141 RO RAL RAL	Ristrutturazione dei ponti ferroviari sul Danubio	2007-2013	Romania	19
25	2007 068 RO ENV WAT	Ristrutturazione e ammodernamento degli impianti idrici e fognari nel distretto di Prahova	2007-2013	Romania	20
<b>Assegnazioni specifiche per progetti di minore entità</b>					
1	2013 189 HR KEE RDI	Infrastrutture di ricerca presso il campus dell'Università di Rijeka	2007-2013	Croazia	1
2	2014 101 HR ROD ROD	Completamento della superstrada di accesso a Ploče e costruzione di un collegamento stradale al porto e alla città di Ploče	2007-2013	Croazia	2
3	2007 121 MT TRA POR	Rinnovamento e potenziamento di frangiflutti e altre infrastrutture marittime	2007-2013	Malta	3
<b>Assegnazioni trasversali</b>					
1	2012 008 HR WAT WAT	Sviluppo di orientamenti ACB	2007-2013	Croazia	1
2	2014 073 HR KEE RDI	Sostegno per l'elaborazione del PO Competitività e coesione 2014-2020	2014-2020	Croazia	2
3	2011 031 MT ROD ROD	Sviluppo di un piano direttivo per i trasporti nazionali	2014-2020	Malta	3
4	2008 103 MT HOR MUL	Assistenza nel vaglio delle ACB e degli studi di fattibilità finanziaria	2007-2013	Malta	4
5	2010 067 PL WAT WAT	Screening dell'asse prioritario I – Progetti per le risorse idriche e le acque reflue	2007-2013	Polonia	5
6	2010 077 PL SWE SLW	Strategia di gestione dei fanghi di depurazione per la Polonia	2007-2013	Polonia	6
7	2013 246 RO KEE RDI	Sostegno per l'elaborazione del PO Competitività 2014-2020	2014-2020	Romania	7
8	2011 032 RO WAT WAT	Sostegno per l'elaborazione del portafoglio di progetti per il 2014-2020 nel settore delle risorse idriche	2014-2020	Romania	8
9	2009 094 RO WAT WAT	Gestione delle attività di contrasto alle inondazioni – Strategia nazionale	2007-2013	Romania	9

<sup>1</sup> Delle 25 assegnazioni relative a grandi progetti sottoposte ad audit, ne sono state esaminate in loco 22, con 20 grandi progetti sottostanti. Le altre 3 assegnazioni controllate riguardanti grandi progetti sono state sottoposte a un esame documentale. Sono stati analizzati in loco anche tutti i tre progetti di minore entità, nonché tutte le nove assegnazioni trasversali.

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

### **“L’ASSISTENZA CONGIUNTA AI PROGETTI NELLE REGIONI EUROPEE (JASPERS): È IL MOMENTO DI UN’AZIONE PIÙ MIRATA”**

#### **SINTESI**

I. L’iniziativa JASPERS è stata ufficialmente istituita come partenariato congiunto tra la Commissione (DG REGIO), la BEI e la BERS (compreso il Kreditanstalt für Wiederaufbau per parte del periodo oggetto dell’audit). Dal 2013 la DG MOVE e la DG NEAR conferiscono a JASPERS finanziamenti e mandati supplementari a sostegno della preparazione di progetti nell’ambito del CEF e dell’IPA.

IV. JASPERS è collegata ai periodi di programmazione finanziaria e il suo ruolo primario era aiutare gli Stati membri dell’UE-12 nella preparazione di grandi progetti. A seguito della valutazione intermedia di JASPERS, completata nel 2012, e dell’interesse manifestato dagli Stati membri, si è deciso di estenderne la funzione anche a settori politici e a misure di sviluppo delle capacità.

Nel 2014 e nel 2015 sono stati negoziati nuovi programmi operativi, con un maggiore orientamento strategico. L’assistenza a progetti di minore entità corrispondeva a una necessità concreta espressa dagli Stati membri. Il coinvolgimento di JASPERS in tali casi era giustificato dall’elevata priorità e dalla difficoltà attribuita a un determinato progetto. Considerando che il coinvolgimento di JASPERS in progetti di minore entità rappresentava di fatto un’estensione del suo mandato originale, sono stati verificati il valore aggiunto/la replicabilità di tali assegnazioni rispetto per progetti simili.

V. Quando ha istituito l’analisi indipendente della qualità (AIQ), la Commissione ha valutato i rischi pertinenti. La soluzione applicata è stata ritenuta proporzionata alla luce dello status conferito alla BEI quale istituzione dell’UE. Le relazioni AIQ e le relazioni consultive sono preparate da gruppi diversi all’interno di JASPERS e i documenti finali recano una firma aggiuntiva a livello di direttore. Il comitato direttivo JASPERS adotterà ufficialmente un nuovo manuale di procedura per l’AIQ nel dicembre 2017, che descriverà le modalità di svolgimento della funzione AIQ indipendentemente da qualsiasi funzione di consulenza.

VII. In alcuni casi gli sforzi di JASPERS hanno prodotto progressi concreti nella capacità degli Stati membri di gestire la preparazione dei progetti e questi ultimi sono stati di buona qualità, come ha confermato la loro rapida approvazione da parte della Commissione (nonché nelle relazioni VSP) nel periodo 2014-2020.

VIII. La Corte dei conti europea riceve i bilanci annuali sottoposti a revisione di JASPERS dal 2006. Conformemente alla metodologia convenuta negli accordi di contributo annuali e successivamente in un accordo globale (accordo quadro finanziario e amministrativo – AQFA) sottoscritto tra la Commissione e la BEI che copre tutte le iniziative congiunte, i costi relativi al personale di JASPERS sono calcolati sulla base di un prezzo standard che la Commissione ha accettato di pagare per i servizi forniti dalla BEI.

Nel complesso, i tassi AQFA hanno contribuito a una maggior armonizzazione e alla semplificazione delle condizioni contrattuali per specifiche iniziative di assistenza tecnica tra la Commissione e la BEI.

La Commissione ritiene che l’accordo AQFA ottemperi al regolamento finanziario. L’articolo 124 del regolamento finanziario autorizza l’utilizzo di tassi fissi e somme forfettarie ed è applicabile all’accordo AQFA.



IX.

(a) La Commissione accetta la raccomandazione.

(b) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

(c) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione poiché l'assistenza JASPERS dovrebbe continuare a essere fornita anche per progetti che siano stati approvati a livello nazionale e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

(d) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

(e) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

La Commissione ricorda al tempo stesso che i "costi" di JASPERS sono determinati tramite l'accordo AQFA.

