**La semplificazione dei costi alla prova della nuova programmazione**

Intervento di Giuseppe Di Stefano, DirigenteTecnostruttura

Il tema della semplificazione è ricorrente nella storia della gestione dei fondi pubblici e in particolare in quella dei fondi europei contrassegnati, come è noto, da una serie di regolamenti sempre più stringenti e onerosi per gli Stati membri nel corso dei diversi periodi di programmazione. La semplificazione delle procedure nella rendicontazione dei costi sostenuti nell’attuazione dei Programmi cofinanziati dai fondi strutturali, in particolare, ha assunto un ruolo sempre più importante nella normativa europea di riferimento ed è diventata nel tempo un’esigenza imprescindibile nella gestione e nel controllo dei titolari di Programma, in particolare nel FSE. Questo Fondo infatti, per sua natura, è caratterizzato da progetti di entità economica limitata a poche decine di migliaia di euro ma da un gran numero di “elementi giustificativi della spesa” che devono essere tenuti in considerazione per avere la certezza dell’ammissibilità della spesa. Ciò si traduce in un controllo particolarmente dispendioso, tradotto in termini di risultati-benefici, che deve essere svolto da professionalità di grande esperienza e che, peraltro, rischia di distogliere l’attenzione dai risultati reali che si intendono raggiungere attraverso l’investimento dei Fondi, concentrandosi meramente sul controllo economico dei giustificativi di spesa.

In questo contesto, il seminario di Firenze ha permesso di fare il punto sullo stato dell’arte della semplificazione dei costi nel FSE in Italia che, a dispetto della sua complessa articolazione programmatica, risulta essere all’avanguardia in ambito europeo sul tema.

Gli elementi di riflessione, sia di carattere generale sia specifici, emersi durante il seminario non possono però che partire dal concetto chiave di semplificazione. A prescindere dalle definizioni fornite dalla manualistica o dalla normativa di settore, ritengo che la semplificazione possa essere considerata un qualcosa che renda più facili e fruibili le azioni e le procedure. Ciò può essere riportato nel caso specifico delle procedure sottese alla gestione dei Programmi FSE, come ampiamente descritto nei diversi interventi, dimostrando che la semplificazione non è concetto astratto, ma può essere mutuata e applicata in tutte le funzioni di gestione e di controllo.

Dal punto di vista generale è abbastanza evidente come, l’amministrazione ordinaria delle risorse pubbliche debba essere fondata sui tre criteri cardine che contraddistinguono la semplificazione dei costi e cioè attraverso procedure giuste (ragionevolmente basate sulla realità della spesa), eque (assicurando la parità di trattamento dei beneficiari e/o delle operazioni) e verificabili nell’ambito dei controlli; tali principi, tuttavia, possono essere rinvenuti (e chiaramente “letti” a seconda del contesto storico-sociale) in tutte le normative dell’area mediterranea sin quasi dal Codice di Hammurabi che certamente non può essere preso ad esempio per la moderna giurisprudenza sul tema. Questa riflessione porta alla constatazione che, purtroppo, nel corso della storia anche recente, l’applicazione dei principi di semplificazione è stata spesso tradotta nello spostamento degli oneri e delle responsabilità dal legislatore (ultimamente la Commissione europea) al gestore (*in primis* Stati membri e Regioni), producendo, almeno all’inizio di tale processo, pochi effetti concreti nella gestione e nel controllo dei fondi.

Il periodo storico in cui si è realizzato l’ultimo periodo di programmazione, caratterizzato da una sostanziale recessione dell’economia e dalla ripetizione di prassi amministrative inefficienti, ha fatto emergere una serie di criticità, sia puntuali che sistemiche, ma che hanno impedito di fatto la piena realizzazione di quanto programmato, se non attraverso un ripensamento delle procedure adoperate e quindi attraverso la sperimentazione di procedure semplificate più efficaci ed efficienti.

Tale sperimentazione si è evoluta nel corso degli anni, come dimostrato degli interventi delle Regioni e dei Ministeri, superando, seppur con una certa difficoltà, i vari impedimenti, soprattutto di ordine concettuale, nell’applicazione della semplificazione dei costi.

