

Relazione speciale

Sostegno dell'UE agli investimenti produttivi nelle imprese – è necessaria una maggiore focalizzazione sulla durabilità

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

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 relativi alla gestione concernenti 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 Ladislav Balko, Membro della Corte, coadiuvato da: Branislav Urbanič, capo di Gabinetto e Zuzana Franková, attaché di Gabinetto e membro dell'équipe di audit; Gerhard Ross, direttore, Myriam Cazzaniga, prima manager; Kurt Bungartz, capoincarico; Alessandra Falcinelli e Jolita Korzunienė, auditor.



Da sinistra a destra: Branislav Urbanič, Zuzana Franková, Ladislav Balko, Myriam Cazzaniga e Jolita Korzunienė.

INDICE

	Paragrafo
Abbreviazioni e glossario	
Sintesi	I - VIII
Introduzione	1 - 15
Investimenti produttivi e sostegno alle imprese da parte del FESR	1 - 7
Obiettivi della politica dell'UE	1
Sostegno del FESR alle imprese	2 - 4
Consistente sostegno finanziario per gli investimenti produttivi fornito dal FESR	5
Programmi del FESR a gestione concorrente	6 - 7
Durabilità dei risultati dei progetti	8 - 15
Il concetto di durabilità	8 - 11
Il quadro normativo	12 - 15
Estensione e approccio dell'audit	16 - 18
Osservazioni	19 - 94
Le realizzazioni dei progetti sottoposti ad audit sono state per lo più durature	19 - 23
La maggior parte di progetti sottoposti ad audit ha prodotto risultati durevoli, ma un quinto di essi non lo ha fatto	24 - 43
La durabilità dei risultati diretti è stata buona in circa la metà dei progetti sottoposti ad audit	25 - 31
Tuttavia, in circa un quinto dei progetti sottoposti ad audit, i risultati diretti non sono stati duraturi, e in circa un quarto di essi lo sono stati solo parzialmente	32 - 38
I risultati indiretti sono difficili da misurare e da collegare ai finanziamenti	39 - 43
Programmazione, selezione e monitoraggio dei progetti insufficientemente focalizzati sulla durabilità	44 - 84
Debolezze nella promozione della durabilità nella programmazione dei PO	45 - 59
Scarsa focalizzazione sulla durabilità nella selezione dei progetti	60 - 67

Mancanza di indicatori e monitoraggio dei progetti non sufficientemente focalizzato sulla durabilità dei risultati	68 - 78
Le misure correttive adottate in caso di mancato raggiungimento dei valori-obiettivo e per il mancato rispetto degli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa non erano applicate in modo uniforme	79 - 84
I regolamenti sui Fondi SIE 2014-2020 hanno introdotto alcuni miglioramenti al fine di aumentare la potenziale durabilità dei risultati	85 - 94
Il quadro normativo è migliorato...	86 - 87
... ma permangono lacune	88 - 94
Conclusioni e raccomandazioni	95 - 104

Allegato I	– Stanziamenti FESR per gli investimenti produttivi, 2000-2020 per Stato membro
Allegato II	– Logica di intervento – Durabilità dei risultati dei progetti di investimento produttivo finanziati dal FESR
Allegato III	– Informazioni sui progetti sottoposti ad audit – Conseguimento e durabilità delle realizzazioni e dei risultati dei progetti
Allegato IV	– Legenda allegato III
Allegato V	– Variazione del numero di posti di lavoro nei progetti sottoposti ad audit
Allegato VI	– Obblighi di durabilità stabiliti dalle autorità di gestione
Allegato VII	– Procedure per il monitoraggio e la comunicazione relative agli obblighi di durabilità
Allegato VIII	– Valutazione dei risultati relativi alle PMI e alle grandi imprese

Risposte della Commissione

ABBREVIAZIONI E GLOSSARIO

Autorità di gestione (AdG)	Un'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. L'autorità di gestione è inoltre l'organismo che impone rettifiche finanziarie ai beneficiari a seguito di audit effettuati dalla Commissione, dalla Corte dei conti europea o da qualsiasi altra autorità dello Stato membro.
FER	Fonti di energie rinnovabili
Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)	Esistono cinque fondi distinti che sostengono la realizzazione della strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione, nonché delle missioni proprie a ciascun fondo, con ambiti d'intervento fissati per il periodo di bilancio previsto dal quadro finanziario pluriennale settennale: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	Il Fondo europeo di sviluppo regionale mira 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.
Indicatore	Indice misurabile correlato a un obiettivo che fornisce informazioni utili per valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo.
Monitoraggio	Funzione continua che utilizza la raccolta sistematica dei dati relativi a indicatori stabiliti per fornire, in corso d'opera, all'ente esecutore e alle principali parti interessate di un intervento di sviluppo, indicazioni sullo stato di avanzamento, sul conseguimento degli obiettivi e sull'utilizzazione dei fondi allocati (<i>Fonte: glossario del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE</i>).
Perdita da effetto inerziale	L'effetto inerziale si produce quando vengono erogati fondi a sostegno di un beneficiario che avrebbe preso la stessa decisione anche in assenza di aiuti. In tale caso, il risultato non può essere attribuito alla politica e gli aiuti erogati al beneficiario non hanno prodotto alcun impatto. La quota di spesa che genera un effetto inerziale è dunque, per definizione, inefficace, in quanto non contribuisce al conseguimento degli obiettivi. Nel contesto del presente audit, ci si riferisce alla situazione in cui un progetto sovvenzionato sarebbe stato intrapreso, in tutto o in parte, anche senza l'aiuto finanziario.
Periodo di programmazione	Quadro pluriennale di pianificazione e attuazione della spesa del FESR.
PMI	Piccole e medie imprese
POR	Programma operativo regionale

Programma operativo (PO)	Un programma operativo individua le priorità e gli obiettivi specifici di uno Stato membro o di una regione e descrive in che modo i finanziamenti (finanziamenti sia dell'UE che nazionali pubblici e cofinanziamenti privati) saranno utilizzati durante un dato periodo (attualmente di sette anni) per finanziare progetti. I progetti all'interno di un PO devono contribuire al conseguimento di un certo numero di obiettivi. I finanziamenti sono a carico del FESR. Il PO è elaborato dallo Stato membro e deve essere approvato dalla Commissione prima che venga eseguito qualsiasi pagamento a titolo del bilancio dell'UE. I PO possono essere modificati durante il periodo di programmazione solo con l'accordo di entrambe le parti.
R&S	Ricerca e sviluppo
Realizzazioni del progetto	I prodotti finali del progetto
Regolamento recante disposizioni comuni (RDC)	Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013. Questo regolamento stabilisce le norme comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE), al Fondo di coesione, al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che operano nell'ambito di un quadro comune ("fondi strutturali e di investimento europei – fondi SIE"). Esso stabilisce altresì le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia dei fondi SIE e il coordinamento dei fondi tra loro e con altri strumenti dell'Unione.
Risultati diretti del progetto	Cambiamenti registrati dai soggetti direttamente interessati da un intervento a seguito della loro partecipazione (ad esempio, aumento della produzione, della produttività, delle vendite, del fatturato o delle esportazioni; maggiore imprenditorialità e competitività; introduzione di nuovi prodotti o servizi; posti di lavoro creati e mantenuti nel lungo periodo)
Risultati duraturi del progetto	Risultati del progetto che si mantengono nel tempo. Il principale indicatore della durabilità dei risultati dei progetti è il flusso continuo di benefici netti ottenuto dal progetto. Ad esempio, dopo il completamento del progetto, durante e dopo il periodo obbligatorio di durabilità, il progetto dovrebbe generare un livello accettabile di <i>return on costs</i> (ROC) economico e finanziario; aumentare la produzione, la produttività, l'occupazione, la competitività e l'imprenditorialità; e favorire l'innovazione.
Risultati indiretti del progetto	Effetti positivi del progetto nella regione interessata, ad esempio aumento dell'occupazione, maggiore competitività e imprenditorialità, innovazione più spinta, migliori tassi di sopravvivenza delle imprese, correlazione tra sostegno finanziario e cooperazione tra imprese e università/ricercatori per favorire l'innovazione e la concorrenza, miglioramento delle competenze o conoscenze di base, consulenza per le imprese e creazione di una rete con altri organismi simili.

Sana gestione finanziaria	Gestione corretta e trasparente del bilancio dell'UE conformemente al regolamento finanziario e in particolare ai principi di economia, efficienza ed efficacia.
Strategia Europa 2020	La Strategia Europa 2020 è la strategia per la crescita dell'UE nel periodo 2010-2020, per riprendersi dalla crisi finanziaria. È articolata in cinque obiettivi principali riguardanti occupazione, ricerca e sviluppo, clima ed energia, istruzione, inclusione sociale e riduzione della povertà.
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Valore aggiunto (dall'UE)	Il valore aggiunto UE è il valore che un'azione dell'UE aggiunge al valore che sarebbe stato creato con la sola iniziativa dello Stato membro. Nel contesto del presente audit, il valore aggiunto UE è rappresentato dai benefici derivanti dagli investimenti produttivi cofinanziati dall'UE, come il rafforzamento della competitività delle piccole e medie imprese, la migliore individuazione di esigenze e soluzioni locali e regionali, l'occupazione a lungo termine e maggiori opportunità di innovazione.

SINTESI

Sostegno del FESR agli investimenti produttivi nelle imprese

I. Tra il 2000 e il 2013, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ha stanziato oltre 75 miliardi di euro per finanziare investimenti produttivi nelle imprese e oltre 68 miliardi di euro sono previsti per il periodo 2014-2020 per questa stessa finalità.

Come si è svolto l'audit della Corte

II. L'obiettivo dell'audit era valutare se questi finanziamenti fossero stati gestiti in modo da garantire la durabilità delle realizzazioni e dei risultati ed individuare i principali fattori che la influenzano.

III. Sono stati presi in esame 41 progetti di investimenti produttivi completati che erano stati cofinanziati dal FESR tra il 2000 e il 2013 nell'ambito di 8 PO in Austria, Repubblica ceca, Germania, Italia e Polonia. Si è proceduto all'analisi dei PO a cui facevano capo i suddetti progetti, e delle relative procedure di selezione, monitoraggio, stesura di relazioni e valutazione.

Cosa è stato riscontrato

IV. Complessivamente, la Corte ha concluso che la maggior parte dei progetti sottoposti ad audit aveva prodotto risultati duraturi. Tuttavia, in molti dei progetti esaminati, i risultati non erano duraturi o lo erano solo in parte, a causa principalmente della insufficiente enfasi posta sulla durabilità nella gestione del sostegno agli investimenti produttivi del FESR tra il 2000 e il 2013.

V. Gli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa dell'UE sono stati soddisfatti in tutte le regioni interessate dall'audit. In genere, i progetti esaminati avevano prodotto le realizzazioni previste. Nella maggior parte dei casi, i beni acquistati e altre realizzazioni esistevano ancora ed erano in uso al momento dell'audit.

VI. Al momento dell'audit, la maggior parte dei progetti esaminati generava ancora i risultati diretti attesi, riguardanti per lo più la creazione di posti di lavoro, il migliorato accesso a finanziamenti e a crediti, la maggiore produzione e produttività. Tuttavia, in un

quinto di essi, i risultati conseguiti al momento del completamento dei progetti non erano stati mantenuti nel tempo. Inoltre, per quasi la metà dei progetti esaminati, non è stato possibile valutare in modo approfondito la durabilità alla fine del periodo di durabilità, in quanto non sempre le informazioni erano disponibili, perché non erano state sempre raccolte (o non lo erano state in modo uniforme) e perché i relativi documenti non erano più disponibili a causa della fine del periodo obbligatorio di conservazione degli stessi.

VII. Laddove i risultati non si sono rivelati duraturi, le ragioni erano molteplici. In alcuni casi, erano manifestamente al di fuori del controllo dei beneficiari, a causa di fattori esogeni come la crisi economica o cambiamenti della normativa nazionale; in altri, erano dovute a carenze di gestione. La ragione principale era l'insufficiente focalizzazione sulla durabilità a diversi livelli della gestione dei fondi UE: i PO non promuovevano efficacemente la durabilità; le procedure di selezione non tenevano sufficientemente conto delle condizioni necessarie per raggiungere buoni risultati sul lungo periodo; il monitoraggio e le relazioni sui risultati dopo la fine dei progetti erano carenti; le misure correttive adottate in caso di mancato raggiungimento dei valori-obiettivo o per il mancato rispetto degli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa non erano applicate in modo uniforme; la Commissione non ha posto sufficiente enfasi sugli aspetti della durabilità nell'approvare i PO.

Raccomandazioni della Corte

VIII. Il quadro normativo per il periodo 2014-2020 ha introdotto miglioramenti in materia di durabilità. Ciononostante, sono necessari ulteriori interventi per conseguire risultati duraturi in questo periodo di programmazione e migliorare la concezione dei programmi in relazione alla durabilità per il periodo successivo al 2020. La Corte raccomanda quindi quanto segue:

- Gli Stati membri dovrebbero favorire il conseguimento di risultati duraturi per gli investimenti produttivi finanziati dal FESR a livello di programmazione dei PO, in particolare attraverso:
 - ✓ una maggiore focalizzazione sull'individuazione e sulla riduzione dei rischi per il conseguimento di risultati duraturi;

- ✓ una migliore analisi delle necessità dei diversi tipi di impresa, compresi il fabbisogno di finanziamenti pubblici, al fine di evitare perdite da effetto inerziale.
- Durante il processo di approvazione dei PO, la Commissione dovrebbe prestare particolare attenzione al modo in cui gli Stati membri affrontano la questione della durabilità delle realizzazioni e dei risultati.
- Gli Stati membri dovrebbero migliorare le procedure ed i criteri di selezione, in modo da tener conto del rischio di perdite da effetto inerziale e da sostenere solo i progetti di investimenti produttivi che hanno potenzialità per ottenere risultati duraturi adeguati.
- Gli Stati membri dovrebbero attuare attività di monitoraggio e rendicontazione adeguate ed uniformi:
 - ✓ utilizzare indicatori predefiniti e pertinenti sia per le realizzazioni che per i risultati, nonché per la misurazione dei risultati duraturi a livello di PO, mantenendo al tempo stesso il numero di indicatori ad un livello gestibile;
 - ✓ stabilire procedure di monitoraggio e rendicontazione da utilizzare al completamento dei progetti e durante il periodo di durabilità, che dovrebbero essere descritte nelle convenzioni di sovvenzione;
 - ✓ migliorare la raccolta e l'uso di dati pertinenti.
- La Commissione e gli Stati membri dovrebbero accertarsi che le valutazioni ex post a livello dei PO e dell'UE prendano in esame in modo più sistematico i diversi aspetti della durabilità dei risultati raggiunti alla fine del periodo di durabilità ed oltre. I risultati delle valutazioni dovrebbero essere usati al momento di elaborare futuri regimi UE di sostegno alle imprese.
- La Commissione dovrebbe provvedere affinché gli Stati membri applichino uniformemente misure correttive chiare, compresi meccanismi di recupero dei finanziamenti, nel caso i progetti non rispettino gli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa UE.

- Laddove gli Stati membri abbiano stabilito valori-obiettivo vincolanti a livello di progetto, dovrebbero definire misure correttive chiare e applicarle in modo uniforme.

INTRODUZIONE

Investimenti produttivi e sostegno alle imprese da parte del FESR

Obiettivi della politica dell'UE

1. Per oltre 15 anni, l'UE ha posto al centro del proprio impegno per far avanzare l'economia il rafforzamento della produttività, dell'imprenditorialità, della competitività, della crescita e dell'occupazione e dell'innovazione. Il sostegno agli investimenti nelle imprese nelle regioni europee è stato parte integrante di due strategie fondamentali dell'UE:

- la strategia di Lisbona¹, che mirava a rendere l'UE "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale" e
- la strategia Europa 2020², che a partire dal 2010 ha mirato a stimolare la crescita e l'occupazione attraverso diverse "iniziative-faro", una delle quali focalizzata sulla politica industriale al fine di migliorare l'ambiente imprenditoriale, specialmente per le PMI.

Sostegno del FESR alle imprese

2. Le strategie dell'UE per le regioni europee sono attuate attraverso la combinazione di fondi nazionali e di Fondi strutturali europei (dal 2014: Fondi strutturali e d'investimento europei o Fondi SIE). Il più importante di questi fondi, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), ha fornito investimenti diretti nelle imprese di diversi tipi e dimensioni.

3. Tra il 2000 e il 2013, i regolamenti disciplinanti il FESR³ stabilivano che i fondi dovessero contribuire al finanziamento degli investimenti produttivi per la creazione e il mantenimento

¹ Cfr. conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23/24 marzo 2000 (dette anche "L'agenda di Lisbona").

² "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020 definitivo del 3 marzo 2010.

³ Articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1261/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 43) e articolo 3 del

di posti di lavoro stabili, attraverso misure che incoraggiassero anche lo sviluppo locale e regionale. La Commissione definisce “investimenti produttivi” gli investimenti in capitale fisso o in attivi immateriali per le imprese, usati per la produzione di beni e servizi, contribuendo così agli investimenti lordi e all’occupazione. Queste misure erano principalmente, ma non esclusivamente, intese a sostenere le PMI.

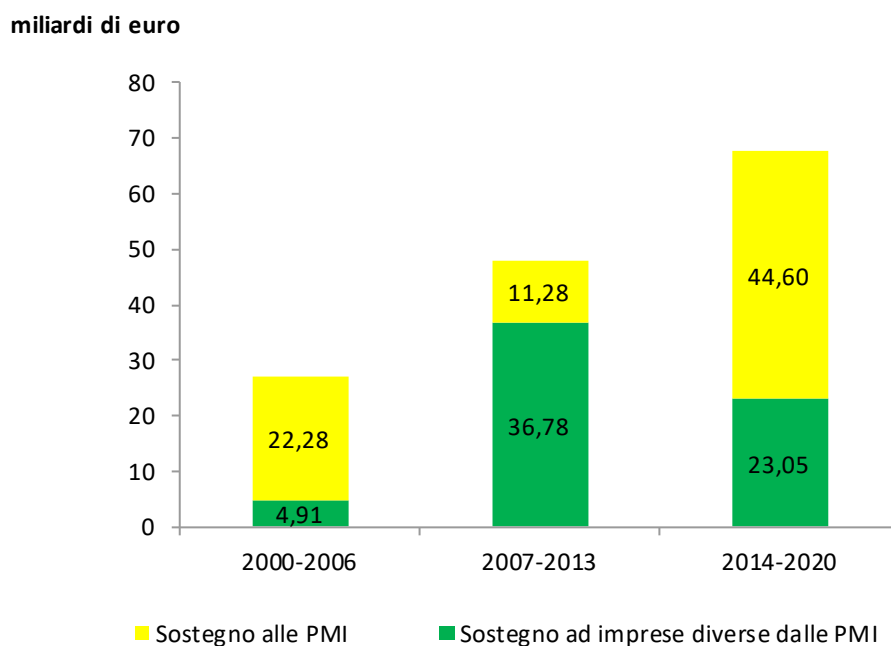
4. L’ambito di applicazione del FESR per il periodo 2014-2020 è, in linea di principio, limitato al sostegno per la creazione e il mantenimento di posti di lavoro sostenibili nelle PMI. Tuttavia, eccezionalmente, le grandi imprese possono beneficiare degli investimenti produttivi, a condizione questi coinvolgano le PMI e contribuiscano a rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione o a sostenere la transizione verso un’economia a bassa emissione di carbonio⁴.

Consistente sostegno finanziario per gli investimenti produttivi fornito dal FESR

5. Il sostegno diretto alle imprese e all’innovazione fornito dal FESR tra il 2000 e il 2020 dovrebbe ammontare a quasi 143 miliardi di euro. Il che significa che, complessivamente, il settore privato ha beneficiato di circa un terzo dell’intero ammontare dei fondi FESR. La **figura 1** mostra gli stanziamenti per investimenti produttivi tra il 2000 e il 2020, e i dettagli relativi a ciascuno Stato membro sono forniti nell’**allegato I**. Il tasso di cofinanziamento del FESR è stato, a seconda degli Stati membri e delle regioni, tra il 25 % (nelle regioni relativamente ricche) e l’85 % (nelle regioni più povere).

regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 1).

⁴ Articolo 3 del regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l’obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione” (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 289)

Figura 1 – Stanziamenti del FESR per gli investimenti produttivi nel periodo 2000-2020

Fonte: Commissione europea.