### **INTRODUZIONE**

7. Le priorità originarie per il 2007-2013 erano state effettivamente fissate nel protocollo d'intesa del 2006. Tuttavia, le priorità sono cambiate nel tempo per rispecchiare le esperienze e le decisioni strategiche del comitato direttivo. Di questi obiettivi si è tenuto conto nelle specifiche convenzioni di sovvenzione annuali tra la Commissione e la BEI. Le priorità per il 2014-2020 sono definite nell'accordo quadro di partenariato.

È stato possibile fornire sostegno ai progetti di minore entità negli Stati membri più piccoli che avevano pochi grandi progetti, come è stato spiegato nel documento di riflessione del 2005 e in tutti i documenti strategici e giuridici successivi.

### **OSSERVAZIONI**

23. La direzione strategica di JASPERS è cambiata nel tempo per adattarsi ai cambiamenti intervenuti nel suo ambiente. JASPERS ha iniziato a operare alla fine del 2006 (tre assegnazioni completate quell'anno) e di conseguenza nel primo semestre del 2007 era troppo presto per valutarne i risultati. Dall'autunno del 2008 in poi, la crescente crisi economica e finanziaria ha portato all'adozione di determinate decisioni che avrebbero inciso sulle attività dell'iniziativa. JASPERS ha saputo adeguarsi con flessibilità e pragmatismo ai mutamenti delle circostanze.

Per JASPERS la sfida maggiore era garantire che gli Stati membri preparassero un numero sufficiente di grandi progetti di qualità che potessero essere approvati e attuati. Per questo motivo, altri aspetti interessanti delle attività di JASPERS sono stati tenuti in sospeso e avviati in una fase successiva, quando gli Stati membri hanno migliorato le loro capacità tecniche di elaborare grandi progetti ed è stato attribuito maggior rilievo alla questione di come garantire la stabilità nonché effetti di ricaduta.

JASPERS ha iniziato a migliorare la capacità tecnica negli Stati membri fin dall'inizio, tramite l'impatto dell'apprendimento attraverso la pratica, e le autorità nazionali collaboravano con l'iniziativa man mano che le assegnazioni progredivano.

24. La Commissione e la BEI desiderano rilevare che i piani d'azione sono una valutazione delle esigenze de facto in cui gli Stati membri hanno l'opportunità di dichiarare le loro esigenze di assistenza tecnica.

Le date per la presentazione di domande relative a grandi progetti sono incluse nei programmi operativi 2014-2020 sulla base delle proposte degli Stati membri. È prerogativa e responsabilità degli Stati membri proporre grandi progetti e verificare lo stato di preparazione di ciascun progetto.

La valutazione delle esigenze per il periodo 2014-2020 si basava sulle informazioni fornite dagli Stati membri, che sono valide in termini di numero di progetti, ma ambiziose per quanto riguarda la relativa tempistica di presentazione.

25. L'assorbimento dei fondi UE non è un obiettivo in sé. Se si sviluppano progetti tempestivi e di alta qualità, è più probabile ottenere un elevato tasso di assorbimento dei fondi. Gli obiettivi fissati dalla Commissione per JASPERS erano chiari benché talvolta ambiziosi. A livello giuridico, i requisiti di qualità per i grandi progetti sono stati definiti per la prima volta nella politica di coesione dal regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione. Inoltre, sempre per la prima volta, i requisiti di base per l'analisi costi-benefici (ACB) sono stati inclusi nel regolamento di esecuzione (UE) n. 207/2015 e, insieme alla guida all'analisi costi-benefici del 2014, costituiscono orientamenti globali e dettagliati sulla qualità degli investimenti pubblici.

26. L'assistenza di JASPERS prevedeva l'apprendimento attraverso la pratica e di conseguenza lo sviluppo di capacità nelle amministrazioni nazionali. Questa è una delle ragioni per cui buona parte del personale JASPERS è stata collocata fin dall'inizio presso gli uffici regionali, affinché potesse essere vicina ai beneficiari. Per essere efficace, il miglioramento della capacità tecnica non deve essere considerato come un'attività separata.

La capacità tecnica è un bene immateriale che può essere osservato indirettamente, ad esempio tramite una migliore elaborazione dei progetti nel tempo, obiettivo che è stato chiaramente raggiunto, come dimostra per esempio la ridotta percentuale di progetti interrotti.

27. Nella pratica, la velocità di miglioramento della capacità degli Stati membri di elaborare progetti di alta qualità e attuarli è estremamente variabile. Al tempo stesso, le autorità pubbliche dei paesi beneficiari hanno sviluppato la loro capacità nazionale di utilizzare efficacemente i fondi UE e pertanto presentano molte meno richieste di assistenza nell'ambito di JASPERS. In pratica, JASPERS è limitato nel tempo dalla durata del periodo di programmazione. Spetta alla Commissione e alla BEI decidere se estendere JASPERS a un nuovo periodo di programmazione, sulla base della loro valutazione delle esigenze di sostegno continuo e della richiesta avanzata dagli Stati membri.

28. Il ruolo della Commissione e della BEI è chiaramente definito negli accordi di contributo annuali per il periodo 2007-2013 nonché nell'accordo quadro di partenariato e nelle specifiche convenzioni di sovvenzione annuali per il periodo 2014-2020. Gli Stati membri sono i clienti della consulenza di JASPERS. Partecipano inoltre alla riunione annuale delle parti interessate di JASPERS.

Nel periodo 2014-2020, per quanto riguarda la consulenza e l'analisi indipendente della qualità, i clienti di JASPERS sono gli Stati membri, mentre per la VSP il cliente è la Commissione. Questo punto è chiaro a tutte le parti interessate.

29. Cfr. la risposta della Commissione e della BEI al paragrafo 28. Gli accordi formali tra i servizi della Commissione e la BEI indicati nella risposta al paragrafo citato sono sottoscritti a cadenza annuale.

Gli accordi operativi fissano anche i principi che disciplinano l'interazione JASPERS-beneficiario. Esistono schede di progetto che specificano chiaramente quali servizi fornirà JASPERS per ogni assegnazione.

Il monitoraggio dei risultati nel caso di progetti di minore entità è una questione distinta dagli accordi operativi e dalla metodologia utilizzata. In assenza di una domanda di finanziamento e di un

processo di approvazione a livello della Commissione, è più difficile monitorare con precisione i progressi compiuti riguardo ai progetti di minore entità e lo svolgimento di tali controlli deve avvenire in maniera meno formale.

Nell'ambito della politica di coesione, l'approvazione di progetti di minore entità è chiaramente di competenza degli Stati membri.

30. Gli accordi operativi sono stati volutamente concepiti per essere comuni a tutti gli Stati membri e la coerenza e la velocità sono state considerazioni fondamentali. Sono state negoziate alcune lievi modifiche nei casi di forti obiezioni da parte degli Stati membri, ma l'intenzione era quella di attenersi il più possibile a una procedura operativa standard. Quanto più il documento è lungo e dettagliato, maggiore è la possibilità che sorgano dissensi e siano avanzate richieste di accordi speciali.

