



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI
COMUNITARI E INTERNAZIONALI

RELAZIONE ANNUALE 2018

I rapporti finanziari con l'Unione europea
e l'utilizzazione dei Fondi comunitari



CORTE DEI CONTI



Hanno collaborato: Francesca APICELLA, Beatrice BITTARELLI, Vincenza CUSMAI, Adelaide D'AURIA, Emanuela FALSETTA, Flavio GIUSEPPONE, Gabriella MONFELI, Ettore PASSARELLI, Domenico TOLOMEI.



Corte dei conti

LA SEZIONE DI CONTROLLO

PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Composta dai Magistrati:

Dott.	Angelo	BUSCEMA	Presidente della Corte dei conti
Dott.	Giovanni	COPPOLA	Presidente della Sezione
Dott.ssa	Maria Annunziata	RUCIRETA	Consigliere
Dott.	Giacinto	DAMMICCO	Consigliere
Dott.	Carlo	MANCINELLI	Consigliere
Dott.ssa	Laura	D'AMBROSIO	Consigliere
Dott.	Alessandro	FORLANI	Consigliere

Nell'Adunanza del 27 dicembre 2018

Visto l'art.287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

Visto l'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni, contenente disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni, in particolare l'art.10, comma 2;

Visto il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2017 approvato con deliberazione n.1/2018 nell'adunanza del 12 gennaio 2018;

Visto l'Atto di indirizzo dell'attività di controllo, approvato dalla Sezione con deliberazione n.1/2011 nell'adunanza del 12 gennaio 2011;

Viste le Linee metodologiche del controllo, approvate dalla Sezione con deliberazione n. 7/2011 nell'adunanza del 9 maggio 2011;

Considerato il completamento delle istruttorie;

Udita la relazione iniziale del Presidente della Sezione Giovanni Coppola;

Udito il Consigliere Maria Annunziata Rucireta;

Udito il Consigliere Giacinto Dammicco;

Udito il Cons. Carlo Mancinelli;

Udito il Consigliere Laura D'Ambrosio;

Udito il Consigliere Alessandro Forlani;

DELIBERA

di approvare l'allegata Relazione annuale 2018 che costituisce parte integrante della presente deliberazione, con la quale riferisce al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari.

DISPONE

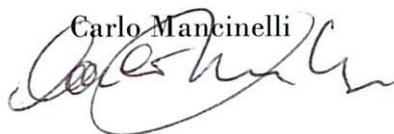
che copia della presente deliberazione, con allegata Relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

I RELATORI

Giovanni Coppola


Maria Annunziata Rucireta


Giacinto Dammicco


Carlo Mancinelli


Laura D'Ambrosio


Alessandro Forlani


IL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

Angelo Buscema



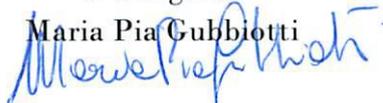
IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

Giovanni Coppola


Depositata in Segreteria il 09.01.2019

Il Dirigente

Maria Pia Gubbiotti



RELAZIONE

INDICE

SINTESI	13
RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA	23
1 Premessa	23
2 Il finanziamento del bilancio dell'Unione europea	24
2.1 Le risorse proprie	24
2.2 La dinamica delle risorse proprie nel periodo 2011-2017	26
2.3 La proposta di riforma presentata dalla Commissione.....	29
3 Il versante della spesa	33
3.1 Gli accreditamenti dall'UE agli Stati membri nel periodo 2011-2017	34
3.2 Le priorità del nuovo QFP 2021-2027	37
4 I flussi finanziari tra l'Unione europea e l'Italia nel 2017	39
4.1 I versamenti dall'Italia all'Unione europea nei dati della Commissione europea	39
4.2 Le assegnazioni dall'Unione europea all'Italia nei dati della Commissione europea.....	40
4.3 Il saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea	42
4.4 La posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS	47
5 Irregolarità e frodi in materia di risorse proprie	51
5.1 Le risultanze comparative in materia di risorse proprie tradizionali	52
5.2 <i>L'attività dell'Agenzia delle Dogane. Dati statistici</i>	53
5.3 Il gap dell'IVA. Gli strumenti adottati e le prospettive di riforma per le operazioni transfrontaliere.....	56
6 L'impatto finanziario del contenzioso tra l'UE e l'Italia	59
6.1 I pagamenti conseguenti alle seconde condanne	61
7 Conclusioni	65
LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA	71
1 La Programmazione 2014-2020	71
Premessa	71
1.1 La disciplina regolamentare e le innovazioni della Programmazione 2014-2020: Accordo di partenariato, condizionalità e riserva di efficacia.....	72
1.2 La Politica europea per gli investimenti: Il Piano Juncker.....	77
1.3 Le prospettive per la Programmazione 2021-2027 nel nuovo Quadro finanziario pluriennale	78
1.4 Le risorse destinate all'Italia	80
1.4.1 Le politiche attive per il lavoro. Il PON IOG	86
1.5 Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione. La Programmazione complementare.....	88

1.6 Attuazione finanziaria	91
1.6.1 Il dato tendenziale di attuazione finanziaria	102
1.6.2 Brevi cenni sulle chiusure della Programmazione 2007-2013	108
1.7 Il sistema dei controlli	110
1.7.1 I Sistemi di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.)	112
1.7.2 I rapporti annuali di controllo (RAC)	113
1.8 Conclusioni	116
2 Obiettivo Cooperazione territoriale europea	119
Premessa.....	119
2.1 Attività istruttoria	120
2.2 Attuazione finanziaria	120
2.3 I Programmi operativi	123
2.3.1 Cooperazione transfrontaliera (INTERREG V-A)	123
2.3.2 Cooperazione transnazionale (INTERREG V-B)	134
2.3.3 Cooperazione interregionale (INTERREG V-C)	137
Considerazioni conclusive	140
LA POLITICA MARITTIMA E PER LA PESCA	153
Premessa.....	153
1 Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP)	156
1.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 e dotazione	156
1.2 Stato di attuazione del FEAMP	162
2 Controlli.....	176
2.1 L'attività di controllo di primo livello	176
2.2 L'attività di controllo di secondo livello	177
2.3 Procedure d'infrazione pendenti	178
3. Prospettive del FEAMP post 2020	178
Considerazioni conclusive	180
LA POLITICA AGRICOLA COMUNE.....	185
Premessa.....	185
1 Dimensioni finanziarie della PAC nel 2017	186
2 Nuovo quadro normativo della PAC.....	187
3 Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA).....	192
3.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico (RPU)	192
3.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)	198
3.3 Mercato lattiero-caseario	203
3.4 Aiuti accoppiati facoltativi	205

4 Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)	207
4.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020.....	207
4.2 Risorse e Programmi.....	209
4.3 Spese e liquidazioni dei conti.....	212
5 Certificazioni e <i>benchmarking</i>	215
5.1 Valutazione degli Organismi di Certificazione sulla legalità e sulla correttezza delle spese	215
6.2 Monitoraggi e indicatori di target.....	217
6 Attività della Corte dei conti europea (ECA) e partecipazione della Sezione a specifici audit	220
6.1 Relazione annuale della Corte dei conti europea (ECA) sul bilancio 2017	220
6.2 Relazioni speciali ECA di interesse per la Sezione	221
6.3 Relazione ECA 10/2017 sulle misure di sostegno ai giovani agricoltori	222
7 Rettifiche finanziarie	226
8 La PAC dopo il 2020	228
Considerazioni riassuntive	232
IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA	237
1 Disciplina generale	237
2 L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO)	240
3. La Direttiva 1371 del 2017 e la sua attuazione	242
4. Irregolarità e frodi segnalate negli anni 2017 e 2018	247
4.1 I dati disponibili.....	247
4.2 Analisi delle segnalazioni "chiuse"	257
Conclusioni	261
RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI	265
Premessa	265
1 Ricognizione delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo. Parifiche regionali e relazioni speciali	265
Conclusioni	299
ABBREVIAZIONI E ACRONIMI	303
GLOSSARIO	309

SINTESI

SINTESI

Nella Relazione annuale sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea relativa all'anno 2017, la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha analizzato i flussi finanziari in entrata e in uscita e le tipologie di risorse che hanno alimentato il bilancio europeo, ed ha valutato l'utilizzo dei Fondi destinati alla Politica di coesione e alla Politica agricola comune per poi analizzare gli elementi di interesse tratti dall'evoluzione dei Programmi operativi regionali e nazionali.

L'analisi è avvenuta con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, tenuto conto, che il medesimo ha scontato una significativa modificazione della regolamentazione e che sia quindi opportuno distinguere le analisi, dedicando una relazione speciale della Sezione alle "chiusure" della Programmazione 2007-2013, una volta che si disporrà di dati completi e definitivi che tengano conto delle valutazioni dell'Unione europea.

RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

L'analisi dei flussi finanziari intercorsi tra l'Italia e l'Unione Europea, nell'esercizio 2017, ha confermato la tradizionale posizione di contributore netto dell'Italia.

Il contributo netto afferente al 2017 è stato pari a 4,4 miliardi di euro. Nel periodo 2011-2017, il saldo cumulato dei contributi netti (costantemente negativi in media per circa 5,1 miliardi di euro annui), mostra un risultato pari a -36 miliardi, il che colloca il nostro Paese al quarto posto (dopo Germania, Regno Unito e Francia) per valore assoluto del contributo netto dell'intero settennio. L'Italia risulta invece al nono posto, ove il contributo netto cumulato del settennio venga considerato in percentuale del Reddito Nazionale Lordo (assunto come indice di prosperità relativa).

Va anche detto che è in via di superamento, con la riforma che accompagna il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027, la tradizionale contrapposizione tra "contributori netti" e "beneficiari netti", nell'ottica della prefigurazione di una fiscalità "realmente europea".

Un profilo che merita particolare attenzione è quello delle cosiddette "secondhe condanne" ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE (nel caso in cui lo Stato membro non si sia conformato agli obblighi derivanti da una prima sentenza di condanna per inadempimento ai sensi dell'art.258 del TFUE), che per l'Italia sono state quattro fra il 2011 e il 2017 ed una nel 2018, per il rilevante onere che esse comportano, sia in

termini di somma forfettaria che lo Stato membro deve versare immediatamente, sia per l'obbligo di versamento continuo della penalità periodica fino a quando non si sarà pienamente conformato alla prima e alla seconda sentenza della Corte di giustizia. Ad oggi risultano effettuati pagamenti per seconde condanne per un importo pari ad oltre 547 milioni.

Una specifica attenzione è stata anche riservata al monitoraggio dell'efficacia dei controlli in tema di frodi e irregolarità in materia di risorse proprie.

Secondo i dati prodotti dalla Commissione europea, il tasso di irregolarità rilevato per l'Italia nella raccolta delle risorse proprie tradizionali è inferiore alla media, ma inferiore alla media è anche il tasso di recupero dei volumi finanziari accertati nel contesto delle entrate.

Comincia poi ad emergere, per i Paesi per i quali gli esiti della Programmazione 2007-2013 sono ormai definiti, il peso delle "Restituzioni" dovute alle rettifiche operate in sede europea.

Ad un primo esame globale sul sistema europeo, in attesa di poter disporre di dati concernenti i singoli Paesi, può riscontrarsi un'incidenza tutt'altro che irrilevante, (12%) di tale fenomeno sul totale delle entrate pari a 139 miliardi di euro nel 2017, cui consegue la diminuzione del peso delle risorse proprie che si attestano all'83%, rispetto al 91,7% dell'anno precedente. Tale aspetto impone una riflessione sugli effetti di un *absorption* mirata più al profilo quantitativo che a quello qualitativo, con l'utilizzazione, ad esempio, di progetti (i cosiddetti "retrospettivi"), già completati ed orientati a parametri nazionali non pienamente corrispondenti a quelli europei e, pertanto, a rischio di rettifica.

LA POLITICA DI COESIONE SOCIO ECONOMICA

La particolare situazione correlata al 2018, esercizio al termine del quale è prevista non solo la verifica intermedia del periodo di programmazione ma anche la possibile prima applicazione del disimpegno automatico dei fondi non spesi in base alla regola "n+3", impone di seguire con particolare attenzione l'evolversi dell'attuazione finanziaria, non limitandosi alle ormai "consuete" scadenze del 31 dicembre dell'anno precedente (unico dato ufficiale) e del 30 giugno dell'anno in corso, come dato illustrativo del trend semestrale.

Per questo motivo, tenuto conto che nel secondo semestre si verifica di solito una accelerazione dei pagamenti, la Corte ha richiesto il dato più aggiornato disponibile, presentando, quindi, il quadro dell'attuazione finanziaria aggiornata alla fine del quinto bimestre 2018. Peraltro, tale dato, relativo all'anno che sta per concludersi non può che essere considerato come tendenziale, non presentando i caratteri di definitività.

La Corte, inoltre, si prefigge di analizzare e riferire, con una relazione ad hoc, sui risultati della verifica intermedia e sulla eventuale, possibile, perdita di finanziamenti europei da parte dell'Italia.

In relazione agli esiti delle attività di controllo eseguite dalle Autorità di audit (al 15 febbraio 2018) sui Programmi operativi 2014-2020 per il periodo contabile 2016/2017, al di là dell'analisi specifica che viene svolta in relazione, si evidenzia che ben 16 Autorità di audit hanno presentato un Rapporto Annuale di Controllo con “disclaimer”, non avendo ritenuto di avere elementi sufficienti per esprimere un parere di audit, a causa di fattori esterni alle proprie competenze.

Anche tale aspetto merita particolare attenzione, in quanto mina l'attendibilità degli Audit eseguiti sui Programmi operativi, con particolare rilevanza per regioni di significativo rilievo dimensionale, come Puglia e Sicilia, sia per i RAC relativi al FESR e Plurifondo, sia per quelli relativi al FSE.

La Corte osserva come, da un lato, la Programmazione 2014-2020 ha introdotto importanti novità in termini di dotazione di strumenti regolatori, programmatori e di gestione e, dall'altro, essa si presenta ancora con un quadro generale di ritardo sull'implementazione effettiva dei progetti a valere sui fondi europei.

Una certa accelerazione, in termini di volume sia di impegno che di spesa, si registra nel corso del 2018, che presenta, nella maggioranza dei casi, un discreto incremento percentuale, sia negli impegni che nei pagamenti, rispetto all'anno precedente. Tuttavia, il dato numerico complessivo al 31 ottobre 2018 raffigura una situazione per cui, su una programmazione che assomma ad un totale di 54,2 miliardi per l'Obiettivo “Investimenti per la crescita e l'occupazione”, sono stati impegnati fondi per circa 17,6 miliardi (pari al 32,42%) ed effettuati pagamenti per poco meno di 7 miliardi (12,85%), riscontrando, peraltro, le consuete differenze realizzative tra le regioni più sviluppate, che risultano più efficienti, e quelle meno sviluppate.

Con riferimento alla programmazione 2007-2013, come si è detto, la Sezione riferirà con una relazione speciale, che terrà conto dei dati definitivi. Solo a quel punto, infatti, si potrà avere il quadro completo della situazione, con le eventuali rettifiche e conseguenti restituzioni che dovessero essere richieste da parte della Commissione.

Va registrato l'andamento positivo che emerge dai dati riportati nelle relative tabelle, tenendo conto che il medesimo riguarda un limitato gruppo di regioni e di programmi nazionali.

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE E IL FONDO PER LA PESCA

La Corte deve evidenziare, anche nella presente relazione, debolezze e inefficienze nella gestione degli aiuti diretti a valere sul FEAGA. Le irregolarità riscontrate anche nel 2017 producono mancati rimborsi agli Organismi pagatori per importi rilevanti. Si intende mantenere alta l'attenzione sui procedimenti di recupero, fino al completamento degli stessi e relativamente alle loro singole fasi presso le Autorità competenti.

Il problema delle asimmetrie organizzative e della incompleta regionalizzazione degli Organismi pagatori rappresenta tuttora un elemento di rilievo.

L'innalzamento al 70% delle anticipazioni dei pagamenti FEAGA, autorizzato in via eccezionale dalla Commissione, resta comunque, una misura limitata ad un arco temporale circoscritto tale da non interferire con l'eventuale recupero susseguente alla successiva fase di controllo.

Quanto alla fase intermedia del ciclo di Programmazione del Fondo per lo Sviluppo rurale 2014-2020, si conferma la lentezza dell'avanzamento finanziario infatti dal 2014 (inizio programmazione) al 2017 si è raggiunta una media di solo il 13,40% di pagamenti effettuati sul complesso dei programmi.

È importante sottolineare come, da un lato, vi sia stata un'azione incisiva da parte dei settori maggiormente trainanti dell'agricoltura italiana al fine di usufruire degli strumenti messi a disposizione dall'UE e, dall'altro, sia già partita nell'Unione la fase negoziale per delineare la nuova PAC, con la prevista revisione anche degli schemi più tradizionali, compresi quelli del regime del Pagamento di Base.

Riguardo al Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca - FEAMP, l'aspetto più problematico rilevato concerne la lentezza dell'avvio della Programmazione, connessa a ritardi e inefficienze sia a livello centrale sia a livello di raccordo con gli organismi intermedi. In particolare, si deve segnalare come insufficiente e tardivo lo svolgimento delle funzioni attribuite al MiPAAF, anche in riferimento alla funzione di Autorità di gestione, per le sue ricadute sull'efficienza dell'intero sistema, da cui è conseguita l'impossibilità di cominciare utilizzare in tempi congrui le risorse stanziata dalla UE.

Peraltro, nel procedimento di approvazione del PO FEAMP 2014-2020, i valutatori ex ante avevano espresso alcune raccomandazioni, fra le quali la richiesta al MiPAAF di verificare l'adeguatezza delle strutture di gestione regionali e le misure previste dalle Regioni per migliorare l'implementazione del FEAMP, nonché di specificare le misure che l'AdG avrebbe adottato a livello centrale per migliorare il

coordinamento con le Regioni. Raccomandazioni alle quale non risulta sia stato dato un effettivo seguito.

IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Si rinnova l'attenzione dedicata da questa Sezione alla fase dei recuperi, più diffusamente analizzata e valutata in apposita relazione speciale, recentemente approvata dalla Sezione ed in corso di pubblicazione.

Il trend rilevato non è positivo, in quanto si registra nel 2017 un incremento complessivo delle irregolarità, con un totale di segnalazioni dall'OLAF che passa da 927 a 1227. Il dato parziale del 2018 (696) non può tuttavia ritenersi ancora significativo. L'incremento è interamente da attribuirsi a segnalazioni in ambito FESR, che per la Programmazione 2007-2013 risultano quintuplicate, mentre sono in calo per il settore dell'agricoltura. Dalla disaggregazione del dato delle segnalazioni chiuse, emerge invece che per i Fondi agricoli sono in netta maggioranza le segnalazioni aperte, mentre per i Fondi strutturali, ed il FESR in particolare, prevalgono quelle ormai definite.

Prendendo in considerazione gli importi da recuperare, con riferimento ai casi aperti, il totale dell'anno di comunicazione 2017 è lievemente diminuito da 132 milioni di euro del primo semestre a 128,7 milioni di euro al 31.12.2017, con un lieve calo per il FESR, un brusco aumento per il FSE ed un valore costante (50 milioni) per i due Fondi dell'agricoltura.

Riguardo alle Autorità di gestione maggiormente interessate da irregolarità, il dato dello scorso anno, che vedeva 86 milioni di euro riferiti alle Amministrazioni regionali e 46 milioni di euro alle Amministrazioni centrali, si è leggermente riequilibrato con valori pari rispettivamente a 72,4 e 56,4 milioni di euro.

Per il settore agricolo, le tipologie critiche sono assai differenti con riguardo ai pagamenti diretti rispetto allo sviluppo rurale. Ciò induce peraltro ad auspicare una migliore specificazione, nei supporti informativi condivisi con l'OLAF, dei riferimenti a ciascuno dei due Fondi interessati (FEAGA e FEASR) fino ad ora indicati congiuntamente.

La Corte sta ulteriormente evolvendo il Progetto SIDIF-ConosCO che si avvale di una banca-dati alimentata anche dall'IMF di OLAF attraverso una connessione diretta tra i sistemi attraverso il collegamento B2B (Business-to-business).

Da ultimo, si richiamano le novità di natura normativa e organizzativa, le quali, anche in conseguenza della adozione della direttiva PIF 1371/2017, sono orientate ad un nuovo corso della tutela degli interessi finanziari e ad un'attenzione maggiore, da

parte di tutti gli Stati membri, nei confronti di misure indirizzate ad una più ampia uniformità di tutela.

LE ANALISI DELLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

Una particolare attenzione è stata dedicata dalle Sezioni regionali di controllo nelle Relazioni speciali elaborate in occasione delle Parifiche regionali, alle dinamiche dei Fondi comunitari e alla loro gestione, con riguardo alla Programmazione 2007-2013.

Al riguardo, si evince un elevato tasso di utilizzazione dei Fondi in esame da parte di diverse Regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Trentino Alto Adige/Provincia autonoma di Trento, Puglia, Basilicata), mentre maggiori criticità si sono riscontrate relativamente alla Sicilia, con riferimento al FESR, con la verifica dell'esistenza, all'interno del Programma, di progetti mai certificati. Con riguardo alla Sicilia, un particolare rilievo è rivestito dal Grande Progetto Il lotto della Palermo-Agrigento. L'inserimento di tale progetto tra quelli a cavallo tra le due Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 è stato proposto dall'Autorità di gestione e accettato. Quando tale procedura sarà conclusa, potrà essere riproposta la domanda di certificazione finale.

Una particolare disarmonia si è riscontrata nella Regione Campania, in ordine alla gestione dei due Fondi principali: riguardo alle risorse FESR, destinate alle piccole e medie imprese, si rileva l'elevato ammontare dei finanziamenti ancora da erogare, mentre rispetto al FSE l'analisi effettuata sul Fondo microcredito piccoli comuni campani ha evidenziato la coerenza con gli obiettivi previsti.

Relativamente alla Programmazione 2014-2020, la Lombardia, nell'ambito della gestione del FSE, ha già attivato risorse pari al 49% della dotazione finanziaria, evidenziando il raggiungimento dell'obiettivo intermedio 2018 per 4 indicatori di output su 7, ma non conseguendo l'obiettivo intermedio per nessuno dei 4 indicatori finanziari.

Con riguardo al Piemonte e alla Sicilia si rileva un generale ritardo, mentre, per quanto riguarda la Sardegna nessuna spesa risulta certificata. Viene evidenziata l'erogazione di importi soltanto a titolo di anticipazioni. Il Trentino Alto Adige/Provincia autonoma di Trento, come è stato ricordato, sempre rispetto alla nuova Programmazione, evidenzia un tasso complessivo di realizzazione dei pagamenti pari al 18,42%.

Una diffusa accelerazione nella realizzazione dei programmi si è rilevata in Toscana, rispetto ai precedenti esercizi, mentre in Emilia-Romagna, riguardo al FESR, a fronte di un'alta percentuale di impegni vincolanti, rispetto alla dotazione finanziaria

complessiva (67%), si registra l'11% dei pagamenti effettuati. Quanto al FSE, sempre relativamente all'Emilia-Romagna, a fronte di impegni pari al 53,99%, - in gran parte concentrati sull'Asse "Occupazione" - si registra una capacità di spesa di poco superiore al 10% e una percentuale assai elevata di progetti avviati alla data del 31 dicembre 2017 (82,35%).

RAPPORTI FINANZIARI
TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

1 Premessa

2 Il finanziamento del bilancio dell'Unione europea - 2.1 Le risorse proprie - 2.2 La dinamica delle risorse proprie nel periodo 2011-2017 - 2.3 La proposta di riforma presentata dalla Commissione

3 Il versante della spesa – 3.1 Gli accreditamenti dall'UE agli Stati membri nel 2017 – 3.2 Le priorità del nuovo QFP 2021-2027

4 I flussi finanziari tra l'Unione europea e l'Italia nel 2017 - 4.1 I versamenti dall'Italia all'Unione europea nei dati della Commissione europea - 4.2 Le assegnazioni dall'Unione europea all'Italia nei dati della Commissione europea - 4.3 Il saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea - 4.4 La posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS

5 Irregolarità e frodi in materia di risorse proprie – 5.1 Le risultanze comparative in materia di risorse proprie tradizionali - 5.2 L'attività dell'Agenzia delle Dogane. Dati statistici – 5.3 Il gap dell'IVA. Gli strumenti adottati e le prospettive di riforma per le operazioni transfrontaliere.

6 L'impatto finanziario del contenzioso tra UE e Italia. 6.1 I pagamenti conseguenti alle seconde condanne

7 Conclusioni

1 Premessa

Come già in passato, la Relazione annuale si apre con un'analisi dei rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea, sotto il duplice profilo delle risorse che dal nostro Paese alimentano il bilancio europeo e delle assegnazioni che a valere su quest'ultimo affluiscono all'Italia per le finalità delle politiche settoriali di spesa.