Programmi del FESR a gestione concorrente

6. I progetti dei Fondi strutturali sono cofinanziati dal bilancio dell'UE e dalle autorità nazionali o regionali. Il finanziamento dei progetti è soggetto a norme e condizioni stabilite in parte a livello UE e in parte a livello degli Stati membri. La gestione dei fondi è quindi "concorrente". Nell'ambito del quadro normativo che disciplina la gestione del FESR, le autorità di gestione (AdG) hanno elaborato i programmi operativi (PO), hanno gestito l'attuazione dei PO, istituito e applicato i rispettivi sistemi di gestione e di controllo e presentato relazioni annuali di attuazione alla Commissione. Come parte della gestione corrente, queste autorità erano responsabili della selezione dei progetti e del relativo monitoraggio, attuazione, verifica e valutazione⁵.

7. La Commissione, dal canto suo, ha emanato orientamenti per l'elaborazione dei PO, ha approvato i PO e vigilato sull'istituzione e sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri. In particolare, ha monitorato l'attuazione dei PO,

⁵ Informazioni sui sistemi di gestione e di controllo dell'UE per gli aiuti concessi dal FESR tra il 2000 e il 2020 sono disponibili su: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/erdf/.

principalmente attraverso le relazioni di attuazione degli Stati membri e partecipando ai comitati di sorveglianza. Inoltre, poteva richiedere informazioni specifiche (tra cui i dati sulla selezione dei progetti svolta dalle AdG) in qualsiasi momento fino alla chiusura definitiva dei programmi.

Durabilità dei risultati dei progetti

Il concetto di durabilità

8. Nel presente audit, per “durabilità” si intende la capacità di un progetto di mantenere i benefici prodotti per un lungo periodo dopo il completamento del progetto. Il principale segnale indicante che un progetto ha prodotto realizzazioni e risultati duraturi è il flusso continuo di benefici netti derivanti dal progetto dopo il suo completamento, sia durante che dopo il periodo di durabilità stabilito dalla normativa (cfr. **paragrafi 12-15**). Gli investimenti produttivi cofinanziati dovrebbero generare un *return on costs* (ROC) finanziario ed economico, aumentare produzione, produttività, occupazione e imprenditorialità nonché promuovere l’innovazione. Le attività sostenute dovrebbero inoltre apportare benefici a lungo termine alle regioni in cui sono attuate.

9. Nel contesto del presente audit, per “realizzazioni” si intende quanto conseguito da un progetto (attività, servizi, operatività delle strutture, conoscenze e competenze). I “risultati” sono i cambiamenti derivanti per i destinatari diretti alla fine della loro partecipazione ad un intervento (ad esempio, aumento della produzione, della produttività, delle vendite, del fatturato o delle esportazioni; miglioramento dell’imprenditorialità e competitività; introduzione di nuovi prodotti o servizi; posti di lavoro creati e mantenuti nel lungo periodo) e anche gli effetti positivi dei progetti per le regioni interessate.

10. In alcune precedenti relazioni della Corte⁶, erano stati evidenziati i rischi relativi alla durabilità delle infrastrutture finanziate dell’UE, tra cui i problemi riguardanti il

⁶ Relazione speciale n. 9/2010 “I fondi dell’UE spesi per interventi strutturali nel settore dell’approvvigionamento idrico per consumo domestico sono utilizzati in modo ottimale?”; relazione speciale n. 2/2015 “Il finanziamento dell’UE agli impianti di trattamento delle acque reflue urbane nel bacino idrografico danubiano: occorrono ulteriori sforzi per aiutare gli Stati membri a conseguire gli obiettivi della politica dell’UE in materia di acque reflue” e relazione

mantenimento delle realizzazioni e dei risultati dei progetti. Una durabilità insufficiente o una scarsa attenzione a tale aspetto da parte dei responsabili del progetto può ridurre l'efficacia degli interventi pubblici.

11. Per garantire la durabilità occorre condurre una analisi approfondita e elaborare una strategia valida nella fase di concezione di un programma o progetto. Possono essere adottate importanti misure preparatorie sin dalla fase di pianificazione, per stabilire cosa si vuole ottenere e mantenere nel lungo periodo finanziando uno specifico investimento. È necessario un adeguato monitoraggio durante l'intero ciclo di vita di un progetto e successivamente ad esso. Occorrono anche istituzioni stabili e beneficiari del settore privato in grado di fornire un efficace sostegno gestionale per mantenere la continuità operativa durante la vita economica del progetto. In base ad uno studio del Parlamento europeo⁷, il settore pubblico ha prestato solo limitata attenzione alla questione della durabilità in relazione ai Fondi strutturali e di coesione e, di conseguenza, sono disponibili solo dati incompleti sulla durabilità dei risultati dei progetti cofinanziati dal FESR.

Il quadro normativo

12. Il regolamento dell'UE sul FESR stabilisce l'obbligo di durabilità. In generale, richiede che le imprese mantengano le realizzazioni dei progetti/i beni acquistati per un periodo di cinque anni (o eccezionalmente tre per le PMI⁸, nel caso lo Stato membro abbia deciso in tale senso) per evitare di dover rimborsare il cofinanziamento concesso dal FESR. Dato che questo obbligo di durabilità si applica unicamente alle realizzazioni/ai beni acquistati e copre

speciale n. 6/2014 "Il sostegno dei fondi della politica di coesione alla produzione di energia da fonti rinnovabili ha ottenuto buoni risultati?".

⁷ Studio "*Aspect of durability in the assessment of effectiveness of support for businesses under Structural and Cohesion Funds*" commissionato dalla Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, 2013.

⁸ Le PMI sono imprese che occupano meno di 250 addetti, con un fatturato annuo che non supera i 50 milioni di euro o che hanno un bilancio totale annuo non superiore a 43 milioni di euro. Tale definizione si applica a tutti i settori ed include anche le micro-imprese. Per la definizione di PMI, cfr. http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en.

al massimo un periodo di cinque anni, si differenzia dal concetto di durabilità sopra illustrato ed utilizzato nel presente audit.

13. Nel tempo, il requisito relativo alla durata del periodo a cui si applica l'obbligo di durabilità è diventato più rigoroso. Nel periodo 2000-2006, le autorità di gestione erano tenute a recuperare i co-finanziamenti del FESR corrispondenti ed a informarne la Commissione se, entro cinque anni dalla decisione di finanziamento, il progetto subiva modificazioni sostanziali⁹. Tra il 2007 e il 2013¹⁰, gli obblighi stabiliti dalla normativa erano simili, ma il momento da cui decorrevano i cinque anni non era più la data della decisione bensì la data del completamento del progetto. Inoltre, veniva introdotta una sanzione per le imprese che trasferivano un'attività produttiva all'interno di uno stesso Stato membro o in un altro Stato membro.

14. Nel 2010, l'ambito di applicazione dell'obbligo di durabilità è stato limitato esclusivamente alle operazioni che includevano investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi. Inoltre, per alleggerire l'onere gravante sui beneficiari a seguito della crisi economica, è stata introdotta un'eccezione nel caso di una cessazione dell'attività produttiva dovuta a fallimento¹¹.

15. Una importante innovazione relativa agli obblighi di durabilità per i Fondi SIE 2014-2020 è il maggior rigore riguardo al momento da cui decorre il periodo di durabilità, che è la data del pagamento finale al beneficiario o, in alternativa, il termine stabilito nella decisione sugli aiuti di Stato. Inoltre, il co-finanziamento UE deve essere rimborsato se, entro dieci anni, l'attività produttiva viene delocalizzata al di fuori dell'UE, salvo nel caso in cui il beneficiario

⁹ Cfr. articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999. Le modifiche sostanziali sarebbero quelle "che ne alterino la natura o le modalità di esecuzione, o che procurino un vantaggio indebito a un'impresa o a un ente pubblico, e che determinino un cambiamento nella natura della proprietà di un'infrastruttura oppure la cessazione o il cambiamento di localizzazione di un'attività produttiva".

¹⁰ Cfr. articolo 57 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);

¹¹ Regolamento (UE) n. 539/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2010, che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 158 del 24.6.2010, pag. 1).

sia una PMI¹². La logica di intervento per gli investimenti produttivi nell'ambito del FESR, nonché gli aspetti relativi alla durabilità, sono descritti nell'allegato II.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

16. L'audit, espletato tra luglio 2016 e giugno 2017, ha inteso appurare se i progetti del FESR per investimenti produttivi nelle imprese siano stati gestiti in modo da garantire realizzazioni e risultati duraturi.

17. Nella prima parte della relazione, viene analizzata la durabilità delle realizzazioni e, nella seconda parte, la durabilità dei risultati (diretti e indiretti). La durabilità è stata valutata alla fine del periodo di durabilità stabilito dalla normativa e al momento dell'audit. Nella terza parte, vengono individuate le principali ragioni per cui gli investimenti produttivi non sono stati duraturi, nonché le migliori pratiche rilevate nel corso dell'audit. A tale fine, la Corte ha esaminato i ruoli delle autorità responsabili negli Stati membri e della Commissione. Si è proceduto all'esame dei PO a cui facevano capo i progetti sottoposti ad audit, nonché delle relative procedure di selezione, monitoraggio, stesura di relazioni e valutazione. Nell'ultima parte, sono stati analizzati i potenziali miglioramenti relativi alla durabilità per il periodo di programmazione 2014-2020. La Corte ha esaminato anche i cambiamenti introdotti dai regolamenti sui Fondi SIE per il periodo 2014-2020 al fine di aumentare la potenziale durabilità dei risultati.

18. Sono stati esaminati 41 progetti di investimenti produttivi completati che sono stati co-finanziati dal FESR nell'ambito di otto PO in Austria, Repubblica ceca, Germania, Italia e Polonia e attuati tra il 2000 e il 2013, per i quali la fine del periodo di durabilità si collocava tra il 2006 e il 2018. Tutti i progetti erano stati in precedenza oggetto di un audit della Corte ai fini della dichiarazione di affidabilità per accertare il rispetto dei requisiti normativi. I progetti sono stati selezionati in base al campione estratto in occasione del precedente audit

¹² Articolo 71, del 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 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

negli Stati membri interessati e alla loro consistenza finanziaria. La maggior parte dei progetti corrispondeva ad investimenti in imprese di diversi settori manifatturieri (ad esempio, prodotti in acciaio o in pietra, parti di automobili, attrezzature sanitarie, applicazioni industriali), del settore energetico (carbone, energie rinnovabili) e dal settore turistico (hotel). Alcuni di essi comportavano investimenti in R&S. Il valore dei progetti variava da 0,1 a 91,7 milioni di euro. I beneficiari erano generalmente piccole e medie imprese. Nell'**allegato III** viene fornito un elenco dei progetti sottoposti ad audit e dei PO attraverso cui tali progetti sono stati finanziati.

OSSERVAZIONI

Le realizzazioni dei progetti sottoposti ad audit sono state per lo più durature

19. Per i progetti sottoposti ad audit, gli auditor della Corte hanno verificato innanzitutto che tutte le realizzazioni attese fossero state prodotte conformemente a quanto indicato nei piani. Hanno poi valutato se fossero state effettivamente mantenute nell'ubicazione originaria e se non fossero state cedute, del tutto o in parte, durante il periodo di durabilità giuridicamente vincolante (tre o cinque anni); infatti, non potevano essere vendute e l'attività produttiva non poteva essere delocalizzata all'interno o al di fuori dell'UE. Hanno inoltre verificato che fossero state utilizzate nello stesso sito produttivo, salvo che non fossero state sostituite da beni aventi almeno lo stesso valore di mercato acquistati a spese del beneficiario del progetto.

20. In tutte le regioni dell'UE dove è stato effettuato l'audit, le condizioni di durabilità definite dai PO erano generalmente in linea con quelle delle norme UE applicabili¹³. In tutti i progetti sottoposti ad audit, eccetto che in uno, gli auditor non hanno rilevato modifiche sostanziali causate da un cambiamento nella natura della proprietà di un'infrastruttura o dalla cessazione dell'attività produttiva entro il termine del periodo di durabilità.

¹³ Periodo 2000-2006: Articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1260/1999; periodo 2007-2013: Articolo 57 del regolamento (UE) n. 1083/2006; periodo 2014-2020: Articolo 71 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

21. Nella maggior parte dei casi, al momento del completamento dei progetti, i progetti esaminati avevano fornito le realizzazioni attese¹⁴. Le realizzazioni sono consistite, in genere, nell'acquisto di strutture per la fabbricazione e la produzione di beni, come capannoni per la produzione o linee di produzione comprendenti macchinari ed attrezzature usati in diversi settori industriali (ad esempio, prodotti alimentari, chimici, plastici o metalli, attrezzature sanitarie, parti di automobili, strutture per la produzione di energia o per le energie rinnovabili o parti di esse). Anche le imprese nel settore dei servizi o del turismo hanno ricevuto sovvenzioni, ad esempio, sostegno a tipografie o rinnovamento o costruzione di alberghi. Il **riquadro 1** illustra le realizzazioni di tre dei progetti sottoposti ad audit; i dettagli relativi a ciascun progetto sono forniti nell'**allegato III**.

Riquadro 1 – Esempi di realizzazioni di progetti

Progetto 4 (PO Burgenland/Austria) – Acquisto di un impianto per verniciatura a polveri da parte di una PMI che produce mobili per ufficio

Costo d'investimento totale: 1 milione di euro.

Importo della sovvenzione: 0,15 milioni di euro, di cui 0,13 milioni di euro finanziati dal FESR.

Progetto attuato tra agosto 2007 e marzo 2008.

La principale realizzazione del progetto era l'acquisto di tagliatrici laser e di un impianto per verniciatura a polveri per la produzione di rivestimenti di alta qualità con superfici estremamente resistenti ai graffi, agli impatti e alla corrosione.

Progetto 20 (PO Sassonia/Germania) – Installazione di un nuovo sito di produzione e di ricerca&sviluppo per il collaudo e la certificazione di prodotti di nuova concezione nel settore idraulico da parte di una PMI appena creata

Costo totale dell'investimento: 6,2 milioni di euro.

Importo della sovvenzione: 2,8 milioni di euro, di cui 1,4 milioni di euro finanziati dal FESR.

Progetto attuato tra marzo 2009 e febbraio 2012.

La realizzazione del progetto era l'impresa di nuova creazione che offriva servizi per il collaudo e la certificazione ed altri servizi a imprese terze che intendevano sviluppare e vendere nuovi prodotti ad alta tecnologia nel settore idraulico.

¹⁴ Le realizzazioni sono state parzialmente completate solo in tre dei progetti sottoposti ad audit (1, 20 e 27). Ad esempio, nel PO Italia centrale, il progetto 27, una linea di produzione pilota, non aveva ancora fabbricato il previsto numero di prodotti (elementi per luci organiche). Di conseguenza, le realizzazioni scientifiche sono state conseguite solo in parte e lo spazio occupato delle luci organiche è stato ridotto.

Progetto 8 (POR Repubblica ceca) – Rilancio di un sito dismesso e costruzione di un albergo da parte di una impresa a conduzione familiare in una città turistica

Costo totale dell'investimento: 2,9 milioni di euro.

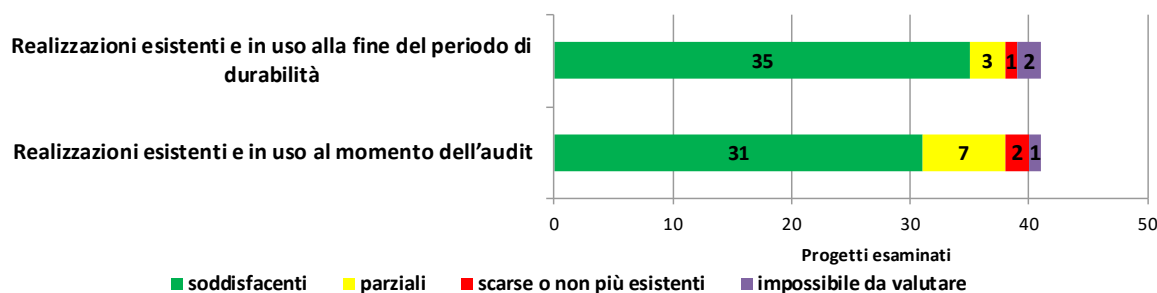
Importo della sovvenzione: 1 milione di euro, di cui 0,8 milioni di euro finanziati dal FESR.

Progetto attuato tra luglio 2008 e settembre 2009.

Le realizzazioni del progetto erano un nuovo complesso alberghiero da 160 posti letto, nonché la certificazione di strutture ricettive in Repubblica ceca. I lavori di costruzione includevano la riqualificazione di un sito dismesso nel centro di una città.

22. In generale, alla fine del periodo di durabilità, i beni erano presenti nei siti di produzione, non erano stati ceduti e le attività economiche delle imprese non erano state delocalizzate. Nella maggior parte dei casi, i beni erano stati adeguatamente mantenuti e utilizzati efficacemente in base alle necessità delle imprese durante tutto il periodo di durabilità (cfr. **figura 2**). Vi era un unico caso¹⁵ in cui una struttura non era funzionante, a causa di un fallimento. In altri tre casi¹⁶, i beni (impianti di produzione, computer, programmi software) non erano pienamente utilizzati o le linee di produzione non erano operative a causa della scarsa manutenzione effettuata dai proprietari o perché non si era tenuto conto dell'evoluzione dell'attività nel settore o dei cambiamenti della normativa applicabile in materia di energia.

Figura 2 – Esistenza ed uso delle realizzazioni dei progetti alla fine del periodo di durabilità e al momento dell'audit



Fonte: analisi della Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dall'AdG o dalle imprese beneficiarie.

¹⁵ Progetto 1.

¹⁶ Progetti 20, 27 e 33.

23. Inoltre, al momento delle visite in loco, i beni erano ancora in uso in 31 progetti. In nove casi¹⁷, non erano utilizzati o lo erano solo parzialmente, oppure erano stati sostituiti da altri macchinari alla fine del periodo di durabilità stabilito dalla normativa, che per le PMI era spesso solo di tre anni dopo la fine del progetto. Questo comportamento imprenditoriale poteva avere motivazioni valide, come la sostituzione di macchinari o sistemi informatici per usura o fine ammortamento, o la loro sostituzione con macchinari all'avanguardia con almeno lo stesso valore commerciale, o la modifica della normativa applicabile in materia di energia. Ad esempio, in uno dei progetti¹⁸, i macchinari erano stati sostituiti immediatamente dopo la fine del periodo obbligatorio di durabilità a causa degli elevati costi di gestione.

La maggior parte di progetti sottoposti ad audit ha prodotto risultati durevoli, ma un quinto di essi non lo ha fatto

24. Gli auditor della Corte hanno verificato innanzitutto se i progetti sottoposti ad audit avessero prodotto i risultati diretti attesi al completamento del progetto. Hanno analizzato la situazione al momento dell'audit per valutare se i titolari dei progetti avessero mantenuto questi risultati il più a lungo possibile in modo da generare i massimi benefici realizzabili ben oltre la fine dei progetti. A tal fine, hanno considerato la situazione economica delle imprese in relazione a quella del mercato in cui operavano, nonché altri fattori esogeni che avrebbero potuto incidere sui potenziali benefici. I criteri di valutazione sono spiegati in dettaglio nell'**allegato IV**.

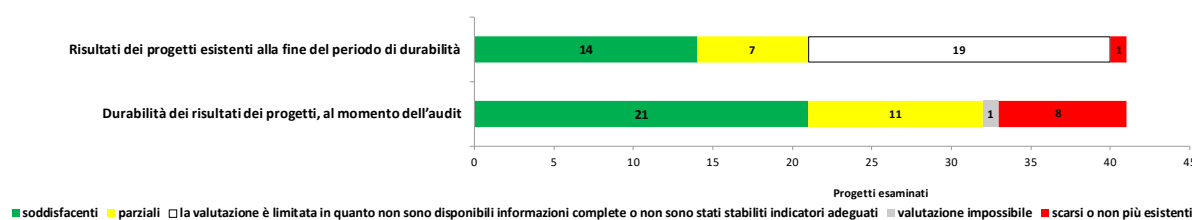
¹⁷ Progetti 1, 10, 14, 20, 26, 27, 32, 33 e 35. L'esistenza delle realizzazioni in un progetto (25) non ha potuto essere verificata a momento dell'audit. I beni del progetto 10 non erano più utilizzati immediatamente dopo la fine del periodo di durabilità, quelli del progetto 14 dopo un anno e quelli del progetto 35, 3,5 anni dopo.

¹⁸ Progetto 10.