Gli accordi operativi non sono un requisito giuridico, ma uno strumento volto a facilitare il dialogo con gli Stati membri, in particolare in un contesto in cui le controparti cambiano continuamente. Il loro obiettivo principale è definire i diritti e gli obblighi di entrambe le parti.

Potrebbero essere state sviluppate pratiche differenti, ma tutte in ottemperanza all'accordo operativo e al mandato di JASPERS al fine di adeguarsi allo specifico contesto nazionale. Come già indicato, l'iniziativa di coinvolgere JASPERS resta di competenza degli Stati membri (e JASPERS potrebbe decidere di accettare l'assegnazione o meno in seguito alla consultazione con la DG REGIO).

31. Non vi era alcun motivo per cui JASPERS avrebbe dovuto formalizzare accordi su questioni operative con la Commissione nel 2007-2013, poiché in quel periodo lavorava essenzialmente per gli Stati membri, ma per il 2014-2020 le parti formalizzeranno gli aspetti delle VSP nel primo trimestre del 2018.

Nel 2006 JASPERS aveva elaborato un modello di relazione per riepilogare le attività svolte, anche se può avere coniato l'espressione "nota di completamento dell'azione" solo più tardi. La nota di completamento dell'azione è chiaramente basata sul modulo di domanda per grandi progetti, come dimostrerà un confronto tra i due documenti.

Nelle fasi iniziali si è registrata una certa resistenza da parte di alcuni Stati membri a presentare alla Commissione la relazione sul completamento. JASPERS li ha incoraggiati a farlo affinché la Commissione fosse a conoscenza della consulenza offerta dall'iniziativa e il suo contributo la aiutasse a giungere a una conclusione meglio informata. Alla fine tutti gli Stati membri hanno convenuto che questa dovrebbe essere la prassi abituale, conclusione che, a parere della Commissione, è derivata da un rapporto di fiducia instaurato tra JASPERS e le autorità nazionali in seguito all'esperienza maturata con l'assistenza di JASPERS.

La nota di completamento dell'azione è uno strumento volto a chiudere formalmente l'assegnazione con il beneficiario. JASPERS ne adegua di volta in volta il formato in base all'esperienza, al fine di potenziarne al massimo l'utilità.

32. La Commissione e la BEI sono parti interessate e partner di JASPERS, ma nella nota di completamento dell'azione non sono suoi clienti.

33. La consulenza di JASPERS è fornita indipendentemente dai prestiti BEI (il documento di riflessione del 2005 stabilisce che non vi è alcun obbligo per la BEI o la BERS di concedere prestiti agli Stati membri né l'obbligo per gli Stati membri di contrarre prestiti con la BEI o la BERS).

Inoltre la BEI, la BERS e altri potenziali prestatori possono essere ritenuti beneficiari indiretti dei risultati di JASPERS.

34. La maggior parte del lavoro di elaborazione dei progetti è svolta dagli Stati membri mediante il ricorso a consulenti, ad esempio la preparazione di documenti di base dei progetti, quali lo studio di

fattibilità o la valutazione di impatto ambientale. Il ruolo di JASPERS è orientare la produzione di tali documenti o formulare osservazioni al riguardo. JASPERS non svolge questa attività in competizione con consulenti esterni. JASPERS e i consulenti hanno ruoli distinti ma complementari.

Delle circa 830 assegnazioni per grandi progetti completate da JASPERS entro il 2015, meno dell'1% ha richiesto il ricorso a consulenti che hanno contribuito direttamente con parti dei documenti finali del progetto.

36. L'utilizzo di consulenti supplementari riguardava casi specifici e limitati in cui non era stato possibile utilizzare la nota di completamento dell'azione di JASPERS per il processo decisionale e gli ordinatori avevano ritenuto necessario ricevere un parere secondario sul progetto (questa situazione si è verificata solo nel periodo di programmazione 2007-2013).

Nel periodo 2014-2020 la Commissione ha deciso di utilizzare JASPERS esclusivamente ai fini della valutazione di tutti i grandi progetti (fuorché per i progetti scaglionati di cui all'articolo 103 del regolamento RDC), anche grazie alla creazione della sottounità AIQ di JASPERS che effettua controlli di qualità aggiuntivi.

37. Gli Stati membri definiscono le proprie priorità sulla base di politiche (ad esempio, le reti transeuropee), atti legislativi (ad esempio la legislazione ambientale, come la direttiva sulle acque reflue) o priorità (ad esempio la quota massima di finanziamento di determinati settori) e le attuano tramite regole e procedure concordate. JASPERS risponde alle esigenze di assistenza tecnica nel quadro politico dato.

38. L'introduzione di piani d'azione continuativi non ha comportato una modifica delle strategie.

Il concetto di piani d'azione continuativi è stato introdotto per rispondere a richieste degli Stati membri che tendono a pervenire in maniera non coordinata, specialmente alla fine del periodo di programmazione 2007-2013. I piani d'azione di JASPERS sono il frutto di discussioni approfondite con lo Stato membro prima dell'accettazione delle assegnazioni e, di conseguenza, al momento della presentazione ufficiale delle richieste, il livello di accettazione si aggira intorno al 98%.

I piani d'azione sono comunicati alla Commissione.

39. Un'assegnazione può essere annullata per una serie di motivi: JASPERS potrebbe avere ritenuto scarsa la portata degli investimenti dei progetti causandone pertanto l'abbandono, i progetti potrebbero essere stati ridimensionati ed essere divenuti progetti di minore entità, variazioni nei tassi di cambio potrebbero avere trasformato grandi progetti in progetti di minore entità oppure gli Stati membri potrebbero aver ritirato i progetti per ragioni interne.

I casi di annullamento delle assegnazioni non dovrebbero essere considerati solo in maniera negativa. In alcuni casi, infatti, gli abbandoni possono rappresentare il valore aggiunto di JASPERS nel ridimensionare gli investimenti o nel ritirare quei progetti che potrebbero non consentire di utilizzare al meglio risorse pubbliche scarse.

41. L'attività di scaglionamento è per sua stessa natura limitata nel tempo ed è collegata al ciclo del periodo di programmazione.

42. Era previsto fin dall'inizio che JASPERS fornisse assistenza per assegnazioni trasversali, come dimostrano i piani d'azione per il 2007. La percentuale delle assegnazioni trasversali è rimasta stabile nel corso degli anni.

43. Tutti i partner di JASPERS hanno attribuito la massima importanza ai risultati della valutazione intermedia dell'iniziativa e vi sono poche valutazioni che hanno una percentuale di follow-up analoga nelle loro raccomandazioni.