L'analisi, riferita agli andamenti dell'esercizio 2017 e alla serie storica dell'ultimo settennio, si avvale di dati pubblicati dalla Commissione europea e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e di elementi istruttori pervenuti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, nonché dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Poiché i flussi finanziari generati dall'avanzamento della spesa nell'attuale periodo di programmazione sono illustrati più in dettaglio nei successivi capitoli, l'attenzione è qui portata specialmente al profilo delle risorse proprie e dei saldi differenziali tra versamenti e accreditati. L'esposizione tocca dapprima il quadro generale e poi i suoi riflessi per il nostro Paese.

2 Il finanziamento del bilancio dell'Unione europea

Il bilancio dell'Unione europea è approvato annualmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione, nei limiti stabiliti dai Quadri Finanziari Pluriennali (QFP), articolati in rubriche di spesa per ciascuna delle quali è previsto un massimale annuo non superabile¹. Una volta concordati i massimali del QFP, tale accordo implica anche l'impegno degli Stati membri ad adeguare le entrate alle necessità di bilancio, assicurando risorse sufficienti al suo finanziamento (principio del pareggio).

2.1 Le risorse proprie

Ai sensi dell'art. 311 TFUE, comma 2, "Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie"².

Con tale espressione si designano tre tipologie di fonti: le risorse proprie tradizionali (RPT), costituite dai contributi sulla produzione dello zucchero e dai dazi doganali sulle importazioni (detratta una ritenuta che rimane agli Stati membri per oneri di accertamento e riscossione); la risorsa propria basata su un'aliquota uniforme applicata alle basi imponibili IVA armonizzate³; la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo di ogni Paese membro. Quest'ultima (detta anche "risorsa complementare") è utilizzata come fonte residuale per riequilibrare il bilancio dell'UE in modo da rispettare il principio del pareggio prescritto dall'art. 310 TFUE, che esclude la possibilità per l'Unione di ricorrere al prestito come fonte di finanziamento. Come si vedrà

¹ Si tratta in pratica di un bilancio a lungo termine, che traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione europea, assicurando un quadro stabile al loro perseguimento. L'attuale QFP per il settennio 2014-2020 è stato approvato con il regolamento 1311/2013 in data 2 dicembre 2013 (GU L347 del 20/12/2013, p. 884) e modificato dal regolamento 1123/2017 del 20 giugno 2017 (GU L163 del 24/06/2017, pag.1). Esso è articolato in 6 rubriche, che corrispondono alle seguenti priorità di spesa: 1) Crescita intelligente e inclusiva (a sua volta classificata in: 1a. competitività per la crescita e l'occupazione; 1b. coesione economica, sociale e territoriale); 2) Crescita sostenibile: risorse naturali; 3) Sicurezza e cittadinanza; 4) Europa globale; 5) Amministrazione; 6) Compensazioni. A tali voci si sono aggiunte le spese attuate attraverso strumenti speciali, quali la Riserva per aiuti d'emergenza, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, nonché lo Strumento di flessibilità: cfr. sul punto l'Accordo inter-istituzionale del 2 dicembre 2013 (GU C373 del 20.12.2013, p. 1). Per il nuovo settennato, il negoziato sul QFP è stato avviato il 2 maggio 2018, con la presentazione della comunicazione della Commissione COM (2018)321 e con la proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (predisposto per un'Unione europea con 27 membri, in considerazione del prossimo recesso del Regno Unito).

² Le "altre entrate", di cui all'art. 311, comma 2, comprendono, tra l'altro, interessi di mora e multe, imposte e prelievi effettuati sulle retribuzioni del personale, contributi e restituzioni in relazione ad accordi e programmi comunitari, rimborsi di aiuti comunitari non utilizzati, l'eventuale saldo positivo (surplus) dell'esercizio precedente.

³ L'aliquota uniforme è oggi pari allo 0,3%. La base alla quale applicare l'aliquota di prelievo IVA viene corretta per riflettere le differenze di aliquota a livello nazionale e il diverso grado di "copertura" dell'imposta. Si tratta pertanto di una base statistica, e non effettiva. Inoltre, la base imponibile armonizzata presa in considerazione per ciascuno Stato membro non può superare il 50% del rispettivo reddito nazionale lordo. Questo tetto fu introdotto nel 1988 per tenere conto del fatto che nei Paesi più poveri la base IVA tende ad essere relativamente più estesa rispetto al reddito.

più avanti, nonostante la funzione residuale, essa è divenuta di gran lunga la risorsa più importante delle tre, in termini di peso percentuale.

Il sistema delle risorse proprie ha generato negli anni un flusso di entrate commisurato allo sforzo di spesa⁴.

Per il 2017, le somme incamerate dall'Unione europea a titolo di risorse proprie sono ammontate in totale a 115,4 miliardi (in calo del 12,7% rispetto all'anno precedente). La variazione percentuale tra il primo e l'ultimo anno del settennio 2011-2017 è stata complessivamente pari a -3,8%, con valori anch'essi in discesa (-4,9% e -3,8%) rispettivamente fra il 2013 ed il 2014 e fra il 2015 ed il 2016.

La tabella seguente mostra i versamenti degli Stati membri al bilancio europeo, distinti per tipologia di risorse, negli anni dal 2011 al 2017⁵.

Tabella 1 - Versamenti degli Stati membri all'UE, periodo 2011-2017

(milioni di euro)

	EU-27				EU-28								Incr. % del periodo		
	2011		2012		2013		2014		2015		2016			2017	
	Valore assoluto	Incid. %	Valore assoluto	Incid. %											
Risorse proprie tradizionali (al netto degli oneri di riscossione)	16777,7	14,0%	16453,4	12,7%	15365,3	11,0%	16429,5	12,4%	18730,4	13,6%	20'094,1	15,2%	20'459,1	17,7%	21,9%
Risorsa propria IVA	14'798,9	12,3%	14'871,2	11,5%	14'019,7	10,0%	17'667,4	13,3%	18'087,0	13,2%	15'895,1	12,0%	16'947,3	14,7%	14,5%
Risorsa propria RNL	88'414,3	73,7%	98'163,0	75,8%	110'194,6	78,9%	99'075,6	74,5%	100'967,4	73,5%	95'578,4	72,3%	78'620,0	68,1%	-11,1%
Correzione britannica	5,4	0,0%	-56,5	0,0%	169,9	0,1%	-209,3	-0,2%	-443,0	-0,3%	626,1	0,5%	102,9	0,1%	
Correzioni per altri Paesi	-1,7	0,0%	-1,2	0,0%	-5,9	0,0%	-1,8	0,0%	-7,0	0,0%	-19,5	0,0%	-701,5	-0,6%	
Totale RP	119'994,6	100%	129'429,9	100%	139'743,6	100%	132'961,4	100%	137'334,8	100%	132'174,2	100%	115'427,8	100%	-3,8%
Variazione %		0,0%		7,9%		8,0%		-4,9%		3,3%		-3,8%		-12,7%	
Altri proventi*	5'465,9		8'613,8		8'706,4		9'973,4		7'258,2		1'349,1		17'191,0		
Surplus dell'anno precedente	4'539,4		1'497,0		1'053,6		1'005,4		1'434,6		10'565,8		6'404,5		
Totale entrate	129'999,9		139'540,7		149'503,6		143'940,2		146'027,6		144'089,1		139'023,3		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

⁴ Dal punto di vista dei meccanismi contabili, il finanziamento del bilancio comunitario attraverso le risorse proprie si realizza mediante il versamento, in favore dell'Unione europea, degli importi riferiti alle singole entrate, effettuato dagli Stati membri su un conto esente da spese, aperto a nome della Commissione presso i rispettivi ministeri del Tesoro (regolamento (CEE, EURATOM) n. 1552/89 del Consiglio del 29/05/1989, art. 9.1).

I ritardi nelle iscrizioni sul conto comportano il pagamento di interessi di mora.

Le risorse proprie tradizionali vengono iscritte entro il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello in cui il diritto è stato accertato (ovvero dopo il 19 del secondo mese successivo alla riscossione, se si tratta di diritti iscritti in contabilità separata perché meramente accertati, oppure perché risultati privi di garanzia). Per la loro esazione è riconosciuto agli Stati membri un compenso a titolo di rimborso delle spese di riscossione (tale compenso, pari al 25%, è stato ormai ridotto al 20% dalla decisione della decisione del Consiglio n. 2014/335/UE, EURATOM del 26/05/2014, con effetto retroattivo al 1° gennaio 2014).

L'iscrizione delle risorse proprie IVA e RNL, invece, è effettuata entro il primo giorno feriale di ogni mese, in ragione di un dodicesimo dei pertinenti importi di bilancio dei singoli Stati membri. Il calcolo dei contributi dovuti dagli Stati membri a titolo di RNL è effettuato mediante l'applicazione di un'aliquota uniforme a dati previsionali RNL, previamente concordati fra la Commissione e gli Stati membri. Poiché la risorsa fondata sul RNL ha un ammontare determinato in modo residuale in funzione dell'esigenza di riequilibrare il bilancio, ogni dichiarazione in difetto, o in eccesso, da parte di uno Stato membro determina un aumento (o una diminuzione) dei contributi a carico degli altri Stati membri fino a quando i dati RNL non vengano corretti.

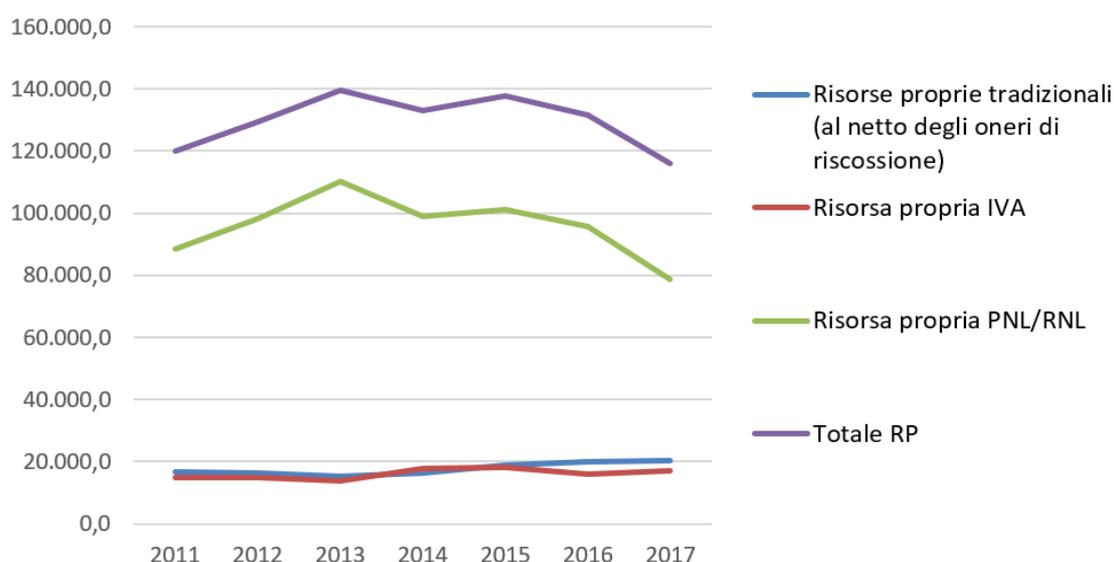
⁵ La tabella è costruita a partire dalle tavole interattive "EU Revenue and Expenditure", scaricabili dal sito della Commissione europea nella Sezione Budget (http://ec.europa.eu/budget/figures/index_en.cfm).

Considerando anche l'insieme degli altri proventi e del *surplus* dell'anno precedente⁶ (in netto aumento perché incorpora le cospicue restituzioni di somme non utilizzate nei settori della coesione e delle risorse naturali a chiusura dei programmi del periodo 2007-2013), il totale delle risorse disponibili nel 2017 ammonta a 139 miliardi. L'incidenza delle risorse proprie rispetto al totale complessivo delle entrate è scesa all'83% (rispetto al 91,7% dell'anno precedente).

2.2 La dinamica delle risorse proprie nel periodo 2011-2017

Il grafico che segue riprende i dati presentati nella precedente tabella 1 con riferimento alle entrate complessive da risorse proprie ed alle singole fonti per gli anni dal 2011 al 2017 (i valori non considerano però in questo caso né la correzione britannica, né le correzioni per altri Paesi):

Grafico 1 – Andamento delle entrate da risorse proprie nel periodo 2011 – 2017
(milioni di euro)



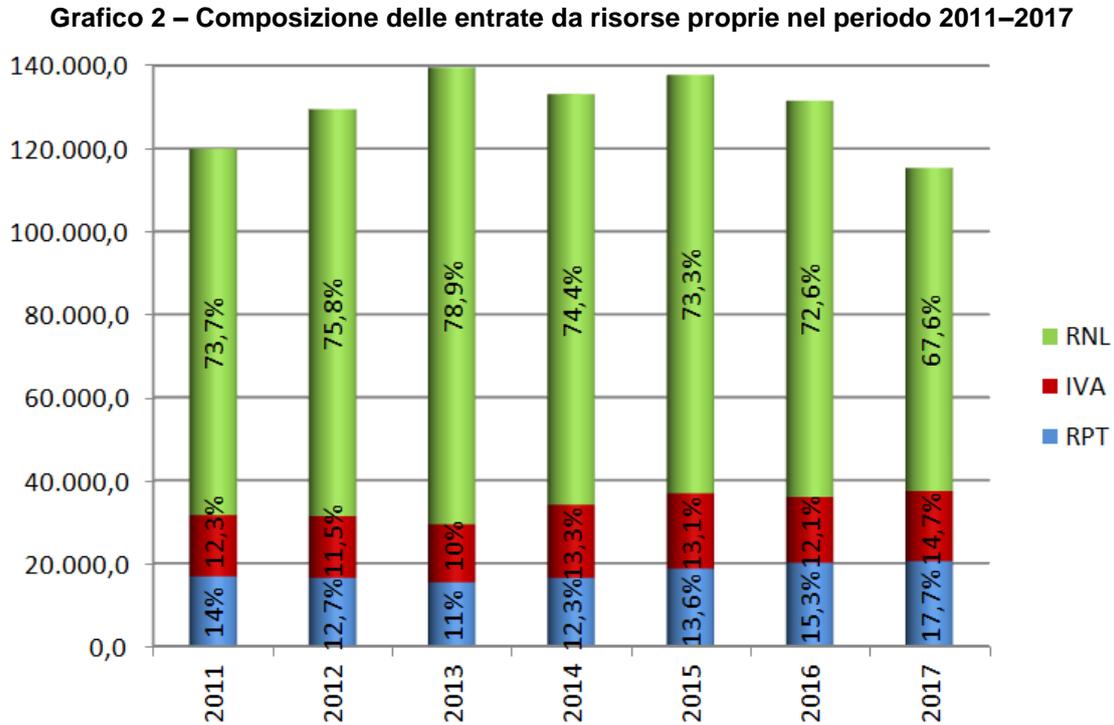
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

In un quadro tendenziale di diminuzione delle risorse a partire dal 2013, si rendono percepibili i seguenti fenomeni: la leggera “risalita”, nel settennio considerato, delle risorse proprie tradizionali (essenzialmente dovuta all’applicazione della decisione del Consiglio 2014/335/UE, che ha ridotto il riconoscimento degli oneri di riscossione in

⁶ Per un’elencazione, v. la precedente nota.

favore degli Stati membri); la sostanziale stabilità della risorsa IVA; la flessione della risorsa RNL, sovrapponibile quasi perfettamente all'andamento della curva del totale.

L'istogramma che segue illustra l'effetto consequenziale di ricomposizione interna dell'aggregato nel medesimo periodo:



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Prescindendo dalle correzioni per il Regno Unito e per gli altri Paesi, la risorsa basata sull'RNL rappresenta, per il 2017, il 67,6% delle entrate da risorse proprie (percentuale in costante flessione dal 2014, successivamente al repentino innalzamento al 78,9% nel passaggio dal 2012 al 2013, con una ulteriore e più marcata discesa di 5 punti percentuali proprio nell'ultimo anno rispetto al 2016). In origine, essa avrebbe dovuto concorrere al finanziamento in funzione residuale, allorché le altre risorse proprie non fossero risultate sufficienti a coprire le spese. In realtà, malgrado la flessione relativa riscontrata dal 2013 al 2017, tale risorsa continua a rappresentare la fonte di finanziamento largamente preponderante.

La risorsa IVA ha raggiunto una quota del 14,7% nel 2017 (dopo la flessione al 10% del 2013, seguita da un aumento di 3,3 punti percentuali fra il 2013 e il 2014). Per quanto riguarda le risorse proprie tradizionali, si registra un incremento della quota relativa, dall'11% del 2013 (punto più basso del settennio) fino al 17,7% del 2017.

Nella Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017⁷, la Corte dei conti europea ha ritenuto che le entrate nel loro complesso non presentino un livello rilevante di errore e che i sistemi di controllo posti in essere dalla Commissione relativamente a tale settore siano globalmente efficaci⁸.

La Corte dei conti europea non verifica direttamente le statistiche e i dati utilizzati dagli Stati membri come base per il calcolo dei contributi, e pertanto emette un giudizio non sulla qualità delle informazioni fornite, ma soltanto sui sistemi di controllo instaurati dalla Commissione per assicurarsi che i dati RNL e IVA degli Stati membri costituiscano una base appropriata di calcolo. Le verifiche della Commissione sui dati statistici RNL e IVA (nonché sulle metodologie utilizzate per la compilazione dei conti nazionali⁹) sono svolte secondo un piano pluriennale, e possono dar luogo ad adeguamenti delle contribuzioni. Anche la riscossione e la messa a disposizione delle RPT da parte degli Stati membri vengono monitorate dai sistemi di controllo della Commissione.

Quando la Commissione individua casi di potenziale inosservanza dei regolamenti sulle risorse proprie, emette delle riserve (per i casi relativi all'RNL e all'IVA) o delle osservazioni (per i casi relativi alle RPT). La Corte dei conti europea ha fornito una sintesi del numero di riserve RNL e IVA e di osservazioni RPT che risultano pendenti al 31 dicembre 2017¹⁰. Le prime sono aumentate da 2 nel 2016 a 7 nel 2017, (nessuna delle quali investe l'Italia); le riserve IVA pendenti sono passate da un totale di 95 a fine 2016 a un totale di 92 a fine 2017, di cui 5 toccano l'Italia. Le osservazioni aperte relativamente alle risorse proprie tradizionali sono invece passate da 335 a 354 fra il 2016 ed il 2017; di esse, 20 riguardano l'Italia. In attesa delle informazioni richieste dalla Commissione agli Stati membri, l'impatto finanziario di tali riserve e osservazioni non è ancora stato determinato. Per i dati RNL degli esercizi 2010 e successivi, la Commissione prevede di portare a termine il ciclo di verifica entro il 2019¹¹.

⁷ Relazione annuale della Corte dei conti europea, concernente l'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2017, capitolo 4 (in GU C357 del 4 ottobre 2018).

⁸ Cfr. il capitolo 4 della Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2017 (in GU C357 del 4/10/2018), pag.167 ss. A giudizio della Corte, però, i controlli interni relativi alla riscossione coattiva delle RPT, esaminati presso la Commissione e presso alcuni Stati membri (Repubblica ceca, Germania e Paesi Bassi) potrebbero essere migliorati (paragrafi 4.12-4.17, pag. 173 ss.).

⁹ Ai sensi della decisione sulle risorse proprie 2014/335/UE, ai fini della compilazione dei dati per la risorsa RNL deve essere utilizzato il sistema contabile SEC (Sistema europeo dei conti nazionali e regionali) 2010.

¹⁰ Cfr. la Relazione annuale della Corte dei conti europea, cit., allegato 4.2, pag. 179.

¹¹ Cfr. la Relazione annuale della Corte dei conti europea, cit., par. 4.8, pag. 171. Il Parlamento europeo ha osservato a più riprese che sarebbe opportuno ridurre la durata dei cicli di verifica dell'RNL (cfr., ad esempio, la decisione sul discharge per l'esercizio 2014, del 28 aprile 2016).

2.3 La proposta di riforma presentata dalla Commissione

Pur essendo oggetto di svariati rilievi critici, è dal 1988 che il sistema delle risorse proprie non è stato riformato in modo significativo, né per quanto riguarda la tipologia di risorse né per quanto riguarda il meccanismo di finanziamento.

Al di là dell'aspetto nominalistico, le risorse "proprie" non esprimono un potere impositivo diretto dell'Unione sui cittadini, eccezion fatta per le cd. "risorse proprie tradizionali", che rappresentano però una quota ridotta dell'aggregato (come già detto, il 17,7% nel 2017; il 14,7% se commisurate all'insieme delle entrate che finanziano il bilancio europeo).

La grande maggioranza del finanziamento europeo (l'82,3% delle risorse proprie; oltre il 68% delle entrate totali nel 2017) è invece assicurata da trasferimenti (le risorse RNL e IVA), peraltro soggetti a numerose correzioni e deroghe, che gli Stati membri mettono a disposizione del bilancio dell'Unione. Si tratta di contribuzioni del tutto analoghe a quelle versate dagli Stati membri nella generalità delle organizzazioni internazionali¹². Se tali contribuzioni, e in particolare la risorsa complementare, hanno finora svolto con successo la necessaria funzione di reperimento dei fondi, il loro elevato importo in relazione al totale delle entrate ha tuttavia alimentato la percezione che il bilancio dell'Unione costituisca un fattore di costo per i conti nazionali. L'attenzione dei Governi e dell'opinione pubblica si è perciò focalizzata sulla logica del "giusto ritorno", che ha costituito parametro praticamente esclusivo di valutazione del vantaggio collettivo derivante dall'appartenenza all'Unione, mentre è rimasta in ombra la considerazione del valore aggiunto europeo, che consegue alla messa in comune delle risorse per finalità comuni, non raggiungibili con gli sforzi individuali dei singoli Stati.

Tale percezione negativa trascura sia la trasformazione della natura dei fondi, sia il mutamento della loro destinazione per effetto del passaggio sotto le regole del bilancio europeo. Alla crisi di consenso che ne consegue ha contribuito anche la complessità del sistema, che è di ostacolo allo svolgimento di un controllo democratico da parte dei cittadini¹³. La complessità si riferisce in particolare ai meccanismi di riscossione e di calcolo dei contributi: la risorsa IVA è calcolata su una base uniforme determinata in modo statistico e priva di legami diretti con la base reale; la risorsa RNL incorpora

¹² Il Parlamento europeo e la Commissione hanno ripetutamente auspicato, in passato, il passaggio da un sistema di contribuzioni nazionali ad uno basato su autentiche risorse europee: si veda ad esempio la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva, e la Proposta della Commissione europea per una decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie dell'UE, COM(2011) 510 del 29 giugno 2011.

¹³ V. in particolare il parere della Corte dei conti europea n. 2/2012, parr.1, 12 e 13.

numerose correzioni nazionali, con effetti di riduzione della trasparenza; per entrambe le risorse sono numerose le riserve da parte della Commissione circa l'affidabilità dei dati forniti dagli Stati membri e la correttezza dei relativi pagamenti¹⁴.

Una revisione radicale delle fonti di entrata appare non più rinviabile.

In esito al negoziato sul QFP 2014-2020, i Presidenti della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio europeo hanno istituito un Gruppo di alto livello sulle risorse proprie, incaricato di condurre una riflessione sul finanziamento del bilancio dell'Unione e di elaborare un progetto di riforma che garantisca, assieme alla capacità di assicurare stabilmente fondi sufficienti all'attuazione delle politiche europee, anche equità, trasparenza, semplicità, verificabilità e controllo democratico.

Il Rapporto finale del Gruppo di lavoro è stato presentato a gennaio 2017¹⁵. La principale raccomandazione formulata è che le iniziative di riforma debbano riguardare in modo contestuale e coerente non solo il versante del finanziamento, ma anche quello delle allocazioni di spesa, che dovrebbero affermare in maniera più chiara le priorità dell'Unione e concentrarsi sui settori in cui l'intervento europeo (in luogo dei singoli interventi nazionali) sia più appropriato: in particolare sugli interventi con il più elevato valore aggiunto europeo, e sui cd. "beni pubblici europei"¹⁶.

In aderenza a tali principi, già ripresi in svariati documenti delle Istituzioni europee¹⁷, la Commissione ha presentato il 2 maggio 2018 un "pacchetto" di riforme,

¹⁴ Cfr. il precedente paragrafo 2.2.

¹⁵ Il rapporto è disponibili sul sito *web* della Commissione.