La durabilità dei risultati diretti è stata buona in circa la metà dei progetti sottoposti ad audit

25. Gli auditor della Corte hanno verificato, sulla base delle informazioni disponibili presso le AdG¹⁹, che i progetti controllati perseguissero diversi risultati diretti, come un migliore accesso a finanziamenti, un aumento della produzione e della produttività, la creazione di posti di lavoro, l'aumento delle vendite, del fatturato o delle esportazioni, la diversificazione della struttura delle imprese, il miglioramento dell'immagine aziendale, l'introduzione di nuovi prodotti o servizi e altro (ad esempio, una migliore cooperazione con altre istituzioni per accrescere l'innovazione e la competitività). Hanno verificato la durabilità dei risultati diretti alla fine del periodo di durabilità e al momento dell'audit sulla base delle informazioni raccolte presso i beneficiari (cfr. **figura 3**).

Figura 3 – Durabilità dei risultati diretti dei progetti



Fonte: analisi della Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle AdG o dai beneficiari dei progetti.

26. Alla fine del periodo obbligatorio di durabilità (che, per i progetti controllati, si collocava tra il 2006 e il 2018²⁰), e in base alle sole informazioni di monitoraggio disponibili, i risultati esistevano nella loro totalità (e lo erano stati durante tutto il periodo di durabilità) in 14 progetti e, in parte, in sette progetti (cfr. **figura 3**). Tuttavia, per quasi la metà di tutti i progetti (19), questa valutazione non è stata possibile, poiché l'AdG non aveva raccolto le necessarie informazioni di monitoraggio (cfr. anche **paragrafi 73-75**) o perché i relativi

¹⁹ Queste informazioni potevano talvolta essere limitate per il fatto che l'audit ha avuto luogo dopo la fine del periodo obbligatorio di conservazione dei relativi documenti.

²⁰ Quando la fine del periodo di durabilità era successiva all'audit della Corte, la valutazione si è basata unicamente sulle informazioni disponibili al momento dell'audit.

documenti non erano più disponibili a causa della fine del periodo obbligatorio di conservazione (nei progetti dei PO Puglia e PO Burgenland).

27. Gli auditor hanno rilevato solo alcuni casi in cui il monitoraggio aveva consentito una rilevazione più completa dei dati relativi ai risultati dei progetti. Ad esempio, l'AdG responsabile del PO Polonia aveva monitorato e valutato i risultati raggiunti dai progetti utilizzando diversi indicatori finanziari e di performance, come i ricavi, il valore dei beni prodotti come risultato del progetto, la riduzione delle emissioni ecc.²¹. Inoltre, per altri sei progetti in Sassonia e Bassa Sassonia²², è stato misurato l'aumento del fatturato al di là della regione e nelle esportazioni.

28. Tuttavia, poiché la maggior parte delle AdG si è focalizzata unicamente sulla creazione di posti di lavoro (uno dei principali obiettivi dei PO), non sono state raccolte informazioni sugli altri benefici (economici) pertinenti che i progetti avrebbero potuto produrre. Pertanto, non è sempre stata possibile una valutazione completa degli effettivi conseguimenti di un progetto e della loro durabilità sulla base delle sole informazioni di monitoraggio.

29. Al momento delle visite in loco, e anche sulla base delle ulteriori informazioni fornite dai beneficiari e dalle AdG, gli auditor della Corte hanno rilevato risultati duraturi per 21 progetti, solo parzialmente duraturi per 11 progetti e risultati modesti o non duraturi per otto progetti²³ (i dettagli sono forniti nell'allegato III).

30. Come benefici secondari, i progetti hanno consentito alle imprese beneficiarie di ristrutturare o modernizzare le attività produttive, adattare e diversificare il catalogo di prodotti e rafforzare la produttività e quindi la redditività, contribuendo quindi alla fine a migliorarne la posizione sul mercato. Il riquadro 2 mostra l'esempio di un progetto in cui sono stati raggiunti i risultati e la loro durabilità è stata soddisfacente. Un altro beneficio

²¹ Progetti 33, 35, 39, 40 e 41.

²² Progetti 16, 17, 19, 21, 23 e 24.

²³ In un caso, a causa della mancanza di informazioni non è stato possibile operare una valutazione (progetto 25).

secondario, secondo le imprese beneficiarie, è stato un miglioramento dell'immagine e, di conseguenza, la maggiore fidelizzazione dei clienti.

Riquadro 2 – Esempio di un progetto che ha raggiunto una buona durabilità dei risultati diretti

Progetto 17 (PO Bassa Sassonia/Germania) – Acquisizione di una PMI e investimento in un impianto di produzione di prodotti alimentari vegani minacciato di chiusura

Costo totale ammissibile dell'investimento: 10 milioni di euro.

Importo della sovvenzione: 1,6 milioni di euro, di cui 1,1 milioni di euro finanziati dal FESR.

Numero di posti di lavoro creati:

- alla fine del progetto – gennaio 2011: 68 posti di lavoro permanenti (rispetto ai 61 pianificati),
- nel giugno 2016: 81 posti di lavoro.

Se si tiene conto unicamente della sovvenzione pubblica, l'impresa ha investito meno di 20 000 euro per posti di lavoro mantenuti o creati. Inoltre, i posti di lavoro esistenti nella società acquisita dall'impresa del beneficiario non avrebbero potuto essere salvati a causa di procedure per insolvenza.

Altri risultati diretti ottenuti:

- accesso a finanziamenti, inclusi prestiti;
- aumento della produttività e della produzione;
- aumento del fatturato e delle vendite ad altre regioni, nonché delle esportazioni;
- diversificazione della gamma di prodotti;
- nuovi clienti ed aumento del portafoglio clienti;
- migliore immagine aziendale.

31. In alcuni casi²⁴, i beneficiari hanno goduto di un migliore accesso a finanziamenti e al credito. Ciò ha consentito loro di effettuare investimenti più ambiziosi e di ottenere alla fine migliori risultati. Ulteriori investimenti sono stati realizzati grazie alle risorse proprie delle imprese nonché grazie ai beni sovvenzionati. Secondo alcuni beneficiari sottoposti ad audit, i progetti hanno significativamente incrementato la loro sostenibilità economica nel lungo periodo. In molti casi²⁵, condizioni di mercato complessivamente difficili o le dure ripercussioni della crisi economica avevano condotto alcune delle imprese sull'orlo dell'insolvenza. In questi casi, secondo i beneficiari, i progetti erano stati fondamentali per il proseguimento delle attività commerciali (cfr. esempi nel **riquadro 3**).

²⁴ Progetti 4, 7, 10, 11, 15, 18, 20, 24, 26, 27, 33 e 37.

²⁵ Progetti 11, 18, 23 e 37.

Riquadro 3 – Esempi di progetti che hanno aiutato le imprese a superare i periodi di difficoltà economica

Progetto 37 (PO Polonia) – Acquisto di attrezzature: software di programmazione e macchinari di produzione

Costo d'investimento totale: 0,3 milioni di euro.

Importo della sovvenzione: 0,1 milioni di euro finanziati dal FESR.

Attuato tra gennaio 2007 e maggio 2008.

L'impresa è specializzata nella fabbricazione di giocattoli di plastica e di parti metalliche per l'industria automobilistica. Il progetto ha contribuito a:

- consentire l'accesso a risorse finanziarie supplementari: grazie alla sovvenzione, l'impresa ha ottenuto un prestito bancario per finanziare l'intero progetto;
- modernizzare i processi di progettazione e fabbricazione dell'impresa.

L'impresa ha quindi potuto:

- superare problemi economici particolarmente difficili;
- diversificare il portafoglio prodotti e clienti (anche all'estero);
- creare 24 nuovi posti di lavoro.

Nel 2016, gli indicatori economici dell'impresa (fatturato, numero di addetti) hanno mostrato risultati positivi.

Progetto 11 (PO Repubblica ceca) – Progetto di risparmio energetico: installazione di un nuovo sistema di riscaldamento in un'impresa manifatturiera

Costo d'investimento totale: 0,2 milioni di euro.

Importo della sovvenzione: 0,2 milioni di euro, di cui 0,1 milioni di euro finanziati dal FESR.

Attuato tra febbraio 2009 e ottobre 2010.

Il progetto ha contribuito alla protezione ambientale, in quanto i risparmi energetici hanno determinato una riduzione delle emissioni di CO₂.

Il progetto è stato tempestivo, aiutando l'impresa a superare un periodo di gravi difficoltà economiche.

Ha contribuito inoltre all'attività economica e allo sviluppo della regione.

Al momento dell'audit, tutti questi risultati erano ancora presenti presso l'impresa.

Tuttavia, in circa un quinto dei progetti sottoposti ad audit, i risultati diretti non sono stati duraturi, e in circa un quarto di essi lo sono stati solo parzialmente

32. Come già illustrato al **paragrafo 29**, al momento delle visite in loco gli auditor della Corte hanno rilevato problemi di durabilità in 19 progetti: in otto progetti (un quinto dei progetti sottoposti ad audit), i risultati non erano stati duraturi (talvolta non erano nemmeno durati fino alla fine del periodo di durabilità²⁶ o solo fino a poco tempo dopo²⁷) e in 11 progetti i risultati erano stati solo parzialmente duraturi (cfr. esempi nel **riquadro 4**). Ciononostante, i progetti innovativi (ad esempio, il progetto 1) in mercati in rapido sviluppo

²⁶ Progetto 1.

²⁷ Entro un anno dalla fine del periodo di durabilità, progetti 10, 14 e 26.

presentano maggiori rischi dal punto di vista della durabilità, il che non li rende meno idonei a ricevere finanziamenti UE.

Riquadro 4 – Esempi di progetti che non hanno generato risultati duraturi

Progetto 14 (PO Repubblica ceca) – Costruzione di un centro di formazione

Costo totale dell'investimento: 1,4 milioni di euro.

Importo totale della sovvenzione: 0,6 milioni di euro, di cui 0,5 milioni di euro finanziati dal FESR.

Progetto attuato tra marzo 2009 e marzo 2011.

Obiettivo del progetto: creare uno spazio adatto alla formazione del personale del beneficiario e dei partner commerciali.

Al completamento del progetto: era stato costruito un centro di formazione con diverse aule, che è stato mantenuto fino alla fine del periodo di durabilità.

Subito dopo la fine del periodo di durabilità: l'edificio è stato trasformato in palazzo per uffici per il personale della società, che era ciò di cui il beneficiario aveva realmente bisogno. Una stanza era ancora destinata alla formazione (con un tasso di occupazione al momento dell'audit di solo il 20 %). I nuovi edifici ad uso ufficio erano esplicitamente non ammissibili al finanziamento pubblico al momento della selezione dei progetti.

Progetto 35 (PO Polonia) – Installazione di un impianto per la co-combustione di biomassa da 200 MW

Costo totale dell'investimento: 2,3 milioni di euro.

Importo totale della sovvenzione: 1,1 milioni di euro, di cui 0,8 milioni di euro finanziati dal FESR.

Progetto attuato tra ottobre 2006 e agosto 2007.

Il progetto era avviato in un momento in cui venivano concessi consistenti aiuti finanziari per le energie rinnovabili, sotto forma di sovvenzioni nazionali. Le attrezzature acquistate sono state utilizzate per otto anni (più di quanto richiesto dalla normativa come periodo di durabilità). Tuttavia, la modifica della Legge sulle energie rinnovabili nel 2016 ha ridotto il sostegno a queste forme di energia. Di conseguenza, il beneficiario nel 2016 utilizzava soltanto il 16 % della capacità totale dell'impianto.

Al momento dell'audit, l'impianto aveva cessato di generare energia da fonti rinnovabili.

Progetto 26 (PO Italia) – Creazione di un centro di calcolo

Costo totale dell'investimento: 9,8 milioni di euro.

Importo totale della sovvenzione: 6,8 milioni di euro, di cui 3,5 milioni di euro finanziati dal FESR.

Progetto attuato tra marzo 2005 e febbraio 2008.

Obiettivo del progetto: creare un centro di calcolo all'avanguardia per fornire servizi all'intera regione e consentire la cooperazione con centri di ricerca, industrie ed enti pubblici in Italia e all'estero.

Il centro era stato creato ed utilizzato per diverse attività di ricerca. La cooperazione con i partner del progetto non è durata oltre un anno dopo il completamento del progetto.

La principale ragione per cui il progetto non ha garantito risultati duraturi è stato il cambiamento delle priorità imprenditoriali e la difficile situazione finanziaria di uno dei partner.

L'organismo attuatore aveva rilevato entrambi questi rischi per la durabilità al momento della selezione, ma il progetto era stato comunque selezionato per il finanziamento FESR.

A causa della mancanza di ulteriori investimenti che ne consentissero l'aggiornamento, i beni essenziali (i computer) non erano più utilizzati al momento dell'audit.

33. In tre casi²⁸, vi erano valide ragioni per questa ridotta durabilità o cause che esulavano dal controllo del beneficiario, come ad esempio i cambiamenti sul mercato e la modifica della normativa nazionale. In altri cinque casi²⁹, tuttavia, la ridotta durabilità era dovuta a carenze gestionali o ad altri problemi all'interno delle imprese interessate. Inoltre, per un progetto³⁰, non è stato possibile valutare la durabilità a causa del cambio di proprietà del beneficiario.

34. Una caratteristica comune dei diversi PO a cui facevano capo i progetti sottoposti ad audit era la creazione o il mantenimento di posti di lavoro in imprese esistenti o nuove attraverso il miglioramento della loro produttività, redditività e innovazione. Questo indicatore è stato utilizzato, e i corrispondenti valori-obiettivo sono stati fissati, in 29 dei 41 progetti esaminati (per maggior dettagli cfr. allegato III). Per gli altri 12 progetti, le informazioni sui risultati non erano complete oppure, siccome il loro principale obiettivo era affrontare questioni ambientali e riconvertire vecchie industrie, l'occupazione non costituiva una priorità e non è stata pertanto misurata.

35. Per quanto riguarda la creazione di posti di lavoro, oltre agli obblighi di durabilità previsti dalla normativa UE, norme nazionali (ove pertinenti) richiedevano che le imprese beneficiarie, attraverso le convenzioni di sovvenzione, creassero un dato numero di nuovi posti di lavoro o mantenessero i livelli occupazionali esistenti. Questi posti dovevano essere occupati, o almeno costantemente proposti o pubblicizzati, fino alla fine del periodo di durabilità.

36. Complessivamente, non tutti i progetti hanno raggiunto i rispettivi valori-obiettivo occupazionali entro la data di completamento degli stessi, ma i risultati si sono comunque rivelati relativamente soddisfacenti. Come mostra l'allegato V, alla data di completamento dei progetti l'occupazione era aumentata in media del 7,7 % nei 41 progetti sottoposti ad

²⁸ Progetto 1 (fallimento del beneficiario a causa della crescente concorrenza sul mercato delle celle solari), 10 (ambiente difficile nel settore di attività) e 35 (modifica della normativa sulle energie rinnovabili).

²⁹ Progetti 5, 7, 14, 26 e 32.

³⁰ Progetto 25.

audit: 66,4 % nelle PMI e 3,7 % nelle imprese più grandi. A causa della crisi economica, la maggior parte delle imprese ha subito però processi di ristrutturazione e, in base a quanto riscontrato dagli auditor della Corte, i posti di lavoro creati sono spesso stati soppressi/perduti dopo il completamento del progetto (cfr. anche *allegato V*). Ad esempio, nel caso del progetto 41, nel quadro del PO Polonia, il beneficiario ha attuato diverse ristrutturazioni per ottimizzare i processi produttivi che, in totale, hanno comportato una significativa riduzione dei posti di lavoro. Nell'ambito del PO Burgenland, uno dei progetti non ha mantenuto i posti di lavoro dopo il periodo di durabilità e un altro beneficiario è fallito. A metà del 2016, nelle PMI il numero di posti di lavoro era aumentato, in media, dell'1 % rispetto alla situazione alla fine dei progetti, ma era diminuito del 6 % per le imprese più grandi (cfr. anche *allegato V*).

37. Laddove le AdG avevano stabilito dei massimali per le sovvenzioni per ogni posto di lavoro creato, l'efficacia in termini di costi delle sovvenzioni (misurata come costo dell'investimento totale diviso posti di lavoro creati) aveva più probabilità di essere maggiore. Se i beneficiari superavano tale massimale, non potevano ricevere la sovvenzione. Pertanto, i beneficiari dovevano prestare maggiore attenzione all'entità dei loro investimenti. Tali massimali, però, sono stati utilizzati soltanto nei due PO della Germania.

38. Per quanto riguarda le prospettive economiche delle imprese beneficiarie analizzate³¹, due di queste avevano cessato di esistere. Inoltre, un totale di 19 altre imprese (cfr. *allegato III*) affrontavano, al momento dell'audit, difficoltà tali da mettere a rischio la propria situazione economica futura, come ad esempio ristrutturazione o il ripianamento del debito o calo della produzione³². In alcuni casi, infine, le prospettive future delle imprese dipendevano all'esito dei progetti di ricerca in corso e dalla loro capacità di generare capitale aggiuntivo³³.

³¹ Progetti 1 e 26.

³² Progetti 7, 10, 28, 29, 33, 36 e 38.

³³ Progetti 2, 24 e 27.

I risultati indiretti sono difficili da misurare e da collegare ai finanziamenti

39. Solo le imprese iscritte e ubicate in una regione ammissibile ai finanziamenti FESR possono richiedere questo sostegno finanziario³⁴. Gli investimenti produttivi dovrebbero quindi generare anche benefici più ampi per le regioni interessate (risultati indiretti). Tali benefici possono riguardare un aumento dell'occupazione, dell'imprenditorialità e della competitività nella regione, nonché un miglioramento delle condizioni ambientali, la promozione dell'innovazione e migliori tassi di sopravvivenza delle imprese. Ai fini della coesione economica, un altro obiettivo importante è evitare la delocalizzazione delle attività economiche al di fuori della regione di origine. I progetti dovrebbero inoltre avere potenziali effetti di propagazione, ad esempio, incrementare gli scambi con i fornitori o prestatori di servizi locali che intrattengono rapporti d'affari con l'impresa beneficiaria o contribuire ad accrescere le loro competenze o conoscenze fornendo consulenza o opportunità di creazione di reti.

40. Nessuno dei PO presi in esame ai fini del presente audit indicava questi risultati indiretti come obiettivo strategico. Inoltre, nessuno dei progetti sottoposti ad audit includeva questi risultati indiretti tra gli obiettivi operativi espliciti. In assenza di obiettivi operativi o di relativi indicatori a livello di progetto, è impossibile aggregare le informazioni per misurare i risultati indiretti a livello regionale. Senza una misurazione e comunicazione sistematica da parte delle AdG sugli effetti di propagazione nelle regioni, è difficile stabilire i nessi causali tra gli investimenti finanziati dall'UE nel settore privato e lo sviluppo regionale.

41. A livello di progetto, è intrinsecamente difficile stabilire se siano stati ottenuti risultati indiretti e accertarne la durabilità. È stato, ad esempio, difficile dimostrare il nesso causale tra i progetti UE e gli effetti occupazionali prodotti a livello regionale. I contributi agli obiettivi della politica di coesione quali innovazione, creazione di reti e condivisione delle conoscenze (cfr. **paragrafo 4**) si sono ottenuti nei rari casi in cui i progetti prevedevano una collaborazione o la messa in rete con istituti di istruzione superiore.

³⁴ Cfr., ad esempio, articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

42. Alcuni progetti esaminati hanno però contribuito a risultati indiretti. Ad esempio, i progetti i cui risultati diretti erano almeno in una qualche misura duraturi (cfr. **paragrafi 26-31**) hanno anche generato benefici economici o sociali per le comunità locali o per le regioni in cui erano situati, nonché per i fornitori di beni e servizi locali. Sono stati creati posti di lavoro qualificati e permanenti attraverso gli investimenti che hanno anche favorito attività economiche supplementari nella regione. Altri risultati indiretti sono stati: riduzione dell'inquinamento ambientale e acustico e dell'inquinamento da rifiuti³⁵, maggiore efficienza energetica³⁶, riqualificazione di siti dismessi³⁷ e aumento del fatturato al di là della regione o maggiori esportazioni³⁸. Inoltre, in molti casi, le regioni hanno tratto vantaggio dal maggior gettito fiscale ottenuto grazie agli investimenti.