Lo studio AECOM<sup>1</sup> ha formulato una valutazione generalmente positiva sull'impatto di JASPERS.

44. La Commissione (DG REGIO) ha illustrato i motivi per cui ha deciso di utilizzare JASPERS come organismo di valutazione nella lettera che il direttore generale della DG REGIO ha inviato a tutti gli Stati membri (con grandi progetti) nel marzo 2014.

La funzione AIQ è stata definita nell'RDC in base all'esperienza maturata dagli Stati membri con JASPERS e pertanto è stato ritenuto superfluo valutare JASPERS conformemente ai criteri fissati nel regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione sulla base delle competenze e delle caratteristiche di JASPERS.

Risposta comune ai paragrafi 45, 46 e 47:

Le AIQ sono svolte anche per progetti che non prevedono il coinvolgimento dei servizi di consulenza di JASPERS.

La bozza del manuale di procedura per l'AIQ redatta all'inizio del 2014 non è mai stata approvata e attualmente non è valida. La separazione funzionale della sottounità AIQ dalla sottounità di consulenza di JASPERS è reale, poiché i gruppi sono situati in luoghi differenti e fanno capo a superiori gerarchici diversi. Per quanto riguarda l'uso efficiente delle risorse, gli esperti di JASPERS che non hanno lavorato in qualità di consulenti su un grande progetto possono potenzialmente lavorare sulle valutazioni per la sottounità AIQ. JASPERS ha sviluppato un approccio alla gestione della qualità che è codificato in un manuale della qualità, oltre ad avere elaborato schemi dei procedimenti e attuato una netta divisione dei ruoli tra le attività di consulenza e valutazione. Il manuale della qualità è stato sviluppato nel quadro di un approccio alla gestione della qualità approvato dal comitato direttivo e sarà convalidato esternamente dalla Fondazione europea per la gestione della qualità.

Un nuovo manuale della qualità di JASPERS sarà adottato dal comitato direttivo nel dicembre 2017. Al servizio di audit interno sono state fornite bozze degli schemi dei procedimenti per l'AIQ e delle attività di valutazione successiva alla presentazione che costituiscono la base delle rispettive procedure in questo nuovo manuale della qualità.

47. La DG REGIO ha accettato le raccomandazioni del servizio di audit interno e ha predisposto un piano d'azione per attuarle.

48. Le relazioni AIQ e le relazioni consultive sono preparate da gruppi diversi all'interno di JASPERS e i documenti finali recano una firma aggiuntiva a livello di direttore. Nel settore sia pubblico che privato è prassi comune che le unità operative e le unità di controllo della qualità e di audit rispondano allo stesso capo dell'organizzazione (ad esempio l'assetto concordato in alcuni Stati membri riguardo alle autorità di certificazione e di gestione facenti capo allo stesso ministro). Non vi sono motivi che facciano ritenere che l'esistenza di un solo responsabile mini l'indipendenza della funzione di audit o di controllo della qualità.

---

<sup>1</sup> JASPERS Evaluation report (relazione di valutazione JASPERS), dicembre

2012 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/jaspers\\_evaluation/final\\_report\\_131212.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/jaspers_evaluation/final_report_131212.pdf))

Finora non sono stati riscontrati elementi attestanti la compromissione dell'indipendenza nei pareri formulati dalla sottounità AIQ. La Commissione e la BEI rifletteranno tuttavia sulle misure aggiuntive da adottare per aumentare la percezione di rischio per l'indipendenza.

49. L'AIQ è stata istituita dal Consiglio e dal Parlamento europeo in qualità di legislatori con l'obiettivo esplicito di fornire un'alternativa alla valutazione di grandi progetti da parte della Commissione. Un nuovo manuale della qualità di JASPERS sarà adottato dal comitato direttivo nel dicembre 2017.

50. La Commissione si attiene alle disposizioni giuridiche del regolamento RDC che disciplinano la funzione AIQ. I legislatori non hanno definito il concetto di "debolezza significativa". Al fine di applicare tale concetto in maniera uniforme, nelle procedure interne approvate dalla sua amministrazione la DG REGIO ha definito quattro casi principali in cui possono essere dichiarate debolezze significative e proposte decisioni negative della Commissione.

51. La decisione di utilizzare l'AIQ spetta agli Stati membri. Accordi operativi sull'analisi indipendente della qualità sono ora (ottobre 2017) stati sottoscritti con quattordici Stati membri, tra cui Romania, Repubblica ceca e Italia. La sottoscrizione degli accordi operativi è un requisito al quale JASPERS deve ottemperare prima di avviare un'AIQ per un progetto.

52. Le previsioni di JASPERS si basavano sulle informazioni fornite dagli Stati membri in merito alle date previste per la presentazione di domande relative a grandi progetti di cui ai programmi operativi (OP).

La Commissione ritiene che il numero di grandi progetti non sia ottimistico, ma che la relativa tempistica di presentazione fosse effettivamente troppo ottimistica. Nel settembre 2017 la DG REGIO ha pubblicato i dati sui grandi progetti sulla piattaforma Open Data (dati aperti) al fine di sensibilizzare gli Stati membri sulla qualità delle informazioni riguardanti i grandi progetti.

L'utilizzo della funzione AIQ è ostacolato da una serie di norme sulla certificazione delle spese, questione che sarà affrontata nell'ambito della modifica del regolamento RDC attualmente in fase di discussione con il Consiglio e il Parlamento europeo. Si dovrebbe così incrementare l'interesse degli Stati membri nei confronti dell'utilizzo dell'AIQ.

Il compito della sottounità AIQ di JASPERS è redigere non solo relazioni AIQ, ma anche relazioni VSP.

53. Il processo VSP era volto a garantire l'utilizzo di una metodologia di valutazione quanto più simile possibile all'AIQ nella domanda presentata direttamente alla Commissione, sotto la guida della sottounità AIQ di Bruxelles. In tal modo si assicuravano pari condizioni per la valutazione delle domande.

Gli accordi operativi per la valutazione successiva alla presentazione, scadenze da rispettare comprese, sono stati descritti nel documento sulle procedure relative ai grandi progetti fornito alla direzione della DG REGIO il 22 giugno 2015.

Ciononostante, la Commissione e la BEI formalizzeranno elementi chiave della cooperazione con JASPERS sulla VSP conformemente a quanto richiesto dalla Corte dei conti europea.

58. In genere i progetti sono preparati da consulenti assunti dalle autorità di gestione. JASPERS non si sostituisce a loro, ma fornisce consulenza metodologica e aiuta le autorità di gestione nella loro supervisione.

59. JASPERS esamina da sé la documentazione fornita dal beneficiario oppure ricorre a consulenti esterni. Di conseguenza, la tempistica dei servizi di consulenza di JASPERS in molti casi dipende dalla capacità amministrativa di beneficiari e consulenti locali.