¹⁶ Com'è noto, la nozione di "bene pubblico" si fonda sulla constatazione che taluni beni, pur corrispondenti a bisogni ed attese della comunità, non vengono prodotti spontaneamente dal mercato, in quanto non sono suscettibili di generare un profitto. L'intervento pubblico è allora giustificato dall'esigenza di rispondere al "fallimento" del mercato. Esso può realizzarsi a livelli di governo diversi, in funzione del tipo di bene che si intende promuovere. Così, ad esempio, politiche di livello nazionale possono rivelarsi insufficienti a realizzare beni pubblici di dimensione più larga, in ragione di strategie territorialmente limitate, rischi di duplicazioni e mancanza di economie di scala. Per evitare il prodursi di inefficienze, dovrebbe poi sussistere una corrispondenza tra la dimensione territoriale in cui risiedono i fruitori del bene e la dimensione territoriale dell'imposta destinata a finanziarlo (principio della "equivalenza fiscale"). Nell'Unione europea, sarà il principio di sussidiarietà, affermato dall'art. 5 TUE, a suggerire il livello di governo più appropriato.

¹⁷ Cfr. il Documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell'Unione, COM(2017) 358 *final* del 28 giugno 2017, nel quale si traducono in termini di bilancio e di correlate esigenze di finanziamento i cinque scenari evolutivi enunciati nel Libro bianco del marzo 2017 sul futuro modello di Unione europea. Si veda anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 (Doc. P8_TA-PROV(2017) 0401. Nella Risoluzione, il Parlamento europeo si è pronunciato a favore del quinto scenario tra quelli proposti dalla Commissione ("Fare di più insieme"); ha affermato che le nuove priorità politiche andrebbero accompagnate da risorse supplementari (il livello proposto è l'1,23% del RNL dell'Unione); ha sottolineato che il nuovo sistema di finanziamento dovrebbe comprendere un paniere equilibrato di nuove risorse per sostenere gli obiettivi politici dell'Unione; ha affermato che un'azione ha un chiaro valore aggiunto europeo quando: "consente di ottenere risultati che gli sforzi nazionali, regionali o locali non potrebbero offrire (effetto di ricaduta), favorisce azioni a livello nazionale, regionale o locale per conseguire gli obiettivi del Trattato UE che non sarebbero altrimenti raggiunti; sostiene azioni che possono essere finanziate solo mediante la condivisione delle risorse a livello di UE in ragione dei loro elevati fabbisogni finanziari, oppure contribuisce a stabilire e sostenere la pace e la stabilità nel vicinato dell'UE e al di là di esso". Una nuova Risoluzione del Parlamento europeo ha confermato l'orientamento verso riforme di ampia portata (cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sulla riforma del sistema di risorse proprie

che coprono contestualmente il versante della spesa (con nuove priorità per il Periodo 2021-2027¹⁸) e il versante dell'entrata, e compiono un passo nella direzione dell'istituzione di nuove e autentiche risorse "proprie", direttamente collegate all'attuazione degli obiettivi politici dell'Unione.

La Commissione europea ha innanzitutto proposto di confermare le tre risorse proprie attualmente esistenti, ridimensionando però dal 20 al 10% la quota dei dazi doganali che viene trattenuta dagli Stati membri quale compenso per la riscossione (in tal modo si aumenta indirettamente la quota delle RPT sul totale delle risorse) e semplificando il regime di applicazione dell'attuale risorsa propria IVA (unanimente giudicata troppo complessa, e sovrapponibile di fatto a un secondo contributo RNL).

Le "vecchie" risorse verrebbero poi integrate da un "paniere" composto da tre nuove fonti di entrata:

- a) una risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissioni di CO₂, armonizzato a livello dell'Unione, e strettamente connesso agli obiettivi comuni in materia di contrasto ai cambiamenti climatici. La proposta prevede che il 20% dei proventi della vendita delle quote di emissioni venga destinato al finanziamento del bilancio europeo; gli introiti medi annui stimati dalla Commissione europea oscillano tra 1,2 e 3 miliardi di euro (a seconda del prezzo di mercato per le quote del sistema di scambio delle emissioni dell'UE).
- b) un prelievo del 3% applicato ad una nuova base imponibile armonizzata per l'imposta sulle società, che secondo le stime della Commissione europea potrebbe garantire un introito medio annuo di circa 12 miliardi di euro (una volta adottata la nuova disciplina fiscale relativa a una base imponibile consolidata comune, cd. "CCCTB"¹⁹); si tratta di una proposta rilanciata dalla Commissione dopo lo stallo determinatosi in Consiglio su una precedente proposta presentata nel 2011. Essa "intercetta" i vantaggi di cui beneficiano le società per il fatto di operare in un mercato unico.
- c) un contributo nazionale (di 0,80 euro al chilogrammo), calcolato in base alla quantità di rifiuti da imballaggi in plastica non riciclati²⁰, per un importo stimato di circa 7 miliardi

dell'Unione europea (2017/2053/INI). In tale occasione, il Parlamento ha anche chiesto di introdurre nuove e differenti categorie di risorse proprie e di abolire tutte le correzioni e rettifiche.

¹⁸ Cfr. il successivo paragrafo 3.2.

¹⁹ La sigla è l'acronimo dell'inglese "Common Consolidated Corporate Tax Base". Cfr. la proposta COM(2016) 683 final. Uno degli elementi principali della proposta sulla CCCTB riguarda il meccanismo di ponderazione da applicare agli Stati membri interessati per l'allocazione della base imponibile consolidata di un gruppo transfrontaliero.

²⁰ Cfr. la comunicazione COM(2018) 28 final del 18 gennaio 2018. Ogni anno vengono generati in Europa circa 25,8 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica, dei quali meno del 30% è raccolto a fini di riciclaggio, a fronte di più elevate percentuali di smaltimento in discarica (31%) e di incenerimento (39%).

di euro l'anno. In questo caso, l'imposizione sarebbe destinata a incentivare comportamenti rispettosi dell'ambiente e dell'economia circolare.

La proposta si muove entro vincoli dimensionali ristretti: da un lato il recesso del Regno Unito riduce di 14 miliardi circa l'ammontare dei finanziamenti potenzialmente disponibili (solo in parte compensati dai minori esborsi in favore di tale Paese, che aveva tradizionalmente una posizione di "contributore netto"); dall'altro, nell'attuale congiuntura un incremento della pressione fiscale non appare concretamente perseguibile. Nelle intenzioni della Commissione europea, le modifiche introdotte non dovrebbero risolversi in un aggravio dell'onere complessivo a carico del contribuente europeo, ma a parità di livello di spesa, comportare piuttosto la diminuzione della quota dei contributi generici da RNL, destinati a permanere in funzione di riequilibrio soltanto residuale. Nell'ambito del sistema attuale, a seconda dell'anno e della fase del ciclo annuale di bilancio, la risorsa RNL copre fra i due terzi e i tre quarti delle entrate totali; una volta realizzati i cambiamenti proposti, essa dovrebbe coprire tra il 50% e il 60% delle entrate²¹.

Le tre nuove risorse proprie dovrebbero apportare complessivamente 22 miliardi l'anno per il finanziamento di nuove priorità di spesa, rappresentando il 12% circa delle entrate totali dell'UE.

Infine, nel presupposto del recesso del Regno Unito dall'Unione, la riforma sarà anche l'occasione per eliminare lo "sconto" britannico, e insieme ad esso, anche le correzioni ottenute da taluni Paesi a parziale compensazione degli effetti del primo.

Su tale proposta si è di recente espressa con un parere la Corte dei conti europea, formulando notevoli riserve dal punto di vista tecnico prima ancora che sostanziale²².

Secondo la Corte, il finanziamento dell'UE resterebbe complesso. Inoltre, la risorsa basata sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società non potrebbe essere applicata per finanziare il prossimo QFP, stante i tempi lunghi di recepimento della direttiva su tale settore da parte degli Stati membri (direttiva peraltro non ancora adottata); la risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non genera ulteriore incentivo a ridurre i gas a effetto serra, ed è "volatile" per l'incertezza sui volumi di scambio e sui prezzi d'asta; la risorsa basata sui rifiuti da imballaggi di plastica non tiene conto delle variazioni di gettito indotte dal possibile mutamento di comportamenti che l'imposta tende appunto a incentivare. Quanto alla risorsa basata

²¹ Cfr. il citato documento COM(2018) 325 final, par. 3.4

²² Cfr. il parere della Corte dei conti europea del 10 ottobre 2018.

sull'IVA, secondo la Corte dei conti europea, essa resta comunque disancorata dalla base imponibile effettiva e appare fondata su calcoli imprecisi.

In ogni caso, a prescindere da ogni considerazione sulle scelte politiche²³, le segnalate difficoltà tecniche inducono a pensare che, così com'è formulata oggi, essa troverà difficilmente gli spazi di consenso unanimi che sono necessari per la sua adozione.

Va detto in proposito che la procedura prevista per modificare il regime delle fonti di entrata è particolarmente laboriosa. L'art. 311 TFUE prevede infatti che le decisioni in ordine alle risorse proprie vengano adottate dal Consiglio all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, ma entrino in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, in omaggio al principio democratico del consenso parlamentare alla tassazione. La procedura richiede, in sostanza, una doppia unanimità degli Stati membri (prima in sede di Consiglio per approvare la decisione, poi in sede di ratifica), ed è esposta pertanto ad un doppio potere di veto.

3 Il versante della spesa

Come già detto, la spesa dell'Unione si svolge entro i limiti di una cornice vincolante, rappresentata dai QFP, che sono preordinati ad assicurarne l'ordinato andamento, a rafforzare la disciplina di bilancio e a migliorare la programmazione (art. 312 TFUE).

Il QFP 2014-2020²⁴ è stato preceduto da un accordo politico interistituzionale che, alla luce dell'attuale contesto economico di crisi, ha stabilito massimali globali pari, per gli stanziamenti di impegno, a 960 miliardi (1,00% del RNL complessivo dell'UE) e, per gli stanziamenti di pagamento, a 908 miliardi (0,95% del RNL complessivo dell'UE). Il QFP è soggetto annualmente a un adeguamento tecnico²⁵ che lo mette al passo con l'evoluzione del RNL e aggiorna le dotazioni per la Politica di coesione. È, inoltre, prevista una revisione intermedia obbligatoria per aggiornarne le priorità in funzione del contesto economico generale²⁶.

²³ Sul piano politico, la proposta non sembra abbastanza coraggiosa: da un lato essa conferma, sia pur con qualche aggiustamento, le vecchie risorse di derivazione nazionale; dall'altro trascura numerosi altri beni pubblici europei che avrebbero potuto giustificare l'istituzione di tasse europee.

²⁴ I dettagli sul contenuto sono stati forniti alla nota 1 del presente capitolo.

²⁵ L'adeguamento tecnico per il 2019, adottato dalla Commissione il 23 maggio 2018, ha previsto massimali globali pari, per gli stanziamenti di impegno, a 164.123 milioni di EUR (1,00% dell'RNL complessivo dell'UE) e, per gli stanziamenti di pagamento, a 166.709 milioni di EUR (1,00% dell'RNL complessivo dell'UE).

²⁶ Con la recente revisione intermedia del QFP 2014-2020, di cui al documento COM(2016) 603 *final* del 14 settembre 2016, si è inteso promuovere la ripresa economica e far fronte alla crisi dei rifugiati e alle minacce alla sicurezza (con un pacchetto di 13 miliardi circa di fondi, di cui 6,3 miliardi derivano da margini

Alcuni "strumenti speciali" sono poi disponibili, al di fuori dei massimali di spesa stabiliti nel QFP 2014-2020, per permettere una reazione rapida in caso di eventi eccezionali o imprevisti: si tratta principalmente della riserva per aiuti di urgenza, del Fondo di solidarietà, dello strumento di flessibilità, del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione. Il loro importo complessivo è pari a circa 1,4 miliardi nel settennio 2014-2020.

Il bilancio dell'Unione europea rappresenta il 2% della spesa pubblica totale dei Paesi membri; l'1% del PIL totale. Se le dimensioni sono troppo esigue per poter esercitare un impatto significativo in funzione redistributiva, il profilo di interesse (e anche la principale differenza rispetto ai bilanci nazionali) consiste nell'essere in prevalenza un bilancio di investimenti, i cui effetti in termini di sviluppo e competitività si misurano e si apprezzano in un'ottica pluriennale di medio termine.

3.1 Gli accreditamenti dall'UE agli Stati membri nel periodo 2011-2017

Gli accreditamenti dell'Unione in favore degli Stati membri, nel settennio considerato, sono esposti nella tabella seguente.

Tabella 2 - Accredamenti dall'UE agli Stati membri per rubriche di spesa (periodo 2011-2017)

(milioni di euro)

	EU-27				EU-28								Variaz. % nel settennio		
	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%		2017	%
1.a Competitività	9.899,1	9,0	10.294,5	8,7	10.956,5	8,6	9.634,0	8,0	13.032,7	10,6	14.518,0	13,2	15.631,2	15,1	58%
1.b Coesione	42.265,0	38,5	48.403,8	40,7	56.236,5	44,4	54.072,8	44,8	50.872,9	41,5	37.579,4	34,2	29.660,3	28,6	-30%
2. Risorse naturali	55.868,8	50,9	57.921,3	48,7	57.897,0	45,7	54.989,9	45,5	56.486,0	46,1	54.732,6	49,9	54.357,6	52,5	-3%
3.a Cittadinanza + 3.b Libertà, sicurezza e giustizia	1.712,3	1,6	2.203,3	1,9	1.674,7	1,3	1.646,5	1,4	1.935,0	1,6	2.915,1	2,7	2.696,0	2,6	57%
Strumenti speciali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	426,7	0,4	192,2	0,2	33,4	0,0	1.272,8	1,2	
TOTALE	109.745,2	100,0	118.822,9	100,0	126.764,7	100,0	120.769,9	100,0	122.518,8	100,0	109.778,5	100,0	103.617,9	100,0	-5,6%
Variaz. % rispetto all'anno precedente	0,0%		8,3%		6,7%		-4,7%		1,4%		-10,4%		-5,6%		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Nel 2017 gli accreditamenti dell'Unione agli Stati membri hanno segnato, rispetto al 2016, una flessione del 5,6% (che fa seguito alla forte diminuzione del 10,4% tra il 2015 e il 2016), per un totale di accreditamenti pari a 103,6 miliardi. Essi sono rappresentati, in misura preponderante, dalle rubriche "Coesione economica, sociale e

residui disponibili che non toccano i massimali delle risorse proprie). La relazione allegata al documento di revisione intermedia propone anche di modificare il regolamento QFP per aumentare ulteriormente la flessibilità e gestire in maniera rapida ed efficiente gli aiuti di urgenza e le circostanze impreviste, eliminando una serie di restrizioni che limitano il riutilizzo dei margini disponibili da esercizi precedenti.

territoriale” e “Crescita sostenibile: risorse naturali”, che nel complesso hanno inciso sul totale per l'81,1%.

Per quanto riguarda il peso sul totale degli accreditamenti, la rubrica “Coesione economica, sociale e territoriale” ha segnato nel 2017 un decremento, che fa seguito a quello già registrato dal 2015 al 2016 (dal 41,5% al 34,2%), passando al 28,6%. Su tale decremento ha peraltro inciso la già segnalata consistente diminuzione del totale (-5,6%), per cui risulta più informativa la flessione registrata della rubrica in termini assoluti (da 37,6 miliardi nel 2016 a 29,7 miliardi nel 2017).

La rubrica “Crescita sostenibile: risorse naturali” ha mostrato una leggera diminuzione del valore assoluto (da 54,7 miliardi nel 2016 a 54,3 miliardi nel 2017). Per effetto della diminuzione degli accreditamenti complessivi in valore assoluto, l'incidenza di tale voce sul totale passa dal 49,9% nel 2016 al 52,5% nel 2017.

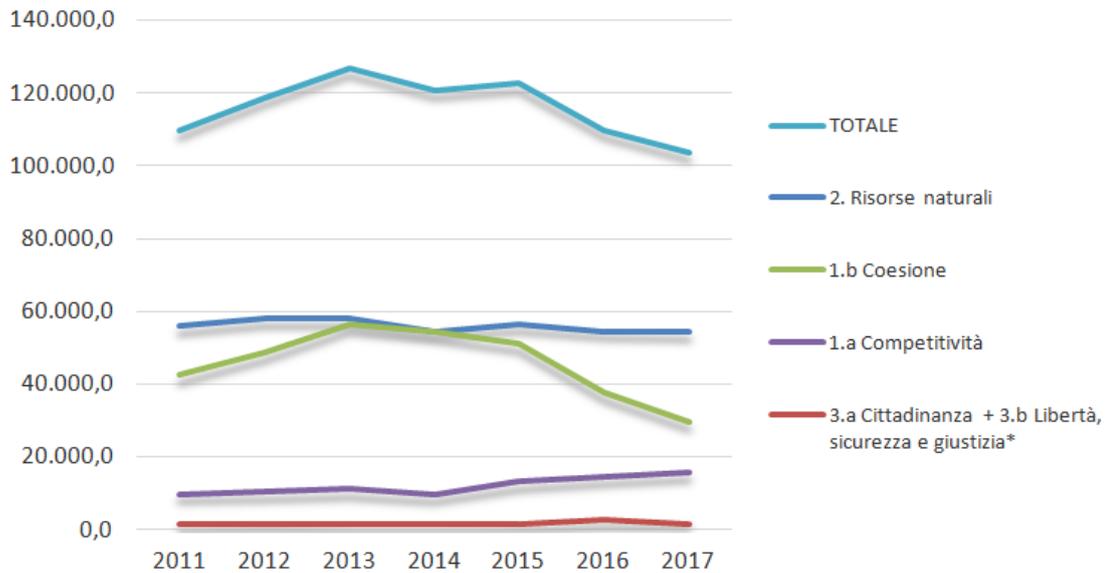
La rubrica “Competitività per la crescita e l'occupazione” ha visto un incremento sia del valore assoluto (da 14,5 miliardi nel 2016 a 15,6 miliardi nel 2017) che della quota relativa sul totale degli accreditamenti (dal 13,2% nel 2016 al 15,1 nel 2017).

La rubrica “Sicurezza e cittadinanza”²⁷ ha registrato una leggera diminuzione del valore assoluto (da 2,9 miliardi nel 2016 a 2,7 miliardi nel 2017), corrispondente ad una incidenza percentuale sul totale degli accreditamenti (che passa dal 2,7% nel 2016 al 2,6% nel 2017).

Il grafico che segue illustra l'andamento delle singole categorie negli ultimi sette anni. In tale periodo, la spesa per la Competitività dimostra la maggiore dinamica espansiva (più evidente nell'ultimo triennio), a fronte di un andamento tendenzialmente in calo delle risorse per la Coesione (dal 2013 in poi). Alle risorse naturali sono assegnati importi quantitativamente costanti.

²⁷ Nel QFP 2014-2020, le sottorubriche “Cittadinanza” (3.a) e “Libertà, sicurezza e giustizia” (3.b) sono state accorpate nell'unica rubrica (3) “Sicurezza e cittadinanza”, che comprende pertanto le seguenti politiche: giustizia e affari interni, protezione delle frontiere, immigrazione e politica di asilo, sanità pubblica, protezione dei consumatori, cultura, gioventù, informazione e dialogo con i cittadini.

Grafico 3 – Accreditementi dell'UE agli Stati membri nel periodo 2011-2017
(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

N.B.: La curva del Totale comprende anche gli strumenti speciali (principalmente Fondo di solidarietà e Fondo per la globalizzazione), che hanno però dimensioni comparativamente troppo ridotte per poter essere rappresentati in modo visibile nel grafico.

Con riferimento alla spesa 2017, la Corte dei conti europea ha stimato un tasso di errore pari al 2,4%, in diminuzione rispetto al 3,1% del 2016, per l'insieme dei pagamenti registrati a bilancio²⁸. Tale percentuale (che indica il livello di non conformità delle operazioni alla normativa vigente) rappresenta un miglioramento rispetto agli ultimi anni (il livello di errore globale stimato per l'insieme del bilancio UE era il 3,8% nel 2015; il 4,4% nel 2014), ma è ancora superiore, seppur di poco, alla soglia cd. "di rilevanza" del 2%.

A giudizio dell'Istituzione di controllo europea, le modalità di pagamento hanno un impatto diretto sul rischio di errore. Livelli di errore più elevati vengono riscontrati principalmente nei cd. "regimi a rimborso" (nei quali l'Unione rimborsa i costi sostenuti a consuntivo, sulla base di dichiarazioni di spesa redatte dai soggetti beneficiari) rispetto a quelli associati ai "regimi basati sui diritti acquisiti" (nei quali i pagamenti sono subordinati alla ricorrenza di determinate condizioni).

Il tasso di errore relativo ai pagamenti per diritti acquisiti è al di sotto della soglia di rilevanza del 2%. Per i settori di bilancio in cui i pagamenti sono effettuati a rimborso (essenzialmente coesione e competitività), la Corte europea stima al 3,7% il livello di errore (rispettivamente il 3,0% per la coesione e il 4,2% per la competitività).

²⁸ V. la Relazione annuale della Corte di conti europea, cit., capitolo 1, pag. 9 e ss.

La tabella che segue riporta il dettaglio delle somme accreditate per Stato membro nel raffronto degli esercizi 2016 e 2017.

Tabella 3 - Somme accreditate dalla UE ai singoli Stati membri. Raffronto 2016 e 2017

(milioni di euro)

	Risorse naturali			Competitività			Coesione			Sicurezza e Cittadinanza**			Strumenti speciali			Totali			
	2016	2017	Variaz. % su anno prec.	2016	2017	Variaz. % su anno prec.	2016	2017	Variaz. % su anno prec.	2016	2017	Variaz. % su anno prec.	2016	2017	Variaz. % su anno prec.	2016	2017	Variazione valore assoluto su anno prec.	Variaz. % su anno prec.
Belgio	595,8	527,5	-11,5	1.336,1	1.444,2	8,1	206,4	306,6	48,5	238,7	255,8	7,2	0,3	0,2	-33,3	2.377,3	2.534,3	157,0	6,6
Bulgaria	1.013,0	1.014,8	0,2	83,2	186,5	124,2	1.152,0	627,4	-45,5	84,6	55,9	-33,9	0,0	0,0	0,0	2.332,8	1.884,6	-448,2	-19,2
Rep. Ceca	1.210,1	1.127,9	-6,8	123,1	152,4	23,8	3.317,1	2.582,7	-22,1	23,9	15,9	-33,5	0,0	0,0	0,0	4.674,2	3.878,9	-795,3	-17,0
Danimarca	1.046,7	1.036,0	-1,0	280,7	270,4	-3,7	30,8	77,6	151,9	16,5	15,7	-4,8	0,0	0,0	0,0	1.374,7	1.399,7	25,0	1,8
Germania	6.306,8	6.069,1	-3,8	1.981,6	2.374,2	19,8	1.353,0	2.061,4	52,4	221,1	162,3	-26,6	0,0	31,5	0,0	9.862,5	10.698,5	836,0	8,5
Estonia	259,1	235,2	-9,2	60,2	60,3	0,2	295,8	282,3	-4,6	50,3	61,4	22,1	0,0	0,0	0,0	665,4	639,2	-26,2	-3,9
Irlanda	1.634,1	1.508,3	-7,7	213,1	181,4	-14,9	112,3	50,9	-54,7	30,2	26,0	-13,9	0,0	0,0	0,0	1.989,7	1.766,6	-223,1	-11,2
Grecia	2.939,8	2.849,9	-3,1	282,8	318,3	12,6	2.239,0	1.555,0	-30,5	361,7	378,9	4,8	1,7	0,1	-94,1	5.825,0	5.102,2	-722,8	-12,4
Spagna	6.275,7	5.893,9	-6,1	1.247,7	1.280,6	2,6	3.779,7	2.194,0	-42,0	182,7	178,1	-2,5	0,0	0,0	0,0	11.485,8	9.546,6	-1.939,2	-16,9
Francia	7.353,0	9.151,3	24,5	2.216,0	2.592,8	17,0	1.028,3	1.227,4	19,4	314,9	171,6	-45,5	0,0	2,4	0,0	10.912,2	13.145,5	2.233,3	20,5
Croazia	305,5	313,1	2,5	39,0	43,3	11,0	497,3	272,4	-45,2	19,7	11,7	-40,6	0,0	0,0	0,0	861,5	640,5	-221,0	-25,7
ITALIA	5.109,0	4.933,3	-3,4	1.344,6	1.463,7	8,9	4.570,4	1.631,6	-64,3	269,4	321,9	19,5	30,0	1.166,8	3.789,3	11.323,4	9.517,3	-1.806,1	-16,0
Cipro	77,9	74,3	-4,6	38,7	47,9	23,8	49,9	63,7	27,7	12,6	8,2	-34,9	0,7	6,6	842,9	179,8	200,7	11,6	
Lettonia	371,5	394,3	6,1	31,4	27,3	-13,1	297,1	292,3	-1,6	24,6	14,4	-41,5	0,0	0,0	0,0	724,6	728,3	3,7	0,5
Lituania	721,1	715,1	-0,8	158,0	132,6	-16,1	533,1	685,4	28,6	55,2	30,9	-44,0	0,0	0,0	0,0	1.467,4	1.564,0	96,6	6,6
Lussemburgo	59,0	38,0	-35,6	196,2	229,7	17,1	33,2	47,5	43,1	28,7	34,1	18,8	0,0	0,0	0,0	317,1	349,3	32,2	10,2
Ungheria	1.667,2	1.516,9	-9,0	98,0	339,8	246,7	2.738,5	2.140,4	-21,8	27,2	36,0	32,4	0,0	0,0	0,0	4.530,9	4.033,1	-497,8	-11,0
Malta	13,6	13,8	1,5	17,9	13,1	-26,8	94,8	102,7	8,3	73,9	64,9	-12,2	0,0	0,0	0,0	200,2	194,5	-5,7	-2,8
Paesi Bassi	871,8	901,6	3,4	988,9	941,5	-4,8	97,1	191,9	97,6	227,0	266,3	17,3	0,0	0,0	0,0	2.184,8	2.301,3	116,5	5,3
Austria	1.364,1	1.206,7	-11,5	378,5	361,6	-4,5	96,9	85,0	-12,3	76,4	64,4	-15,7	0,0	0,0	0,0	1.915,9	1.717,7	-198,2	-10,3
Polonia	4.742,4	4.077,7	-14,0	254,9	215,0	-15,7	5.502,2	7.514,4	36,6	108,4	84,6	-22,0	0,0	0,0	0,0	10.607,9	11.891,7	1.283,8	12,1
Portogallo	1.424,7	1.276,3	-10,4	242,3	256,9	6,0	1.615,3	2.346,5	45,3	65,9	53,4	-19,0	0,4	5,0	1.150,0	3.348,6	3.938,1	589,5	17,6
Romania	2.757,7	3.332,1	20,8	126,6	101,2	-20,1	4.408,6	1.256,3	-71,5	43,7	32,0	-26,8	0,0	0,0	0,0	7.336,6	4.721,6	-2.615,0	-35,6
Slovenia	279,0	233,1	-16,5	84,2	93,1	10,6	150,4	128,0	-14,9	21,0	11,0	-47,6	0,0	0,0	0,0	534,6	465,2	-69,4	-13,0
Slovacchia	566,4	616,9	8,9	85,5	191,0	123,4	1.989,5	814,9	-59,0	10,7	11,2	4,7	0,0	0,0	0,0	2.652,1	1.634,0	-1.018,1	-38,4
Finlandia	978,8	873,2	-10,8	319,6	303,4	-5,1	144,5	257,6	78,3	54,9	30,8	-43,9	0,0	0,0	0,0	1.497,8	1.465,0	-32,8	-2,2
Svezia	956,6	751,4	-21,5	456,1	366,9	-19,6	131,6	215,0	63,4	132,7	131,8	-0,7	0,0	0,0	0,0	1.677,0	1.465,1	-211,9	-12,6
Regno Unito	3.832,2	3.675,9	-4,1	1.833,1	1.642,1	-10,4	1.114,6	649,4	-41,7	138,5	166,8	20,4	0,3	60,2	19.966,7	6.918,7	6.194,4	-724,3	-10,5
Totale	54.732,6	54.357,6	-0,7	14.518,0	15.631,2	7,7	37.579,4	29.660,3	-21,1	2.915,1	2.696,0	-7,5	33,4	1.272,8	3.710,8	109.778,5	103.617,9	-6.160,6	-5,6