43. Tuttavia, nei rari casi in cui è stato possibile individuare i contributi ai risultati indiretti, questi non sempre sono stati duraturi. Ad esempio, le parti interessate nella regione Puglia avevano indicato che le debolezze strutturali delle PMI e le loro dimensioni generalmente ridotte costituivano un ostacolo alla creazione di sviluppo e occupazione a livello regionale³⁹. Per contrastare queste debolezze, una delle misure del PO stabiliva come prerequisito che i soggetti che presentavano una proposta di progetto, diversi dalle grandi imprese, dovessero costituire consorzi con altre PMI per poter richiedere le sovvenzioni del FESR, nella speranza che tali consorzi avrebbero continuato ad esistere anche dopo la fine dei progetti. Invece, in due dei progetti esaminati, questo obiettivo non è stato raggiunto, a causa dello scarso impegno dei partner nel conseguimento degli obiettivi del progetto e della natura artificiale dei consorzi (cfr. **riquadro 5**).

³⁵ Progetti 33, 35, 36, 37, 39, 40 e 41.

³⁶ Progetto 11.

³⁷ Progetti 8, 14 e 15.

³⁸ Progetti 16 e 17 del PO Bassa Sassonia e progetti 19, 21, 23 e 24 del PO Sassonia.

³⁹ Cfr. lo studio dell'OCSE *"Italy: Key issues and policies, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship"*, 2014.

Riquadro 5 – Esempi di risultati indiretti non duraturi dei progetti
Progetti 29 e 31 (PO Puglia/Italia) – Attuazione dei progetti da parte di consorzi di PMI

Una misura del PO consentiva la presentazione di domande solo da parte di consorzi, per rafforzare le PMI e consentire loro di contribuire maggiormente alla crescita economica.

Progetto 29: costo totale dell'investimento di 25 milioni di euro.

Importo della sovvenzione: 16 milioni di euro, di cui 8 milioni di euro finanziati dal FESR.

Progetto 31: costo totale dell'investimento di 5 milioni di euro.

Importo della sovvenzione: 3 milioni di euro, di cui 1,5 milioni di euro finanziati dal FESR.

Ogni progetto aveva due partner: una società capofila e una seconda società che svolgeva un ruolo marginale. Dopo il completamento del progetto, le imprese secondarie o continuavano a svolgere un ruolo marginale o cessavano di essere attive sul mercato.

I consorzi si scioglievano poco tempo dopo il completamento del progetto o durante l'attuazione.

Ciò dimostra che i consorzi erano creati artificialmente per garantire l'ammissibilità del progetto. Di conseguenza, non si realizzavano benefici per la regione, in particolare la crescita economica e l'aumento dei posti di lavoro⁴⁰.

Programmazione, selezione e monitoraggio dei progetti insufficientemente focalizzati sulla durabilità

44. Le ragioni per cui i progetti ottengono (o non ottengono) risultati duraturi possono essere molteplici e molteplici sono le pratiche che ne influenzano il raggiungimento. Tali ragioni possono essere individuate sia a livello dei progetti che a livello strategico (o di programma/PO).

Debolezze nella promozione della durabilità nella programmazione dei PO

45. La valutazione della Corte si è basata sia sulle buone pratiche che su quelle inadeguate in relazione alla promozione della durabilità nei PO, prendendo in considerazione anche relativi rischi. Gli auditor hanno esaminato inoltre in che misura le AdG abbiano analizzato le necessità delle imprese nelle regioni corrispondenti, nonché i fallimenti del mercato da queste affrontati. Hanno preso in esame infine le modalità con cui sono stati soddisfatti gli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa.

46. La Corte ha individuato diverse debolezze, anche a livello della pianificazione strategica, che potrebbero spiegare perché una quota significativa dei progetti sottoposti ad audit non

⁴⁰ Come osservato anche nello studio dell'OCSE del 2014: *"Italy: Key issues and policies, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship"*.

abbia raggiunto risultati duraturi/persistenti o ci sia riuscita solo in parte. Nell'elaborare i PO, le AdG hanno generalmente adottato provvedimenti insufficienti per favorire la durabilità attraverso misure adeguate e condizioni che andassero oltre gli obblighi stabiliti dalla normativa (cfr. **paragrafo 12**).

Nei PO, la durabilità non è stata una priorità

47. Fino al 2013, ma ancor di più nel periodo di programmazione chiuso nel 2006, i PO ponevano scarsa enfasi sulla durabilità dei risultati. Benché la durabilità non fosse un obbligo giuridico, nessuno dei PO sottoposti ad audit si è prefisso di verificare se i progetti di investimento producessero risultati duraturi. Sebbene i PO contemplassero obiettivi di sviluppo economico più ampi, come l'incremento occupazionale e il miglioramento della competitività regionale, non sottolineavano l'importanza dei risultati sul lungo periodo. La durabilità non era un obiettivo né nei PO né in altri documenti strategici, e non erano previsti indicatori dedicati per misurarla.

48. Né i PO né altri documenti di programmazione dei programmi settoriali di sostegno alle imprese tenevano conto dei rischi per la durabilità dei risultati dei progetti e quindi non prevedevano alcuna misura atta a contenerli. Inoltre, i documenti di pianificazione strategica non avevano stabilito con precisione né gli effetti indiretti desiderati per le regioni né i meccanismi per misurarli (cfr. anche i **paragrafi 40-43**).

49. Le autorità nazionali non hanno raccolto dati statistici sui tassi di sopravvivenza delle imprese che hanno beneficiato del sostegno dei fondi UE né sulle ragioni per cui i risultati raggiunti non sono stati mantenuti nel tempo. Non hanno svolto alcuna analisi comparativa tra i successi conseguiti dalle imprese che hanno ricevuto fondi pubblici e quelle che non hanno goduto di alcun sostegno. Non disponevano pertanto di informazioni importanti al momento di definire i diversi regimi di sostegno alle imprese nell'ambito dei PO.

50. Il principale obiettivo della Commissione nel fornire fondi FESR per il cofinanziamento delle misure di sostegno alle imprese era produrre un impatto economico, mentre la durabilità dei risultati degli investimenti costituiva solo un aspetto marginale. Quindi, la sua principale preoccupazione in relazione alla durabilità era quella di soddisfare gli obblighi previsti dalla normativa UE. La Commissione non ha fornito alle AdG orientamenti sulla

selezione o la concezione dei progetti o qualsiasi altro sostegno atto a favorire la durabilità dei risultati.

Le valutazioni delle necessità erano carenti e l'effettivo fabbisogno di finanziamenti pubblici non è stato adeguatamente identificato

51. La durabilità implica che i finanziamenti pubblici siano utilizzati per progetti che possono contribuire al meglio al conseguimento degli obiettivi dei PO. Le valutazioni delle necessità contribuiscono alla durabilità nel suo complesso, in quanto consentono di individuare le attività più pertinenti ai fini del conseguimento degli obiettivi dei PO, nonché le imprese che più necessitano di finanziamenti pubblici, quelle che non riescono a trovare altre soluzioni sul mercato o che, alle condizioni offerte dal mercato, non riescono ad attrarre investimenti privati per soddisfare le proprie necessità ("fallimenti del mercato"). Nei casi in cui i beneficiari non hanno realmente bisogno del sostegno pubblico, ma avrebbero preso le stesse decisioni anche senza l'aiuto, il rischio di perdita da effetto inerziale è maggiore. Inoltre, è minore il numero di beneficiari che riceve i finanziamenti pubblici avendone veramente bisogno, per cui la durabilità complessiva ne risulta ridotta.

52. Anche se i PO sottoposti ad audit includevano alcuni elementi di una valutazione delle necessità, nessuno di essi, e neppure le valutazioni ex ante che precedono la stesura del PO, includeva una analisi approfondita delle effettive necessità delle imprese (ad esempio, quelle delle grandi imprese confrontate con quelle delle piccole imprese) nelle rispettive regioni in termini di sostegno agli investimenti. Prima di definire le misure di sostegno alle imprese, non sono state eseguite indagini dettagliate, ricerche specifiche o analoghe attività preparatorie per individuare le necessità dei settori maggiormente vulnerabili. In particolare, le valutazioni delle necessità presentate nei rispettivi PO di Austria, Italia e Polonia riguardo al sostegno alle imprese erano carenti.

53. In diversi casi (i PO della Sassonia e della Bassa Sassonia, e in una certa misura quelli della Repubblica ceca e dell'Italia), la situazione iniziale delle imprese nelle regioni interessate era descritta in modo relativamente completo, includendo gli specifici vincoli in materia di investimenti e di creazione di ulteriore occupazione. Altri PO non contenevano piani regionali chiari per attenuare tali vincoli, cioè per favorire l'accesso al credito, attirare

finanziamenti privati, aumentare la produzione, il fatturato, le esportazioni o la produttività e introdurre nuovi prodotti. Inoltre, non esistevano piani che indicassero come il FESR avrebbe fornito valore aggiunto inducendo cambiamenti a lungo termine nel settore di attività, tra cui i necessari processi di ristrutturazione profonda, parallelamente ad effetti economici sull'occupazione o la competitività delle imprese.

54. Inoltre, i PO non individuavano con precisione le necessità effettive di finanziamenti pubblici delle imprese, o i fallimenti del mercato, nelle diverse regioni. Di conseguenza, mancavano spiegazioni valide sulle ragioni per cui determinate imprese avrebbero dovuto ricevere fondi UE da investire nelle loro attività (ad esempio, per settore, dimensione, potenzialità imprenditoriali o grado di innovazione). Ad eccezione di quello della Repubblica ceca (centrale), nessuno dei PO esaminati dimostrava l'ammissibilità delle grandi imprese al cofinanziamento del FESR.

55. L'AdG presumeva che praticamente tutte le imprese ubicate in una regione di convergenza, o in una regione con altre debolezze strutturali, si trovassero ad affrontare fallimenti del mercato e necessitassero pertanto di sostegno pubblico agli investimenti, il che non è necessariamente vero. Inoltre, i PO e i progetti di investimento hanno affrontato praticamente solo i fallimenti del mercato connessi a (potenziali) vincoli patrimoniali o di accesso al credito, mentre le PMI fanno fronte a svantaggi diversi⁴¹ rispetto alle imprese più grandi. Non è stata considerata la necessità di un intervento pubblico che combinasse l'assistenza finanziaria al sostegno non finanziario (ad esempio, diagnostica, consulenza o accesso a infrastrutture specialistiche).

56. La Commissione non ha affrontato il rischio di perdite da effetto inerziale in relazione ai fondi UE al momento di approvare i PO esaminati, ad esempio evidenziando tali rischi nei PO o fornendo orientamenti su come selezionare i progetti. Molti PO hanno previsto fondi FESR che andavano ad aggiungersi ai regimi di sovvenzione nazionali o regionali a sostegno delle

⁴¹ Questa asimmetria riguarda le informazioni sull'attività, la scarsa esperienza e i contatti insufficienti, gli ostacoli all'accesso al mercato e la necessità di migliorare la propria posizione nelle catene di valore, nonché gli alti costi associati agli investimenti nell'innovazione e le azioni necessarie per attirare investimenti privati. Ciononostante, non se ne è tenuto conto durante l'elaborazione dei PO.

imprese. In base all'esperienza di lungo periodo degli Stati membri, questi regimi di sovvenzione fornivano in genere finanziamenti per investimenti utili. Invece, il fatto che i fondi UE andassero ad aggiungersi ai fondi nazionali e agli investimenti privati non ha suggerito l'idea che avrebbero potuto comportare un aumento del numero e della qualità delle domande di progetti tra loro concorrenti. Inoltre, i finanziamenti dell'UE non hanno favorito una migliore durabilità dei progetti che andasse al di là degli obblighi normativi (ad esempio, imponendo controlli e rendicontazioni più efficienti o condizioni più rigide), in quanto non erano collegati al conseguimento di risultati a lungo termine.

Focalizzazione sugli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa

57. Gli Stati membri erano inoltre tenuti ad attuare con precisione gli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa UE. La Commissione era responsabile di monitorare gli sforzi degli Stati membri e garantire la conformità con la normativa UE. Negli Stati membri oggetto dell'audit, le norme sulla durabilità dei risultati dei progetti erano unicamente quelle definite dalla normativa UE (cfr. allegato VI).

58. La Commissione e le AdG ritenevano che fosse sufficiente rispettare gli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa⁴². In base a tale approccio, hanno accettato che i PO dei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 non stabilissero condizioni più rigide per promuovere risultati duraturi come, ove appropriato, l'estensione del periodo di durabilità oltre il periodo minimo stabilito dai regolamenti⁴³.

59. Infine, salvo poche eccezioni, le AdG non hanno incluso nelle convenzioni di sovvenzione condizioni cruciali relative al raggiungimento di risultati duraturi. La maggior parte delle convenzioni di sovvenzione riprendeva semplicemente gli obblighi previsti dalla normativa UE. Non promuoveva la durabilità attraverso condizioni più efficaci, stabilendo ad esempio valori-obiettivo essenziali vincolanti relativi all'occupazione e ai livelli di produzione

⁴² Principalmente articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1260/1999 e articolo 57 del regolamento (UE) n. 1083/2006.

⁴³ Eccetto una misura controllata in Italia (PO Puglia) per la quale l'obbligo di mantenere le immobilizzazioni era esteso a 10 anni.

e produttività o competitività e innovazione, che avrebbero dovuto essere mantenuti per un periodo minimo di tempo.

Scarsa focalizzazione sulla durabilità nella selezione dei progetti

60. Per quanto riguarda le procedure di selezione previste dai PO, gli auditor hanno analizzato la pertinenza dei progetti rispetto agli obiettivi dei PO e appurato se fossero stati definiti ed utilizzati criteri che potessero essere collegati alla durabilità. Hanno verificato inoltre se si fosse tenuto conto di altri aspetti importanti ai fini della durabilità dei risultati, come l'innovazione o l'evitare l'effetto inerziale.

61. Il fatto che, complessivamente, i progetti esaminati fossero coerenti con gli obiettivi generali dei PO è un segnale positivo indicante che le procedure di selezione hanno consentito di scegliere progetti pertinenti. Tuttavia, nella fase di selezione, nessuno dei PO sottoposti ad audit aveva attribuito sufficiente priorità al conseguimento di risultati duraturi. In particolare, nelle domande e nei documenti relativi alle procedure di selezione raramente venivano indicati i rischi per i risultati a lungo termine dei progetti e le azioni atte a mitigare tali rischi. Inoltre, spesso non sono stati considerati i rischi di effetto inerziale.

62. Benché i criteri di selezione in genere includessero alcuni obiettivi e valori-obiettivo (come rafforzare la base patrimoniale delle aziende, migliorare le potenzialità e la competitività delle imprese, creare nuova occupazione o salvaguardare quella esistente), le domande per i progetti non erano premiate per la potenzialità di generare risultati duraturi. Invece, e con poca ambizione, le AdG valutavano soltanto la potenzialità di mantenere i valori-obiettivo per i 3 o 5 anni dopo la fine del progetto, come richiesto dalla normativa. Nella fase di selezione, le AdG non valutavano i potenziali risultati economici a lungo termine dei progetti.

63. Inoltre, nella maggior parte dei casi, l'innovazione era tra i principali obiettivi per gli investimenti produttivi nei PO esaminati. Tuttavia, nel valutare le domande per i progetti, non si teneva praticamente conto del grado di innovazione dei progetti. Spesso, veniva fornito sostegno a processi industriali relativamente semplici, che presentavano un più alto rischio di avere una vita breve e, quindi, di non generare risultati duraturi. Gli auditor hanno

individuato solo otto progetti⁴⁴ in totale, nei PO di Italia, Sassonia e Repubblica ceca, in cui i beneficiari avevano investito in processi o prodotti industriali innovativi. Le pratiche adottate nell'UE mostrano che i beneficiari sono incoraggiati a creare prodotti che siano differenziati, innovativi e offrano valore aggiunto, per garantire la durabilità dei progetti. I progetti con un forte potenziale di innovazione e competitività sono più sostenibili.

64. Il rischio di perdite da effetto inerziale non è stato considerato nel selezionare i progetti, in quanto le AdG non hanno valutato la capacità dei soggetti privati di finanziare autonomamente i progetti o di sostenere una percentuale maggiore del costo.

65. Ad esempio, vi è indicazione di perdita da effetto inerziale quando il promotore del progetto avvia il progetto prima della concessione della sovvenzione, come nel caso di sei dei progetti controllati. In questi casi, il rischio è connesso al fatto che i promotori avrebbero intrapreso il progetto anche senza l'aiuto o che la sovvenzione sia stata promessa loro prima della valutazione del progetto.

66. Un altro segnale di una potenziale perdita da effetto inerziale si ha quando ad un beneficiario viene aggiudicata più di una sovvenzione UE nell'arco di soli pochi anni e che la commissione di selezione non ne tenga conto. Questo si è verificato in 15 dei 41 progetti controllati. Diversi beneficiari hanno ottenuto più di una sovvenzione FESR in periodi di tempo relativamente brevi, senza che via sia stata una verifica della accessibilità economica per ciascun di queste richieste⁴⁵.

67. Infine, gli auditor hanno rilevato che otto dei progetti⁴⁶ sottoposti ad audit avrebbero potuto essere completati con dimensioni e tempi simili utilizzando unicamente i fondi propri dell'impresa o ricorrendo a prestiti bancari, senza beneficiare di sovvenzioni (cfr. **figura 4**). Ciò si è verificato soprattutto quando le imprese erano parte di un gruppo societario. Di conseguenza, questo ricorso ai fondi pubblici ha ridotto gli investimenti privati necessari.

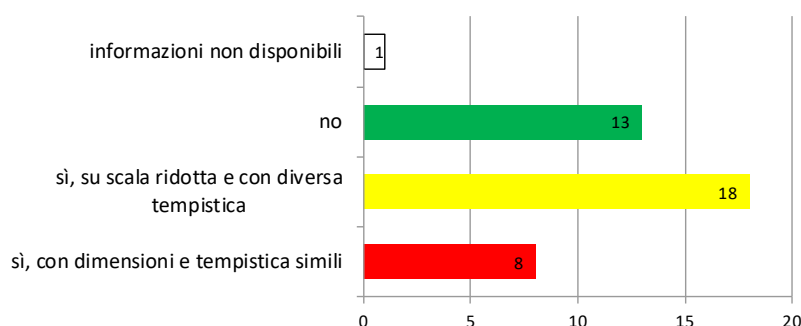
⁴⁴ Progetti 12, 13, 19, 20, 24, 25, 27 e 31.

⁴⁵ Ad esempio, una impresa in Repubblica ceca (progetto 9) aveva ricevuto tre sovvenzioni in cinque anni. L'impresa aveva addirittura dichiarato nella domanda che non avrebbe avuto bisogno di prestiti o sovvenzioni per attuare il progetto.

⁴⁶ Progetti 3, 9, 14, 25, 28, 29, 31 e 41.

Inoltre, quanto maggiore è il cofinanziamento concesso, tanto maggiore è l'impatto della perdita da effetto inerziale. Esempi di progetti che hanno ricevuto le sovvenzioni nonostante non si trovassero in situazioni di fallimento del mercato sono illustrati nel **riquadro 6**.

Figura 4 – I progetti sarebbero stati realizzati senza le sovvenzioni UE?



Fonte: analisi della Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dall'AdG o dai beneficiari del progetto.

Riquadro 6 – Esempi di progetti che non si trovavano in situazioni di fallimento del mercato

Progetto 19 (PO Sassonia/Germania) – Ampliamento di un sito di produzione (costruzione di un reparto di produzione e acquisto di macchinari e impianti specializzati)

Costo totale dell'investimento: 21,6 milioni di euro.

Importo totale della sovvenzione: 5,4 milioni di euro, di cui 4,1 milioni di euro finanziati dal FESR.

Progetto attuato da ottobre 2011 ad ottobre 2013.

Il progetto è stato un successo, in quanto ha aiutato la società in Sassonia a crescere e a creare occupazione sostenibile.

Tuttavia, nel momento in cui gli investimenti erano pianificati e concepiti nel 2007/2008, non esistevano particolari fallimenti del mercato o carenze finanziarie tali da rendere necessari finanziamenti pubblici. L'impresa aveva raggiunto la piena capacità produttiva in Sassonia e doveva realizzare investimenti aggiuntivi se voleva espandere le proprie attività.

Essendo parte di un grande gruppo di imprese, avrebbe potuto realizzare questi investimenti strategici utilizzando risorse proprie o ricorrendo al credito.

Progetti 29 e 31 (PO Puglia) – Una stamperia e una industria di produzione di componenti per aeromobili, costi totali dell'investimento di tutti i progetti 30,5 milioni di euro, di cui 9,8 milioni di euro finanziati dal FESR)

Costo totale dell'investimento: rispettivamente 25,1 milioni di euro e 5,4 milioni di euro.