60. La durata delle assegnazioni in cui il coinvolgimento avviene in una fase successiva non è determinata: è breve se i documenti del progetto sono della qualità necessaria, ma è considerevolmente lunga in caso contrario, poiché alcuni aspetti potrebbero dover essere messi in discussione fin dall'inizio (ad esempio l'analisi delle opzioni). Per quanto riguarda il tempo di approvazione, la differenza non dovrebbe essere molta poiché, seguendo il sostegno di JASPERS, i progetti sono presentati con standard di qualità simili.

Un'altra caratteristica dell'assistenza di JASPERS era l'attenzione dedicata a progetti complessi in cui gli Stati membri avevano difficoltà a preparare la documentazione adeguata, ma JASPERS non è riuscita a ovviare agevolmente alla complessità dei progetti e resta da affrontare qualche rischio residuo.

63. In molti casi i motivi dell'interruzione erano già indicati nella relazione sulla nota di completamento dell'azione.

Un settore in cui per JASPERS è stato molto difficile eliminare le carenze nella documentazione è quello della documentazione/delle procedure riguardanti la valutazione di impatto ambientale, in particolare per il settore stradale.

64. La situazione è notevolmente migliorata nel periodo 2014-2020, in cui, finora, il tempo medio di approvazione dei progetti ricevuti nel 2017 è sceso a 84 giorni di calendario. A questo risultato hanno contribuito numerosi molti fattori, tra cui il riorientamento strategico di JASPERS, un quadro giuridico migliore e la riorganizzazione del sistema di valutazione della Commissione.

68. L'assistenza di JASPERS ha avuto un impatto sul costo previsto di circa due terzi dei grandi progetti sottoposti ad audit dalla Corte dei conti europea (la Commissione stima che tali risparmi siano pari a 175 milioni di EUR). In questo campione rientra il 3% del numero di assegnazioni svolte da JASPERS.

69. JASPERS deve spesso fare i conti con tempistiche irrealisticamente brevi per l'attuazione dei progetti e vi sono pochissime possibilità di accelerare i tempi di attuazione dei progetti.

72. Nell'ambito della politica di coesione, l'approvazione di progetti di minore entità è chiaramente di competenza degli Stati membri.

75. Nel periodo 2007-2013, dopo l'inizio della crisi economica e finanziaria nel 2008, la Commissione ha deciso di permettere agli Stati membri di certificare le spese e di chiederne il rimborso senza presentare domande relative a grandi progetti, spezzando in tal modo il legame tra i processi di approvazione e certificazione.

76. I ritardi possono verificarsi per motivi del tutto slegati dal contributo di JASPERS, ad esempio spesso sono dovuti a problemi negli appalti.

77. Nel periodo 2014-2020 le norme relative alla certificazione dei grandi progetti consentiranno a JASPERS di incidere sul ritmo di assorbimento, poiché le spese dei progetti possono essere certificate solo dopo la presentazione delle domande relative a grandi progetti alla Commissione.

79. Vi sono chiari esempi di miglioramenti delle capacità amministrative degli Stati membri e delle loro istituzioni, ad esempio per quanto riguarda le strade nazionali in Polonia, in cui l'ente nazionale per le strade è perfettamente in grado di preparare progetti maturi e di buona qualità.

Investire nella capacità amministrativa è un processo a lungo termine che richiede investimenti a livello di strutture, risorse umane, sistemi e strumenti e in cui la governance di un paese è un importante fattore contestuale.

JASPERS è un fattore che contribuisce in maniera importante a sostenere gli Stati membri nel miglioramento della loro capacità amministrativa di gestire (grandi) progetti, ma non è l'unico determinante in tale processo.

80. Il supporto fornito da JASPERS era innanzitutto orientato alla domanda sulla base delle esigenze dei singoli Stati membri, in virtù delle quali si sviluppavano azioni di rafforzamento della capacità amministrativa. Inoltre, JASPERS non era l'unica fonte di supporto, ma si incoraggiavano altresì gli Stati membri a utilizzare proattivamente l'assistenza tecnica integrata nei loro programmi e mirata, ad esempio, alla formazione del loro personale e all'assunzione di esperti esterni.

81. Il rafforzamento della capacità era attuato fin dall'inizio delle attività di JASPERS tramite l'apprendimento attraverso la pratica e documenti orizzontali. La messa in rete e la condivisione delle conoscenze avvenivano già tramite la riunione delle parti interessate, per esempio.

84. JASPERS è solo uno dei fattori determinanti in questo processo e non dovrebbe essere l'unico a rispondere della mancanza di un impatto strategico (diretto). Possono svolgere un ruolo importante molti altri fattori, buona parte dei quali a livello di Stati membri.

85. La strategia di assistenza tecnica è innanzitutto il documento in cui si determinano le dotazioni di bilancio per le singole azioni (tenendo conto delle sinergie e della necessità di evitare sovrapposizioni). Non è il documento che dovrebbe anche descrivere tutti i meccanismi di coordinamento (formali e informali) istituiti tra iniziative differenti.

Benché non vi sia alcun riferimento a un eventuale coordinamento tra le apposite attività di sviluppo delle capacità svolte direttamente dalla Commissione e quelle condotte da JASPERS, il coordinamento avveniva regolarmente e il rischio di sovrapposizioni è scongiurato.

87. Durante il periodo di programmazione 2007-2013 JASPERS ha fornito supporto a circa 500 grandi progetti approvati. Si stima che per il periodo di programmazione 2014-2020 il numero di grandi progetti che sono stati sostenuti e/o esaminati da JASPERS sarà superiore a 600; a ciò occorre aggiungere il concordato aumento del sostegno a favore di progetti di minore entità e del rafforzamento delle capacità nonché il coinvolgimento di JASPERS in una fase iniziale dei progetti ove possibile. Questa stima è stata utilizzata come base per l'aumento dell'organico e le assunzioni sono state effettuate in maniera graduale affinché il numero di effettivi corrispondesse al carico di lavoro. Se si rapportano i periodi 2007-2009 e 2014-2016 agli equivalenti a tempo pieno (ETP) assegnati al mandato JASPERS-UE, il numero medio di tutte le assegnazioni in corso e completate per ogni effettivo resta praticamente invariato.

88. Le date per la presentazione di domande relative a grandi progetti sono incluse nei programmi operativi 2014-2020 sulla base di proposte degli Stati membri.

È prerogativa e responsabilità degli Stati membri proporre grandi progetti e verificare lo stato di preparazione di ciascun progetto.