Un esempio a tal proposito può essere l’esperienza del controllo alla quale è sottoposta Tecnostruttura da parte delle Autorità di gestione. Tecnostruttura è infatti un’associazione *in house* di tutte le regioni italiane le quali, per giustificare i contributi erogati, vengono a controllarla ogni anno. Durante uno di tali controlli, effettuati sui giustificativi di spesa a costi reali, venne contestato da un controllore il fatto che la quota attribuita alla sua Regione, che corrispondeva a circa il 2% del contributo totale, non era adeguatamente rappresentata e annullata per la singola voce di spesa. La singola voce di spesa era un biglietto della metropolitana pari a un euro e cinquanta, il che significava dover dimostrare in maniera specifica e incontrovertibile una spesa pari a tre centesimi di euro a quella Amministrazione. Questo esempio lascia già intravedere uno degli effetti paradossali dell’attuale modalità di controllo, degli oneri connessi e, soprattutto, come più volte evocato dalla Corte dei Conti Europea e reiterato dalla Corte dei Conti italiana, il rapporto tra costi e benefici nelle attività di controllo. Evidentemente, il costo del lavoro necessario ad una persona per mettere dei timbri su un biglietto non produce il beneficio di poter rendicontare con l’assoluta certezza richiesta tre centesimi di euro.

Alla luce di ciò, come sostenuto anche dall’intervento delle Fiandre, dobbiamo noi essere avvocati del diavolo, farci sempre delle domande se il gioco che stiamo mettendo in piedi valga la pena di essere giocato. In questa ottica, è evidente che costruire un sistema di gestione e controllo di un programma comunitario basato sulla semplificazione dei costi può essere un’operazione onerosa e di grande impatto, ma è altrettanto evidente che rappresenta una classica operazione “win win”, dove tutti possono trarre vantaggio: dalle Autorità di Gestione, di Audit e di Certificazione, fino ai beneficiari finali, che si trovano ad avere a che fare con un sistema dove tutto si sostiene senza dovere ricorrere a strane alchimie dei conti.

Ciò assume un’ulteriore particolare rilevanza nel momento in cui sta partendo un nuovo periodo di programmazione. L’Accordo di partenariato e quasi tutti i Programmi operativi sono stati approvati dalla Commissione europea e occorrerà partire con un approccio diverso, basato sui risultati effettivamente raggiunti e non solamente sul raggiungimento di target spesa, spesso astratti, entro un certo periodo di tempo. I dispositivi di attuazione che ciascuna Regione sta organizzando in questo periodo non possono prescindere dal cambiamento di mentalità sotteso all’attuazione dei programmi nel nuovo periodo. Per citare un esempio illuminante proposto dall’ex Ministro Francesco Barca, dovremmo dimostrare non solo di aver costruito un ponte (con tutti i giustificativi di spesa, le fatture, i saldi etc.), ma dovremmo dimostrare che quel ponte sia utilizzato, cioè che quel ponte sia un risultato raggiunto rispetto ad un obiettivo strategico prefissato, altrimenti avremmo costruito l’ennesima cattedrale nel deserto. Un altro esempio di un tale approccio basato sulla qualità, più caratteristico del FSE, è che non dovremmo dimostrare la presenza di un certo numero di allievi in aula, ma, soprattutto, che quegli allievi stanno seguendo dei corsi con dei docenti adeguati, in aule attrezzate che permetteranno loro di imparare, qualificarsi e ottenere più facilmente l’inserimento nel mercato del lavoro.

Tornando all’esempio del controllo dei tre centesimi di euro che la mia Associazione era sollecitata a dimostrare, va sottolineato che, nonostante possa sembrare eccessivo, il controllore aveva ragione nella misura in cui le regole erano scritte in quel modo. Se costui non avesse dimostrato chiaramente che quel costo richiesto fosse adeguatamente dimostrato da fatture quietanzate o da elementi di adeguato valore probatorio, tale costo non sarebbe stato ammissibile. Per fortuna però la possibilità di adottare metodologie di semplificazione da parte della Commissione europea e, va sottolineato, la forte sollecitazione a farlo, unita alla sperimentazione che le Regioni italiane hanno portato avanti nei loro territori e al confronto sviluppato all’interno del Progetto interregionale, ha fatto in modo che la “rivoluzione culturale” alla quale dovremo far fronte è, di fatto, già iniziata.