Importo totale della sovvenzione: 16,6 milioni di euro (di cui 8,3 milioni finanziati dal FESR) e 3 milioni di euro (1,5 milioni finanziati dal FESR).

Per questi due progetti non era ravvisabile la presenza di fallimenti del mercato.

I beneficiari erano parte di un gruppo leader nazionale o di consorzi di PMI con una stabile posizione sul mercato. Inoltre, le entrate dei beneficiari erano aumentate negli anni precedenti la presentazione della domanda per il progetto.

Alla luce della situazione finanziaria e della posizione consolidata sul mercato, le imprese beneficiarie avrebbero potuto ottenere prestiti bancari per finanziare i loro progetti.

Mancanza di indicatori e monitoraggio dei progetti non sufficientemente focalizzato sulla durabilità dei risultati

68. Oltre a garantire che i progetti siano attuati nel rispetto della tempistica, della dotazione finanziaria e dell'ambito stabiliti, è importante che i dispositivi di gestione e monitoraggio si focalizzino sia sul conseguimento dei risultati al completamento del progetto che sulla durabilità di tali risultati nel periodo successivo. Indicatori pertinenti, monitoraggio e reportistica dovrebbero garantire non solo che le imprese beneficiarie rispettino gli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa, ma anche che si focalizzino sui risultati e, ove possibile, ne assicurino l'ulteriore sviluppo.

Mancanza di indicatori

69. Nei PO del periodo 2000-2006, gli indicatori non erano definiti, o non erano definiti in modo uniforme. Nel periodo successivo, tuttavia, la Commissione ha chiesto alle AdG di introdurre indicatori fondamentali per le realizzazioni e i risultati. Nessuno di questi faceva però riferimento a risultati duraturi. Gli indicatori erano selezionati dalle AdG sulla base delle loro strategie e dei tipi di sovvenzioni previste dai PO e non consentivano un confronto di quanto era stato conseguito nelle diverse regioni.

70. Alcuni degli indicatori di realizzazione non erano sufficientemente specifici, ma erano formulati in modo alquanto generico nella documentazione relativa ai progetti dei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013. Anche gli indicatori di risultato erano in genere definiti in modo insufficiente, nel senso che non indicavano che cosa i programmi si proponessero di raggiungere⁴⁷. La mancanza di indicatori pertinenti, qualitativi e quantificabili per misurare le realizzazioni e i risultati impediva una valutazione approfondita degli effetti dei progetti (cfr. esempi nel riquadro 7). Anche se gli indicatori di risultato riguardavano in qualche misura gli obiettivi diretti ed immediati dei progetti, nessuno di essi è stato utilizzato per misurare la durabilità dei risultati dei progetti, delle attività o delle operazioni (cfr. anche più avanti la sezione sul monitoraggio dei progetti). Anche se è

⁴⁷ Critica già formulata dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, cfr. paragrafo 6.76 nel Capitolo 6 sulla coesione.

importante disporre di indicatori di performance, bisogna fare attenzione a non stabilirne in numero eccessivo⁴⁸.

Riquadro 7 – Esempi di debolezze nella definizione degli indicatori di performance

I **PO Bassa Sassonia e Sassonia** facevano riferimento anche ad altri importanti obiettivi dei programmi oltre all'occupazione, come ad esempio il miglioramento della competitività e dell'innovazione, l'aumento della produttività, la maggiore capacità di esportazione e l'incremento degli scambi con altre regioni, ma non disponevano di indicatori corrispondenti a livello dei progetti. Pertanto, non sono stati raccolti dati relativi a tali conseguimenti a livello dei progetti.

La misurazione del successo dei programmi e della durabilità dei risultati nel **PO Repubblica ceca centrale** ha risentito dalla mancanza di indicatori di risultato vincolanti e dell'insufficiente comunicazione dei dati sugli indicatori di risultato non vincolanti. I beneficiari potevano rinegoziare i valori-obiettivo stabiliti (al ribasso) nel caso non li avessero completamente raggiunti.

Per il **PO Puglia**, la creazione di posti di lavoro era l'unico indicatore obbligatorio per tre dei quattro progetti sottoposti ad audit. In una misura, non erano stati stabiliti indicatori vincolanti (cfr. progetto 32). Inoltre, i valori-obiettivo nel **PO Italia centrale** sono stati abbassati durante la procedura di approvazione (progetti 25 e 28), il che indica che i valori-obiettivo inizialmente stabiliti erano irrealistici.

71. In alcuni casi, i valori-obiettivo per gli indicatori erano irrealistici: in due casi (progetti 19 e 22), i target occupazionali sono stati superati di circa il 100 % e in un caso (progetto 11) i risparmi energetici realizzati erano quasi tre volte superiori a quelli riportati nei documenti di programmazione. La valutazione intermedia del PO della Repubblica ceca concludeva che i diversi valori-obiettivo stabiliti a livello del PO erano insufficientemente ambiziosi e raccomandava pertanto di aumentarli del 200 % o più.

Monitoraggio dei progetti non sufficientemente focalizzato sulla durabilità

72. Nonostante la mancanza di indicatori, la Corte ha riscontrato che il monitoraggio dei progetti è stato generalmente adeguato. Tuttavia, è stato molto focalizzato sulle realizzazioni e non armonizzato, né per quanto riguarda il monitoraggio e la verifica dei dati né per quanto riguarda la disponibilità di strumenti informatici di rendicontazione. I sistemi

⁴⁸ Come indicato nella relazione speciale n. 2/2017: La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse. Questa relazione raccomandava di individuare gli indicatori "più pertinenti e più adatti a determinare l'impatto degli interventi dell'UE".

di monitoraggio e di controllo dei progetti esistenti nelle regioni interessate dal presente audit hanno contribuito a far sì che le realizzazioni fossero prodotte per lo più come indicato nei piani alla data di completamento del progetto e che le sovvenzioni fossero utilizzate per l'acquisto di beni ammissibili.

73. Tuttavia, le AdG non hanno efficacemente monitorato la durabilità dei progetti, né in termini di obblighi giuridici né in termini di altri aspetti indicanti la durabilità dei risultati. Al completamento dei progetti, i beneficiari erano tenuti a presentare una relazione finale su quanto speso per i progetti (le realizzazioni), ma non sempre sui risultati diretti che erano stati da questi conseguiti (cfr. allegato VII per i diversi obblighi in materia di monitoraggio per i PO sottoposti ad audit). Inoltre, le AdG non avevano previsto come comportarsi nei casi in cui i risultati non si fossero ancora materializzati al completamento dei progetti, ma si sarebbero manifestati successivamente.

74. Complessivamente, il monitoraggio, dopo il completamento dei progetti, degli obblighi di durabilità ha avuto estensione limitata e non è stato uniforme nei diversi PO. Le disposizioni relative alla rendicontazione ed al monitoraggio e le competenze rispettive delle autorità e dei beneficiari dopo il completamento dei progetti non erano sempre chiare o specificate in modo formale nei documenti amministrativi di tutti i PO⁴⁹. Le AdG non hanno fornito ai beneficiari linee-guida o consulenza sistematica per il monitoraggio della durabilità. Né disponevano di sistemi informatici per raccogliere dati sulla durabilità, e nessuna delle AdG è stata in grado di produrre statistiche valide sul rispetto degli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa. Dato che non erano tenute a farlo, le AdG hanno smesso di seguire l'evoluzione dei progetti immediatamente dopo la fine del periodo di durabilità obbligatorio.

⁴⁹ Ad esempio, nel PO Austria ed anche per alcune misure specifiche nei PO regionali e in quello centrale in Italia. Inoltre, le autorità polacche hanno approvato linee-guida sulla durabilità dei progetti solo nel 2012, ossia solo nell'ultima parte del periodo di programmazione 2007-2013. Queste riguardavano obblighi di durabilità, criteri specifici per la valutazione della durabilità, una metodologia per il calcolo delle rettifiche e raccomandazioni su come comportarsi in circostanze specifiche (ad esempio, cambiamento dell'assetto proprietario, beni ammortizzabili o modifica o riduzione delle realizzazioni o dei risultati). Tuttavia, anche queste linee-guida non hanno garantito un monitoraggio completo ed efficace, che contribuisse a raggiungere risultati duraturi, in quanto le AdG non disponevano di dati pertinenti ed attendibili.

75. La mancanza di indicatori e il monitoraggio insufficiente dopo il completamento dei progetti, precedentemente descritti, non hanno consentito di misurare la durabilità dei risultati dei progetti. Hanno inoltre reso difficile, insieme ad altri fattori, individuare il nesso causale tra i fondi UE erogati per lo sviluppo del settore privato e gli effetti economici generati per le imprese e per le regioni.

Insufficiente ricorso alle valutazioni ex post

76. Gli auditor della Corte non hanno trovato alcuna valutazione dei programmi di investimento produttivo che includesse una valutazione specifica della durabilità dei risultati. A causa dell'estensione limitata del monitoraggio della durabilità richiesta dalla normativa, della mancanza di un sistema informatico in grado di raccogliere i dati relativi a questo monitoraggio e dell'assenza di qualsiasi monitoraggio a lungo termine dopo la fine del periodo di durabilità, non erano disponibili dati sulla durabilità dei risultati conseguiti dai progetti finanziati dal FESR, né sullo sviluppo economico delle imprese beneficiarie o sugli effetti di tali progetti sulle regioni. È stato quindi impossibile individuare gli insegnamenti tratti e utilizzarli sistematicamente per i corrispondenti regimi di sostegno regionale nell'ambito dei fondi SIE per il periodo 2014-2020.

77. La Commissione non ha condotto audit o valutazioni specifiche relative alla durabilità degli investimenti finanziati dal FESR. Per le informazioni sulla durabilità e sull'attuazione dei PO in generale ha dovuto basarsi prevalentemente sui dati riportati nelle relazioni annuali di attuazione delle AdG. Tuttavia, la maggior parte dei dati riguardava principalmente la performance in termini di assorbimento dei fondi. Nelle loro relazioni annuali, le AdG dovevano anche indicare i casi di mancato rispetto degli obblighi di durabilità. La Commissione non ha però potuto fornire elementi indicanti gli interventi intrapresi per dar seguito a questi casi.

78. La Commissione aveva integrato nelle proprie valutazioni ex post sulla politica di coesione 2007-2013⁵⁰ alcuni studi sul sostegno finanziario FERS per le grandi imprese e per le PMI. Anche se le relazioni finali non contenevano valutazioni dirette della durabilità dei risultati, comportavano comunque osservazioni pertinenti riguardo all'obiettivo di raggiungere risultati duraturi dagli investimenti dell'UE nelle imprese. Le osservazioni più importanti in tali valutazioni sui due tipi di imprese erano in linea con le risultanze degli audit della Corte e sono sintetizzate nell'**allegato VIII**. La Commissione non ha raccolto dati statistici sui tassi di sopravvivenza delle imprese finanziate dall'UE né a livello UE né a livello nazionale. Non ha quindi potuto procedere ad una analisi comparativa tra le imprese che hanno ricevuto aiuti e quelle che non ne hanno beneficiato.

Le misure correttive adottate in caso di mancato raggiungimento dei valori-obiettivo e per il mancato rispetto degli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa non erano applicate in modo uniforme

79. Gli auditor della Corte hanno esaminato in che modo siano state applicate le misure correttive per il mancato raggiungimento dei valori-obiettivo stabiliti e per l'inosservanza degli obblighi di durabilità, in quanto ciò può influire sul grado di conseguimento di risultati duraturi.

80. Le AdG hanno previsto il recupero di finanziamenti in caso di mancato raggiungimento dei valori-obiettivo vincolanti stabiliti nelle convenzioni di sovvenzione e di inosservanza degli obblighi di durabilità. Tuttavia, queste misure non sono state applicate in modo uniforme. A seconda delle norme stabilite nei PO, variava l'entità del mancato conseguimento dei valori-obiettivo per l'applicazione delle misure correttive, e variava anche l'ammontare delle somme da recuperare.

81. Le due AdG tedesche procedevano al recupero degli importi erogati se, al completamento del progetto, non fossero stati raggiunti tutti i valori-obiettivo vincolanti

⁵⁰ *Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, Final report – work package 2: “Support to SMEs – Increasing Research and innovation in SMEs and SME Development”, 30 marzo 2016; e Final report – work package 4: “Support to large enterprises”, 18 febbraio 2016. Sintesi nel documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, SWD(2016) 318 final del 19 settembre 2016.*

(riguardanti la creazione o il mantenimento di posti di lavoro)⁵¹. Le AdG ceca e polacca erano più flessibili: recuperavano i fondi solo se i valori effettivamente raggiunti erano inferiori al 95 % (Repubblica ceca) o al 90 % (Polonia) dei valori-obiettivo vincolanti stabiliti. Anche le autorità italiane hanno recuperato fondi dai progetti che non avevano raggiunto i valori-obiettivo.

82. Comunque, anche gli importi da recuperare variavano significativamente da un PO all'altro. I PO di Germania e Repubblica ceca prevedevano il recupero integrale. I PO italiani, invece, prevedevano che gli importi recuperati fossero proporzionali al valore dei beni e alla durata del periodo durante il quale non erano stati utilizzati. L'AdG italiana applicava il recupero integrale solo se la non-conformità riguardava una violazione sostanziale dell'obbligo di durabilità, in caso di mancato conseguimento dei valori-obiettivo occupazionali o se l'impresa aveva contribuito al finanziamento del progetto in misura inferiore a quanto previsto dalla convenzione di sovvenzione.

83. Spesso, i valori-obiettivo vincolanti o le scadenze previste erano rinegoziabili. In tal caso, le AdG consentivano di rinegoziarli prima della fine del periodo di durabilità, tenendo conto dei valori che sarebbero stati probabilmente raggiunti. Anche se la rinegoziazione era giustificabile in alcuni casi, come ad esempio in presenza di mutate condizioni esterne, vi è il rischio che, se applicata regolarmente, dia adito a dubbi sia sulla selezione delle domande per i progetti da finanziare attuata in precedenza sia sul raggiungimento di risultati duraturi.

84. In altri casi (ad esempio, nel POR della Repubblica ceca), le convenzioni di sovvenzione consentivano la cessione a terzi dei beni sovvenzionati prima della fine del periodo di durabilità, a condizione che la cessione fosse approvata dall'AdG. Secondo l'AdG, tali cessioni avvenivano soltanto dopo una valutazione approfondita dell'impresa a cui venivano ceduti i beni sovvenzionati. Ciononostante, vi era il rischio che tale pratica consentisse alla fine ad una impresa di beneficiare di una sovvenzione senza aver dovuto superare le normali procedure per la selezione dei progetti.

⁵¹ La Sassonia prevedeva però la possibilità di rinunciare al recupero delle somme erogate e all'interruzione del sostegno in casi debitamente giustificati.

I regolamenti sui Fondi SIE 2014-2020 hanno introdotto alcuni miglioramenti al fine di aumentare la potenziale durabilità dei risultati

85. Gli auditor della Corte hanno valutato in che misura la Commissione abbia tratto insegnamento di programmi precedenti al momento di presentare le proposte legislative per i Fondi SIE 2014-2020 e se abbia individuato vincoli di natura tecnica e organizzativa per la durabilità dei risultati dei progetti riguardanti il settore delle imprese, nonché esempi di buone pratiche prima del 2014. Hanno verificato se i cambiamenti introdotti per migliorare la durabilità degli investimenti UE si siano riflessi nei documenti strategici e nel quadro giuridico per il sostegno a tale settore. Infine, hanno accertato se la Commissione abbia fornito assistenza alle autorità regionale su come applicare quanto appreso in materia di durabilità nella programmazione dei fondi SIE.

Il quadro normativo è migliorato...

86. La Commissione, nell'elaborare le proposte legislative per i Fondi SIE 2014-2020, ha tenuto conto degli insegnamenti tratti dai precedenti programmi di investimenti produttivi. Nei regolamenti sui Fondi SIE sono state introdotte alcune modifiche essenziali. Le seguenti disposizioni del regolamento FESR e del regolamento sulle disposizioni comuni (RDC)⁵² hanno chiarito il quadro normativo relativo alla durabilità delle operazioni finanziate dai Fondi SIE e avranno probabilmente un impatto sul miglioramento della durabilità dei risultati:

- a partire dal 2014, il FESR ha sostenuto, in linea di principio, investimenti produttivi solo per le PMI. Si presuppone che le PMI abbiano generalmente maggiore bisogno di fondi e di altri tipi di sostegno, come i servizi di consulenza alle imprese. Le grandi imprese possono beneficiare di sovvenzioni solo per investimenti destinati a rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione o a sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio⁵³;

⁵² Regolamento (UE) n. 1301/2013 e regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁵³ Articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento (UE) n. 1301/2013.

- è stato precisato il momento da cui decorre il periodo di durabilità di cinque anni. Si considera o la data del pagamento finale o, ove pertinente, la data fissata nella decisione sugli aiuti di Stato. Siccome in precedenza tale momento non era specificato chiaramente, le AdG non avevano adottato un approccio uniforme;
- per quanto riguarda le misure correttive per l'inosservanza degli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa, adesso per procedere al recupero deve verificarsi solo una delle seguenti tre condizioni (invece che tutte e tre, come avveniva in precedenza): a) cessazione o delocalizzazione di un'attività produttiva al di fuori dell'area del programma; b) cambio di proprietà di un'infrastruttura che procuri un vantaggio indebito a un'impresa; c) una modifica sostanziale che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione, con il risultato di comprometterne gli obiettivi originari.
- Il contributo fornito dai fondi SIE va rimborsato se l'investimento produttivo sia delocalizzato al di fuori dell'UE entro 10 anni dal pagamento finale al beneficiario (invece di cinque) salvo nel caso in cui il beneficiario sia una PMI⁵⁴.

87. Un recente audit della Corte⁵⁵ ha rilevato che la Commissione e gli Stati membri erano in genere riusciti a definire PO con una logica di intervento più robusta, ossia a stabilire le finalità dell'intervento (obiettivi/risultati specifici) e le modalità con cui dovrebbero essere realizzate (finanziamenti necessari, azioni da intraprendere e realizzazioni attese). Sono state introdotte nuove norme al fine di utilizzare gli indicatori di performance in modo più uniforme e esaustivo per misurare i progressi compiuti nel conseguimento di risultati duraturi. Per ogni asse prioritario (eccetto che per gli assi riguardanti l'assistenza tecnica e i PO dedicati all'iniziativa PMI), i PO devono specificare un quadro di riferimento dell'efficacia

⁵⁴ Articolo 71 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁵⁵ Relazione speciale n. 2/2017: "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020".

dell'attuazione costituito da una sottoserie di indicatori già stabiliti nei PO⁵⁶ la maggior parte dei quali è già stabilita nel relativo regolamento.

... ma permangono lacune

88. Una novità del quadro normativo 2014-2020 che potrebbe incidere sulla performance delle attività di sostegno alle imprese finanziate dall'UE è l'obbligo che i PO soddisfino una serie di "condizionalità ex ante"⁵⁷. Si tratta di condizioni, basate su criteri predefiniti fissati nell'RDC, che sono presupposti necessari per un uso efficace ed efficiente dei finanziamenti UE destinati a tutti i fondi SIE. Durante la preparazione dei PO per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri dovevano valutare se tali condizioni fossero soddisfatte.

89. Per soddisfare gli obblighi connessi alla condizionalità ex ante n. 3, che riguarda la promozione della competitività delle PMI, le autorità nazionali dovevano intraprendere azioni specifiche per sostenere la promozione dell'imprenditorialità, tenendo conto dello *Small Business Act* per l'Europa⁵⁸, prima che venissero loro assegnati fondi SIE per il sostegno alle imprese. Alcune di queste attività sono intese produrre un effetto positivo sullo sviluppo dell'imprenditorialità e, di conseguenza, sulla aspettativa di vita delle imprese e sui loro risultati a lungo termine. Tuttavia, dato che, al momento dell'audit, erano trascorsi solo tre anni dall'inizio del periodo di programmazione, non era ancora possibile dimostrare l'impatto diretto di queste attività sulla durabilità dei risultati⁵⁹.

⁵⁶ Regolamento (UE) n. 1303/2013, articoli 22 e 96 e allegato II.

⁵⁷ Cfr. articolo 17 ed allegato XI del regolamento (UE) n. 1303/2013 e relazione speciale n. 2/2017.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – "Una corsia preferenziale per la piccola impresa" Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "Small Business Act" per l'Europa), {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}, COM(2008) 0394 definitivo del 25 giugno 2008.