Fonte : elaborazione della Corte dei conti su dati della Commissione europea

3.2 Le priorità del nuovo QFP 2021-2027

Come già detto, il dibattito degli ultimi anni si è concentrato sull'idea che il versante della spesa debba individuare nuove priorità, e che queste priorità di spesa debbano trovare adeguati finanziamenti. Si tratta delle spese per i "nuovi beni pubblici europei": ricerca, innovazione, competitività, lotta ai cambiamenti climatici, ma anche gestione dei flussi migratori, controllo delle frontiere, sicurezza, difesa. Tuttavia, in un bilancio con risorse limitate, all'introduzione di nuove spese deve necessariamente accompagnarsi la riduzione della spesa sulle politiche comuni più tradizionali, in particolare per l'agricoltura e la coesione (che oggi assorbono oltre i due terzi del bilancio comune).

La Comunicazione sul prossimo QFP, che la Commissione ha presentato il 2 maggio scorso²⁹, recepisce almeno in parte le necessità di cambiamento, proponendo alcune innovazioni sostanziali nelle allocazioni di spesa.

Come anticipato, la proposta prefigura dei tagli delle risorse a disposizione delle politiche “tradizionali”, con una riduzione del 5% per la Politica agricola comune e del 7% per la politica di coesione (che però vedrebbe ampliarsi il novero delle regioni beneficiarie, con l’aggiunta di nuovi criteri per l’assegnazione dei fondi³⁰). Con ciò dovrebbero liberarsi risorse utili a finanziare alcuni “beni pubblici europei”: è infatti previsto un incremento significativo degli stanziamenti destinati al controllo delle frontiere e alla gestione (stabile) dei flussi migratori, nonché ulteriori incrementi per il digitale, la ricerca e il programma Erasmus. Un aumento sostanziale è infine proposto per la sicurezza e la difesa.

Nel pacchetto presentato dalla Commissione non è prevista invece l’istituzione di un bilancio differenziato per l’eurozona, che dovrebbe tendenzialmente allargarsi a tutta l’Europa, con un progressivo percorso di convergenza. Ciò non toglie che l’Unione nel suo complesso (e soprattutto la zona euro) abbia necessità di uno strumento di stabilizzazione macroeconomica, funzione per la quale vanno trovati strumenti alternativi. In tal senso va letta la proposta di istituire due nuovi fondi per la zona euro, e cioè un nuovo programma di sostegno alle riforme strutturali, con una dotazione di 25 miliardi, e una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti in caso di gravi shock asimmetrici, con un massimale di 30 miliardi.

Le modeste dimensioni riservate a tali fondi potrebbero però limitarne fortemente l’efficacia.

²⁹ Il pacchetto di misure nelle quali si delinea il prossimo Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021 - 2027 - predisposto per un’Unione europea a 27 Stati membri in considerazione del recesso del Regno Unito - è stato presentato lo scorso 2 maggio 2018, e consta di una comunicazione recante il QFP 2021 - 2027 (COM(2018)321); di una proposta di regolamento che stabilisce il QFP 2021 - 2027 (COM(2018)322); di una proposta di accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria (COM(2018)323); di una proposta di regolamento sulla tutela del bilancio UE in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri (COM(2018)324); di una proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell’UE (COM(2018)325); di una proposta di regolamento sulle modalità e la messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l’imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati (COM(2018)326); di una proposta di regolamento che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell’UE (COM(2018)327) e di una proposta di regolamento sul regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall’IVA (COM(2018)328).

³⁰ L’Italia dovrebbe beneficiare dei nuovi criteri per l’assegnazione dei fondi, che fanno perno non soltanto sul PIL pro capite, ma anche su fattori quali il tasso di disoccupazione giovanile, livello di istruzione, integrazione dei migranti.

4 I flussi finanziari tra l'Unione europea e l'Italia nel 2017

4.1 I versamenti dall'Italia all'Unione europea nei dati della Commissione europea

Come risulta dalla tabella 4 seguente, nel 2017 l'Italia ha versato all'Unione, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 13,9 miliardi (-11,9% rispetto all'anno precedente)³¹. Ciò porta l'ammontare dei versamenti italiani ai valori più bassi dal 2011, in contrasto con la tendenza accrescitiva manifestatasi negli anni intermedi (con la sola eccezione dell'anno 2014).

Tabella 4 - Versamenti dall'Italia all'UE per fonti di entrata (periodo 2011-2017)
(milioni di euro)

	EU-27									EU-28											
	2011			2012			2013			2014			2015			2016			2017		
	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %
VERSAMENTI	15.969,9	0,0	100,0	16.432,1	2,9	100,0	17.160,8	4,4	100,0	16.195,4	-5,6	98,1	16.486,7	1,8	96,5	15.714,7	-4,7	99,2	13.840,3	-11,9	100,0
Risorse proprie tradizionali**	1.741,7	0,0	10,9	1.563,3	-10,2	9,5	1.419,8	-9,2	8,3	1.520,4	7,1	9,4	1.688,7	11,1	10,2	1.788,4	5,9	11,4	1.839,9	2,9	13,3
Attuaz. retroattiva Dec. RP2014 - RPT										88,6		0,5	112,6		0,7					-0,9	0,0
Risorsa propria IVA	1.811,8	0,0	11,3	2.294,4	26,6	14,0	1.732,2	-24,5	10,1	1.760,1	1,6	10,9	1.486,9	-15,5	9,0	1.777,3	19,5	11,3	2.132,9	20,0	15,4
Risorsa propria PNL/RNL	11.698,5	0,0	73,3	11.796,1	0,8	71,8	13.003,8	10,2	75,8	11.434,7	-12,1	70,6	11.613,3	1,6	70,4	10.763,3	-7,3	68,5	8.823,1	-18,0	63,7
Correzione britannica	717,9	0,0	4,5	778,3	8,4	4,7	902,3	15,9	5,3	1.165,1	29,1	7,2	1.125,2	-3,4	6,8	1.261,9	12,1	8,0	978,5	-22,5	7,1
Attuaz. retroattiva Dec. RP2014										226,5		1,4	460,0	103,1	2,8						
Riduzione forfetaria per DK, NL, AT, SE										0,0		0,0	0,0		0,0	123,8		0,8	123,7	-0,1	
Nettizzaz. basi IVA e RNL anni precedenti																				-78,6	
Non partecipazione DK, IE, UK																				21,7	

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Commissione europea

**Al netto degli oneri di riscossione.

Nell'esercizio in considerazione, anche per l'Italia la risorsa propria di peso prevalente è quella basata sull'RNL, con 8,8 miliardi di trasferimenti, in diminuzione di 1,9 miliardi (-18%) rispetto al dato accertato per il 2016, cui corrisponde una riduzione di 1,5 punti percentuali in termini di incidenza relativa sul totale dei versamenti (da 68,5% a 63,5%).

La risorsa basata sull'IVA è ammontata a 2,1 miliardi, evidenziando un aumento rispetto al precedente esercizio di 0,35 miliardi (+20,0%), che ne ha modificato l'incidenza sul totale dei versamenti, passata dall'11,3% al 15,3%.

Le risorse proprie tradizionali hanno totalizzato 1,8 miliardi, registrando un incremento del 2,9% rispetto al valore assoluto del precedente esercizio. L'incidenza sul totale dei versamenti passa dall'11,4% al 13,2%.

³¹ Il dato comprende anche l'importo di 0,9 miliardi, posto a carico dell'Italia a titolo di correzione britannica.

Quanto all'onere finanziario sostenuto dall'Italia per contribuire alla correzione degli squilibri di bilancio del Regno Unito, il 2017 ha fatto registrare rispetto al 2016 una diminuzione sia del valore assoluto (-283,4 milioni, pari a -22,5%), che dell'incidenza sul totale dei versamenti (dall'8% al 7%).

Nel raffronto con gli altri Paesi membri, l'importo versato all'UE a titolo di risorsa basata sul RNL colloca l'Italia nel 2017, come già in tutto il periodo precedente a partire dal 2011, al quarto posto (dopo Germania, Regno Unito e Francia), con l'11,2% sul totale dei contributi versati (risultato sostanzialmente stabile rispetto all'11,3% del 2016).

L'ammontare della risorsa basata sull'IVA colloca parimenti l'Italia al terzo posto nella graduatoria degli Stati membri (dopo Regno Unito e Francia) con l'12,6% sul totale, evidenziando un aumento di 1,4 punti percentuali rispetto al 2016.

Il gettito delle risorse proprie tradizionali, invece, si è collocato al quinto posto della graduatoria degli Stati membri (dopo Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Belgio) con una quota sul totale pari al 9%, in aumento di 0,1 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente.

4.2 Le assegnazioni dall'Unione europea all'Italia nei dati della Commissione europea

Come risulta dalla tabella seguente, l'Unione ha accreditato complessivamente all'Italia nel 2017 la somma di 9,5 miliardi (inclusi gli strumenti speciali, di importo pari a 1,17 miliardi).

Tabella 5 - Accrediti all'Italia per rubriche di spesa (periodo 2011-2017)

(milioni di euro)

	EU-28																				
	2011			2012			2013			2014			2015			2016			2017		
	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %
ACCREDITI***	9.336,1	0,0	100,0	10.708,7	14,7	100,0	12.297,2	14,8	100,0	10.437,7	-15,1	100,0	12.079,1	15,7	99,4	11.323,4	-6,3	100,0	9.517,3	-16,0	100,0
1.a Competitività	826,7	0,0	8,9	878,0	6,2	8,2	931,7	6,1	7,6	736,0	-21,0	7,1	1.060,2	44,0	8,8	1.344,6	26,8	11,9	1.463,7	8,9	15,4
1.b Coesione	2.341,0	0,0	25,1	2.854,1	21,9	26,7	5.585,9	95,7	45,4	3.984,1	-28,7	38,2	5.219,8	31,0	43,2	4.570,4	-12,4	40,4	1.631,6	-64,3	17,1
2. Risorse naturali	5.993,5	0,0	64,2	6.069,1	1,3	56,7	5.600,0	-7,7	45,5	5.505,9	-1,7	52,8	5.473,0	-0,6	45,3	5.109,0	-6,7	45,1	4.933,3	-3,4	51,8
3.a Cittadinanza + 3.b Libertà, sicurezza e giustizia****	174,9	0,0	1,9	907,5	418,9	8,5	179,6	-80,2	1,5	211,7	17,9	2,0	250,5	18,3	2,1	269,4	18,3	2,4	321,9	19,5	3,4
Strumenti speciali													75,6	0,6		30,0	-60,3	0,3	1.166,8	3.789,3	12,3

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Commissione europea

*** Con esclusione delle spese di amministrazione.

****Nel QFP 2014-2020 le sotto-rubriche "Cittadinanza" (3.a) e "Libertà, sicurezza e giustizia" (3.b), previste dal precedente QFP, sono state fuse nell'unica rubrica 3 "Sicurezza e cittadinanza", che include ora le seguenti politiche: giustizia e affari interni, protezione delle frontiere, immigrazione e politica di asilo, sanità pubblica, protezione dei consumatori, cultura, gioventù, informazione e dialogo con i cittadini.

Il dato rappresenta una diminuzione sensibile (-16%) rispetto al precedente esercizio, in cui l'importo delle assegnazioni era pari a 11,3 miliardi in termini assoluti.

Tale variazione è più accentuata di quelle verificatesi tra il 2013 ed il 2014 (-15,1%) e tra il 2015 e il 2016 (-6,3%); tutti i restanti anni presentano incrementi, con punte anche notevoli: +14,7% nel 2012, +14,8% nel 2013, +15,7% nel 2015.

La rubrica “Risorse naturali” è la più rilevante in termini di valori assoluti (4,9 miliardi, malgrado un decremento del 3,4% rispetto al 2016 che conferma il calo tendenziale evidenziabile a partire dal 2013); l'incidenza sul totale degli accrediti è pari al 51,8% (era il 45,1% nel 2016).

La rubrica “Coesione economica, sociale e territoriale” ha registrato, rispetto al 2016, una diminuzione del 64,3% che ha portato il valore assoluto a 1,6 miliardi e l'incidenza di tale voce, sul totale degli accreditamenti, al 17,1% (era il 40,4% nel 2016). La diminuzione è da collegarsi al modestissimo assorbimento di risorse dai Fondi strutturali per i programmi del periodo 2014-2020. Come segnalato dalla Corte dei conti europea, a fine 2017 l'Italia era ultima per tasso d'assorbimento dei Fondi strutturali e presentava pagamenti cumulati inferiori rispetto al corrispondente periodo della precedente programmazione³².

In controtendenza, la rubrica “Competitività per la crescita e l'occupazione” ha segnato un incremento (+8,9%) fra il 2016 ed il 2017. Il totale della voce in valore assoluto è pari a 1,5 miliardi nel 2017. L'incidenza relativa sul totale degli accreditamenti è passata corrispondentemente al 15,4% (era l'11,9% nel 2016).

La rubrica “Sicurezza e cittadinanza” ha segnato invece un modesto incremento in valore assoluto (da 0,27 a 0,32 miliardi tra il 2016 ed il 2017), corrispondente ad un contenuto incremento dell'incidenza percentuale sul totale degli accreditamenti (dal 2,4% del 2016 al 3,4 del 2017)³³.

Un dato da segnalare per la novità è quello relativo agli “Strumenti Speciali”, il cui importo per il 2016 era pari a 30 milioni, ed è salito a 1.166,8 per il 2017. Si tratta del Fondo di solidarietà, per interventi di emergenza in presenza di disastri naturali, che è stato destinato agli aiuti alle vittime dei terremoti di agosto 2016 e gennaio 2017. L'Italia ha beneficiato del Fondo più di tutti gli altri Paesi, dal 2002 ad oggi.

Nel raffronto con gli altri Stati, nel 2016 l'Italia si è collocata, in termini assoluti, al quinto posto per importo delle assegnazioni ricevute (9.517,3 miliardi, di cui però oltre 1,1 miliardi sono da attribuire al predetto Fondo terremotati), preceduta da Francia

³² Cfr. Relazione annuale, cit., cap. 2, pag. 55.

³³ Il raffronto è operato rispetto al totale delle sotto-rubriche “Libertà, sicurezza e giustizia” e “Cittadinanza”, nelle quali si articolava fino al 2013 la rubrica 3 (cfr. retro, nota n. 47).

(13.143,1 miliardi), Polonia (11.891,7 miliardi), Germania (10.667,0 miliardi) e Spagna (9.546,6 miliardi).

4.3 Il saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea

Le risorse destinate all'Unione rappresentano un onere, se viste nella prospettiva dei bilanci nazionali. Ancorché il mero conteggio aritmetico del dare e dell'avere non esaurisca la valutazione dei benefici del progetto europeo sul piano economico complessivo, fintantoché il meccanismo di finanziamento del bilancio europeo rimarrà ancorato a fonti di derivazione diretta dai bilanci nazionali, è inevitabile che il risultato della partecipazione di ciascun Paese venga calcolato in termini di differenza tra versamenti e accrediti, così da contrapporre i Paesi "beneficiari netti" ai Paesi "contributori netti" (questi ultimi sovente alla ricerca di un ideale "giusto ritorno", che è all'origine dei numerosi abbattimenti e correzioni sulle entrate)³⁴. L'orientamento della riforma in corso verso risorse che prefigurino una fiscalità realmente europea potrebbe contribuire in futuro ad attenuare tale percezione e le tensioni che ne derivano.

D'altra parte, la quantificazione del beneficio addizionale arrecato dalla spesa europea risente dell'assenza di una definizione stabile del concetto di "valore aggiunto europeo". Nel Paper sul "Futuro delle finanze dell'Unione europea", pubblicato a febbraio 2018, la Corte dei conti europea ha invitato la Commissione a darne una solida definizione, che possa servire di base per individuare i casi in cui è opportuno intervenire con gli strumenti finanziari messi a disposizione dall'Europa³⁵.

Per l'Italia, la seguente tabella mostra che la differenza tra i versamenti e gli accrediti determina ogni anno un "saldo netto negativo". Esso ammonta nell'esercizio 2017 a quasi 4,4 miliardi, valore sostanzialmente stabile rispetto a quello registrato nel

³⁴ Nel proprio Rapporto finanziario annuale, più volte citato, la Commissione calcola anche altri saldi: fra questi, in particolare, il saldo operativo di bilancio, che differisce dalla somma algebrica fra versamenti e accrediti, presa in considerazione nel testo, in quanto esclude dal conteggio le risorse proprie tradizionali (che non passano per i bilanci nazionali, essendo rimosse dagli Stati membri per conto dell'Unione) e "aggiusta" le singole contribuzioni nazionali tenendo conto delle spese di amministrazione (che vanno "spalmate" tra i vari Paesi proporzionalmente alla loro quota relativa) in modo tale che la loro somma e quella degli accrediti totali ai bilanci nazionali sia pari a zero. Tale calcolo costituisce la base per determinare gli "squilibri di bilancio", che sono utilizzati per il calcolo delle varie correzioni conseguite nel tempo da alcuni Paesi (in particolare, il Regno Unito). Tuttavia, per le finalità della presente Relazione si è preferito utilizzare la nozione di contributo netto determinata come differenza tra versamenti totali e accrediti totali, perché, oltre ad essere di più immediata lettura, essa dà conto in modo più aderente alla realtà della "sostanza" dei vantaggi e dei sacrifici finanziari dell'appartenenza all'Europa (questi ultimi comprendono infatti anche la rinuncia alle risorse raccolte per conto dell'Unione, ancorché esse non transitino per i bilanci nazionali).

³⁵ Cfr. Briefing Paper "Future of EU finances: Reforming how the budget operates", pag. 5 ss.

2016. Il saldo netto negativo era più elevato negli anni meno recenti, con una punta di -6,6 miliardi nel 2011.

Tabella 6 - Saldo versamenti-accrediti tra Italia e UE (periodo 2011-2017)

(milioni di euro)

	EU-27									EU-28											
	2011			2012			2013			2014			2015			2016			2017		
	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %
VERSAMENTI	15.969,9	0,0	100,0	16.432,1	2,9	100,0	17.160,8	4,4	100,0	16.195,4	-5,6	98,1	16.486,7	1,8	96,5	15.714,7	-4,7	99,2	13.840,3	-11,9	100,0
ACCREDITI***	9.336,1	0,0	100,0	10.708,7	14,7	100,0	12.297,2	14,8	100,0	10.437,7	-15,1	100,0	12.079,1	15,7	99,4	11.323,4	-6,3	100,0	9.517,3	-16,0	100,0
Saldi	-6.633,8			-5.723,4			-4.863,6			-5.757,7			-4.407,6			-4.391,3			-4.323,0		
Variazione %		0,0			-13,7			-15,0			18,4			-23,4			-0,4			-1,6	
Totale movimenti netti 2011-2017	-36.100,4																				

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Commissione europea

Il valore cumulato dei saldi netti per l'Italia, nel settennio 2011-2017, è negativo per 36,1 miliardi. In tale periodo, l'Italia ha perciò contribuito alle finanze dell'Europa con un saldo medio di 5,1 miliardi l'anno.

Come mostra la tabella seguente, nell'esercizio 2017, l'Italia si è collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Regno Unito e Francia. Si era invece collocata al quinto posto dopo Germania, Francia, Regno Unito e Paesi Bassi nell'esercizio 2016.