89. A ottobre 2017, nei programmi operativi 2014-2020 figuravano 624 grandi progetti.

90. Poiché JASPERS dovrebbe essere coinvolta il prima possibile nella preparazione dei progetti al fine di potenziarne al massimo il valore aggiunto, le informazioni sulle date per la presentazione delle domande sono irrilevanti ai fini della stima di un'adeguata dotazione di personale JASPERS. Attualmente JASPERS lavora su oltre 350 grandi progetti previsti che saranno presentati negli anni a venire.

Il rapporto tra tutte le assegnazioni completate (legate alla consulenza, alle AIQ, alle VSP e trasversali) tra il 2014 e il 2016 e gli equivalenti a tempo pieno è simile a quello registrato nel periodo di programmazione precedente (2007-2009) e al novembre 2017 è aumentato.



92. Le autorità nazionali dovrebbero impegnarsi maggiormente nel monitorare l'impatto di JASPERS su progetti e istituzioni in relazione alla capacità amministrativa. La Commissione includerà questo aspetto nella valutazione intermedia dell'iniziativa.

93. Il tempo impiegato dalla Commissione per approvare i progetti costituisce una misura approssimativa della qualità del progetto, poiché si presume che progetti preparati e presentati in maniera migliore siano approvati più rapidamente.

I risultati dei progetti riguardanti le AIQ e le VSP sono monitorati e da settembre 2016 sono visibili al pubblico sul sito web di JASPERS consultando la relazione statistica e il rispettivo pannello. Tali informazioni sono aggiornate a cadenza trimestrale.

96. È stato dato seguito a tutte le pertinenti raccomandazioni contenute nelle valutazioni, entro i limiti del contesto amministrativo e giuridico.

La Commissione avvierà una valutazione intermedia di JASPERS nel primo trimestre del 2018 e includerà un riesame globale dei risultati e delle prospettive di JASPERS per il periodo successivo al 2020.

98. Le autorità nazionali dovrebbero impegnarsi maggiormente nella valutazione dell'impatto di JASPERS poiché la Commissione ha sempre incoraggiato e promosso una cultura generale della valutazione nell'ambito della politica di coesione.

101. Esistevano vari altri canali di comunicazione per ricevere riscontri su JASPERS da parte dei responsabili geografici; in particolare, il gruppo dei responsabili geografici dei grandi progetti opera dal 2008 e le questioni collegate a JASPERS sono state frequentemente discusse e in seguito comunicate a JASPERS in occasione della riunione del comitato direttivo di JASPERS o di altre riunioni.

104. La Commissione non aveva imposto a JASPERS l'obbligo di svolgere un'azione di follow-up sull'utilizzo della propria consulenza nell'attuazione dei grandi progetti e dei progetti di minore entità da essa assistiti e il suo mandato non prevede il monitoraggio dell'attuazione effettiva dei progetti assistiti.

Il monitoraggio dell'attuazione e della chiusura dei programmi operativi è una prerogativa dei servizi della Commissione. JASPERS era informata in merito a problemi di attuazione qualora lo si ritenesse necessario, specialmente tramite le richieste di assistenza degli Stati membri ai fini dello scaglionamento dei progetti fra un periodo di programmazione e l'altro.

105. L'osservazione contenuta in questo paragrafo della relazione significava che JASPERS ha impedito di portare avanti investimenti di scarsa portata, il cui valore può essere stabilito in termini di costi di opportunità (o risparmi).

108. Il fatto che le assegnazioni siano state annullate può essere una dimostrazione del valore aggiunto che JASPERS è in grado di apportare nel monitoraggio di progetti preparati in maniera inadeguata, di cui non era possibile migliorare la qualità.

109. Esiste un sistema separato, diverso da quello citato dalla Corte dei conti europea, per registrare il tempo impiegato per differenti mandati a fini di fatturazione, che è utilizzato all'interno della BEI. Nell'ambito di tale sistema i tassi di completamento sono controllati al termine di ogni mese.

Alla fine del 2016 il personale JASPERS ha iniziato a registrare in questo sistema non solo il tempo assegnato a ogni mandato, ma anche le specifiche assegnazioni.

Questa è la base per l'audit esterno della spesa di JASPERS il cui mandato di audit è verificare che sia stata dichiarata solo la spesa ammissibile. Questo è il sistema utilizzato per dichiarare la spesa alla Commissione. Gli auditor non hanno segnalato alcuna carenza correlata.

I rapporti contrattuali tra la Commissione e la BEI si basano su una convenzione di sovvenzione e i costi ammissibili per il personale si basano sul numero e sul tipo di esperti impiegati, il cui costo è determinato dai tassi AQFA concordati nel 2014.

110. La Commissione e la BEI rilevano che il documento citato dalla Corte dei conti europea non era una valutazione dell'efficienza di JASPERS, bensì una valutazione del "ruolo della BEI nell'ambito dell'iniziativa JASPERS". Il campione di assegnazione contenuto nella relazione è stato in ampia misura ricavato dalla primissima fase delle attività di JASPERS ed è scarsamente pertinente per l'iniziativa nel periodo 2014-2020. Tuttavia, la conclusione generale della relazione era che JASPERS ha avuto un impatto positivo e che la BEI dovrebbe continuare a fornire il proprio sostegno.

Per quanto riguarda l'efficienza, nella relazione si legge che "... i casi in cui JASPERS è riuscita a influenzare la forma dei progetti sottostanti hanno determinato benefici economici che probabilmente supereranno di gran lunga il costo dell'iniziativa stessa".

112. Il comitato direttivo monitora l'efficienza di JASPERS in termini di assegnazioni completate e approvazione di progetti sostenuti da JASPERS.

La natura delle assegnazioni è cambiata man mano che il portafoglio di servizi di JASPERS si espandeva, ad esempio l'iniziativa ha fornito consulenza su una serie di condizionalità ex ante (quali piani direttori per i trasporti in sette Stati membri) in cui il carico di lavoro di JASPERS era considerevolmente maggiore rispetto alla valutazione di un singolo progetto di impianto di trattamento delle acque reflue.

113. La spesa di JASPERS è stata sostanzialmente inferiore ai potenziali importi che si sarebbero potuti spendere per molti anni. Attualmente esistono scadenze per la presentazione di relazioni di valutazione che nell'ultimo periodo di programmazione non erano presenti e, pertanto, occorre affrontare la questione della fornitura anticipata di capacità per soddisfare le future esigenze in termini di domanda.

Le conclusioni dello studio AECOM riguardo ai costi di JASPERS sono state le seguenti:

"L'organico JASPERS è composto da personale altamente qualificato [...]. Sulla base di un confronto con altri organismi e agenzie, i costi di JASPERS sembrano ragionevoli, se si considerano la natura delle sue mansioni e il personale necessario per svolgerle."