⁵⁹ Cfr. anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione europea "*The Value added of Ex-ante conditionalities in the European Structural and Investment Funds*", SWD(2017) 127 final del 31.3.2017.

90. Tuttavia, una proposta della Commissione per una ulteriore condizione ex ante relativa all'attuazione della direttiva sui ritardi di pagamento⁶⁰, che avrebbe avuto un notevole impatto sui tassi di sopravvivenza delle PMI, non è stata approvata dalle autorità legislative.

91. Gli auditor della Corte hanno rilevato che il modo in cui sono strutturati i programmi operativi ha condotto a un aumento significativo del numero di indicatori di performance per le realizzazioni e i risultati, indicatori che devono essere monitorati. Nella relazione speciale n. 2/2007⁶¹, la Corte ha raccomandato di armonizzare le definizioni della terminologia in materia di performance per quanto riguarda i termini "realizzazioni" e "risultati".

92. Inoltre, in un'altra relazione speciale della Corte⁶² si afferma che "La grande maggioranza degli indicatori che costituisce la base per l'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione riguarda le realizzazioni (57 %), gli indicatori finanziari (33 %) e alle fasi di attuazione principali (9 %)". Di conseguenza, il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per il periodo 2014-2020 rimane essenzialmente focalizzato sulla spesa e sulle realizzazioni dei progetti, ma non sul conseguimento dei risultati.

93. Nell'elaborare il nuovo quadro normativo, la Commissione non ha potuto utilizzare i risultati delle valutazioni ex post sul sostegno del FESR alle imprese (sia PMI che grandi imprese) per il periodo 2007-2013, dato che le relazioni sono state pubblicate solo agli inizi del 2016. Ad eccezione di uno studio del Parlamento europeo⁶³, prevalentemente incentrato su questioni giuridiche, gli auditor non sono a conoscenza di altri fonti significative (ad esempio, studi o altre valutazioni condotte da autorità nazionali) che abbiano analizzato il sostegno del FESR agli investimenti produttivi e che siano state utilizzate per la stesura dei nuovi regolamenti sui fondi SIE. Pertanto, i regolamenti per il periodo di programmazione

⁶⁰ Direttiva 2011/7/UE.

⁶¹ Cfr. note 48 e 55.

⁶² Relazione speciale n. 15/2017 "Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci".

⁶³ Studio *Aspect of durability in the assessment of effectiveness of support for businesses under Structural and Cohesion Funds*, 2013.

2014-2020 sono stati in genere predisposti senza disporre di informazioni sufficienti tratte da studi di valutazione.

94. La Commissione non ha introdotto alcuna altra misura specifica per promuovere la durabilità nei progetti di investimenti produttivi finanziati dai fondi SIE nelle regioni. Il nuovo quadro giuridico ancora non include disposizioni che impongano alle AdG di definire procedure di monitoraggio che consentano in particolare di raccogliere dati robusti sulla durabilità. Inoltre, non ha fornito alle AdG o ai beneficiari orientamenti al riguardo per il nuovo periodo di programmazione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

95. La Corte conclude che, globalmente, anche se la maggior parte dei progetti controllati ha prodotto risultati duraturi, tra il 2000 e il 2013 non è stata posta sufficiente enfasi sulla durabilità dei risultati nella gestione del sostegno FESR agli investimenti produttivi nelle imprese europee. Di conseguenza, per un quinto dei progetti sottoposti ad audit, i risultati non sono stati duraturi. Gli auditor hanno rilevato carenze nella programmazione dei PO e nelle fasi di selezione, monitoraggio e valutazione dei progetti sottoposti ad audit.

96. Gli obblighi stabiliti dalla normativa UE in materia di durabilità, in particolare l'obbligo per i beneficiari di mantenere i beni acquistati nell'ubicazione originaria fino alla fine del periodo di durabilità di cinque/tre anni, sono stati rispettati per tutti i progetti controllati. Le imprese beneficiarie non hanno subito modifiche sostanziali o cambiamenti nella natura della proprietà, né cessato o delocalizzato la loro attività economica. In generale, i progetti controllati hanno prodotto le realizzazioni previste. Le realizzazioni sono state prevalentemente utilizzate fino alla fine del periodo di durabilità (cfr. **paragrafi 20-23**).

97. I risultati diretti ottenuti dai progetti sottoposti ad audit hanno riguardato per lo più la creazione di posti di lavoro, un miglior accesso a fondi e a prestiti, un aumento della produzione e della produttività. Al momento dell'audit, la maggior parte dei progetti stava ancora producendo i risultati diretti attesi. Tuttavia, per quasi la metà dei progetti controllati, la Corte ha constatato che era impossibile svolgere una valutazione esaustiva della durabilità alla fine del periodo di durabilità. Poiché la maggior parte delle AdG si è concentrata unicamente sulla creazione di posti di lavoro, e i risultati non erano oggetto di

adeguato monitoraggio e rendiconto dopo il completamento dei progetti, le informazioni sul grado di conseguimento dei risultati e sulla loro durabilità erano scarse (cfr. **paragrafi 26-31**). Per un quinto dei progetti, i risultati conseguiti al completamento del progetto non sono durati fino alla fine del periodo di durabilità, o sono durati poco di più (cfr. **paragrafi 32-38**).

98. I risultati indiretti, come la creazione di basi di conoscenze, le attività in rete con istituti di istruzione superiore, l'aumento del gettito fiscale locale e i benefici per le regioni, raramente sono stati considerati prioritari (cfr. **paragrafi 40-43**).

99. Vi sono diverse ragioni per cui i risultati dei progetti non sono durati nel tempo. Anche se in alcuni casi le ragioni sfuggivano manifestamente al controllo dei beneficiari (a causa di fattori esogeni, come la crisi economica) o erano connesse a carenze gestionali, in altri erano dovute ad una insufficiente focalizzazione sulla durabilità a vari livelli della gestione dei fondi UE.

100. A livello di programma, il conseguimento di risultati duraturi dagli investimenti produttivi non era efficacemente perseguito nei PO o in altri documenti strategici regionali e non era considerato prioritario. Le necessità specifiche delle imprese in diversi settori e di diverse dimensioni (fallimenti del mercato) non erano state adeguatamente individuate. Ciò ha determinato il rischio di una perdita da effetto inerziale nei programmi. La partecipazione dell'UE in genere non ha garantito una migliore durabilità dei risultati (cfr. **paragrafi 46-59**).

Raccomandazione 1 – Migliorare la durabilità dei risultati

a) Gli Stati membri dovrebbero favorire il conseguimento di risultati duraturi per gli investimenti produttivi finanziati dal FESR a livello di programmazione dei PO, in particolare attraverso:

- una maggiore focalizzazione sull'individuazione e sulla riduzione dei rischi per il conseguimento di risultati duraturi;
- una migliore analisi delle necessità dei diversi tipi di impresa, compresi il fabbisogno di finanziamenti pubblici, al fine di evitare perdite da effetto inerziale.

Data-obiettivo di attuazione: all'atto della preparazione dei PO per il periodo successivo al 2020.

b) Durante il processo di approvazione dei PO, la Commissione dovrebbe prestare particolare attenzione al modo in cui gli Stati membri affrontano la questione della durabilità delle realizzazioni e dei risultati.

Data-obiettivo di attuazione: durante il processo di approvazione dei singoli PO per il periodo successivo al 2020.

101. Per quanto riguarda la selezione dei progetti, i criteri di selezione non riflettono adeguatamente la necessità che i progetti finanziati dal FESR ottengano risultati duraturi, introducano processi industriali innovativi o massimizzino l'effetto moltiplicatore finanziario. Il rischio che alcune imprese beneficino dei finanziamenti UE anche se avrebbero potuto attuare il progetto senza finanziamenti aggiuntivi, o con meno risorse, non è stato sufficientemente contenuto (cfr. **paragrafi 61-67**).

Raccomandazione 2 – Tener conto della durabilità nelle procedure di selezione

Gli Stati membri dovrebbero migliorare le procedure ed i criteri di selezione, in modo da tener conto del rischio di perdite da effetto inerziale e da sostenere solo i progetti di investimenti produttivi che hanno potenzialità per ottenere risultati duraturi adeguati.

Data-obiettivo di attuazione: al momento della preparazione delle prossime procedure di selezione.

102. Le AdG non hanno prestato sufficiente attenzione a misurare la durabilità dei risultati. Non tutte le AdG avevano stabilito adeguati indicatori per misurare la performance degli interventi cofinanziati dall'UE e i risultati ottenuti a lungo termine. Laddove erano stati definiti indicatori pertinenti, questi misuravano per lo più solo un aspetto dei benefici generati dai progetti o non erano utilizzati in maniera uniforme per misurare la performance; inoltre, non era obbligatorio raggiungere i valori-obiettivo stabiliti. Pertanto, le autorità non hanno potuto ottenere informazioni utili sulla durabilità dei risultati dai progetti e dai programmi nel loro complesso (cfr. **paragrafi 69-71**).

103. Anche se il monitoraggio dell'attuazione dei progetti svolto dalle AdG, basato sulle realizzazioni, è stato generalmente adeguato, il monitoraggio e la rendicontazione dei risultati al completamento dei progetti e durante il periodo di durabilità sono stati per lo più scadenti. Ciò è stato dovuto in parte all'utilizzo carente degli indicatori di performance ed in parte alla mancanza di procedure di monitoraggio e rendicontazione o al loro uso non uniforme. Non vi è stato alcun follow-up dei risultati duraturi. Non sono state commissionate valutazioni ex post specifiche per i PO oggetto del presente audit. Anche la Commissione non ha svolto audit/studi specifici sulla durabilità degli investimenti finanziati dell'UE (cfr. **paragrafi 72-78**).

Raccomandazione 3 – Porre l’accento sul monitoraggio e sulla rendicontazione

Gli Stati membri dovrebbero attuare attività di monitoraggio e rendicontazione adeguate ed uniformi:

- utilizzare indicatori predefiniti e pertinenti sia per le realizzazioni che per i risultati, nonché per la misurazione dei risultati duraturi a livello di PO, mantenendo al tempo stesso il numero di indicatori ad un livello gestibile;
- stabilire procedure di monitoraggio e rendicontazione da utilizzare al completamento dei progetti e durante il periodo di durabilità, che dovrebbero essere descritte nelle convenzioni di sovvenzione;
- migliorare la raccolta e l’uso di dati pertinenti.

Data-obiettivo di attuazione: per i progetti in corso: appena possibile; per i progetti futuri: al momento della preparazione delle procedure di selezione.

Raccomandazione 4 – Tener conto della durabilità nelle valutazioni

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero accertarsi che le valutazioni ex post a livello dei PO e dell’UE prendano in esame in modo più sistematico i diversi aspetti della durabilità dei risultati raggiunti alla fine del periodo di durabilità ed oltre. I risultati delle valutazioni dovrebbero essere usati al momento di elaborare futuri regimi UE di sostegno alle imprese.

Data-obiettivo di attuazione: al momento di effettuare le future valutazioni ex post.

104. Le convenzioni di sovvenzione non hanno contemplato sistematicamente le misure correttive da adottare in caso di mancato conseguimento dei risultati attesi al completamento dei progetti e/o alla fine del periodo di durabilità. Laddove recuperi e sanzioni erano previsti, sono stati applicati in modo non uniforme, con diversi gradi di flessibilità a seconda dei PO (cfr. [paragrafi 80-84](#)).

Raccomandazione 5 – Applicare misure correttive chiare in modo uniforme

a) La Commissione dovrebbe provvedere affinché gli Stati membri applichino uniformemente misure correttive chiare, compresi meccanismi di recupero dei finanziamenti, nel caso i progetti non rispettino gli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa UE.

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

b) Laddove gli Stati membri abbiano stabilito valori-obiettivo vincolanti a livello di progetto, dovrebbero definire misure correttive chiare e applicarle in modo uniforme.

Data-obiettivo di attuazione: il prima possibile e prima della fine del 2019.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana IVANOVA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 7 febbraio 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I**Stanziamenti FESR per gli investimenti produttivi, 2000-2020 per Stato membro***(milioni di euro)*

	2000-2006		2007-2013		2014-2020		Totale
	Sostegno alle grandi imprese	Sostegno alle PMI	Altro sostegno alle imprese	Sostegno alle PMI	Sostegno alle grandi imprese	Sostegno alle PMI	
AT	181	297	297	28	137	260	1 200
BE	80	259	319	70	168	355	1 250
BG	-	-	474	96	250	749	1 568
CY	-	12	77	1	22	112	225
CZ	30	193	1 902	390	1 325	1 882	5 722
DE	905	3 973	3 455	665	1 894	3 133	14 025
DK	8	29	70	43	88	109	347
EE	2	19	165	103	228	425	943
ES	1 183	2 878	3 128	718	2 313	3 489	13 709
FI	81	389	235	139	290	278	1 413
FR	252	1 225	729	427	849	1 553	5 035
GR	150	1 308	3 171	1 870	859	1 441	8 799
HR	-	-	28	38	382	992	1 440
HU	30	189	3 005	-	421	4 223	7 868
IE	-	88	55	481	35	80	738
IT	710	4 093	2 863	2 177	2 870	3 755	16 469
LT	19	42	333	336	518	458	1 707
LU	0	0	1	0	3	-	5
LV	39	89	385	157	122	320	1 113
MT	-	1	28	12	30	46	117
NL	6	221	83	116	192	228	846
PL	144	561	7 950	1 122	3 678	10 424	23 879
PT	874	1 419	4 192	472	2 142	4 152	13 250
RO	-	-	1 491	221	575	849	3 136
SE	1	365	247	180	234	371	1 398
SI	9	33	162	245	231	592	1 272
SK	6	15	487	131	972	1 058	2 668
UK	173	4 079	1 323	775	1 064	2 595	10 009
CT/TF	28	497	123	266	1 160	673	2 748
Totale	4 913	22 276	36 777	11 280	23 051	44 602	
Totale generale	27 189		48 056		67 653		142 898

Nota: nel periodo 2007-2013, altre forme di sostegno alle imprese includono i seguenti codici di intervento: servizi avanzati di supporto alle imprese ed ai gruppi di imprese (05); investimenti in imprese direttamente legati alla ricerca e all'innovazione (07) e altri investimenti in imprese (08). I paesi in verde sono quelli oggetto del presente audit.

CT/TF: programmi di cooperazione territoriale o di cooperazione transfrontaliera.

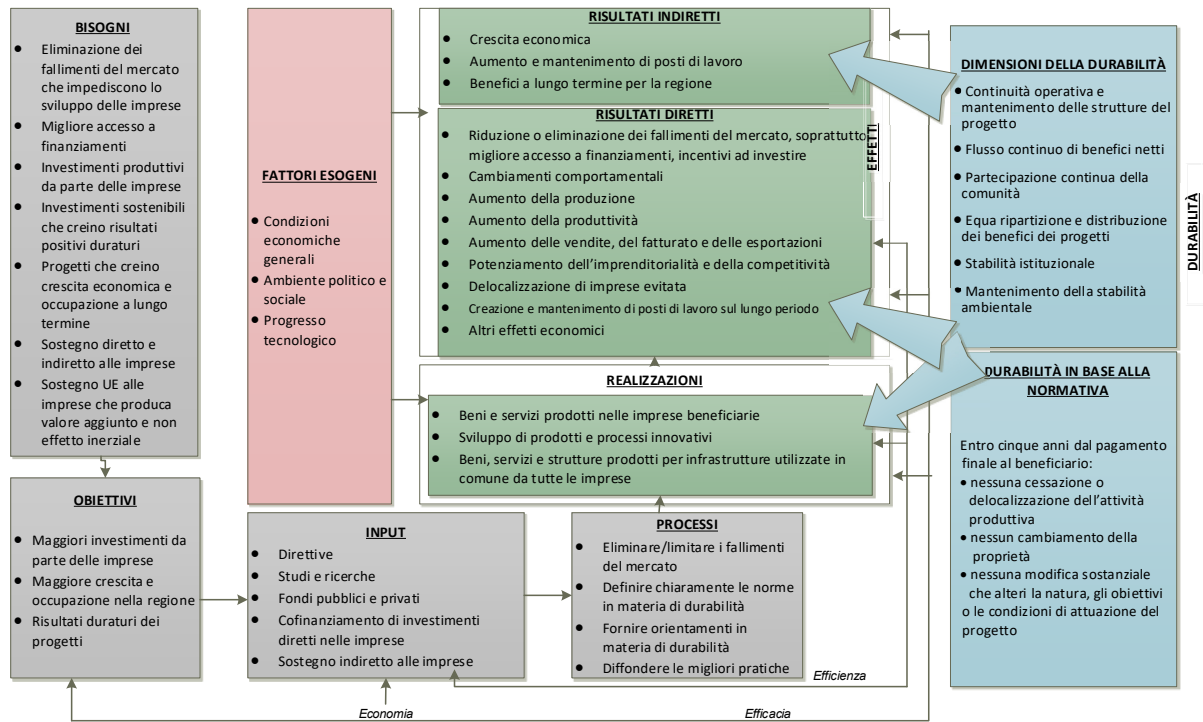
Fonte: Commissione europea.

2000-2006: Infoview.

2007-2013:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expo2013/wp13_2_db_nut_s3_ae.xlsx.

2014-2020: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF/9fpg-67a4>.

ALLEGATO II**Logica di intervento – Durabilità dei risultati dei progetti di investimento produttivo finanziati dal FESR**

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'analisi dei pertinenti programmi dell'UE.

ALLEGATO III**Informazioni sui progetti sottoposti ad audit – Conseguimento e durabilità delle realizzazioni e dei risultati dei progetti**

N. del progetto	SM PO	Dotazione finanziaria del progetto (ca., milioni di euro)	Cofinanziamento nazionale (ca., milioni di euro)	FESR (ca., milioni di euro)	Data del completamento del progetto	Fine del periodo di durabilità in base alla normativa ¹	Principali realizzazioni del progetto	Le realizzazioni erano state pienamente ottenute al completamento del progetto?	Le realizzazioni ottenute esistevano ed erano in uso alla fine del periodo di durabilità?	Le realizzazioni ottenute esistevano ed erano in uso al momento dell'audit?	Principali risultati diretti programmati per misurare i conseguimenti del progetto	I risultati erano stati pienamente ottenuti al completamento del progetto?	Risultati duraturi alla fine del periodo di durabilità?	Risultati duraturi al momento dell'audit?	Solidità economica del beneficiario non a rischio per il futuro? (al momento dell'audit)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	PO Burgenland Austria 2000-2006	46,4	1,8	12,1	nov. 2008	nov. 2013	Impianto di produzione di celle solari				113 nuovi posti di lavoro (valore-obiettivo poi ridotto a 90) e 140 nuovi posti di lavoro fino alla fine del 2009. Nessun altro indicatore di risultato		Attività cessata a causa di fattori esogeni		
2		1,4	0,2	0,4	marzo 2008	nov. 2013	Edificio per uffici e reparto di produzione in centro tecnologico				Nessun indicatore di risultato	x	x		
3		13,0	0,8	2,5	maggio 2008	maggio 2013	Impianto per il riciclaggio delle bottiglie di plastica				34 nuovi posti di lavoro Nessun altro indicatore di risultato	x	x		
4		1,0	0,07	0,1	marzo 2008	nov. 2012	Sistema di verniciatura elettrostatica a polveri per la produzione di componenti metalliche				45 posti di lavoro mantenuti: (di cui 4 nuovi posti di lavoro) Nessun altro indicatore di risultato	x	x		
5		15,9	1,2	2,9	dic. 2007	febb. 2006	Rotativa di stampa offset in una tipografia				168 posti di lavoro mantenuti: Nessun altro indicatore di risultato	x	x		
6		14,5	1,1	1,8	dic. 2007	ott. 2012	Macchina per la stampa, legatrice adesiva e altri macchinari in una tipografia				Posti di lavoro mantenuti A causa del processo di riorganizzazione, l'impresa ha programmato di ridurre i posti di lavoro da 243 a 229	x	x		
7	P O R	0,5	0,1	0,2	marzo 2009	apr. 2014	Ricostruzione ed ampliamento di un albergo e introduzione di nuovi				Nuovi posti di lavoro creati: 2				

							servizi – n. totale di nuovi posti letto creati o ripristinati, n. di strutture ricettive nuovamente certificate, ecc.								
8		2,9	0,2	0,8	sett. 2009	gennaio 2015	Costruzione di un albergo – n. totale di nuovi posti letto creati o ripristinati, n. di strutture ricettive nuovamente certificate, ecc.				Numero di nuovi posti di lavoro creati nel settore turistico: 17, riqualificazione del sito dismesso				
9	OPEI Repubblica ceca	0,5	0,1	0,2	ott. 2010	ott. 2013	Sviluppo di macchinari per la fabbricazione di prodotti nel settore idraulico – acquisto di 11 macchinari diversi				Nessun risultato vincolante programmato (in base al piano aziendale: 4 nuovi posti di lavoro)	x	x		
10	OPEI Repubblica ceca 2007-2013	0,5	0,1	0,2	dic. 2009	dic. 2012	Espansione della capacità dell'impresa nel settore informatico: acquisto di hardware e software				Nessun risultato vincolante programmato (in base al piano aziendale: 1 nuovo posto di lavoro)	x	x	Fattori esogeni	
11		0,2	0,1	0,1	ott. 2010	ott. 2013	Misure di risparmio energetico: nuovo locale caldaie controllabile, impianto di riscaldamento a gas con nuovo sistema di distribuzione del calore, riscaldamento ad energia solare per l'acqua calda				Risparmio energetico				
12		1.	0,1	0,3	giugno 2010	giugno 2013	Nuovi macchinari per la produzione di scambiatori con recupero di nuova concezione				Nessun risultato vincolante programmato	x	x		
13		3,7	0,2	1,3	sett. 2011	sett. 2014	Creazione di un centro di sviluppo per prodotti medicinali – ammodernamento di un edificio, creazione di un laboratorio e acquisto di macchinari				Nessun risultato vincolante programmato	x	x		
14		1,4	0,1	0,5	marzo 2011	marzo 2014	Costruzione di un centro di formazione di una PMI – costruzione, acquisto di attrezzature per aule di formazione individuali				Nessun risultato vincolante programmato	x	x		
15		0,4	0,1	0,2	giugno 2010	giugno 2013	Costruzione di un reparto di produzione di una PMI nel settore dei prodotti di acciaio				Nessun risultato vincolante programmato (2 posti di lavoro programmati, in base alla domanda di sovvenzione)	x	x		
16	PO Bassa Sassonia/Germania	1,1		0,3	apr. 2009	apr. 2014	Estensione di un sito di produzione di prodotti a base di carne attraverso l'acquisizione di un impianto produttivo completamente attrezzato				16 nuovi posti di lavoro permanenti Investimenti in immobilizzazioni nell'industria manifatturiera				