Durante il seminario sono state presentate varie esperienze, anche con differenti approcci e soluzioni, dai rappresentati delle Regioni e dai Ministeri che, confrontate con quanto realizzato in altri contesti europei, dimostrano che il processo della semplificazione è ormai ben avviato e ricomprende tutte le fasi, dalla programmazione alla gestione ordinaria fino al controllo della spesa. Questo processo, naturalmente, come già accennato, deriva da una profonda modifica della prospettiva: fermo restando, infatti, i principi e le definizioni entro cui si pongono le diverse metodologie di semplificazione dei costi (giuste, eque e verificabili), è in corso una vero cambio di prospettiva nella programmazione e nella gestione dei programmi comunitari.

Per molti versi le definizioni e le norme per la gestione e il controllo dei precedenti periodi di programmazione erano basati sulla necessità di garantire che i fondi fossero utilizzati per la crescita e lo sviluppo dei territori senza il rischio che si verificassero irregolarità o, peggio, eventi fraudolenti. Questo approccio, anch’esso giusto, equo e verificabile, non garantisce però l’efficienza né l’efficacia delle risorse spese, cosa che invece può essere più agevolmente perseguita, come visto nei numerosi esempi, con l’opportuno e mirato utilizzo di opzioni di semplificazione. Di fatto si può affermare che non è cambiata tanto la definizione, quanto l’approccio e la mentalità che permettono, alla fine, di avere più efficienza nel controllo (non più basato sull’analisi del singolo centesimo di euro) e più efficacia nel raggiungimento dei risultati previsti nei programmi.

Al di là delle esperienze presentate e di quanto realizzato nei diversi ambiti nel corso della programmazione 2007-2013, va sottolineato che, in vista dell’avvio dei nuovi PO, l’adozione di procedure di semplificazione deve essere fortemente sostenuto anche attraverso specifici interventi organizzativi, strumentazione adeguata e investimenti sul capitale umano. Questo processo molto ampio coinvolge diversi attori in tutti gli ambiti, locale e nazionale, e si innesta profondamente con il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), con le attività previste nell’Obiettivo Tematico 11 dell’Accordo di partenariato e, in misura complementare, con gli Accordi tra tutte le Amministrazioni pubbliche italiane in materia di snellimento burocratico e adozione di procedure amministrative più rapide ed efficienti (cd. “Italia semplice”). È quindi un processo interno alle Amministrazioni pubbliche italiane, assolutamente in linea con quanto previsto dalla normativa comunitaria e dalle Raccomandazioni fatte dalla UE al nostro Paese, che, auspicabilmente, dovrebbe portare ad Amministrazioni più efficienti e rispondenti alle esigenze dei cittadini e dei territori. Ciò, calato nella realtà dei programmi comunitari, si può tradurre anche nella sempre maggiore sinergia tra tutti i diversi attori coinvolti nell’attuazione dei programmi, *in primis* le tre Autorità. Tale sinergia non può che basarsi su un dialogo “sano” e costruttivo, nel rispetto delle rispettive competenze e responsabilità.

Il dialogo costruttivo del resto è quello che ha permesso la realizzazione del progetto interregionale sulla semplificazione dei costi che, come è noto, coinvolge tre quarti delle Regioni italiane. Va sottolineato che anche alcune delle Regioni non aderenti al progetto utilizzano opzioni di semplificazione dei costi e quindi si può affermare che la stragrande maggioranza dei POR FSE italiani utilizzano alcune di queste modalità, il che rappresenta certamente un buon risultato per il nostro Paese, vista la sua complessità. Al di là degli sviluppi che il progetto interregionale potrà avere in futuro, tuttavia, è importate sottolineare ancora una volta che solo attraverso la capacità di dialogare in maniera costruttiva, mettendo a disposizione le proprie esperienze, anche quelle negative, sarà possibile proseguire nel percorso di semplificazione, superare le sfide imposte dal difficile contesto socio-economico e raggiungere gli ambiziosi obiettivi di crescita e sviluppo che necessitano al nostro Paese.