114. I contributi della BEI all'iniziativa erano contributi in natura sotto forma di personale distaccato presso JASPERS prevalentemente con un incarico direttivo o di alto livello. Ai fini delle convenzioni di sovvenzione, a tali contributi in natura erano stati attribuiti valori monetari. Non vi sono state transazioni in contanti che corrispondessero a tali contributi in natura. I pagamenti effettuati dalla Commissione erano stati eseguiti per il personale di cui aveva deciso di sostenere il costo. Il contributo della BEI al costo stimato del personale era irrilevante ai fini di tale importo.

115. Nell'ambito dell'accordo AQFA, la Commissione e la BEI hanno concordato di definire costi unitari standard per il personale e costi di missione per i servizi forniti dalla BEI alla Commissione. JASPERS ha iniziato a utilizzare questo sistema di cofinanziamento basato sui costi unitari concordati al posto del sistema di finanziamento parallelo usato fino al 2013. Il nuovo metodo e quello precedente si basano su principi contabili differenti. I tassi per il personale sono calcolati in maniera diversa, ma di conseguenza i tassi di aiuto sono stati adeguati a loro volta per consentire a entrambe le parti di contribuire con importi pressoché invariati rispetto a prima. Nell'ambito del nuovo sistema sono stati modificati anche i tassi fittizi per la stima dei costi tenendo conto di un accordo globale (AQFA) sottoscritto tra la Commissione e la BEI che copre tutte le iniziative congiunte.

116. La Corte dei conti europea riceve i bilanci annuali sottoposti a revisione di JASPERS dal 2006. Conformemente alla metodologia convenuta negli accordi di contributo e nell'AQFA, in tali bilanci i costi relativi al personale di JASPERS rappresentano un prezzo standard che la Commissione ha accettato di pagare nell'ambito dell'AQFA per i servizi forniti dalla BEI.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

118. Erano stati fissati obiettivi chiari riguardo sia alle tempistiche (portare i progetti al punto di una decisione positiva per fornire fondi di investimento UE più rapidamente di quanto avverrebbe di norma) sia al miglioramento della qualità.

Gli sviluppi all'interno di JASPERS dovrebbero essere interpretati tenendo presente il loro contesto più ampio. JASPERS ha iniziato a operare alla fine del 2006. Dall'autunno del 2008 in poi, la crescente crisi economica e finanziaria ha portato all'adozione di determinate decisioni che avrebbero inciso sulle attività di JASPERS, tra cui un'espansione del personale JASPERS, modifiche alle norme di certificazione, ecc. JASPERS ha saputo adeguarsi con flessibilità e pragmatismo ai mutamenti delle circostanze.

Le carenze iniziali sono state successivamente affrontate da accordi del comitato direttivo, conformemente alla risposta ricevuta dagli Stati membri e alla corrispondente valutazione della domanda. Di fatto JASPERS era stata inizialmente concepita come un'iniziativa per il periodo di programmazione 2007-2013, ma, alla luce degli sviluppi intercorsi in quegli anni e sulla base di valutazioni delle esigenze, il suo mandato è stato prorogato per il periodo di programmazione 2014-2020.

119. Sono stati definiti accordi operativi formali con gli Stati membri in relazione a grandi progetti e a progetti di minore entità nel cui ambito essi sono il cliente (consulenza e AIQ). Tra JASPERS e la Commissione è in vigore un accordo contrattuale globale. Tutte le assegnazioni JASPERS in un paese – grandi progetti, progetti di minore entità e assegnazioni trasversali o strategiche – sono incluse in piani d'azione annuali o continuativi e sono concordate con il beneficiario.

In rarissime circostanze JASPERS ha fornito supporto per attività di carattere consultivo (azioni pilota che si sarebbero potute replicare, mancanza di capacità di intraprendere il lavoro necessario da parte delle autorità nazionali o all'interno di JASPERS, ecc.).

120. Le priorità si basano sulle priorità della politica di coesione dell'Unione convenute fra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE e ad esse è successivamente attribuito un contenuto operativo nei programmi operativi concordati. JASPERS non definisce priorità autonomamente.

121. Lo scaglionamento costituiva un utilizzo pragmatico a breve termine delle risorse di JASPERS volto a garantire il pieno utilizzo dei fondi UE al termine di un periodo di programmazione e all'inizio di quello successivo. L'attività di scaglionamento è per sua stessa natura limitata nel tempo e favorisce l'assorbimento.

Le assegnazioni JASPERS per l'attuazione dei progetti si aggirano intorno al 2% circa.

122. L'introduzione di piani d'azione continuativi non ha comportato una modifica delle strategie.

### **Raccomandazione 1**

JASPERS è un partenariato tra la Commissione e la BEI; entrambe vi contribuiscono e lo dirigono tramite il comitato direttivo.

(a) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

(b) La Commissione accetta la raccomandazione.

(c) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

(d) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

(e) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

Esistono accordi operativi adeguati ove necessario, ma la Commissione conviene che possa essere necessario un accordo più formale, ad esempio in relazione alla VSP.

123. L'AIQ è stata istituita dal Consiglio e dal Parlamento europeo con l'obiettivo di fornire un'alternativa alla valutazione di grandi progetti da parte della Commissione. L'AIQ è effettuata su richiesta di uno Stato membro e lo Stato membro ne è il destinatario, conformemente a quanto stabilito dalla legislazione.

Nel novembre 2017 è stato preparato un manuale della qualità nel contesto di un approccio globale alla gestione della qualità, approvato dalla Fondazione europea per la gestione della qualità, che affronta espressamente le questioni dell'indipendenza e della coerenza in un'ottica di gestione della qualità. Il comitato direttivo JASPERS adotterà il nuovo manuale della qualità nel dicembre 2017.

124. La decisione di utilizzare l'AIQ spetta agli Stati membri. La sottoscrizione degli accordi operativi è un requisito al quale JASPERS deve ottemperare prima di avviare un'AIQ per un progetto.

## **Raccomandazione 2**

(a) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

Per il periodo in corso saranno attuate azioni volte ad attenuare il rischio di mancanza di imparzialità quando JASPERS esegue un'AIQ per valutare progetti che hanno ricevuto il sostegno consultivo di JASPERS.

Benché in questa fase non possa assumere alcun impegno specifico riguardo alle proposte legislative per il periodo successivo al 2020, la Commissione accetta la raccomandazione nella sostanza e valuterà il futuro della funzione AIQ.

(b) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

La Commissione chiarirà i diritti di accesso all'AIQ di JASPERS nelle condizioni contrattuali fra la Commissione, la BEI e gli Stati membri.