17		10,0	0,5	1,1	gennaio 2011	gennaio 2016	Acquisto di un sito completamente attrezzato per la produzione di prodotti vegani				61 posti di lavoro permanenti mantenuti Investimenti in immobilizzazioni nell'industria manifatturiera				
18	PO Sassonia/Germania 2007-2013	0,3	0	0,1	maggio 2009	maggio 2014	Ampliamento di un reparto di produzione per la lavorazione del ferro Acquisto di un impianto fotovoltaico, macchinari ed attrezzature per uffici				1 nuovo posto di lavoro permanente				
19		21,6	1,3	4,1	ott. 2013	ott. 2018	Ampliamento di un sito produttivo per impianti idro-sanitari, costruzione di un reparto di produzione e acquisto di macchinari ed attrezzature				57 nuovi posti di lavoro permanenti				
20		6,2	1,4	1,4	febb. 2012	febb. 2017	Nuovo sito per la sperimentazione di nuovi prodotti nel settore idraulico; costruzione di un capannone ed acquisto di macchinari ed altre attrezzature				18 nuovi posti di lavoro permanenti				
21		1,1	0,1	0,3	dic. 2010	dic. 2015	Ampliamento di un impianto per la produzione di componenti in materiale plastico per l'industria automobilistica o altre industrie; nuovo capannone ed acquisto di macchinari ed altre attrezzature				4 nuovi posti di lavoro (3 posti di lavoro permanenti più 1 posto per formazione)				
22	PO Sassonia/Germania 2007-2013	7,1	1,4	1,4	giugno 2012	giugno 2017	Ampliamento di uno stabilimento esistente e costruzione di un nuovo sito per la produzione di prodotti a base di carne				71 nuovi posti di lavoro permanenti				
23		2,7	0,6	0,9	sett. 2012	sett. 2017	Diversificazione / Ampliamento di un impianto per lo sviluppo e la fabbricazione di film plastico ad uso industriale Nuovo capannone e acquisto di macchinari ed altre attrezzature				44 posti di lavoro mantenuti (42 permanenti più 2 per formazione)				
24		2,3	0,4	1,1	gennaio 2011	gennaio 2016	R & S per la creazione e l'utilizzo di ioni ad alta carica da utilizzare nelle terapie mediche e nell'analisi dei materiali di copertura				5 posti di lavoro mantenuti nella R&S (era prevista/attesa la creazione di 25 posti di lavoro in relazione allo sfruttamento dei risultati del progetto – al giugno 2016, valore-obiettivo non raggiunto)				

25	IT / PON R&C 2007-2013	4,6	2,7	1,0	nov. 2004	nov. 2009	Realizzazione di un nuovo impianto prototipale e attività di ricerca e sperimentazione di un film antivirus				Creazione di 4 nuovi posti di lavoro. Previsti alcuni risultati non vincolanti	x	x		
26		9,8	3,3	3,5	febb. 2008	febb. 2013	Costituzione di un centro per l'ingegneria computazionale con la realizzazione di un laboratorio di realtà virtuale e un programma di ricerca e formazione collegato.				Nessun risultato vincolante programmato Previsti alcuni risultati generali e non vincolanti	x	x		
27		6,4	2,2	2,2	febb. 2010	febb. 2015	Laboratorio per la creazione di prototipi di sorgenti luminose basate su diodi organici				Nessun risultato vincolante programmato (previsti alcuni risultati non vincolanti, tra cui 20 nuovi posti di lavoro)	x	x		
28		2,2	1,5	0,5	dic. 2009	giugno 2019	Centro di produzione di alimenti congelati				Nessun risultato vincolante programmato (previsti alcuni risultati non vincolanti, tra cui 26 nuovi posti di lavoro)	x	x		
29	Italia / POR Puglia 2000-2006	25,1	8,3	8,3	giugno 2008	giugno 2013	Rotativa e nuova linea di produzione della legatoria				Creazione di 16 nuovi posti di lavoro Previsti alcuni risultati non vincolanti, alcuni dei quali generali e senza valori-obiettivo quantitativi	x	x		
30		26,2	5,4	5,4	sett. 2008	sett. 2013	Linea di produzione per imballaggi di vetro				Creazione di 16 nuovi posti di lavoro. Previsti alcuni risultati non vincolanti	x	x		
31		5,4	1,5	1,5	giugno 2008	giugno 2013	Progettazione e costruzione di nuovi edifici e delle relative infrastrutture per la fabbricazione di componenti aeronautici; attrezzature per il controllo di qualità				Creazione di 12 nuovi posti di lavoro. Previsti alcuni risultati non vincolanti	x	x		
32		0,1	0,02	0,02	giugno 2006	giugno 2011	Attrezzature per solarium ed attività di acconciatura				Nessun risultato vincolante programmato Previsti alcuni risultati vincolanti, tra cui 1 nuovo posti di lavoro	x	x		
33	PO- ICE Polonia 2004-2006	16,6	3,3	5,0	sett. 2011	sett. 2016	Impianto di produzione di carbone e impianto di produzione di elettricità				Crescita occupazionale netta - 125 nuovi prodotti valore dei beni produzione di carbone, ecc.				
34	PO- ICE Polonia 2004-20	0,6	0	0,3	nov. 2007	nov. 2012	Sistema integrato per la gestione della produzione di lampade per diversi usi				Nuovi posti di lavoro – 10 Aumento del fatturato – 50 % Nuovi prodotti – 6 Aumento del fatturato – 6 %				

										Aumento dell'efficienza energetica – 0,02				
35		2,3	0,3	0,8	agosto 2007	agosto 2012	Installazione di impianti per la generazione di elettricità da biomassa, comprese strutture per lo stoccaggio del combustibile				Riduzione delle emissioni di SO ₂ , CO ₂ e particolato; riduzione dei rifiuti conferiti in discarica			Fattori esogeni
36		8,5	1,28	2,9	marzo 2008	marzo 2013	Strutture per il riciclaggio dei rifiuti prodotti da munizioni obsolete, compresi ripari per lo stoccaggio di tali rifiuti				20 nuovi posti di lavoro; rifiuti pericolosi prodotti durante la lavorazione			
37		0,3	0	0,1	maggio 2008	maggio 2013	Progettazione e macchinari di produzione in una impresa manifatturiera di componenti per auto e giocattoli				27 nuovi posti di lavoro, nuovi prodotti, nuovi servizi, valore della produzione ottenuti grazie al progetto			
38		0,6	0	0,2	apr. 2008	apr. 2013	Capannone per la produzione e macchinari per la fabbricazione di prodotti a partire dal cemento usato per la costruzione				5 nuovi posti di lavoro, nuovi partner, nuovi prodotti aumento delle entrate, riduzione dei costi di esercizio, ecc.			
39		93,8	0	11,2	febb. 2009	febb. 2014	Strutture per la produzione di coke: batteria di forni a coke, torre per lo scarico del carbone, torre di raffreddamento, sistema per la rimozione della polvere di carbone da una batteria, sistemi informatici				Mantenimento dei posti di lavoro Aumento della capacità di produzione Riduzione delle emissioni			
40		0,5	0,08	0,2	giugno 2008	giugno 2013	Attrezzature per la fabbricazione di prodotti chimici: ugelli, pompe, strumenti di controllo e misurazione				4 nuovi posti di lavoro, riduzione delle emissioni			
41		35,1	1,3	4,2	sett. 2008	sett. 2013	Unità di desolforazione degli effluenti gassosi in una impresa di produzione elettrica				Riduzione delle emissioni di SO ₂ e di particolato			

¹ In base agli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa UE e nazionale.

Legenda: Cfr. **allegato IV**.

Fonte: analisi della Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni raccolte nel corso dell'audit.

Legenda allegato III

[illegible]

ALLEGATO V**Variazione del numero di posti di lavoro nei progetti sottoposti ad audit**

PO	Numero di dipendenti, PMI						Numero di dipendenti, imprese più grandi					
	prima del progetto	alla fine del progetto (in totale)	variazione tra la situazione prima del progetto e quella alla fine del progetto	alla fine del progetto (come risultato del progetto)	al 1° giugno 2016	variazione tra la situazione alla fine del progetto e quella al 1° giugno 2016	prima del progetto	alla fine del progetto (in totale)	variazione tra la situazione prima del progetto e quella alla fine del progetto	alla fine del progetto (come risultato del progetto)	al 1° giugno 2016	variazione tra la situazione alla fine del progetto e al 1° giugno 2016
PO Burgenland	45	192	+326 %	135	114	- 40 %	376	413	+10 %	0	319	-23 %
Repubblica ceca												
PO Sud Est	12	40	+ 233 %	19	53	+33 %	-	-	-	-	-	-
OPEI	325	352	+8 %	4	395	+12 %	-	-	-	-	-	-
Germania												
PO Bassa Sassonia	24	109	+354 %	85	125	+ 15 %	-	-	-	-	-	-
PO Sassonia	60	89	+48 %	29	107	+ 20 %	286	437	+53 %	151	766	+75 %
Italia												
PO Centrale	0	19	n.a.	19	19	0	160	163	+2 %	3	163 ¹	-
PO Puglia	59	86	+45 %	27	72	- 16 %	319	354	+11 %	35	532	+50 %
PO Polonia	263	424	+61 %	159	441	+4 %	10 656	10 871	+2 %	14	9 691	-11 %
Totale	788	1 311	+66,4 %	477	1 326	+1 %	11 797	12 238	+3,7 %	203	11 471	-6 %

¹ In un progetto del PO Italia non è stato possibile verificare il mantenimento dei posti di lavoro creati. Si è ipotizzato, tuttavia, che tutti i posti di lavoro (163) fossero stati mantenuti al giugno 2016.

Nota: i dati della tabella indicano i risultati dei progetti sottoposti ad audit nel quadro dei rispettivi PO.

Fonte: analisi della Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni raccolte nel corso dell'audit.

ALLEGATO VI**Obblighi di durabilità stabiliti delle autorità di gestione**

Aspetti specifici	AT	CZ (Centrale)	CZ (POR)	DE (Bassa Sassonia)	DE (Sassonia)	IT (Centrale)	IT (POR)	PL
1. Normativa nazionale	<i>In parte</i> Conforme alla normativa UE, ma mancavano gli obblighi in materia di monitoraggio.	<i>Si</i> Conforme alla normativa UE per quanto riguarda i beni acquistati. Il periodo di durabilità era valido anche per i posti di lavoro creati o mantenuti.	<i>Si</i> Conforme alla normativa UE per quanto riguarda i beni acquistati. Il periodo di durabilità era valido anche per i posti di lavoro creati o mantenuti.	<i>Si</i> Conforme alla normativa UE per quanto riguarda i beni acquistati. Il periodo di durabilità era valido anche per i posti di lavoro creati o mantenuti.	<i>Si</i> Conforme alla normativa UE per quanto riguarda i beni acquistati. Il periodo di durabilità era valido anche per i posti di lavoro creati o mantenuti.	<i>In parte</i> Conforme alla normativa UE, ma le disposizioni non sono state recepite in modo uniforme.	<i>In parte</i> Conforme alla normativa UE, ma le disposizioni non sono state recepite in modo uniforme.	<i>In parte</i> Conforme alla normativa UE, ma mancavano gli obblighi in materia di monitoraggio.
2. Focalizzazione dei PO sui risultati duraturi dei progetti	<i>No</i>	<i>No</i>	<i>No</i>	<i>In parte</i>	<i>In parte</i>	<i>No</i>	<i>No</i>	<i>No</i>
3. Condizioni specifiche negli accordi di finanziamento	<i>In parte</i> Obbligo di mantenere l'investimento per i 5 anni successivi al completamento del progetto. Assenza di controlli sistematici sugli obblighi di durabilità.	<i>In parte</i> Obbligo di mantenere l'investimento per i 3 anni (PMI) successivi al completamento del progetto. Presentazione di relazioni per i primi due periodi contabili chiusi e non per l'intero periodo di durabilità.	<i>Si</i> Obbligo di mantenere i beni per 5 anni per tutte le imprese, relazioni durante l'intero periodo di durabilità.	<i>Si</i> Condizioni dettagliate per l'ammissibilità – tipi di investimenti e condizioni relative all'occupazione. Obbligo di conservare i beni sovvenzionati e i posti di lavoro per 5 anni. Obblighi dettagliati in materia di reportistica.	<i>Si</i> Condizioni dettagliate per l'ammissibilità – tipi di investimenti e condizioni relative all'occupazione. Obbligo di conservare i beni sovvenzionati e i posti di lavoro per 5 anni. Obblighi dettagliati in materia di relazioni.	<i>In parte</i> Obbligo di mantenere gli investimenti per cinque anni dopo il completamento del progetto o il rimborso del prestito. In due delle tre misure controllate, le relazioni erano previste solo durante i primi due anni successivi al completamento del progetto.	<i>In parte</i> Obbligo di mantenere l'investimento per cinque anni dalla fine del progetto, in una misura – fino a dieci anni per le immobilizzazioni. In una misura, le relazioni erano previste solo per i primi due anni dal completamento del progetto. In una misura, non era prevista alcuna relazione.	<i>In parte</i> Obbligo di mantenere l'investimento nei 5 anni successivi al completamento del progetto. In una misura era previsto di presentare relazioni sui risultati annualmente entro cinque anni dal completamento del progetto.
4. Orientamenti o consulenza sistematica da parte dell'AdG/OI per quanto riguarda il monitoraggio della durabilità	<i>No</i>	<i>In parte</i> Orientamenti per richiedenti e beneficiari, monitoraggio non previsto per l'intero periodo di durabilità.	<i>Si</i> Orientamenti per richiedenti e beneficiari, monitoraggio per l'intero periodo di durabilità, verifica in loco di ciascun progetto.	<i>Si</i> Istituiti meccanismi di monitoraggio efficace e forniti orientamenti.	<i>Si</i> Istituiti meccanismi di monitoraggio efficace e forniti orientamenti.	<i>In parte</i> Nessun orientamento specifico; solo una misura fa riferimento agli obblighi di mantenimento.	<i>No</i>	<i>In parte</i> Orientamenti approvati nel 2012, ma nessun monitoraggio approfondito richiesto.

Fonte: analisi della Corte dei conti europea.

ALLEGATO VII**Procedure per il monitoraggio e la comunicazione relative agli obblighi di durabilità**

SM	PO	Monitoraggio da parte degli SM	Comunicazioni da parte dei beneficiari
AT	PO Burgenland 2000-2006	Moderato: L'AdG e l'OI non hanno previsto controlli sistematici degli obblighi di durabilità e non hanno attuato verifiche mirate nel corso del periodo di durabilità. Per un periodo di tre anni dopo il completamento del progetto, l'OI ha verificato il conseguimento del target occupazionale e la conservazione dei posti di lavoro sulla base dei dati forniti dagli enti di previdenza sociale e riportati nei rendiconti finanziari delle imprese assistite. Sistema informatico per il monitoraggio dei risultati non esistente durante tutto il periodo di durabilità.	Mediocre: Nessuna informazione era richiesta ai beneficiari al fine di verificare i risultati dei progetti per il restante periodo di durabilità.
CZ	PO Impresa e innovazione 2007-2013	Moderato: L'AdG e l'OI non monitoravano la performance dei progetti durante l'intero periodo di durabilità, ma solo per i primi due esercizi finanziari chiusi dopo il completamento dei progetti. La selezione dei progetti da verificare durante il periodo di attuazione e durante il periodo di durabilità avveniva a campione.	Moderato: Sebbene i beneficiari fossero tenuti a comunicare in merito agli indicatori vincolanti (soprattutto le realizzazioni) e non vincolanti, non hanno trasmesso con regolarità i valori relativi agli indicatori non vincolanti. Non erano tenuti a fornire informazioni sulla performance dei progetti per l'intero periodo di durabilità. I ritardi nella presentazione delle relazioni sui risultati dei progetti non sono stati sanzionati.
CZ	POR Sud-Est 2007-2013	Buono: L'AdG ha richiesto di fornire informazioni sia sui risultati che sulle realizzazioni nelle relazioni di monitoraggio. Entrambi di tipi di indicatori erano vincolanti. Durante il periodo di durabilità, l'AdG ha effettuato almeno un controllo in loco per progetto. Le relazioni di monitoraggio dovevano essere presentate ogni anno durante il periodo di durabilità e dovevano coprire l'intero periodo di durabilità.	Moderato: I beneficiari presentavano informazioni sia sugli indicatori di realizzazione che su quelli di risultato nelle relazioni annuali di monitoraggio durante l'intero periodo di durabilità. I ritardi nella presentazione delle relazioni sui risultati dei progetti non sono stati sanzionati.
DE	Bassa Sassonia PO 2007-2013	Buono: Le autorità hanno introdotto procedure di monitoraggio adeguate per far sì che i conseguimenti dei progetti fossero in linea con le disposizioni e gli obblighi esistenti e ottenere ragionevoli garanzie riguardo al raggiungimento di risultati duraturi. Sono state condotte verifiche sistematiche su base campionaria.	Buono: I beneficiari hanno posto in essere ed applicato un sistema di comunicazione efficace e standardizzato, fornendo dati sia al completamento del progetto che successivamente durante l'intero periodo di durabilità.
DE	Sassonia PO 2007-2013	Buono: Le autorità hanno introdotto procedure di monitoraggio adeguate per far sì che i conseguimenti dei progetti fossero in linea con le disposizioni e gli obblighi esistenti e ottenere ragionevoli garanzie riguardo al raggiungimento di risultati duraturi. Sono state condotte verifiche sistematiche su base campionaria.	Moderato: È stato posto in essere un sistema di comunicazione efficace e standardizzato, fornendo dati sia al completamento del progetto che successivamente durante il periodo di durabilità. Per ragioni pratiche, la relazione finale sulla durabilità doveva essere fornita tre mesi prima della fine del periodo di durabilità di cinque anni; anche se non conforme alla normativa, questo non incideva negativamente sulla durabilità dei risultati direttamente.
IT	PO Centrale (PON R&C 2007-2013)	Mediocre: Per i progetti controllati, l'AdG non disponeva di informazioni sull'uso dei progetti durante l'intero periodo di durabilità e non aveva richiesto tali informazioni ai beneficiari. Complessivamente, non sono stati ottenuti elementi probatori sufficienti a dimostrare il pieno rispetto degli obblighi di durabilità per i progetti.	Moderato: In base alla misura, autocertificazioni obbligatorie sul rispetto degli obblighi di durabilità da parte dei beneficiari: a) per l'intero periodo di durabilità; b) nessuna autocertificazione; c) solo una autocertificazione una tantum sui risultati conseguiti entro due anni dal completamento del progetto.