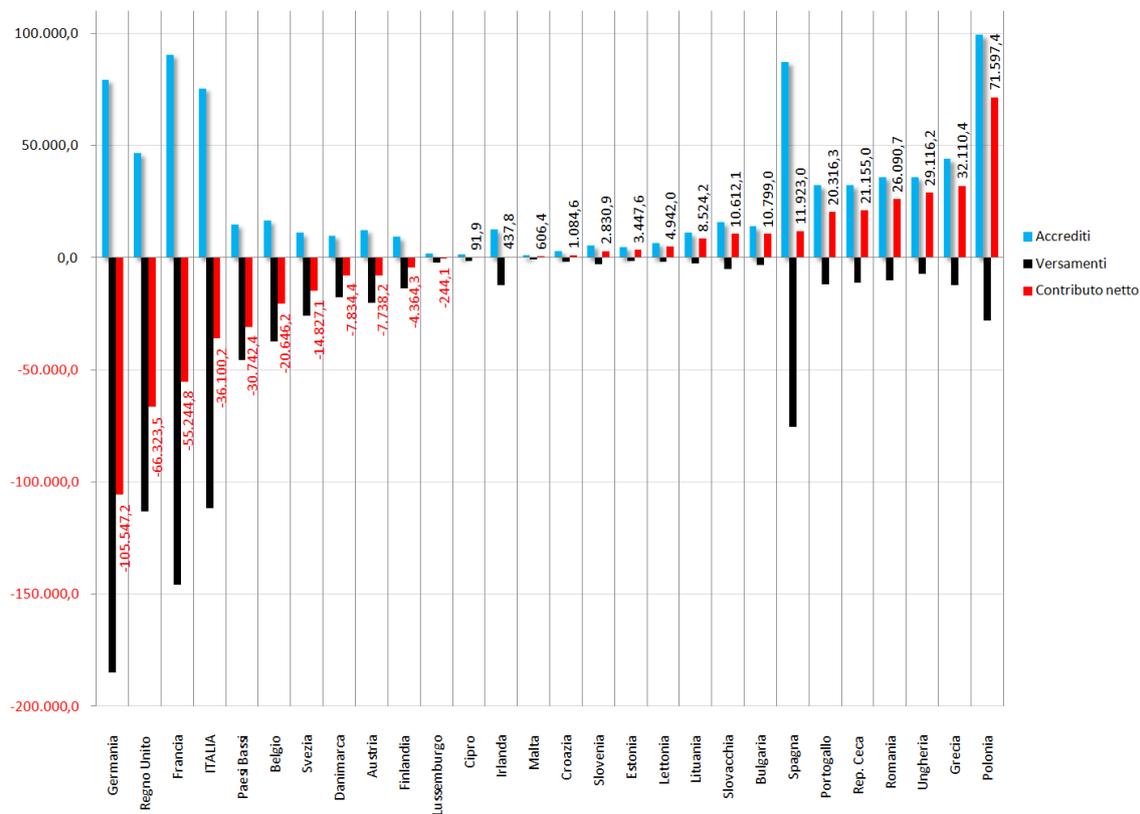
Tabella 7 - Contributo netto alla UE per Paese e come quota dell'RNL. Anni 2011-2017.
(milioni di euro)

	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2011-2017	
	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL
Belgio	-2732,9	-0,71%	-2903,3	-0,73%	-2816,0	-0,72%	-3088,9	-0,77%	-3245,5	-0,78%	-3301,2	-0,78%	-2558,4	-0,58%	-20646,2	-0,72%
Bulgaria	698,8	1,81%	1'303,2	3,26%	1'483,4	3,69%	1774,7	4,33%	2'229,1	5,21%	1'880,0	4,00%	1'429,7	2,84%	10'799,0	3,60%
Rep. Ceca	1'329,7	0,88%	2'920,0	1,94%	3'260,6	2,23%	2'800,9	1,94%	5'450,6	3,60%	3'063,2	1,87%	2'330,0	1,29%	21'155,0	1,94%
Danimarca	-1'026,2	-0,41%	-1'306,9	-0,51%	-1'514,4	-0,58%	-983,6	-0,37%	-962,4	-0,35%	-1'171,8	-0,41%	-869,2	-0,30%	-7'834,4	-0,42%
Germania	-11'178,3	-0,40%	-14'149,1	-0,50%	-16'513,5	-0,57%	-16'913,1	-0,57%	-16'273,8	-0,53%	-17'535,4	-0,55%	-12'984,0	-0,39%	-105'547,2	-0,50%
Estonia	337,4	2,17%	771,2	4,55%	753,8	4,13%	453,9	2,38%	220,9	1,10%	455,4	2,22%	454,9	2,02%	3'447,6	2,59%
Irlanda	258,2	0,18%	532,0	0,37%	101,3	0,07%	-224,0	-0,14%	41,4	0,02%	24,3	0,01%	-295,4	-0,12%	437,8	0,04%
Grecia	4'596,2	2,27%	4'510,1	2,31%	5'267,0	2,89%	5'084,2	2,85%	4'800,4	2,72%	4'158,8	2,36%	3'693,7	2,07%	32'110,4	2,49%
Spagna	2'467,5	0,23%	3'421,4	0,33%	2'288,5	0,22%	125,6	0,01%	3'270,3	0,30%	418,7	0,04%	-69,1	-0,01%	11'923,0	0,16%
Francia	-6'797,4	-0,32%	-8'757,3	-0,41%	-9'392,0	-0,44%	-8'325,0	-0,38%	-7'033,2	-0,32%	-10'182,5	-0,45%	-4'757,4	-0,20%	-55'244,8	-0,36%
Croazia					43,0		140,0	0,34%	190,7	0,44%	475,3	1,08%	235,5	0,50%	1'084,6	0,49%
ITALIA	-6'633,7	-0,41%	-5'723,4	-0,36%	-4'863,6	-0,30%	-5'757,7	-0,36%	-4'407,6	-0,27%	-4'391,3	-0,26%	-4'322,9	-0,25%	-36'100,2	-0,31%
Cipro	-7,4	-0,04%	-36,8	-0,19%	29,2	0,17%	98,6	0,59%	-40,5	-0,23%	6,9	0,04%	41,8	0,22%	91,9	0,07%
Lettonia	719,1	3,56%	942,3	4,27%	785,9	3,39%	780,7	3,27%	732,4	3,01%	472,1	1,88%	509,6	1,91%	4'942,0	2,99%
Lituania	1'340,2	4,45%	1'480,2	4,58%	1'466,7	4,31%	1'484,4	4,22%	471,7	1,32%	1'071,0	2,89%	1'210,1	3,00%	8'524,2	3,48%
Lussemburgo	-71,2	-0,26%	-77,3	-0,27%	-74,0	-0,26%	72,4	0,25%	-100,8	-0,29%	-13,5	-0,04%	20,3	0,06%	-244,1	-0,11%
Ungheria	4'371,8	4,58%	3'227,3	3,42%	4'883,4	5,00%	5'584,4	5,55%	4'520,9	4,28%	3'465,1	3,19%	3'063,3	2,59%	29'116,2	4,04%
Malta	60,6	0,91%	65,1	0,94%	80,8	1,11%	169,9	2,23%	21,9	0,26%	107,7	1,15%	100,4	0,96%	606,4	1,07%
Paesi Bassi	-3'893,7	-0,61%	-4'052,3	-0,62%	-4'380,5	-0,68%	-5'566,7	-0,84%	-4'785,0	-0,71%	-4'526,8	-0,66%	-3'547,4	-0,49%	-30'742,4	-0,66%
Austria	-832,0	-0,27%	-1'105,2	-0,35%	-1'350,4	-0,42%	-1'405,8	-0,43%	-1'054,9	-0,31%	-1'057,9	-0,30%	-931,9	-0,25%	-7'738,2	-0,33%
Polonia	10'832,6	3,00%	11'799,4	3,19%	11'935,8	3,14%	13'386,2	3,38%	9'001,3	2,19%	6'466,5	1,58%	8'175,7	1,83%	71'597,4	2,58%
Portogallo	2'952,8	1,71%	4'994,1	3,04%	4'338,8	2,59%	3'124,7	1,83%	875,4	0,50%	1'624,1	0,90%	2'406,3	1,27%	20'316,3	1,66%
Romania	1'414,2	1,07%	1'970,2	1,50%	4'067,0	2,89%	4'449,0	3,04%	5'055,4	3,21%	5'804,4	3,52%	3'330,6	1,82%	26'090,7	2,47%
Slovenia	437,2	1,20%	524,7	1,47%	379,6	1,06%	737,8	2,01%	516,3	1,35%	129,7	0,33%	105,5	0,25%	2'830,9	1,07%
Slovacchia	1'080,7	1,57%	1'534,3	2,17%	1'216,8	1,69%	922,2	1,25%	3'010,0	3,96%	1'907,2	2,39%	940,9	1,12%	10'612,1	2,02%
Finlandia	-687,2	-0,35%	-700,7	-0,35%	-687,8	-0,34%	-933,4	-0,46%	-623,2	-0,30%	-462,1	-0,21%	-269,9	-0,12%	-4'364,3	-0,30%
Svezia	-1'605,7	-0,39%	-2'217,3	-0,51%	-2'582,2	-0,57%	-2'315,6	-0,52%	-2'271,2	-0,50%	-2'145,1	-0,46%	-1'690,0	-0,35%	-14'827,1	-0,47%
Regno Unito	-7'383,8	-0,39%	-9'375,6	-0,46%	-10'888,1	-0,54%	-7'754,9	-0,36%	-14'282,0	-0,57%	-9'076,4	-0,39%	-7'562,7	-0,33%	-66'323,5	-0,44%
Totali	-9'952,4	25,05%	-10'409,5	32,06%	-12'680,8	33,14%	99'291,7	34,27%	-14'671,3	28,31%	-22'333,9	24,95%	-11'810,0	20,37%	-93'926,7	-0,10%

Fonte : elaborazione della Corte dei conti su dati della Commissione europea

Nel settennio considerato la posizione relativa dei vari Paesi può essere rappresentata graficamente come segue:

Grafico 4 – Posizione relativa dei Paesi in base al saldo netto cumulato nel periodo 2011-2017



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Come indicato nel grafico, i Paesi che hanno mostrato i saldi negativi più elevati nel periodo 2011-2017 sono risultati, in ordine decrescente: Germania, Regno Unito, Francia e Italia.

I Paesi con i saldi positivi più rilevanti nel medesimo periodo sono invece, sempre in ordine decrescente, Polonia, Grecia, Ungheria, Romania, Repubblica ceca e Portogallo³⁶.

Tali risultati tengono conto degli aggiustamenti per correggere gli oneri di bilancio di alcuni Paesi, considerati eccessivi in relazione al livello di prosperità relativa. La correzione di importo più elevato è il cd. "UK rebate", ma la già richiamata decisione 2014/335/UE sulle risorse proprie ha ormai introdotto ulteriori aggiustamenti anche a favore di altri Paesi, che si risolvono simmetricamente in oneri aggiuntivi per i restanti³⁷.

³⁶ L'insieme dei Paesi beneficiari netti comprende anche Spagna, Bulgaria, Slovacchia, Lituania, Lettonia, Estonia, Slovenia, Croazia, Malta, Irlanda e Cipro. Con l'eccezione della Spagna, si tratta degli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione, istituito per assistere i Paesi aventi un RNL *pro capite* inferiore al 90% della media europea.

³⁷ Per compensare o correggere gli squilibri eccessivi, taluni Stati membri beneficiano di correzioni a proprio favore nei contributi dovuti al bilancio UE. Al Regno Unito è rimborsato un importo pari al 66% della differenza tra il suo contributo al bilancio dell'UE e l'importo che riceve a valere sullo stesso bilancio ("squilibrio di bilancio"). In linea di principio l'onere finanziario della correzione del Regno Unito è ripartito

La precedente tabella 4 consente di ricostruire i costi delle correzioni tradizionali e di quelle introdotte più recentemente a carico dell'Italia.

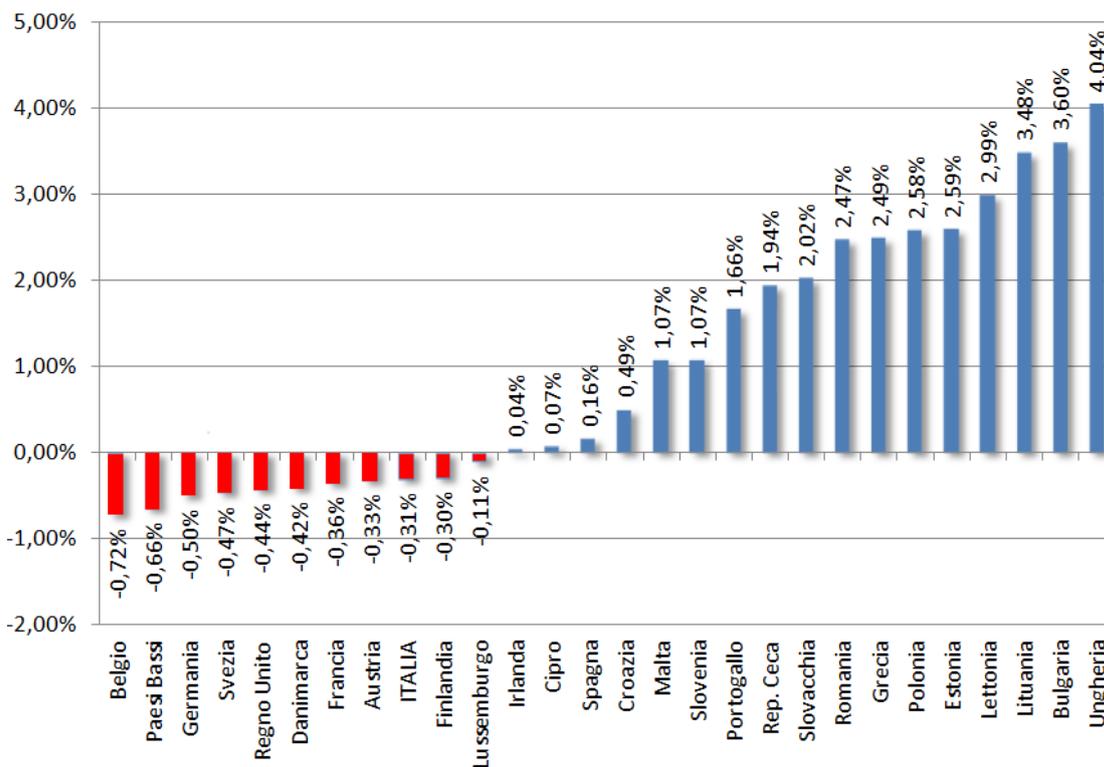
Occorre, infine, considerare che il contributo netto è un saldo, su cui pesano non solo le risorse "cedute" all'Europa, ma anche le risorse ricevute dai bilanci nazionali. Con riferimento a queste ultime, va detto che la dinamica degli accrediti dipende, oltre che dalla preassegnazione dei fondi a ciascun Paese nell'ambito della gestione concorrente, anche dalla capacità progettuale e gestionale degli operatori nazionali, nonché dall'andamento del ciclo di Programmazione, e quindi il saldo netto negativo non è di per sé espressione di un "trattamento" deteriore per l'Italia rispetto a quello di Paesi che si suppongono più avvantaggiati.

Il contributo italiano può peraltro essere apprezzato diversamente, ove lo si consideri in percentuale dell'RNL. Come indica il grafico seguente, le posizioni relative in questo caso si modificano, e l'Italia risulta al nono posto (con un rapporto tra contributi netti e RNL dello 0,32% nel periodo 2011-2017).

tra gli Stati membri dell'UE proporzionalmente alla loro quota relativa dell'RNL dell'UE. Tuttavia, il finanziamento della correzione a favore del Regno Unito è stato modificato nel tempo, con la concessione del cosiddetto "sconto sullo sconto" a quelli che tradizionalmente sono i maggiori contributori netti al bilancio UE. Dal 2001, la Germania, l'Austria, i Paesi Bassi e la Svezia pagano soltanto il 25% della loro quota normale di finanziamento della correzione per il Regno Unito.

Altre correzioni forfetarie riguardano, per effetto della più volte citata decisione sulle risorse proprie 2014/335/UE, le riduzioni dei contributi annui basati sull'RNL per il periodo 2014-2020 a favore di: Danimarca (130 milioni), Paesi Bassi (695 milioni), Svezia (185 milioni) a prezzi del 2011. L'Austria beneficia di una riduzione del proprio contributo RNL annuo di 30 milioni nel 2014, 20 milioni nel 2015 e 10 milioni nel 2016.

Grafico 5 – Posizione relativa dei Paesi in base al rapporto tra il saldo netto cumulato e l'RNL nel periodo 2011-2017



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Come mostra la tabella 7 precedente, le percentuali raffigurate nel grafico sono il risultato di un'evoluzione nel tempo: il contributo netto dell'Italia era pari allo 0,41% dell'RNL nel 2011; è pari allo 0,25% nel 2017.

4.4 La posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS

La posizione netta dell'Italia può essere illustrata anche prendendo a base i flussi di tesoreria esposti dalla RGS nei propri bollettini trimestrali. Tuttavia, trattandosi di un calcolo effettuato secondo un "metodo Stato membro", esso non consente la comparabilità tra Paesi, che solo i dati finanziari della Commissione, per l'uniformità del trattamento applicato, sono in grado di fornire.

In base ai flussi finanziari della Ragioneria generale dello Stato, il "totale dei movimenti finanziari" per l'Italia risulta pari a -6,1 miliardi (era -3,7 miliardi nel 2016 e -4,7 miliardi nel 2015), mentre il risultato cumulato del settennio ammonta a -43,1 miliardi (vedi la tabella seguente, che espone i saldi dell'intero periodo 2011-2017). Esso appare pertanto più sfavorevole per il nostro Paese rispetto alla situazione che emerge dai dati della Commissione.

Tabella 8- Posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS

(milioni di euro)

Imputazioni	EU-28						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contributi al bilancio UE (Versamenti)	16.215,3	15.973,2	17.150,4	17.188,3	16.180,0	14.775,8	15.450,7
Finanziamenti UE (Accrediti)	8.644,6	9.769,0	11.903,5	9.808,1	11.479,6	10.075,7	8.137,0
FESR	1.561,2	1.680,1	4.311,9	2.815,2	4.131,3	3.694,9	893,6
FSE	905,5	1.171,5	1.421,5	1.052,4	996,7	610,5	470,8
FEAD							26,84
YEI	0,0	0,0	0,0	5,7	170,2	82,7	133,3
FEOGA Garanzia/FEAGA	4.746,6	4.575,3	4.530,9	4.478,4	4.423,1	4.306,1	4.249,1
FEASR	1.101,7	1.307,9	1.267,0	1.198,7	1.334,8	971,7	785,5
FEAMP							3,2
FAMI							23,8
FSI							14,2
IPA							0,3
Amministrazione							0,0
Strumenti speciali							1.166,8
Strumenti fuori bilancio							22,4
Altri contributi UE							347,2
FEOGA-O e SFOP	117,6	37,3	20,7	6,1	64,2	3,4	0,0
FEP	59,2	0,0	77,5	47,7	42,9	15,2	0,0
Altro	152,7	996,9	274,0	203,9	316,4	391,3	0,0
Movimenti netti	-7.570,8	-6.204,2	-5.246,9	-7.380,3	-4.700,4	-4.700,1	-7.313,7
Totale movimenti netti 2011-2017	-43.116,4						

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Occorre tuttavia considerare che tali cifre, se sono rilevanti per indicare il fabbisogno di cassa sull'anno, non tengono conto di alcune differenze di contabilizzazione rispetto alla Commissione, sul lato dei versamenti al bilancio europeo, né delle somme che non transitano per la tesoreria, sul lato degli accrediti. Per quanto riguarda questi ultimi, va detto, infatti, che non tutte le somme erogate a beneficiari italiani transitano per la tesoreria statale. Ne restano fuori, ad esempio, le risorse gestite direttamente dalla Commissione, o quelle della Cooperazione transfrontaliera (ove l'Autorità di gestione, situata all'estero, effettui i pagamenti direttamente a beneficiari finali italiani). Ciò incide in particolare sulle rubriche 1a e 3 del bilancio europeo, che pertanto presentano, nella registrazione dei flussi da parte della Ragioneria, importi inferiori a quelli contabilizzati dalla Commissione come accrediti in favore del nostro Paese.

È naturalmente possibile riconciliare tali flussi con i dati sull'esecuzione del bilancio comunitario pubblicati dalla Commissione nel proprio Rapporto finanziario.

Tale esercizio è stato svolto in sede istruttoria sia per le risorse versate all'UE che per le assegnazioni dell'esercizio 2017. Le spiegazioni fornite dall'Amministrazione per riconciliare i propri dati con quelli della Commissione europea sono corredate di idonea documentazione giustificativa.

Tabella 9- Quadro di conciliazione dei dati (Dipartimento RGS e Commissione) relativi ai versamenti da Italia a UE – Anno 2017

(milioni di euro)

	Importo versamento IVA	Importo versamento RNL	Importo versamento correzione UK	Riduzione RNL, DK, NL e SE	Non partecipazione DK, IE, UK	Importo versamento RPT	Totale
Versamenti Risorse proprie Italia effettuati da RGS - IGRUE	2.056,4	10.391,7	1.017,4	122,3	21,7	1.841,2	15.450,7
Versamenti Risorse proprie Italia rilevati dalla relazione finanziaria della Commissione UE	2.132,9	8.743,6	978,5	123,7	21,7	1.839,9	13.840,3
Differenza	-76,5	1.648,1	38,9	-1,4	0,0	1,3	1.610,4

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Sul versante delle risorse versate al bilancio europeo, la differenza di 1.610,4 milioni tra i dati della RGS (15,4 miliardi) e le risultanze esposte nel *Report* finanziario della Commissione (13,8 miliardi) per l'anno 2017, l'Amministrazione ha fornito le seguenti precisazioni:

- **Risorsa basata sull'IVA:** la differenza -76,5 milioni per un pagamento relativo al Bilancio rettificativo n.6 del 2017 contabilizzato su indicazione della stessa Commissione, nel versamento di gennaio 2018 mentre nella Relazione finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo tra i versamenti del 2017;
- **Risorsa RNL:** la differenza di 1.648,1 milioni è il risultato della somma algebrica dei seguenti importi: 1) -213,4 milioni per un conguaglio a favore dell'Italia relativo al Bilancio rettificativo n. 6/2016 contabilizzato, come indicato dalla Commissione, nel mese di gennaio 2017, mentre nella Relazione finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo in diminuzione dei versamenti del 2016; 2) 971,0 milioni di euro quale importo dovuto dall'Italia nel mese di gennaio 2017 per effetto dell'entrata in vigore della nuova decisione Risorse proprie 2014/335/UE mentre nel *Report* finanziario la stessa Commissione non ha considerato tale importo tra i versamenti del 2017; 3) 889,6 milioni di euro, per un conguaglio a favore dell'Italia relativo al Bilancio rettificativo n. 6 del 2017 contabilizzato, come indicato dalla Commissione, nel mese di gennaio 2018, mentre nella Relazione finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo in diminuzione dei versamenti del 2017; 4) 0,9 milioni di euro quale importo dovuto all'Italia (per effetto dell'entrata in vigore della nuova decisione Risorse proprie n.2014/335/UE) recuperato, come indicato dalla Commissione nel versamento delle Risorse proprie tradizionali eseguito nel mese di marzo 2017, mentre nella Relazione finanziaria la stessa Commissione ha decurtato tale importo dai versamenti RNL del 2017;
- **Correzione UK:** la differenza di 38,9 milioni è il risultato della somma algebrica di due importi: 1) -25,1 milioni per un conguaglio a carico dell'Italia (effetto dell'adozione del Bilancio rettificativo n. 6/2017, con il quale è stata ricalcolata la Correzione UK dell'anno 2013) contabilizzato, secondo le indicazioni della Commissione, nel mese di gennaio 2018, mentre nella Relazione finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo in aumento dei versamenti del 2017; 2) 64,0 milioni di euro, per un conguaglio a favore dell'Italia (effetto dell'adozione del Bilancio rettificativo n. 6/2017 con il quale è stata ricalcolata la correzione UK dell'anno 2016) contabilizzato dall'Italia, secondo le indicazioni della Commissione, nel gennaio 2018, mentre nella Relazione finanziaria la Commissione ha considerato tale importo in diminuzione dei versamenti del 2017;
- **Riduzione RNL DK, NL, SE, e AT:** la differenza di -1,4 milioni è legata ad un conguaglio a carico dell'Italia (effetto del Bilancio rettificativo n. 6/2017, con il quale è stata ricalcolata la riduzione RNL dell'anno 2017), contabilizzato, secondo le indicazioni della Commissione, nel mese di gennaio 2018, mentre nella relazione finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo in aumento dei versamenti del 2017;
- **Non partecipazione DK, IE, UK ad alcune Politiche comunitarie:** non vi sono differenze.

Tabella 10 - Quadro di conciliazione dei dati (Dipartimento RGS e Commissione europea) relativi agli accrediti da UE a Italia – Anno 2017 (milioni di euro)

Descrizione	Rubrica	Dettaglio Fondi	Dati Tesoreria statale	Report UE	Differenza
	1a	Altri contributi UE	136,33	0,00	
Totale Rubrica 1a			136,33	1.463,67	-1.327,34
Coesione economica, sociale e territoriale	1b	FESR	893,64	1.602,31	-237,91
	1b	FSE	470,76		
	1b	FEAD	26,84		
	1b	YEI	133,32		
	1b	Altri contributi UE	0,07		
Totale Rubrica 1b			1.524,63	1.631,63	-107,00
Risorse naturali	2	FEAGA	4.249,11	4.069,33	179,78
	2	FEASR	785,50	790,47	-4,97
	2	FEAMP	3,16	27,56	-24,40
	2	Altri contributi UE	4,60	45,91	-41,31
Totale Rubrica 2			5.042,37	4.933,27	109,10
Sicurezza e cittadinanza	3	FAMI	23,80	91,14	-67,34
	3	FSI	14,15	80,53	-66,38
	3	Altri contributi UE	172,34	150,21	22,13
Totale Rubrica 3			210,29	321,88	-111,59
Europa Globale	4	IPA	0,30	0,00	0,30
	4	Altri contributi UE	33,82	0,00	33,82
Totale Rubrica 4			34,12	0,00	34,12
Amministrazione	5		0,00	278,10	-278,10
Strumenti speciali	9	Altri contributi UE	1.166,80	1.166,80	0,00
Strumenti fuori bilancio			22,42	0,00	22,42
Totali			8.136,96	8.331,66	-194,70

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

- Nella Rubrica 1a rientrano le risorse per la competitività, attuate con la modalità della gestione diretta dalla Commissione europea. A meno di pochi interventi (tra i quali Erasmus, Horizon2020, Galileo ecc.), esse non transitano per la Tesoreria statale, ma sono accreditate direttamente ai beneficiari finali. Ciò spiega la differenza tra gli importi degli accrediti registrati dalla Tesoreria statale e gli importi che riguardano tutti i trasferimenti effettuati ai beneficiari finali italiani da parte della Commissione UE.
- Nella Rubrica 1b rientrano le risorse per le politiche strutturali dell'UE destinate alla Coesione economica e sociale. Tali risorse transitano per la Tesoreria statale. La differenza è attribuibile sostanzialmente ad operazioni residuali effettuate a cavallo tra due esercizi, che hanno dato luogo ad una diversa registrazione (in termini temporali) dei relativi movimenti di cassa.
- Nella Rubrica 2 rientrano le risorse destinate al settore dell'Agricoltura, alla Pesca e all'Ambiente. Le differenze tra gli importi registrati dalla Tesoreria statale e quelli UE sembrano potersi ricondurre ad una differente contabilizzazione di alcune partite. A riprova di ciò c'è la diversa contabilizzazione delle partite che riguardano il FEAGA (PAC) per le quali sono state riscontrate puntualmente le singole quietanze con le decisioni assunte in sede di Comitato Fondi agricoli istituito in sede UE. (Anche per gli esercizi precedenti al 2015 si sono registrati importi registrati nella Tesoreria nazionale superiori a quelli esposti nei Report della Commissione;
- Nella Rubrica 3 le differenze relative ai Fondi FAMI e ISF fanno riferimento alla diversa modalità di rilevazione fra i dati della Tesoreria statale e quelli UE. I dati della Tesoreria statale fanno riferimento ai soli programmi FAMI e ISF, senza considerare le azioni specifiche, sia nel campo delle politiche migratorie che nel campo della sicurezza, che sono rilevate nella categoria "altri contributi";
- Nella Rubrica 4 rientrano i Programmi di cooperazione internazionale. Poiché il beneficiario è esterno ai Paesi membri, il Financial report della Commissione non prevede importi a favore dell'Italia. Tuttavia, la Tesoreria statale ha registrato un accredito a valere sul Programma IPA da destinare ad un beneficiario italiano;
- Rubrica 5 – Amministrazione: si tratta di risorse che non sono intermedie dalla Tesoreria statale;
- Rubrica 9 – Strumenti speciali: nella voce Strumenti speciali è riportato l'importo di 1.166,8 milioni relativo al contributo economico della Commissione europea, finanziato dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSEUE), a favore delle zone dell'Italia centrale colpite dal terremoto del 24 agosto 2016;
- Nella voce Strumenti fuori bilancio è indicato l'importo relativo all'EU Emergency trust fund (EUTF) for Africa, destinato agli interventi finalizzati al supporto per le popolazioni locali del Sudan.