126. L'impatto di JASPERS non poteva avere pari portata e intensità su tutti i progetti, ma variava a seconda della fase del ciclo progettuale in cui JASPERS era stata invitata a fornire il proprio supporto e della qualità del progetto nel momento in cui l'iniziativa era coinvolta. Tuttavia, per i progetti del campione della Corte dei conti europea si è registrato un impatto moderato (45%) o significativo (20%) della consulenza fornita da JASPERS in almeno una dimensione della qualità. I progetti campionati in quattro paesi contengono elementi attestanti considerevoli riduzioni dei costi in seguito al contributo fornito da JASPERS. I progetti ritirati in seguito alla consulenza fornita da JASPERS dovrebbero a loro volta essere considerati come benefici poiché hanno impedito l'uso inefficiente di risorse sostanziali. La Commissione stima che, per 4 dei 20 grandi progetti campione con notevoli risparmi sui costi, i risparmi sui costi totali siano pari a 175 milioni di EUR.

127. Buona parte del tempo impiegato nel ciclo progettuale non è attribuibile a JASPERS, in particolare nella fase di attuazione; questo non era il ruolo conferito a JASPERS dal comitato

direttivo o richiesto dagli Stati membri (1% delle assegnazioni) e dimostra che JASPERS potrebbe svolgere un ruolo importante durante l'attuazione.

129. Anche se si potrebbe fare di più per monitorare l'impatto della sua consulenza sui progetti di minore entità, a tal fine è necessaria la cooperazione degli Stati membri poiché non esiste un processo di approvazione paragonabile a quello esistente per i grandi progetti.

130. Nel periodo 2014-2020 le norme relative alla certificazione dei grandi progetti consentiranno a JASPERS di esercitare un impatto sul ritmo di assorbimento.

### **Raccomandazione 3**

(a) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

Indirizzare l'assistenza di JASPERS a seconda della fase di sviluppo del progetto è già una priorità, ma la fase in cui JASPERS è coinvolta dipende dalla tempistica della richiesta di sostegno dello Stato membro.

La necessità di lavorare quanto più a monte possibile nel ciclo progettuale è evidente e l'impatto di tale approccio è riscontrabile, per esempio, nelle strategie settoriali per i trasporti che JASPERS ha sviluppato per alcuni Stati membri. Tuttavia, questo non è sempre stato reso possibile in altri Stati membri.

La Commissione non accetta la seconda parte della raccomandazione. Le approvazioni nazionali possono pervenire nella fase iniziale del ciclo di sviluppo del progetto e i progetti possono essere modificati anche in seguito alle approvazioni nazionali.

(b) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

132. Il coordinamento delle attività tra la DG REGIO e JASPERS è costante. La Commissione intrattiene regolari scambi informali sulle rispettive attività con il centro di competenza e messa in rete (Networking and Competence Center, NCC) di JASPERS, con il quale collabora qualora emergano rischi di sovrapposizione o esistano possibilità di sinergie. Ne sono un esempio il coinvolgimento di JASPERS nei seminari tematici sugli aiuti di Stato organizzati dalla Commissione nel 2016 a Bruxelles (JASPERS ha distaccato oratori esperti) nonché la partecipazione dell'iniziativa a seminari nazionali sugli aiuti di Stato nel 2015.

133. Nel corso del tempo JASPERS è intervenuta sempre più a monte e ha fornito assistenza tramite strategie e una tempestiva selezione dei progetti (nella misura consentita dalle autorità nazionali). Si prevede che JASPERS continuerà a seguire questa modalità operativa.

### **Raccomandazione 4**

(a) La Commissione accetta la raccomandazione e la considera già attuata.

La nuova strategia di assistenza tecnica adottata nel settembre 2017 dalla Commissione (DG Politica regionale e urbana) integra le azioni di JASPERS nelle nuove attività intraprese dalla Commissione.

(b) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

134. Un più intenso monitoraggio delle attività di JASPERS migliorerebbe considerevolmente l'efficace funzionamento dell'iniziativa, in particolare per quanto riguarda la sua efficienza ed efficacia.

Nel periodo 2014-2020 le norme relative alla certificazione dei grandi progetti consentiranno a JASPERS di esercitare un impatto sul ritmo di assorbimento.

136. JASPERS fornisce agli Stati membri consulenza tecnica e altre funzioni quali VSP e AIQ. Non è stata istituita come sistema di monitoraggio globale di tutti gli aspetti dei progetti.

Il monitoraggio dell'attuazione dei programmi operativi è una prerogativa dei servizi della Commissione. JASPERS era informata in merito a problemi di attuazione qualora lo si ritenesse necessario, specialmente tramite le richieste di assistenza degli Stati membri ai fini dello scaglionamento dei progetti fra un periodo di programmazione e l'altro.

138. La Commissione e la BEI hanno concordato di definire costi unitari standard per il personale e costi di missione per i servizi forniti dalla BEI alla Commissione. JASPERS ha iniziato a utilizzare questo sistema di cofinanziamento basato sui costi unitari concordati al posto del sistema di finanziamento parallelo usato fino al 2013. Il nuovo metodo e quello precedente si basano su principi contabili differenti. I tassi per il personale sono calcolati in maniera diversa, ma di conseguenza i tassi di aiuto sono stati adeguati a loro volta per consentire a entrambe le parti di contribuire con importi pressoché invariati rispetto a prima. Nell'ambito del nuovo sistema sono stati modificati anche i tassi fittizi per la stima dei costi tenendo conto di un accordo globale (AQFA) sottoscritto tra la Commissione e la BEI che copre tutte le iniziative congiunte.

La Corte dei conti europea riceve i bilanci annuali sottoposti a revisione di JASPERS dal 2006. Conformemente alla metodologia convenuta negli accordi di contributo e nell'AQFA, in tali bilanci i costi relativi al personale di JASPERS sono stabiliti secondo il prezzo standard che la Commissione ha accettato di pagare per i servizi forniti dalla BEI.

Nel complesso, i tassi AQFA hanno contribuito a una maggior armonizzazione e alla semplificazione delle condizioni contrattuali per specifiche iniziative di assistenza tecnica tra la Commissione e la BEI.

La Commissione ritiene che l'accordo AQFA ottemperi al regolamento finanziario. L'articolo 124 del regolamento finanziario autorizza l'utilizzo di tassi fissi e somme forfettarie ed è applicabile all'accordo AQFA.

## **Raccomandazione 5**

(a) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

Le questioni sollevate riguardo alla strategia e agli obiettivi futuri faranno parte del prossimo riesame intermedio.

(b) La Commissione accetta la raccomandazione.

(c) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

(d) La Commissione accetta la raccomandazione e sottolinea la necessità di coinvolgere la BEI, in qualità di altro partner di JASPERS, ai fini della sua efficace attuazione.

La Commissione ricorda al tempo stesso che i "costi" di JASPERS sono determinati tramite l'accordo AQFA.

<b>Evento</b>	<b>Data</b>
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	16.3.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	5.10.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	29.11.2017
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	8.1.2018