IT	PO Puglia (POR Puglia 2000-2006)	<p>Mediocre: Non erano previsti controlli sistematici degli obblighi di durabilità. Per i progetti controllati, l'AdG non disponeva di informazioni sull'uso dei progetti durante l'intero periodo di durabilità e non aveva richiesto tali informazioni ai beneficiari.</p> <p>Sistema informatico per il monitoraggio dei risultati dopo il completamento dei progetti inesistente.</p>	<p>Moderato: In base alla misura, l'AdG richiedeva al beneficiario di trasmettere: a) una autocertificazione per due anni consecutivi dopo il completamento del progetto (nel caso il beneficiario fosse una grande impresa o un consorzio di PMI o b) una autocertificazione una tantum (se il beneficiario era una microimpresa).</p>
PL	Miglioramento della competitività delle imprese	<p>Moderato: I diversi OI applicavano procedure di monitoraggio diverse:</p> <p>a) relazioni annuali sui risultati durante il periodo di durabilità o b) verifiche a campione sul 5 % dei progetti completati nei cinque anni precedenti l'anno delle verifiche. Questa procedura non assicurava però il monitoraggio sistematico dei risultati conseguiti e mantenuti durante l'intero periodo di durabilità.</p> <p>Sistema informatico per il monitoraggio dei risultati non esistente durante tutto il periodo di durabilità.</p>	<p>Mediocre: Nel caso di una delle misure, i beneficiari erano tenuti a presentare relazioni annuali sulla durabilità dei risultati dei progetti cinque anni dopo il completamento dei progetti (come richiesto dalla normativa nazionale); tuttavia, nessuna relazione era richiesta per le altre due misure.</p>

Fonte: analisi della Corte dei conti europea.

ALLEGATO VIII**Valutazione dei risultati relativi alle PMI e alle grandi imprese**

PMI
<ul style="list-style-type: none"> - Il modello prevalente di intervento prevedeva di raggiungere il più ampio numero possibile di beneficiari, ma forniva poche indicazioni riguardo ai beneficiari a cui era destinato o agli specifici obiettivi che i progetti avrebbero dovuto raggiungere. - Nella maggior parte dei casi, i progetti miravano a aumentare i principali fattori di produzione delle imprese, come il capitale, il lavoro e la spesa in R&S. Tuttavia, veniva prestata scarsa attenzione all'obiettivo finale perseguito o ai risultati attesi, ad esempio, in termini di aumento delle esportazioni, della produttività o delle vendite. - La maggior parte dei beneficiari apparteneva a settori economici classificati a basso contenuto tecnologico, come il settore manifatturiero o del commercio all'ingrosso. Ciò indica che una quota significativa di risorse ha sostenuto il recupero di ritardi o la sopravvivenza di PMI in settori tradizionali invece che la promozione della crescita e dei poli di innovazione. - Anche se vi è stato un passaggio dagli aiuti non rimborsabili a quelli rimborsabili, le sovvenzioni rimangono ancora il mezzo più comune per fornire sostegno. Le semplici sovvenzioni sono considerate generalmente tradizionali, meno innovative (ed eventualmente anche meno efficienti) rispetto agli strumenti finanziari. - Sono stati registrati cambiamenti in termini di performance economica. Le sovvenzioni del FESR hanno accelerato o anticipato i piani di investimento delle PMI, consentendo loro di aumentare il fatturato, la redditività e le esportazioni. Tuttavia, i cambiamenti più significativi indotti dagli interventi del FESR potrebbero essere quelli comportamentali, il diverso modo di fare impresa, invece che l'immediata materializzazione di risultati economici, aspetto che tuttavia non era enfatizzato nei progetti. - La logica di intervento non era focalizzata sui risultati e sugli specifici cambiamenti attesi e la concessione di sovvenzioni non era subordinata all'impegno, da parte delle imprese beneficiarie, a conseguire obiettivi ben definiti (ad esempio, in termini di creazione o mantenimento di posti di lavoro). - Il monitoraggio non è stato adattato al ruolo svolto dal FESR nel sostenere le PMI. La scelta degli indicatori non era sufficientemente in linea con il valore aggiunto fornito dal FESR. I sistemi di misurazione idonei alla rendicontazione e alla valutazione del grado di conseguimento dei valori-obiettivo, basati sui dati raccolti dalle imprese, erano carenti.
Grandi imprese
<ul style="list-style-type: none"> - La logica alla base del sostegno alle grandi imprese è rimasta poco chiara e i PO non indicavano esplicitamente i benefici diretti ed indiretti previsti. Inoltre, non sono stati

effettuati studi preliminari che mostrassero l'efficacia e la portata dei benefici del sostegno alle grandi imprese.

- Il sostegno del FESR ha spesso influito in misura limitata sulle decisioni di investimento delle grandi società, soprattutto in merito a se investire nell'UE o in paesi terzi.
- Anche se in genere vi è stata una crescita della capacità di produzione e della produttività delle grandi imprese beneficiarie dei progetti, e sono anche stati conseguiti risultati diretti (ad esempio, una maggiore offerta di posti di lavoro), i risultati a più lungo termine al di là del periodo di durabilità di cinque anni sono stati meno evidenti. Gli investimenti in industrie con stretti rapporti con la struttura industriale esistente hanno probabilmente consentito di raggiungere benefici più duraturi. La natura degli investimenti e la storia operativa delle imprese nella regione hanno inciso sul grado di durabilità, come pure il settore industriale e la diversa durata dei cicli di vita degli investimenti ed il fabbisogno di capitali.
- Nel periodo 2007-2013, una caratteristica comune è stata la concessione di molteplici sovvenzioni, anche se non sempre erano evidenti l'effettivo bisogno o l'effetto incentivante che avrebbero potuto avere nell'incoraggiare le grandi imprese ad investire nella regione interessata.
- Anche se si è constatato che incentivi regionali, programmi di sviluppo dei fornitori e molteplici finanziamenti avrebbero potuto favorire la durabilità del sostegno, si è tuttavia sottolineato che la chiave del successo del sostegno alle imprese erano le capacità strategiche delle autorità di gestione e di altre parti interessate nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche, nonché una valida selezione dei progetti collegata ad una strategia di lungo periodo della regione.

Fonte:

Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013:

- *Final report – work package 2: “Support to SMEs – Increasing Research and innovation in SMEs and SME Development”*, 30 marzo 2016; e
- *Final report – work package 4: “Support to large enterprises”*, 18 febbraio 2016. Sintesi nel documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, SWD(2016) 318 *final* del 19 settembre 2016.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"SOSTEGNO DELL'UE AGLI INVESTIMENTI PRODUTTIVI NELLE IMPRESE - È NECESSARIA UNA MAGGIORE FOCALIZZAZIONE SULLA DURABILITÀ"

SINTESI

IV. L'approccio dell'UE alla durabilità è migliorato non solo con le modifiche legislative del periodo 2007-2013, ma anche grazie all'attenzione dedicata alla pianificazione strategica dei grandi progetti e al rispetto dell'obbligo di effettuare un'analisi dei costi-benefici ex ante, nonché alle valutazioni ex-post della Commissione a livello di programma per la politica di coesione.

VII. La Commissione tiene conto degli aspetti della durabilità nei criteri di selezione approvati a livello del comitato di sorveglianza, nel quale essa svolge una "funzione consultiva". La Commissione non effettua né la raccolta, né il monitoraggio, né l'analisi degli indicatori a livello di progetto.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione promuove una prospettiva di più lungo periodo con l'introduzione dell'orientamento ai risultati in tutti i programmi dei fondi SIE e con una maggiore attenzione alla valutazione degli impatti ex post per tutti gli interventi dell'UE. Le valutazioni di impatto sono lo strumento più idoneo a cogliere gli aspetti della durabilità.

VIII.

Primo punto in neretto: La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Secondo punto in neretto: La Commissione accetta la raccomandazione.

Terzo punto in neretto: La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Quarto punto in neretto: La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Quinto punto in neretto: La Commissione accetta la raccomandazione.

Di conseguenza, nelle sue future valutazioni ex post, la Commissione rafforzerà gli aspetti relativi alla durabilità entro i limiti previsti dal calendario delle valutazioni e dalle tipologie degli interventi analizzati.

Sesto punto in neretto: La Commissione accetta la raccomandazione.

Settimo punto in neretto: La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

La Commissione non intende monitorare l'attuazione di obiettivi che vanno al di là degli obblighi stabiliti dalla normativa.

INTRODUZIONE

9. Gli indicatori di risultato previsti nei programmi operativi per il FESR e il Fondo di coesione sono destinati a riflettere il cambiamento perseguito in ambito economico, sociale e ambientale, per lo più a livello regionale. Considerata la gestione concorrente con gli Stati membri, la Commissione non effettua il monitoraggio dei risultati a livello di progetto.

11. L'interesse della Commissione si è focalizzato sul garantire il rispetto degli obblighi stabiliti dalla normativa in materia di durabilità.

Nella selezione dei progetti di investimento produttivo è valutata la "durabilità" dei progetti, tramite l'obbligo di presentare un piano aziendale. Quest'ultimo deve dimostrare la necessità di una sovvenzione pubblica (nel contesto del regime di aiuti di Stato applicabile) e la capacità del progetto di attivare risorse aggiuntive, coprire i costi operativi e di manutenzione (O&M) e generare un ragionevole margine di profitto.

La Commissione ha dimostrato un costante interesse per la tematica della durabilità. Uno dei suoi obiettivi a lungo termine è stato l'elaborazione di un approccio comune per la pianificazione strategica e di una logica ben definita di intervento a livello di UE, che affronta implicitamente anche la questione della durabilità. In tale contesto sono stati compiuti progressi significativi nel periodo di programmazione 2014-2020, con l'introduzione dell'orientamento ai risultati in tutti i programmi dei fondi SIE, con l'accento sulla logica d'intervento e una più decisa focalizzazione sulla valutazione degli impatti ex post per tutti gli interventi dell'UE. Le valutazioni di impatto sono in effetti lo strumento più idoneo a cogliere gli aspetti della durabilità.

OSSERVAZIONI

40. Nel corso del periodo attuale 2014-2020 i comitati di sorveglianza seguiranno e valuteranno gli indicatori di realizzazione e di risultato nell'ambito degli obiettivi specifici del programma operativo.

I dati comunicati dalle autorità di gestione alla Commissione sono a livello degli assi prioritari nell'ambito dei programmi operativi, e non a livello di progetto. Ciononostante, in sede di valutazione ex-post degli interventi del FESR e del Fondo di coesione per il periodo 2007-2013 la Commissione ha commissionato analisi controfattuali volte a stimare gli impatti della politica di coesione sulla crescita economica a livello regionale per il periodo 2007-2013. Nella valutazione ex-post specifica del sostegno alle PMI per il periodo 2007-2013, gli elementi di prova aggiuntivi raccolti nell'ambito di studi di casi rispecchiano anche gli effetti del sostegno del FESR sui risultati delle PMI, sulla loro propensione all'investimento e capacità di resistere alla crisi, nonché cambiamenti comportamentali nei metodi aziendali.

Per il periodo in corso, l'articolo 54 dell'RDC impone agli Stati membri di effettuare valutazioni di impatto degli interventi dell'UE basati sui fondi SIE.

50. A partire dal periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione ha fornito alle autorità di gestione un orientamento in materia di criteri di selezione per i progetti connessi alle strategie di specializzazione intelligente. Nei fondi a gestione concorrente i criteri di selezione specifici e altre forme di sostegno alla promozione della durabilità dei risultati sono stabiliti a livello nazionale dalle autorità di gestione e determinati sulla base delle norme nazionali in materia di ammissibilità.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione promuove una prospettiva di più lungo periodo con l'introduzione dell'orientamento ai risultati in tutti i programmi dei fondi SIE e con una maggiore attenzione alla valutazione degli impatti ex post per tutti gli interventi dell'UE. Le valutazioni di impatto sono lo strumento più idoneo a cogliere gli aspetti della durabilità.

54. Al fine di migliorare la qualità della concezione di ciascun programma, e per verificare che i suoi obiettivi possano essere raggiunti, il programma è sostenuto da una valutazione ex ante effettuata a livello di asse prioritario e non di tipologia di impresa. Secondo le valutazioni ex-ante i PO non avevano quantificato le effettive necessità di finanziamento pubblico delle imprese, ma avevano individuato le carenze del mercato.

56. Le condizioni in materia di aiuti di Stato prevedono che il beneficiario dell'aiuto debba dimostrarne la necessità (sulla base di un piano aziendale).

58. L'estensione degli obblighi di durabilità oltre il periodo minimo comporterebbe notevoli difficoltà in fase di chiusura e imporrebbe ulteriori onerosi obblighi di monitoraggio. Con il passare del tempo l'obbligo di durabilità diventa infatti meno pertinente, date le naturali attività degli operatori economici che possono essere costretti a trasferire/vendere attività per motivi economici.

63. L'innovazione è diventata un chiaro obiettivo per i programmi del periodo 2014-2020, essendo i progetti valutati in base a tale criterio nel processo di selezione, in linea con gli obiettivi e le condizioni del PO.

Nel periodo 2007-2013 il contesto economico era del tutto diverso, a causa della crisi. Gli sforzi erano volti piuttosto a garantire la sopravvivenza delle imprese e i posti di lavoro esistenti.

65. Il fatto che un progetto sia già stato avviato prima della concessione della sovvenzione è compatibile con le norme che disciplinano i regimi di aiuti di Stato. La Commissione desidera sottolineare che ci sono anche situazioni in cui l'avvio precoce dei progetti non implica necessariamente una perdita da effetto inerziale.

66. Le autorità di gestione hanno monitorato gli importi dell'aiuto ricevuto, se erano stati concessi nell'ambito del regime *de minimis*.

69. La Commissione desidera sottolineare che la definizione di un approccio comune per l'uso di indicatori per i fondi SIE è mutata e si è rafforzata con il passare del tempo. In tale contesto sono stati compiuti notevoli progressi nel periodo 2014-2020, grazie ai provvedimenti già adottati nel periodo 2007-2013. Nel periodo in corso tutti i programmi operativi dei fondi SIE devono comprendere indicatori di realizzazione e di risultato per tutti gli obiettivi specifici di investimento e le autorità di gestione di detti programmi hanno elaborato piani di valutazione per valutare gli impatti degli investimenti UE.

70. Secondo la Commissione, avvalendosi di quanto appreso durante i precedenti periodi di programmazione, nel periodo attuale 2014-2020 sono stati compiuti progressi. Oltre all'uso sistematico e alla comunicazione degli indicatori dei programmi operativi, l'obbligo attuale di valutare gli impatti di tutti gli interventi del FESR costituisce anche, per gli Stati membri, un incentivo ad adottare una prospettiva a medio-lungo termine nella pianificazione e nella programmazione dell'attuazione degli interventi e, di conseguenza, contribuisce implicitamente alla durabilità dei risultati degli investimenti. Gli Stati membri continuano tuttavia ad essere responsabili del monitoraggio diretto della durabilità dei risultati del progetto.

77. Secondo il Memorandum per la pianificazione dell'indagine "*Bridging the assurance gap*" (Colmare il deficit di garanzie), per il periodo 2007-2013 la Commissione ha effettuato audit verificando, tra l'altro, se fossero stati rispettati gli obblighi normativi di durabilità. La Commissione ha comunicato e dato seguito ad alcuni casi di mancato rispetto dei suddetti obblighi.

Per il periodo 2014-2020, gli audit di sistema preventivi e precoci e gli audit di conformità coprono anche il rischio di mancato rispetto degli obblighi di durabilità stabiliti dalla normativa utilizzando le stesse liste di controllo.

Per quanto riguarda la valutazione, le valutazioni ex post dei programmi del FESR e del Fondo di coesione nel periodo 2007-2013 comprendono 13 pacchetti di lavoro, di cui 8 tematici (quali il sostegno alle PMI, l'efficienza energetica, l'ambiente, il turismo e la cultura, ecc.). Sebbene nessuna valutazione sia stata specificamente incentrata sulla questione della "durabilità" dei risultati di per sé (a differenza della durabilità obbligatoria che dovrebbe essere valutata nell'ambito degli audit), alcuni tra questi studi hanno fatto esplicitamente riferimento alla durabilità dei risultati/degli impatti in un apposito quesito della valutazione, ad esempio nella valutazione ex-post del sostegno alle grandi imprese e al turismo e alla cultura. Inoltre, nelle valutazioni ex-post sono esaminati i risultati

a lungo termine, ossia la durabilità degli interventi dell'UE entro i limiti previsti dal calendario delle valutazioni, dalle tipologie degli interventi analizzati e dagli elementi di prova disponibili.

80. L'applicazione di misure correttive (o regimi di aiuto rimborsabile) deve essere esaminata attentamente. Ad esempio, se il beneficiario non ha raggiunto gli obiettivi a causa di un contesto economico più difficile, che ha indebolito la sua sostenibilità finanziaria, l'applicazione di ulteriori misure correttive avrebbe conseguenze gravi e controproducenti per i progetti che hanno conseguito parzialmente il loro obiettivo.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 81 - 84.

Cfr. la risposta della Commissione alla raccomandazione 5, lettera b).

86. Il maggiore ricorso agli strumenti finanziari per investimenti non rischiosi potrebbe inoltre contribuire a ridurre il rischio di effetto inerziale e potrebbe fornire ulteriori garanzie sulla durabilità, dato che i piani aziendali sono esaminati attentamente dalle banche commerciali per verificare il merito creditizio dei progetti.

92. L'orientamento ai risultati è al centro dell'attuale approccio della Commissione per quanto riguarda gli investimenti dell'UE e dipende da vari elementi che interagiscono, tra cui una buona analisi delle esigenze, una logica d'intervento affidabile con chiari obiettivi specifici, indicatori di risultato scelti accuratamente e ripresi nei criteri di selezione e, inoltre, un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione con target intermedi e finali. Inoltre, l'obbligo di effettuare valutazioni di impatto nel periodo 2014-2020 invita a una riflessione ex-ante su ciò che si desidera ottenere mediante tali investimenti.

93. A causa del collegamento con il quadro finanziario, il quadro normativo è concepito e negoziato almeno 3 o 4 anni prima del momento in cui possono essere eseguite le valutazioni ex-post relative al periodo di programmazione in corso (dopo la fine del periodo di ammissibilità, al fine di ottenere dati sufficienti e attendibili).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1 – Migliorare la durabilità dei risultati

a) La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 2 – Tener conto della durabilità nelle procedure di selezione

La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Raccomandazione 3 – Porre l'accento sulla durabilità nel monitoraggio e nella rendicontazione

La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Raccomandazione 4 – Tener conto della durabilità nelle valutazioni

La Commissione accetta la raccomandazione.

Di conseguenza, nelle sue future valutazioni ex post, la Commissione rafforzerà gli aspetti relativi alla durabilità entro i limiti previsti dal calendario delle valutazioni e dalle tipologie degli interventi analizzati.

Raccomandazione 5 – Applicare misure correttive chiare in modo coerente

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

b) La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

La Commissione non intende monitorare l'attuazione di obiettivi che vanno al di là degli obblighi stabiliti dalla normativa.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	8.6.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	11.12.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	7.2.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	6.3.2018

È importante che i progetti finanziati da fondi dell'UE, una volta completati, generino risultati duraturi in modo da avere un impatto positivo sui beneficiari e sulle regioni interessate. Tra il 2000 e il 2013, il FESR ha stanziato oltre 75 miliardi di euro per finanziare investimenti produttivi nelle imprese. La Corte ha riscontrato, per una quota significativa dei progetti sottoposti ad audit, che i risultati non erano duraturi o lo erano solo in parte. La Corte ha concluso che ciò è imputabile principalmente al fatto che la Commissione e le autorità nazionali/regionali hanno prestato scarsa attenzione alla durabilità dei risultati nella gestione a livello di programma e a livello di progetti: sia nella fase di elaborazione dei programmi operativi che nelle fasi di selezione, monitoraggio e valutazione. Il quadro normativo per il periodo 2014-2020 ha introdotto miglioramenti in materia di durabilità. La Corte formula raccomandazioni riguardo alle carenze persistenti al fine di migliorare la durabilità dei risultati nei futuri investimenti produttivi dell'UE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.