Ancora diverse (poiché non tengono conto dei dati riferiti ai pagamenti della Politica agricola comune) sono le registrazioni del Fondo di rotazione per l'attuazione delle Politiche comunitarie, istituito con la legge 16 aprile 1987, n. 183 per gestire i movimenti finanziari relativi alla spesa europea cofinanziata con Fondi nazionali.

Attraverso l'utilizzo di due conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato³⁸, il Fondo consente:

- la gestione centralizzata delle operazioni di acquisizione delle risorse comunitarie e del loro conseguente trasferimento agli organismi pubblici e privati che ne sono destinatari;
- la gestione delle operazioni di assegnazione ed erogazione delle quote di cofinanziamento nazionali;
- le chiusure finanziarie degli interventi comunitari, con riconoscimento ed erogazione del saldo delle quote nazionali.

Nel 2017 il Fondo ha registrato introiti per circa 10,2 miliardi, di cui 5,5 miliardi provenienti dal bilancio dello Stato a titolo di cofinanziamento e 4,7 miliardi di risorse comunitarie.

I pagamenti sono stati pari a 10,7 miliardi circa, di cui 5,7 miliardi dal conto relativo alle quote nazionali e 5,0 miliardi dal conto relativo ai finanziamenti comunitari³⁹.

5 Irregolarità e frodi in materia di risorse proprie

Dalla Relazione per il 2017 in materia di lotta contro la frode, presentata dalla Commissione a norma dell'art. 325 TFUE⁴⁰, si ricavano alcuni dati generali relativi alle irregolarità e frodi nel settore delle entrate, con particolare riguardo alle Risorse proprie tradizionali.

Il numero di casi riportati complessivamente nel sistema Ownres-web per il 2017 è pari a 4.636, per un valore stimato di circa 502 milioni.

Di questi, 441 casi sono stati segnalati come frode (sospetta o accertata). I casi risultano in diminuzione del 33% rispetto alla media quinquennale (658 casi segnalati

³⁸ Si tratta, rispettivamente, dei conti correnti 23209 per i finanziamenti statali e 23211 per i finanziamenti comunitari. Nel corso dell'anno 2013 è stato aperto un ulteriore conto corrente infruttifero (c/c 25051 "Altri finanziamenti nazionali") per la gestione dei programmi complementari alla programmazione comunitaria ("Piano di Azione Coesione" e altri interventi attivabili ai sensi dell'art.1, comma 242, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).

³⁹ Bollettino bimestrale del Fondo di rotazione n. 6/2017, tabella 2.4, pag.70.

⁴⁰ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Ventinovesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2017) COM(2018) 553 *final* in data 3.9.2018 e i 2 *Staff Working Documentis* allegati.

come fraudolenti in media nel periodo 2013-2017). L'importo stimato di RPT potenzialmente coinvolto nel 2017 (76 milioni) è risultato inferiore del 28 % rispetto alla media del quinquennio (106 milioni).

Le irregolarità segnalate come non fraudolente per il 2017 sono state 4.195, ossia l'8% in meno rispetto alla media quinquennale (pari a 4.564 casi per il 2013-2017). Nel 2017 la stima complessiva di RPT potenzialmente coinvolte in casi di irregolarità è stata di 425 milioni, superiore del 15 % alla media quinquennale (369 milioni).

5.1 Le risultanze comparative in materia di risorse proprie tradizionali

Il quadro di dettaglio per Paesi è presentato nella tabella seguente, che evidenzia numero e impatto finanziario delle irregolarità (fraudolente e non fraudolente) comunicate dagli Stati membri attraverso il sistema Ownres-web nell'anno 2017, nonché gli importi recuperati e il tasso di recupero rispetto agli importi accertati.

Tabella 11 - Irregolarità RPT anno 2017

(migliaia di euro)

	Segnalate come frode						Non segnalate come frode						Totali					
	numero	importi a sistema (€)	% dei casi comunicati sul totale RPT	importi accertati (€)	importo recuperato	tasso di recupero	numero	importi (€)	% dei casi comunicati sul totale RPT	importi accertati (€)	importo recuperato	tasso di recupero	numero	importi (€)	% dei casi comunicati sul totale RPT	importi accertati (€)	importo recuperato	tasso di recupero
Belgio	26	15.503	0,59%	7.281	861	12%	189	14.579	0,55%	14.579	8.817	60%	215	30.082	1,14%	21.860	9.678	44%
Bulgaria	19	1.193	1,25%	1.193	13	1%	1	253	0,27%	253	253	100%	20	1.446	1,52%	1.446	266	18%
Rep. Ceca		0	0,00%	0	0	0%	89	8.608	2,58%	8.608	4.471	52%	89	8.608	2,58%	8.608	4.471	52%
Danimarca	1	88	0,02%	88	0	0%	55	2.039	0,48%	2.039	1.089	53%	56	2.127	0,50%	2.127	1.089	51%
Germania	46	6.587	0,13%	6.587	2.596	39%	1.617	85.727	1,67%	85.727	73.352	86%	1.663	92.314	1,80%	92.314	75.948	82%
Estonia	4	311	0,82%	311	0	0%	1	11	0,03%	11	11	100%	5	322	0,85%	322	11	3%
Irlanda	1	34	0,01%	0	0	0%	31	2.947	0,83%	2.947	2.855	97%	32	2.981	0,84%	2.947	2.855	97%
Grecia	31	14.131	7,03%	8.080	5	0%	10	275	0,14%	275	166	60%	41	14.406	7,17%	8.355	171	2%
Spagna	34	3.912	0,20%	2.270	1.234	54%	230	78.826	4,11%	78.826	11.943	15%	264	82.738	4,31%	81.096	13.178	16%
Francia	98	13.222	0,63%	12.160	3.681	30%	200	16.578	0,79%	16.578	7.349	44%	298	29.800	1,43%	28.738	11.029	38%
Croazia	8	853	1,50%	853	173	20%	7	262	0,46%	262	140	53%	15	1.115	1,96%	1.115	313	28%
ITALIA	20	1.036	0,05%	1.036	45	4%	119	12.024	0,52%	12.024	2.311	19%	139	13.060	0,57%	13.060	2.356	18%
Cipro	4	118	0,44%	118	33	28%	1	11	0,04%	11	11	100%	5	129	0,48%	129	43	34%
Lettonia	6	258	0,60%	258	0	0%	4	197	0,46%	197	52	26%	10	455	1,06%	455	52	11%
Lituania	38	1.538	1,53%	1.538	45	3%	19	1.026	1,02%	1.026	376	37%	57	2.565	2,56%	2.565	421	16%
Lussemburgo	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%
Ungheria	4	335	0,18%	335	25	7%	20	5.910	3,17%	5.910	5.414	92%	24	6.245	3,35%	6.245	5.439	87%
Malta	2	366	2,49%	366	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	2	366	2,49%	366	0	0%
Paesi Bassi	8	2.801	0,09%	2.801	101	4%	442	78.001	2,53%	76.675	23.187	30%	450	80.801	2,62%	79.476	23.287	29%
Austria	7	5.654	2,05%	5.654	4.759	84%	49	1.739	0,63%	1.739	1.370	79%	56	7.393	2,68%	7.393	6.130	83%
Polonia	52	2.527	0,30%	2.527	61	2%	46	1.453	0,17%	1.453	1.099	76%	98	3.980	0,48%	3.980	1.160	29%
Portogallo	2	270	0,14%	0	0	0%	32	4.907	2,51%	4.907	2.480	51%	34	5.177	2,65%	4.907	2.480	51%
Romania	9	414	0,20%	414	22	5%	23	2.779	1,37%	2.779	1.127	41%	32	3.192	1,57%	3.192	1.149	36%
Slovenia	4	159	0,19%	159	159	100%	8	320	0,39%	320	320	100%	12	479	0,58%	479	479	100%
Slovacchia		0	0,00%	0	0	0%	11	757	0,65%	757	740	98%	11	757	0,65%	757	740	98%
Finlandia	4	83	0,05%	83	0	0%	27	1.947	1,11%	1.947	1.791	92%	31	2.031	1,16%	2.031	1.791	88%
Svezia	4	4.528	0,69%	4.501	1.190	26%	165	6.704	1,02%	6.704	6.575	98%	169	11.232	1,71%	11.205	7.764	69%
Regno Unito	9	467	0,01%	21	0	0%	799	97.376	2,45%	97.157	54.856	56%	808	97.843	2,46%	97.178	54.856	56%
Totali	441	76.387	0,30%	58.634	15.001	26%	4.195	425.257	1,66%	423.713	212.157	50%	4.636	501.644	1,96%	482.347	227.158	47%

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati Commissione europea

Per quanto riguarda i casi di frode il maggior numero è stato segnalato per Francia (98), Polonia (52), Germania (46), Lituania (38), Spagna (34), Grecia (31), Belgio (26) e Italia (20). Lussemburgo, Repubblica Ceca e Slovacchia non hanno comunicato alcun caso di frode⁴¹. Gli importi più elevati sono a carico del Belgio (15,5 milioni), della Grecia (14,1) e della Francia (13,2). Tali importi rappresentano più del doppio del paese che si colloca in quarta posizione (la Germania con 6,5 milioni).

L'importo stimato inserito a sistema rappresenta lo 0,30% delle RPT complessivamente riscosse nel 2017.

Sei Paesi si collocano sopra la soglia dell'1%. Le percentuali più alte si osservano in Grecia (7,03%), Malta (2,49%), Austria (2,05%). L'Italia ha una percentuale di segnalazione fra le più basse (pari allo 0,05%), ma presenta anche un valore tra i più bassi per quanto riguarda il tasso di recupero sugli importi accertati (solo il 4%), a fronte di un tasso medio di recupero del 26%. Sei Paesi sono al di sopra della media per quanto riguarda il tasso di recupero: di questi la Slovenia recupera il 100%, l'Austria l'84%, la Spagna il 54%, la Germania il 39%, la Francia il 30% e Cipro il 28%.

Ragionamento simmetrico può svolgersi per le irregolarità di carattere non fraudolento. La propensione più elevata all'irregolarità è riscontrabile in Germania (1.617 casi), seguita da Regno Unito (799 casi) e Paesi Bassi (442 casi). L'Italia si colloca all'ottavo posto con 119 casi. I primi quattro Paesi per impatto finanziario (Regno Unito, Germania, Spagna e Paesi Bassi) danno conto da soli dell'80% dell'importo totale. Sette Paesi presentano un tasso di irregolarità superiore alla media (Spagna, Ungheria, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Germania). Per l'Italia, il rapporto tra i casi comunicati ed il totale delle RPT è pari allo 0,52%.

Il tasso medio di recupero delle irregolarità non fraudolente è pari al 50%. A fronte di paesi con tassi molto elevati (fino al 100% in Slovenia, Bulgaria, Estonia e Cipro; il 98% in Svezia e Slovacchia, il 97% in Irlanda), l'Italia dimostra una capacità di recupero più limitata (19%), ed è penultima prima della Spagna (15%).

5.2 L'attività dell'Agenzia delle Dogane. Dati statistici

In sede istruttoria, l'Agenzia delle Dogane ha comunicato i dati statistici sulla propria attività in materia di RPT.

I dati forniti in materia di irregolarità e frodi sono di poco più elevati di quelli rappresentati dalla Commissione nella propria analisi comparativa (già commentati al

⁴¹ Da notare che il sistema prevede l'inserimento dei soli casi al di sopra dei 10.000 euro. Importi inferiori potrebbero anche essere stati rilevati in sede di controllo, ma non risulterebbero immessi a sistema.

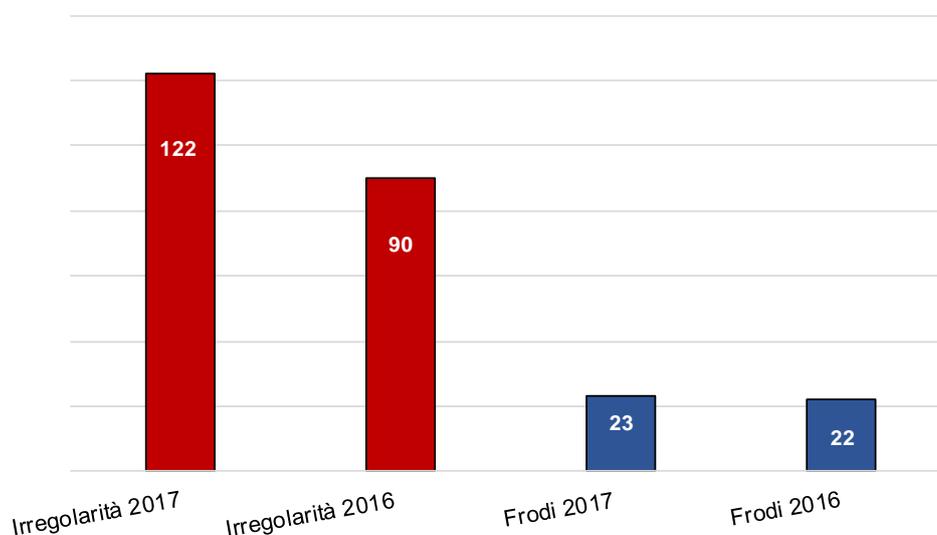
precedente paragrafo 5.1), poiché fanno riferimento ad una diversa data di *cut-off*, che per la Commissione è ferma al 15 marzo 2018.

Le considerazioni che seguono, prescindendo da raffronti di natura comparativa, tengono conto dei dati più aggiornati acquisiti direttamente dalla Sezione.

Nel 2017 l'Agenzia delle Dogane ha comunicato alla Commissione europea 145 casi di Irregolarità/frode per un ammontare di 14.978.877 euro, a fronte dei quali sono stati recuperati 3.164.174 euro. Il tasso di recupero lordo è pertanto del 21,12%.

Come risulta dal grafico seguente, i casi di irregolarità non fraudolenta segnalati nel 2017 sono stati 122, a fronte di 23 casi di frode. Ciò rappresenta un aumento della casistica rispetto al 2016 (anno in cui le due tipologie erano rispettivamente in numero di 90 e di 22). Tuttavia, poiché la Commissione e gli Stati membri concentrano ormai i propri controlli dove più elevato è il rischio (in base a esercizi di analisi del rischio assistiti da strumenti IT) non è escluso che tale incremento sia addebitabile alle nuove pratiche recentemente messe in atto.

Grafico 6 – Casi di irregolarità e frodi nel 2017



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dell'Agenzia Dogane Monopoli

Tra i 145 casi di frodi e irregolarità si rileva una prevalenza dei casi relativi all'errata classificazione delle merci.

L'origine delle merci per le quali sono stati accertati i 145 casi di Irregolarità/frode è prevalentemente cinese (97 casi). Lo stesso fenomeno è peraltro rilevabile anche a livello europeo⁴².

⁴² Cfr. il documento SWD(2018) 386 *final*, parte 1 di 2, "Statistical evaluation of irregularities reported for 2017: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure, pag. 11.

Grafico 7 – Tipi di frode e irregolarità

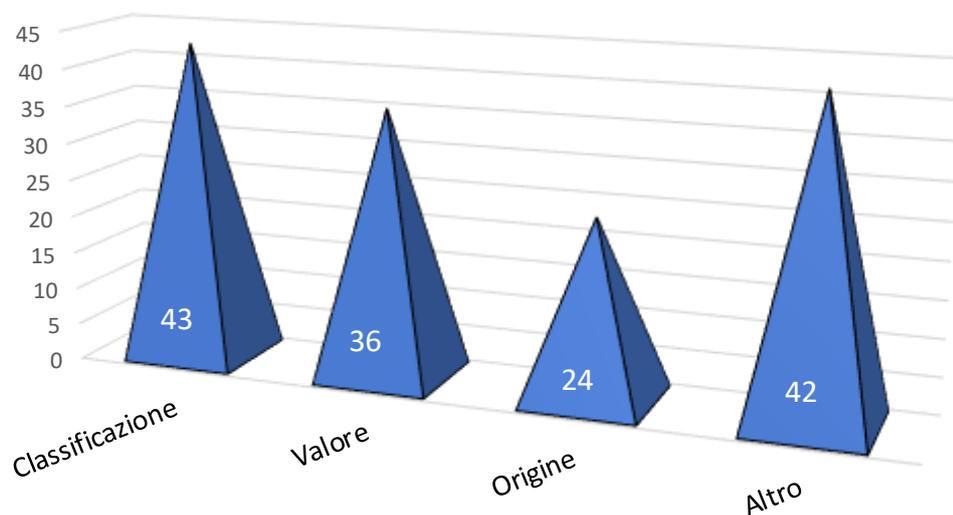
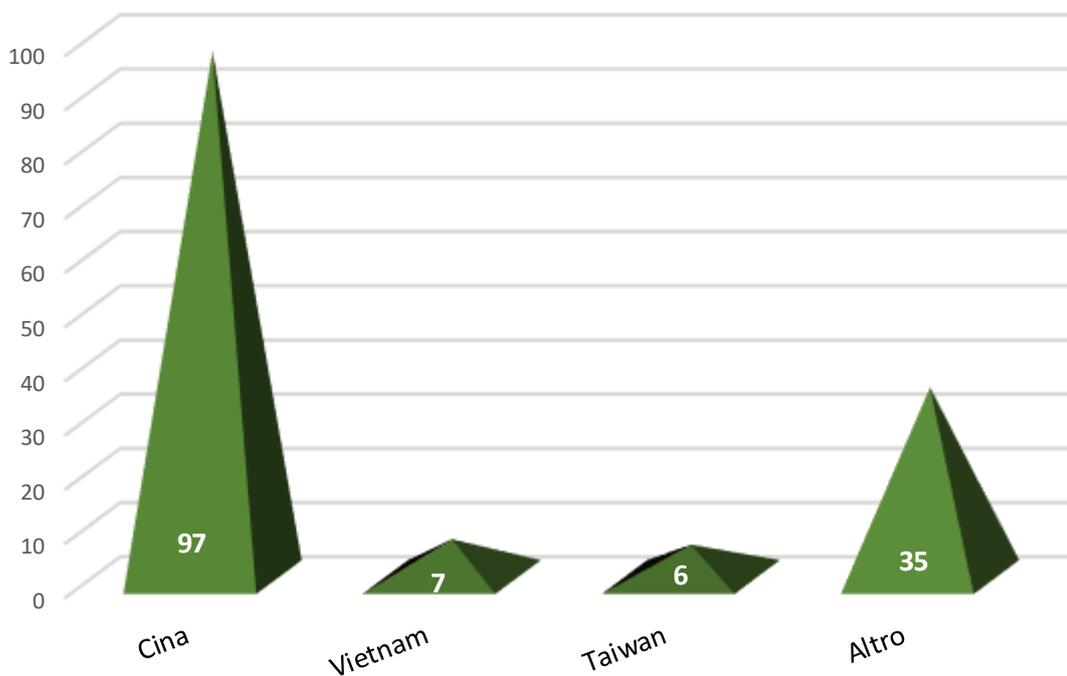


Grafico 8 – Provenienza merci



Fonte: Agenzia Dogane Monopoli

Come risulta dalla tabella seguente, i regimi doganali più coinvolti nei casi di Irregolarità/frode sono le immissioni in libera pratica.

Tabella 12 - Regimi doganali coinvolti nelle irregolarità/frodi

Tipologia	Casi	Importo in euro
Immissione in libera pratica	134	9.947.062
Trasformazione sotto controllo doganale	7	4.994.889
Transito comunitario	3	11.193
Perfezionamento attivo	1	25.733
Totale	145	14.978.877

Fonte: Agenzia Dogane Monopoli

Le attività di controllo e di contrasto alla sotto-fatturazione, nonché le attività di verifica a posteriori, svolte dall'Agenzia, hanno determinato tra l'altro un ammontare di sanzioni pari a circa 2,3 miliardi, e maggiori diritti accertati per circa 1,85 miliardi. Di questi, 1 miliardo circa è relativo all'IVA intracomunitaria. Nell'esercizio dell'attività di contrasto alle frodi IVA, importi comparabili sono stati accertati anche nel 2016.

5.3 Il gap dell'IVA. Gli strumenti adottati e le prospettive di riforma per le operazioni transfrontaliere

La Commissione ha di recente pubblicato le stime del gap dell'IVA, riferite al periodo 2012-2016, per i 28 Paesi membri dell'Unione⁴³. Con tale espressione si designa il differenziale tra il gettito IVA potenziale e quello effettivamente riscosso. Nel 2016 il gap è stato pari complessivamente a 147,1 miliardi, che rappresentano dunque il gettito di imposta perduto a causa dell'evasione. Il risultato è di leggero miglioramento rispetto all'anno precedente, in cui il gap stimato aveva toccato i 157,6 miliardi. In termini relativi, tale cifra rappresenta il 12,3% del gettito potenziale (era il 13,2% nel 2015). In percentuale rispetto al Pil, il gap europeo del 2016 è stato pari allo 0,99%, rispetto all'1,05% del 2015. Con riferimento all'Unione, il gap dell'IVA è diminuito, in percentuale, in 22 Stati membri su 28 ed è aumentato nei restanti 6 (Romania, Finlandia, Regno Unito, Irlanda, Estonia e Francia).

Con riferimento all'Italia, nel 2016 il volume del gettito IVA è salito dai 101 miliardi circa del 2015 a quasi 103 miliardi (+1,9%). Anche la *compliance* relativa a tale tributo è aumentata (+0,3%).

Per effetto dell'incremento del gettito potenziale, però, il valore del gap italiano è rimasto stabile rispetto agli anni precedenti, se considerato in termini assoluti. Nel

⁴³ Cfr. Il documento "Study and Reports on the Vat Gap in the EU-28 Member States", Varsavia, settembre 2018, commissionato dalla Direzione Generale TAXUD e pubblicato a settembre 2018.

complesso, infatti, nel corso del 2016 l'Italia ha perso 35,9 miliardi di gettito potenziale a causa dell'evasione IVA (erano 35,7 nel 2015), e pertanto anche la percentuale del gap rispetto al reddito potenziale è rimasta pressoché invariata al 35% (e molto più elevata della media europea). Se si confrontano le cifre del gap in percentuale del gettito atteso, si è registrato comunque un lieve miglioramento fra il 2015 e il 2016: l'evasione si è ridotta di 0,2 punti percentuali, passando dal 26,13% al 25,9%⁴⁴. Il miglioramento è più accentuato se si guarda complessivamente al periodo dal 2012 al 2016, in cui l'Italia è riuscita a ridurre l'evasione di 3 punti percentuali (il divario tra atteso e incassato era del 29% a inizio periodo).

Per contrastare l'evasione sono state adottate negli ultimi anni specifiche misure.

Ci si riferisce in particolare alle misure che hanno introdotto modalità differenti di versamento dell'IVA rispetto a quella ordinaria, assegnando l'onere di effettuare il versamento dell'imposta ai contribuenti ritenuti più 'affidabili' nell'adempimento degli obblighi tributari: tra queste, l'inversione della fase del versamento, posta a carico del consumatore finale anziché del fornitore (*reverse charge*) e l'introduzione (e successiva estensione) del meccanismo dello split payment per gli acquisti della Pubblica amministrazione, degli enti pubblici, fondazioni e società controllate, direttamente o indirettamente, ovvero partecipate in misura non inferiore al 70, dalla Pubblica amministrazione medesima, nonché delle società quotate nell'indice FTSE-MIB (dd. ll. 50/2017, art. 1 e 148/2017, art. 3). In particolare, per quanto riguarda gli effetti dello split payment, esso avrebbe determinato una riduzione strutturale del gap di 2,5 miliardi nel 2015 e di un ulteriore miliardo nel 2016 (al netto delle maggiori richieste di rimborsi e compensazioni)⁴⁵.

Al riguardo, va sottolineato che, sul piano nazionale, la Corte, in occasione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2018, ha consigliato un atteggiamento prudentiale nella valutazione degli effetti, che comunque di per sé non determinano un incremento definitivo del gettito, mentre, sul piano internazionale, in occasione dei meeting del Gruppo di lavoro sull'IVA delle Istituzioni superiori di controllo UE, presieduto dalla Corte dei conti, si è registrato un progressivo interesse ad adottare tali strumenti da parte di altri Paesi europei.

⁴⁴ Le cifre riportate dal MEF nella Relazione sull'Economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – Anno 2018, p. 14 sono appena più ridotte: 34,8 miliardi nel 2016 e 34,8 nel 2015 (con una media di 35,3 miliardi nel periodo 2012-2015). Esse attestano comunque la stabilità del volume nominale del gap.

⁴⁵ Cfr. Relazione sull'economia non osservata, cit., p. 237 ss. Tali misure incidono sui casi di omesso versamento o omessa dichiarazione, laddove l'evasione da omessa fatturazione (cd. "evasione con consenso" di entrambe le parti) resta difficilmente rilevabile e contrastabile.

Altre misure hanno accelerato la tempistica dell'acquisizione, da parte dell'Amministrazione finanziaria, dei dati delle fatture emesse e ricevute e delle liquidazioni periodiche IVA, al fine di consentire tempestive segnalazioni al contribuente di eventuali anomalie e discrepanze e stimolare, per questa via, l'adempimento spontaneo (il c.d. spesometro, introdotto dal d.l. n. 193/2016).

Lo spesometro è destinato ad essere superato dall'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica (non solo per le cessioni nei confronti della Pubblica amministrazione, ma anche per le cessioni nei confronti degli operatori economici e dei consumatori finali), introdotto con legge di bilancio 2018, che consentirà l'acquisizione in tempo reale dei dati delle fatture emesse e ricevute. La fatturazione elettronica obbligatoria è stata anticipata al 1° luglio 2018 per le fatture relative alle cessioni di carburanti per motori per autotrazione (ad esclusione di quelle effettuate presso i distributori stradali) e per le prestazioni rese da subcontraenti e subappaltatori nell'ambito di un contratto con una pubblica amministrazione. Il MEF ritiene che: "Tale misura avrà un impatto sia in funzione anti-evasiva sia in funzione anti-frode, in ragione della maggiore capillarità, tempestività e tracciabilità delle informazioni acquisite"⁴⁶.

Il gap dell'IVA è una stima del gettito perduto per evasione. Esso non dà invece indicazioni sull'entità delle frodi, sia interne che relative alle cessioni di beni intracomunitarie. La parte del gap generale IVA dovuta al fenomeno delle frodi transfrontaliere non è quantificata. Come rilevato dalla Corte dei conti europea, solo pochissimi Stati membri pubblicano stime delle perdite IVA dovute alle frodi intracomunitarie⁴⁷.

I documenti allegati alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e Finanza 2018 hanno dato ampio conto delle attività di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale realizzate dall'amministrazione finanziaria in sinergia con la Guardia di Finanza⁴⁸.

Per la lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria, essenziale appare anche l'efficace funzionamento della cooperazione amministrativa tra Stati membri a fini di condivisione delle informazioni sugli operatori registrati, sulle cessioni transfrontaliere e sulle eventuali indagini in corso.

⁴⁶ Cfr. Rapporto su risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2018, pag. 10.

⁴⁷ Cfr. la Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 24/2015 "Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi", pag. 20.

⁴⁸ Cfr. la Relazione sull'economia non osservata, cit., specialmente pag. 113 ss. e il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, pag. 9 ss.

Se alcune misure (ad esempio l'inversione contabile) costituiscono già uno strumento utile anche per la lotta a tale tipo di frodi⁴⁹, appaiono urgenti anche radicali modifiche di ordine legislativo, soprattutto per quanto riguarda il fenomeno delle frodi IVA su vasta scala (tanto più allarmante in quanto alimenta i traffici illegali della criminalità organizzata).

In questa direzione, la Commissione ha adottato uno specifico Piano d'azione nell'aprile 2016⁵⁰, avente ad oggetto la realizzazione di uno spazio unico europeo dell'IVA. Successivamente, nel maggio 2017 è stata approntata la riforma dell'IVA, che fa perno sull'abolizione dell'esenzione IVA per le operazioni intracomunitarie di vendita tra operatori commerciali⁵¹. Le vendite transfrontaliere verranno trattate con le stesse modalità delle vendite all'interno dei singoli Stati membri. L'IVA sarà pertanto versata dal venditore nel Paese di origine della merce, ed il relativo gettito sarà trasferito solo successivamente, dall'amministrazione fiscale, al Paese di destinazione. I beni continueranno a circolare in esenzione all'interno dell'Unione soltanto nel caso in cui l'acquirente della merce sia un soggetto passivo certificato. Gli obblighi IVA saranno assolti dagli operatori transfrontalieri grazie ad un servizio di sportello unico⁵².

La riforma persegue anche finalità di semplificazione degli oneri amministrativi. Secondo la valutazione di impatto effettuata dalla Commissione, essa potrebbe ridurre le frodi IVA a livello transfrontaliero di un importo fino a 41 miliardi l'anno e ridurre i costi amministrativi per le imprese di circa un miliardo.

6 L'impatto finanziario del contenzioso tra l'UE e l'Italia

Alcuni procedimenti giudiziari avviati nei confronti dell'Italia per mancato rispetto del diritto dell'Unione sono suscettibili di produrre riflessi finanziari sul bilancio nazionale.

Il riferimento è, in particolare, alle procedure di infrazione instaurate, ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE, per accertare l'inadempimento, da parte dei Paesi membri, degli obblighi incombenti in virtù dei Trattati.

⁴⁹ Si tratta di uno strumento utile in particolare per la lotta alle frodi dell'operatore fantasma. La già citata Relazione speciale della Corte dei conti europea rileva però i limiti di tale strumento, affermando che l'inversione contabile ha un senso solo se applicata in modo generalizzato a settori a rischio, perché altrimenti le imprese si spostano negli Stati membri dove essa non è applicata (cfr. la Relazione speciale n. 24/2015, cit., pag. 34).

⁵⁰ Cfr. il documento COM(2016) 148 *final*.

⁵¹ Cfr. il documento COM(2017) 569 *final*. L'acquisto intracomunitario di beni in esenzione IVA alimenta il rischio di frode, in particolare la frode cd. dell'operatore "fantasma". Questi sfrutta la cessione di beni intracomunitaria esente da IVA per rivendere gli stessi beni sul mercato interno a prezzi competitivi, e successivamente scompare, rendendo impossibile la riscossione dell'imposta nello Stato in cui i beni sono consumati.

⁵² Oltre alle modifiche dell'IVA per gli scambi transfrontalieri, il "pacchetto" di riforma riguarda anche le aliquote IVA e il regime speciale delle piccole imprese. Inoltre, comprende anche una proposta di regolamento del Consiglio relativa al rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia di frode IVA. Cfr. il documento COM(2017) 706 *final*.

A tale proposito, l'ultimo Rapporto della Commissione relativo al monitoraggio dell'applicazione del diritto dell'Unione europea negli Stati membri⁵³ ha evidenziato, per il 2017, l'apertura di 178 nuovi casi sulla piattaforma EU Pilot⁵⁴ (39 su denuncia di cittadini e 139 d'ufficio da parte della Commissione), di cui 43 nuovi casi a carico dell'Italia (erano 52 nel 2016 e 68 nel 2015)⁵⁵.

Su tale piattaforma, alla fine del 2017, il totale dei casi aperti era di 841. Gli Stati membri maggiormente toccati sono l'Italia (70 casi), la Spagna (55 casi) e la Francia (50 casi).

Pur registrando il dato più elevato tra gli Stati membri, l'Italia presenta un significativo miglioramento rispetto al 2016, anno in cui i casi aperti erano 99, e ancor più rispetto al 2015 (111 casi attivi). Corrispondentemente, il tasso di definizione positiva dei casi mostra per l'Italia una percentuale crescente fra il 2015 e il 2016 (dal 76% all'89%), confermata nel 2017 (88%). Sul piano generale degli Stati membri il tasso di definizione positiva era pari al 75% nel 2015, al 72% nel 2016, al 77% nel 2017. I casi non risolti determinano l'apertura di procedure di infrazione formale.

Per quanto riguarda queste ultime (fasi precontenziosa e contenziosa), alla fine del 2017 risultavano aperte in tutto 1.559 procedure d'infrazione (erano 1.657 nel 2016). L'Italia, con 62 procedure di infrazioni attive al 31 dicembre 2017 (erano 70 alla fine del 2016) risulta in nona posizione (era la prima per numero di procedure di infrazione nel 2015). Delle 62 procedure formali pendenti a carico dell'Italia, 10 si riferiscono al mancato recepimento di direttive europee e 53 a procedure per recepimento non corretto e/o inadeguata applicazione delle norme dell'UE.

È senz'altro da segnalare il risultato di riduzione delle infrazioni per ritardata trasposizione: confermando una tendenza già rilevata per il 2016, il numero di casi di infrazione pendenti a tale titolo è oggi il più basso tra tutti i Paesi europei.

I dati più positivi riscontrati sul piano nazionale rispetto alla generalità dei Paesi membri sono il risultato della messa a regime della legge 234/2012, che ha modificato l'impostazione concernente il recepimento delle direttive europee e, più in generale,

⁵³ COM(2018) 540 *final* del 12 luglio 2018, Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea - Relazione annuale 2017 - SWD (2018) 377 *final* e SWD (2018) 379 *final*.

⁵⁴ Si tratta di una piattaforma che instaura una procedura di dialogo tra Commissione e Stati membri, nel tentativo di chiarire le rispettive posizioni e di risolvere rapidamente, e in fase iniziale, le potenziali violazioni del diritto dell'Unione, evitando nella misura del possibile l'apertura di una procedura formale di infrazione. Gli Stati membri dispongono di un termine di 10 settimane per ottemperare alla richiesta della Commissione di inviare informazioni sui dossier presenti nella piattaforma EU Pilot. A fronte di un tempo medio di risposta effettivo di 73 giorni (benchmark), il tempo medio di risposta da parte dell'Italia è stato di 90 giorni nel 2017.

⁵⁵ Dati scaricati dal sito:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec4.

l'adeguamento del diritto interno al diritto europeo. Essa ha “sdoppiato” la previgente “legge comunitaria” annuale in due provvedimenti: la legge europea (contenente norme di adeguamento diretto dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea e alle procedure di infrazione) e la legge di delegazione europea (contenente le deleghe per il recepimento degli atti dell'Unione). In tal modo il Governo può disporre in tempi rapidi delle deleghe legislative necessarie per la trasposizione degli atti dell'Unione europea⁵⁶. Una ulteriore misura di accelerazione è stata inoltre prevista dalla legge 115/2015 (legge europea 2014), che ha anticipato il termine finale per l'esercizio delle deleghe legislative: gli schemi di decreto per il recepimento delle direttive dovranno ora essere adottati dal Governo entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato nelle direttive europee, e non più entro due mesi, ciò che impone di predisporre i decreti legislativi di recepimento in tempi utili per non incorrere in procedure di infrazione⁵⁷.

Ancorché in diminuzione, il numero di procedure di infrazione pendenti a carico dell'Italia resta ancora elevato, ove confrontato con quello dei Paesi più “virtuosi”: Danimarca, Estonia e Malta registrano infatti un numero totale di infrazioni pendenti che non supera i 33 casi.

6.1 I pagamenti conseguenti alle seconde condanne

Nel 2017, la Corte di Giustizia ha emesso 17 sentenze di condanna per inadempimento ai sensi dell'art. 258 TFUE. Il maggior numero di sentenze è stato emesso nei confronti di Germania (4), Grecia (4), Portogallo (2) e Spagna (2)⁵⁸.

L'accertamento della violazione contestata reca l'ingiunzione ad assumere tutti i provvedimenti necessari all'eliminazione del comportamento illecito.

Tuttavia, non sempre gli Stati membri adottano le misure necessarie per ottemperare a una sentenza della Corte in modo tempestivo. Secondo i dati della Commissione⁵⁹, alla fine dell'anno 2017 risultavano ancora aperte 93 procedure d'infrazione successive a sentenze della Corte alle quali gli Stati membri interessati non

⁵⁶ Il nuovo calcolo dei termini di delega per l'attuazione delle direttive europee è stato applicato per la prima volta con la legge europea 2015.

⁵⁷ Il disegno di Legge europea 2018 ha completato l'iter al Senato il 5 dicembre 2018 ed è attualmente all'esame della Camera dei Deputati.

Il 26 settembre 2018 il Governo ha presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge recante delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea legge di delegazione europea 2018 (C. 1201). Il disegno di legge di delegazione europea 2018 consta di 22 articoli, che recano disposizioni di delega riguardanti il recepimento di 22 direttive europee inserite nell'allegato A, nonché l'adeguamento della normativa nazionale a nove regolamenti europei. Il testo contiene inoltre principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega relativa a 12 direttive.

⁵⁸ Cfr. il documento SWD(2018) 377 *final*, cit., pp. 13-14.

⁵⁹ *Ibidem*.

si sarebbero ancora conformati. Tali procedure interessano principalmente la Grecia (16), il Portogallo (10), la Spagna (9) e la Germania (7). Mentre le prime sentenze di condanna non prevedono l'irrogazione di sanzioni a carico dello Stato soccombente, nel caso si pervenga a seconde condanne ai sensi dell'art. 260, par. 2 TFUE, le sentenze emesse recano anche la comminatoria di sanzioni pecuniarie (condanna al pagamento di una somma forfettaria a titolo di indennità di mora, oltre a una penale periodica, che costituisce invece la sanzione dell'inadempimento⁶⁰), con oneri finanziari a carico del bilancio che si aggiungono a quelli eventualmente necessari per l'attuazione degli obblighi inevasi. Vi è tuttavia la possibilità che alla sanzione a titolo di penalità periodica possa applicarsi una riduzione degressiva in funzione dell'avanzamento della esecuzione.

Lo Stato membro inadempiente è tenuto a corrispondere la somma forfettaria immediatamente, e a versare la penalità periodica fino a quando non si sarà pienamente conformato alla prima e alla seconda sentenza della Corte.

Come risulta dalla Relazione semestrale sul secondo semestre 2017, resa al Parlamento e alla Corte dei conti dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari europei, ai sensi dell'art. 14, comma 2 della legge n. 234 del 2012, l'Italia ha subito quattro "seconde condanne" ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE (cioè per non essersi conformata agli obblighi derivanti da una prima sentenza sfavorevole) fino a tutto il 2017, e una ulteriore nel 2018. Esse riguardano principalmente il settore ambientale (3 casi su 5) e gli aiuti di Stato (i restanti 2 casi).

In particolare, le procedure in materia ambientale si riferiscono al mancato completamento della capacità di trattamento/smaltimento/recupero dei rifiuti in Campania (discariche, termovalorizzatori e impianti di recupero dei rifiuti organici); al trattamento delle acque reflue urbane non conforme alla Direttiva 91/271/CE (in tutto 109 casi distribuiti sull'intero territorio nazionale); alle discariche abusive per rifiuti pericolosi e non pericolosi (oltre 200 siti in infrazione sul territorio nazionale, oggi ridotti ad una settantina per effetto degli interventi di messa a norma). Le due restanti procedure riguardano rispettivamente il mancato recupero degli aiuti illegittimi concessi alle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia, nonché il mancato recupero degli aiuti illegittimi concessi per interventi a favore dell'occupazione.

⁶⁰ Tale penale periodica si applica per ogni giorno di ritardo nell'ottemperanza alla seconda sentenza. L'importo giornaliero dovuto per il ritardo è il risultato della moltiplicazione di una somma base di euro 640 per un coefficiente di gravità dell'infrazione (da 1 a 20) e un coefficiente di durata (da 1 a 3) e dell'ulteriore moltiplicazione del relativo prodotto per un coefficiente "n", destinato a esprimere una finalità dissuasiva, e individuato come media geometrica tra la capacità finanziaria dello Stato inadempiente e il peso dei suoi voti nel Consiglio UE.

La seguente tabella espone i pagamenti per sanzioni forfetarie e periodiche a carico del bilancio italiano, finora anticipati dal Fondo di rotazione di cui all'art. 5 legge 183/1987 e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dal Fondo di cui all'art. 41 bis, comma 1, della legge 234/2012⁶¹. Ai sensi dell'art. 43, comma 9-bis della legge 234/2012, "A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse".

Tabella 13 - Pagamenti a carico del bilancio italiano per seconde condanne

Sentenza	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totale per sentenza
Aiuti Venezia Chioggia sentenza 17/9/2015 causa C-367/14				30.000.000,00 forfetaria		12.000.000,00 I semestre	12.000.000,00 IV semestre	90.000.000,00
						12.000.000,00 II semestre	12.000.000,00 V semestre	
						12.000.000,00 III semestre		
				30.000.000,00		36.000.000,00	24.000.000,00	
Discariche abusive sentenza 2/12/2014 causa C-196/13				40.085.589,04 forfetaria	33.400.000,00 II semestre	21.400.000,00 IV semestre	14.200.000,00 VI semestre	204.285.589,04
				39.800.000,00 I semestre	27.800.000,00 III semestre	16.000.000,00 V semestre	11.600.000,00 VII semestre	
				79.885.589,04	61.200.000,00	37.400.000,00	25.800.000,00	
Acque reflue sentenza 31/05/2018 causa C-251/17							25.000.000,00 forfetaria	25.000.000,00
							25.000.000,00	
Ecoballe Campania sentenza 16/7/2015 causa C-653/13				20.000.000,00 forfetaria	22.200.000,00 I semestre	22.080.000,00 III semestre	22.080.000,00 V semestre	151.640.000,00
					21.840.000,00 II semestre	21.720.000,00 IV semestre	21.720.000,00 VI semestre	
				20.000.000,00	44.040.000,00	43.800.000,00	43.800.000,00	
Caso Contratto Formazione e Lavoro sentenza 17/11/2011 causa C-496/09*	30.000.000,00 forfetaria	16.533.000,00 I semestre	-6.252.000,00 II semestre		-5.382.000,00 III semestre		10.227.000,00 II semestre	76.662.000,00
							5.535.000,00 III semestre	
							2.151.000,00 IV semestre	
						-2.106.000,00 IV semestre	2.928.000,00 V semestre	
							3.036.000,00 VI semestre	
							2.106.000,00 VII semestre	
							1.575.000,00 VIII semestre	
							927.000,00 IX semestre	
							789.000,00 X semestre	
							855.000,00 XI semestre	
	30.000.000,00	16.533.000,00					30.129.000,00	
30.000.000,00	16.533.000,00					30.129.000,00	547.587.589,04	

* Si segnala che l'ingiunzione di pagamento della penalità per il II semestre è stata annullata dal Tribunale UE con sentenza del 9 giugno 2016, nella causa T-122/14. Alla luce di tale sentenza anche gli importi versati dalle autorità italiane con riferimento alle penalità per il II, III, e IV semestre sono stati revisionati da parte della Commissione Europea con decisione 8721 del 20 dicembre 2017, con la quale ha irrogato anche le penalità per il V e VI semestre.

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS – Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (al 13.12.2018)

⁶¹ Per quanto riguarda invece gli aiuti all'occupazione, l'art. 89 del d.l. n.1/2012 stabiliva che fosse l'INPS a provvedere al pagamento delle sanzioni forfetarie e semestrali. Dal 2018 anche tali sanzioni vengono pagate dal Fondo di cui all'art. 41 bis, comma 1 della legge 234/2012.

Come si vede, le seconde condanne hanno già dato luogo a cospicui esborsi a carico del bilancio italiano. È appena il caso di sottolineare, inoltre, che le sanzioni periodiche “corrono” fintantoché non sarà data piena esecuzione, e possono pertanto comportare esborsi di ammontare indefinito. L'evenienza che al primo pronunciamento sfavorevole della Corte di Giustizia ne segua uno ulteriore in tempi brevi è probabile. È evidente infatti come, in caso di mancata ottemperanza, i margini di difesa per lo Stato membro inadempiente siano assai ristretti. Inoltre, il TFUE ha ormai impresso un'accelerazione al corso della procedura successivo alla prima sentenza della Corte eliminando il passaggio rappresentato dal “parere motivato” prima previsto dall'art. 228 del Trattato CE.

In considerazione dell'avanzato stato della procedura contenziosa si ritiene prossimo il rischio di seconda condanna per mancata ottemperanza per il caso n. 2015/2067 “mancato recupero integrale dell'aiuto di Stato concesso in favore del settore della navigazione in Sardegna”⁶².

Sono invece ferme allo stadio della “messa in mora” ex art. 260, par. 2, TFUE le seguenti procedure:

- 2014/2140 “mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi della Regione Sardegna”⁶³;
- 2012/2201 “mancato recupero degli aiuti alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali”⁶⁴;

⁶² La Commissione europea ha lamentato il mancato recupero integrale degli aiuti, dichiarati illegittimi, elargiti dallo Stato italiano in favore del settore della navigazione in Sardegna. Sul punto, si registra una divergenza di opinioni tra le Autorità UE e l'Italia: secondo le prime, il nostro Paese sarebbe responsabile per il mancato recupero degli aiuti erogati a due ditte successivamente fallite, sino a quando esso non dimostri di aver tempestivamente e correttamente insinuato, ai passivi fallimentari relativi a tali imprese, i crediti al rimborso degli aiuti in questione (cfr. la relazione semestrale del MEF, citata nel testo, pag. 28).

⁶³ Con tale procedura si deduce l'obbligo, per l'Italia, di recuperare alle casse pubbliche i finanziamenti concessi in forza della legge n. 9/1998 della Regione Sardegna. Tuttavia, l'avvenuto recupero di oltre il 50% del totale degli aiuti e la mancata coltivazione della procedura di ricorso da parte della Commissione (dal 2015), inducono a pensare che quest'ultima non sia determinata, almeno per il momento, a chiedere alla Corte di Giustizia l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia (cfr. la relazione semestrale del MEF, citata nel testo, pag. 28).

⁶⁴ L'amministrazione confida (cfr. la relazione semestrale del MEF per il secondo semestre 2017, cit., p. 29) che i progressi compiuti dalle Autorità italiane nelle attività di recupero degli aiuti in oggetto possano distogliere la Commissione dal chiedere, con un secondo ricorso alla Corte di Giustizia ex art. 260, l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia. Il rischio di sanzioni pecuniarie per seconda condanna appare in questo caso del tutto sproporzionato all'entità delle somme oggetto della controversia (813.192,77 euro a carico di 5 beneficiari, che peraltro, ove recuperati, porterebbero un vantaggio alle casse dell'erario).

- n. 2006/2456 “Mancato recupero dell’aiuto di Stato relativo alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi in favore di imprese e servizi pubblici a prevalente capitale pubblico”⁶⁵.

Sono altresì suscettibili di determinare conseguenze finanziarie, il cui importo non è ancora quantificabile, 26 procedure di infrazione delle 62 che risultano pendenti al 31 dicembre 2017.

L’elevato numero di procedure d’infrazione ancora pendenti contro l’Italia a fine 2017 e l’irrogazione, già attuale o imminente, di sanzioni per mancata ottemperanza ad una prima sentenza di condanna indicano che la tempestiva e corretta applicazione del diritto dell’UE continua a presentare per il nostro Paese aspetti di criticità, che possono comportare conseguenze anche molto gravose a carico della finanza pubblica.

7 Conclusioni

L’analisi dei flussi finanziari intercorsi tra Italia e Unione europea nell’esercizio 2017 ha visto una riduzione in termini assoluti dell’apporto italiano al finanziamento del bilancio dell’Unione: 13,9 miliardi versati su un totale di 115,4 miliardi di entrate da risorse proprie, il che rappresenta una flessione di 1,8 miliardi (corrispondente all’11,4%) rispetto al 2016. Rimane tuttavia stabile (intorno al 12%) la quota a carico dell’Italia sul totale di risorse messe a disposizione dagli Stati membri, che era pari a 132,2 miliardi nel 2016.

A determinare tale risultato hanno contribuito in misura diversa le tre fonti che costituiscono le risorse proprie: la risorsa basata sull’RNL è diminuita del 18%, laddove le risorse proprie tradizionali (dazi doganali e contributi sulla produzione dello zucchero) e la risorsa basata sull’IVA sono cresciute rispettivamente del 2,9% e del 20% in confronto all’esercizio precedente. L’incidenza delle risorse proprie tradizionali - le sole riferibili ad una fiscalità realmente europea - è tuttavia limitata (appena il 13,2% del totale delle entrate del bilancio europeo), mentre la quota rappresentata dall’insieme della risorsa basata sull’RNL e della risorsa basata sull’IVA raggiunge quasi l’80% del totale dei versamenti a carico dell’Italia, asseverando, anche per il nostro Paese, la circostanza che il bilancio generale europeo è finanziato in massima parte da trasferimenti assimilabili per natura a contribuzioni nazionali.

Secondo i dati prodotti dalla Commissione europea, il tasso di irregolarità rilevato per l’Italia nella raccolta delle risorse proprie tradizionali è inferiore alla media, ma inferiore alla media è anche il tasso di recupero dei volumi finanziari accertati nel contesto delle

⁶⁵ Al 30 giugno 2015 risultava recuperato il 99,2% delle erogazioni dichiarate illegittime nella prima sentenza. Tale circostanza induce a ritenere improbabile un secondo ricorso alla Corte di giustizia.

entrate. Nonostante le misure adottate per contrastare l'evasione, e l'incremento di gettito constatato in esito a tali misure, il gap dell'IVA per l'Italia è ancora elevato, in rapporto a quello degli altri Paesi (il 25,9% a fronte di una media europea del 12,3%).

Anche sul versante delle somme di cui ha beneficiato l'Italia a titolo di accreditamenti per le politiche europee, si è registrato un decremento rispetto al precedente esercizio (da 11,3 a 9,5 miliardi, pari a -16,0%), pesantemente condizionato dal modesto assorbimento di risorse dai Fondi europei per i programmi del Periodo di programmazione in corso (cfr. in proposito il Capitolo 2 di questa Relazione). L'importo totale degli accreditamenti sconta peraltro l'incremento della voce "Strumenti speciali" rappresentato dalle somme a titolo del Fondo di solidarietà per i terremotati, che ha garantito 1,16 miliardi aggiuntivi nel 2017 (la voce degli "Strumenti speciali", per il 2016, era pari a soli 30 milioni), senza dei quali le assegnazioni destinate alla realizzazione delle politiche sarebbero state ancor più limitate.

Il risultato differenziale è di sostanziale invarianza della posizione di contribuente netto (propria degli Stati membri che ottengono accrediti di entità inferiore rispetto ai versamenti che effettuano in favore del bilancio dell'Unione), nella quale il nostro Paese si trova ormai da molti anni. Il contributo netto dell'Italia in valore assoluto è risultato pari a -4,4 miliardi nel 2017 (valore analogo a quello del 2016).

Sul piano comparativo, nel 2017 l'Italia si è collocata al quarto posto tra i maggiori contribuenti netti, dopo Germania, Regno Unito e Francia, mentre era al quinto posto nel 2016.

Nel periodo 2011-2017, il saldo cumulato mostra un risultato negativo per 36 miliardi, ciò che colloca il nostro Paese al quarto posto (dopo Germania, Regno Unito e Francia) per valore assoluto del contributo netto dell'intero settennio. L'Italia risulta, invece, al nono posto (cioè si sacrifica relativamente di meno), ove il contributo netto cumulato del settennio venga considerato in percentuale dell'RNL (assunto come indice di prosperità relativa).

In ogni caso, la sola considerazione dei saldi finanziari, costantemente negativi per il nostro Paese, non esaurisce l'analisi economica dei costi e dei benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Il mero calcolo aritmetico non considera, infatti, che alcuni beni, come la protezione ambientale, la lotta al cambiamento climatico, il rafforzamento del mercato unico, possono essere finanziati in modo ottimale soltanto a livello europeo. Un collegamento più visibile tra il reperimento delle risorse ed il finanziamento dei "beni pubblici europei" sarà auspicabilmente una delle caratteristiche dell'attesa riforma del sistema delle risorse

proprie. Essa si propone, tra l'altro, di individuare nuove fonti di entrata rispetto agli attuali trasferimenti di risorse, oggi sbilanciati sul versante delle contribuzioni nazionali, e dunque percepiti come fattori di costo a carico dei bilanci degli Stati membri, piuttosto che come mezzi per finanziare politiche comuni e riequilibrare i divari di crescita tra regioni. Ad una migliore visibilità della finalizzazione "europea" delle risorse potrà contribuire anche l'abolizione delle correzioni, che rendono attualmente più opachi i meccanismi di finanziamento e attenuano la già limitata finalità redistributiva.

Allo stesso tempo, secondo le proposte della Commissione europea del maggio 2018, alla riforma dei meccanismi di finanziamento nella direzione di risorse più autenticamente "proprie" dovrebbe accompagnarsi una riforma più generale del bilancio europeo, che concentri le assegnazioni sulle politiche di spesa maggiormente in grado di realizzare, per dimensioni e per livello di governo, un valore aggiunto europeo, così da rendere chiaramente identificabile l'azione europea e da legittimare la raccolta di risorse per finanziarla.

Sul piano delle conseguenze finanziarie a carico del bilancio nazionale, continuano a destare preoccupazione i dati relativi alle procedure di infrazione aperte contro l'Italia per violazione della normativa europea, in particolare per quanto concerne il recepimento non corretto di direttive e il recupero degli aiuti di Stato illegittimi. Le "seconde condanne" per mancata ottemperanza alle statuizioni di una prima sentenza della Corte di Giustizia trascinano con sé un seguito di ingenti penali, destinate a protrarsi nel tempo finché non sarà posto rimedio alla violazione accertata con la prima sentenza.

Per quanto riguarda invece gli adempimenti relativi alla trasposizione delle direttive nell'ordinamento nazionale, migliora il dato delle procedure di infrazione pendenti per ritardo di recepimento, che sono ormai in numero inferiore a quelle degli altri Paesi europei.

**LA POLITICA DI COESIONE
SOCIO ECONOMICA**

LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

1 Programmazione 2014-2020

Premessa

1.1 La disciplina regolamentare e le innovazioni della Programmazione 2014-2020: Accordo di partenariato, condizionalità e riserva di efficacia - 1.2 La Politica europea per gli investimenti: il Piano Juncker - 1.3 Le prospettive per la Programmazione 2021-2027 nel nuovo Quadro finanziario pluriennale - 1.4 Gli stanziamenti destinati all'Italia - 1.4.1 Le politiche attive per il lavoro. Il PON IOG - 1.5 -Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione. La Programmazione complementare 1.6 Attuazione finanziaria – 1.6.1 Il dato tendenziale di attuazione finanziaria – 1.6.2 Brevi cenni sulle chiusure della Programmazione 2007-2013 - 1.7 Il sistema di controllo – 1.7.1 I sistemi di Gestione e Controllo (SI.GE.CO) – 1.7.2 – I rapporti annuali di controllo (RAC)

Considerazioni conclusive

2 Obiettivo Cooperazione territoriale europea

Premessa

2.1 Attività istruttoria - 2.2 Attuazione finanziaria 2.3 I Programmi operativi - 2.3.1 Cooperazione transfrontaliera (INTERREG V-A) - 2.3.2 Cooperazione transnazionale (INTERREG V-B) - 2.3.3 Cooperazione interregionale (INTERREG V-C)

Considerazioni conclusive

1 La Programmazione 2014-2020

Premessa

La Politica di coesione socio-economica ha come obiettivi primari la crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, attraverso l'assegnazione di risorse finanziarie distribuite su una Programmazione settennale (art. 174 TFUE).

In base al principio dell'addizionalità, tali risorse, derivanti dal bilancio dell'Unione europea, sono aggiuntive e non sostitutive rispetto alle normali fonti di finanziamento delle diverse politiche in capo a ogni Stato membro⁶⁶. In ragione di ciò l'Italia ha istituito specifici Fondi nazionali destinati alle Politiche di coesione, cioè il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e le risorse nazionali del Fondo di Rotazione per i Programmi complementari di Azione e Coesione (PAC), come indicato dalla delibera CIPE 10/2015.

⁶⁶ Secondo tale principio, introdotto dall'Atto Unico Europeo del 1986 e confermato nel Trattato sull'UE del 1992, alle dotazioni finanziarie dei Fondi non devono corrispondere riduzioni degli investimenti strutturali nazionali nelle Regioni interessate dall'intervento comunitario, ma devono costituire un'aggiunta alla spesa pubblica già prevista.

1.1 La disciplina regolamentare e le innovazioni della Programmazione 2014-2020: Accordo di partenariato, condizionalità e riserva di efficacia

La disciplina generale del periodo di Programmazione 2014-2020 è contenuta nel regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante le disposizioni comuni ai Fondi strutturali e di Investimento (di seguito fondi SIE): Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). Singoli regolamenti, poi, contengono disposizioni specifiche per ciascun Fondo⁶⁷.

Altre fonti che hanno assunto nel tempo crescente importanza sono gli “atti delegati”, cioè atti non legislativi ma giuridicamente vincolanti “*di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo*”⁶⁸. Tali atti sono adottati dalla Commissione su delega del Parlamento europeo o del Consiglio su aspetti specifici relativi alla gestione dei Fondi. Altrettanto rilevanti sono gli atti “di esecuzione”⁶⁹, che la Commissione adotta nel caso in cui siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione rispetto ad alcune tematiche specifiche (es. fiscalità, agricoltura, mercato interno)⁷⁰.

La Programmazione 2014-2020 è integrata con gli obiettivi strategici di Europa 2020⁷¹ per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, attraverso la condivisione di Obiettivi Tematici (OT), al raggiungimento dei quali concorrono le risorse messe a disposizione dai Fondi, fermo restando il rispetto degli adempimenti previsti nell’ambito del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche.

⁶⁷ Lo stesso regolamento (UE) n. 1303/2013 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”; regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo; regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione; regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

⁶⁸ art. 90 TFUE.

⁶⁹ art. 291 TFUE.

⁷⁰ Per gli Atti delegati si ricorda il regolamento delegato (UE) 480/2014, per la gestione degli strumenti finanziari, il Codice di Condotta per il partenariato (regolamento delegato (UE) 240/2014 approvato il 07/01/2013) che ha lo scopo di accompagnare e sostenere gli Stati membri nell’organizzazione del partenariato. Per gli Atti di esecuzione, il regolamento (UE) 1303/2013 prevede espressamente queste ipotesi agli artt. 22 (sulla riserva di efficacia dell’attuazione), 74 (scambio elettronico dei dati) e 101 (Grandi Progetti).

⁷¹ La Strategia Europa 2020 è il Programma dell’Unione che ha come obiettivi la crescita e l’occupazione nel territorio dell’UE connotandola con tre caratteristiche: crescita intelligente, basata cioè sulla conoscenza e l’innovazione; crescita sostenibile, vale a dire incentrata sull’uso efficiente delle risorse e quindi sulla necessità di coniugare la competitività e la sostenibilità ambientale; infine, crescita inclusiva, volta cioè a promuovere la coesione sociale e territoriale, favorendo l’occupazione e la riduzione delle disparità. Per ulteriori approfondimenti si veda la Relazione annuale 2017 “I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei fondi comunitari”, pag. 95.

La Politica di coesione per il Periodo 2014-2020 mira all'attuazione di due soli obiettivi, rispetto ai tre previsti nei due precedenti periodi di programmazione. Essi sono:

- l'Obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", che interviene su tutto il territorio dell'Unione, graduando l'assistenza finanziaria a seconda che si tratti di regioni più sviluppate, in transizione o meno sviluppate;
- l'Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea", che interviene in aree di frontiera interna o esterna all'UE o in ambito transnazionale.

Altri elementi peculiari della Programmazione in corso attengono a diversi profili attuativi: attuazione e pianificazione più coerenti per la semplificazione delle procedure; marcato orientamento ai risultati, rilevabili attraverso l'impiego di indicatori rappresentativi (finanziari, di output e di risultato); applicazione del principio del partenariato come *modus operandi* costante a tutti i livelli di amministrazione⁷²; concentrazione tematica sugli obiettivi Europa 2020; norme comuni sull'ammissibilità delle spese; uso rafforzato degli strumenti finanziari e introduzione delle *condizionalità*.

Per quanto riguarda le risorse, il bilancio dell'Unione ha riservato un impegno considerevole per la durata della Programmazione: complessivamente, per tutti i 28 Paesi UE (Fondi: FC, FESR e FSE), l'importo previsto è pari a 325,14 miliardi di euro (pari al 37,5% del bilancio dell'Unione). Ad essi vanno aggiunti gli stanziamenti per lo Sviluppo rurale (FEASR), pari 99,3 miliardi di euro e quelli per la Pesca (FEAMP), pari a 5,7 miliardi. L'Italia ha ottenuto un finanziamento complessivo, per la parte comunitaria, pari a 43,7 miliardi di euro⁷³.

L'Accordo di Partenariato (di seguito AP) tra Italia e Commissione è stato adottato il 29 ottobre 2014. È il documento che definisce strategie, metodi e priorità di spesa ed è predisposto dallo Stato membro in collaborazione con le istituzioni centrali, locali e i partner economici e sociali.

Ravvisata la necessità di prevedere una gestione più tempestiva ed efficace, questo strumento ha introdotto importanti innovazioni nel sistema dei Fondi SIE:

- programmazione più trasparente e verificabile nel corso dell'attuazione, basata su risultati attesi (questi ultimi in totale sono 73, da raggiungere attraverso 336 azioni possibili specifiche, distribuite in ogni settore e Fondo);
- previsione di strumenti di programmazione settoriale a livello nazionale utili al soddisfacimento delle condizionalità *ex ante*;

⁷² Il principio del partenariato è espresso all'art.5 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

⁷³ L'analisi dettagliata della dotazione finanziaria per l'Italia sarà affrontata nei paragrafi successivi.

- previsione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) per ogni Amministrazione coinvolta nella gestione dei Fondi;
- possibilità di riprogrammazione delle risorse del cofinanziamento in caso di inadempienze gravi e reiterate, ma sempre destinate al territorio di prima assegnazione;
- previsione dell'ipotesi di sostituzione delle Autorità di gestione in caso di gravi ritardi e inadempienze;
- monitoraggio permanente e creazione di task force specifiche di supporto alle situazioni che presentano maggiori difficoltà di gestione, coordinate e incardinate presso la costituita Agenzia per la coesione territoriale.

Il contenuto innovativo dell'AP risponde, in definitiva, alle criticità emerse nelle esperienze dei cicli precedenti, come la programmazione spesso inadeguata, aggravata dalla presenza di carenze diffuse di capacità amministrativa e tecnica presso le Amministrazioni responsabili della gestione delle risorse.

Le condizionalità, introdotte dal regolamento n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e necessarie al sistema di finanziamento attraverso i Fondi strutturali, possono suddividersi in tre tipologie principali:

- a) condizionalità ex ante, che si configurano come “fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto”⁷⁴. La loro definizione è demandata ai regolamenti specifici per ciascun Fondo e riportata nell'Accordo di Partenariato per ciascuno Stato membro. Le condizionalità ex ante da soddisfare al fine di un efficace impiego dei Fondi, sono sia di carattere generale, intese cioè come dati di contesto che concorrono al processo di attuazione dei Programmi, sia “tematiche”, afferenti, cioè, a un ambito specifico di investimento. I temi che rientrano nella prima categoria sono, tra gli altri: la presenza di una normativa antidiscriminazione risultanti da un'effettiva ed efficace attuazione e implementazione delle direttive comunitarie in materia; l'esistenza di normative e meccanismi che garantiscano la parità di genere, nonché i diritti delle persone disabili; l'esistenza di procedure che garantiscano la piena ed effettiva applicazione e implementazione della normativa europea in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato; la presenza di una legislazione ambientale adeguata; la presenza di un sistema di indicatori utili alla valutazione dell'impatto degli investimenti;

⁷⁴ Art.19 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

- b) condizionalità macroeconomica, legata al rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell'ambito della *governance* economica europea. Nello specifico, la Commissione, laddove lo ritenga necessario, può chiedere ad uno Stato membro di rivedere l'Accordo di Partenariato e i relativi Programmi operativi, per dare attuazione alle raccomandazioni indirizzate allo Stato stesso nell'ambito di una procedura per disavanzo eccessivo o per squilibri macroeconomici. Se il Paese membro non soddisfa la richiesta della Commissione, quest'ultima può adottare una decisione di sospensione dei pagamenti relativi ai Programmi operativi interessati in tutto o in parte, da sottoporre al Consiglio dell'UE;
- c) condizionalità *ex post* (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolata al raggiungimento di obiettivi predeterminati. Il loro mancato conseguimento può determinare la sospensione dei finanziamenti. Una grave insufficienza nella realizzazione degli obiettivi di un Programma può dare luogo, come *extrema ratio*, alla soppressione dello stesso. Viceversa, a seconda delle performance dimostrate nel raggiungimento dei target prestabiliti, la condizionalità prevede l'attribuzione di una riserva di premialità⁷⁵.

Il sistema delle condizionalità *ex post*, in particolare, è strettamente connesso alla riserva di efficacia dell'attuazione, o riserva di *performance*, ovvero una quota pari al 6% dell'ammontare della dotazione dei Fondi SIE⁷⁶, accantonata per essere riallocata su Programmi e Assi prioritari che abbiano pienamente raggiunto i loro obiettivi (o *target*) intermedi.

A tal fine, ogni Programma operativo contiene il "quadro dell'efficacia dell'attuazione", con i relativi *target* intermedi e finali (Allegato II regolamento (UE) 1303/2013). La Commissione, in un momento intermedio della Programmazione, in cooperazione con ogni Stato membro, esaminerà le informazioni contenute nella Relazione Annuale di attuazione che sarà presentata nel 2019 e verificherà il conseguimento dei *target* intermedi previsti nei Programmi (verifica di efficacia dell'attuazione) sulla base dei risultati raggiunti al 31 dicembre 2018. La Commissione può approvare una decisione per ogni Fondo, Stato membro e Programma operativo che assegna la riserva di efficacia dell'attuazione, oppure, al contrario, in caso di gravi carenze e – quindi – mancato raggiungimento dei *target* intermedi, può arrivare alla sospensione dei pagamenti intermedi per quel Programma. Nei casi più critici la Commissione, dopo l'esame del Rapporto Finale di Esecuzione (RFE) del Programma e la constatazione di

⁷⁵ Cfr. Relazione Annuale 2017 "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari", pag. 97. Sulla riserva di premialità o di efficacia si dirà più avanti.

⁷⁶ Artt. 20, 21 e 22 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

una grave inadempienza rispetto al conseguimento degli obiettivi stabiliti, può applicare rettifiche finanziarie relative alle priorità interessate.

Per quanto attiene ai *target* annuali di spesa certificata, la Programmazione 2014-2020 ha visto portare la prima scadenza dal secondo al terzo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio del Programma operativo: si passa quindi dalla regola “*n+2*” valida per la Programmazione 2007-2013, a quella “*n+3*”. È opportuno a tale proposito ricordare che il 2018 costituisce un momento di verifica particolarmente importante per l'intera Programmazione, dal momento che il raggiungimento del *target* di spesa stabilito dovrà evitare il disimpegno automatico in caso di mancanza di un prefinanziamento o di una richiesta di pagamento alla Commissione entro il terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno sull'annualità di bilancio comunitario⁷⁷.

Importanti innovazioni riguardano anche l'adozione dei Sistemi di Gestione e Controllo dei Programmi operativi (Si.Ge.Co), subordinati ora a un processo rafforzato di valutazione di conformità sulle designazioni delle Autorità dei Programmi, nonché l'introduzione delle procedure di liquidazione dei conti, necessarie per ottenere i rimborsi⁷⁸.

Appare necessario, infine, un riferimento ai Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), che rappresentano un'importante novità dell'attuale Programmazione. Infatti, sebbene non siano espressamente previsti dai regolamenti come condizionalità vere e proprie, sono un tentativo di rispondere alle evidenti difficoltà incontrate dalle Amministrazioni coinvolte nella gestione dei Fondi nel fare fronte a tutto il complesso meccanismo amministrativo che li governa. La Commissione ha, infatti, chiesto alle Amministrazioni centrali e regionali di dotarsi di questo strumento, che esponga quali siano le strategie e le misure concrete che l'Amministrazione intenda adottare per far fronte agli adempimenti amministrativi che la gestione dei fondi richiede. In particolare, i PRA contengono: un'analisi del contesto organizzativo e delle principali problematiche relative all'organizzazione e alle competenze del personale; i tempi di espletamento delle principali procedure; sulla base di questa analisi, l'indicazione delle priorità di rafforzamento amministrativo; infine, gli obiettivi di miglioramento degli *standard* di qualità e le misure di riorganizzazione del lavoro e della quantità e qualità del personale. La richiesta della Commissione è stata accolta dall'Italia nell'Accordo di Partenariato e il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, d'intesa con la Commissione, ha messo a punto le linee guida sul contenuto necessario del PRA, al quale i vertici delle Amministrazioni coinvolte si sono attenute nella stesura dei propri Piani.

⁷⁷ Artt. 86 e 136 del regolamento (UE)1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁷⁸ Art.72 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

1.2 La Politica europea per gli investimenti: Il Piano Juncker

La grave crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 ha avuto, tra gli altri, un effetto particolarmente negativo nel settore degli investimenti in tutto il territorio dell'Unione, con cali generalizzati delle risorse destinate a tale scopo. Al fine di invertire la tendenza e di predisporre una leva sulla quale basare la ripresa, nel novembre 2014 è stato varato il Piano di investimenti per l'Europa, noto come Piano Juncker, presentato dallo stesso Presidente della Commissione europea come un piano di rilancio dell'economia del continente attraverso gli investimenti, lasciando al contempo invariato il debito pubblico.

Il Piano così concepito è implementato attraverso 3 strumenti principali:

- istituzione del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS)⁷⁹, il cui ruolo è quello di mobilitare gli investimenti privati in settori strategici quali: le infrastrutture, materiali e sociali; la ricerca e le produzioni innovative; la banda larga; le energie rinnovabili; il sostegno alle imprese a media capitalizzazione. Il Fondo consiste in 21 miliardi di euro in totale, con uno stimato effetto moltiplicatore complessivo di 1:15 e circa 315 miliardi in nuovi investimenti complessivi, compresi gli effetti positivi sui livelli occupazionali;
- creazione di una riserva di progetti credibile, tecnicamente ed economicamente sostenibile e coerenti con le *policies* dell'UE e creazione di una *task force* congiunta CE-BEI con lo scopo di individuare i progetti validi e maggiormente interessanti per gli investitori privati a livello dell'UE, anche attraverso un importante programma di assistenza tecnica;
- semplificazione normativa attraverso l'eliminazione di regolamenti settoriali che, stante la loro complessità e numerosità, spesso non agiscono nel senso di facilitare gli investimenti, sia a livello nazionale che a livello UE.

La Commissione e la BEI si attendono che tale intervento sostenga i finanziamenti di BEI/FEIS fino a 61 miliardi⁸⁰. Il Parlamento europeo ha approvato l'estensione del Piano fino al 2020, il che dovrebbe permettere di passare da 315 (*target* raggiunto nel luglio

⁷⁹ È stato istituito dal regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2015 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al Polo europeo di consulenza sugli investimenti e al Portale dei progetti di investimento europei che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013, il regolamento è entrato in vigore nel luglio 2015.

⁸⁰ Cfr. Relazione della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio 2017 (<https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2017/annualreports-2017-IT.pdf>), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'UE C 357 del 4 ottobre 2018. Gli auditor in particolare hanno certificato la buona performance del Fondo, l'aumento della sua dotazione finanziaria e della garanzia prestata dal bilancio UE.

2018) a 500 miliardi di euro in nuovi investimenti complessivi. Le nuove disposizioni sul “FEIS 2.0” sono entrate in vigore il 1° gennaio 2018⁸¹.

Va ricordato, infine, che il Piano Juncker e i Fondi SIE sono due strumenti che possono essere integrati per la realizzazione di progetti anche attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari e con la possibilità, da parte degli Stati membri, di contribuire all'accrescimento del Fondo, di cofinanziare progetti strategici, sia direttamente, sia attraverso l'intervento delle banche. Tale sinergia è stata, peraltro, spesso caldeggiata dalla Commissione soprattutto con riguardo alle infrastrutture (tipicamente attraverso forme di partenariato pubblico – privato), macrosettore di investimento tanto consistente quanto complesso, che proprio per tali caratteristiche richiede una particolare attenzione alla qualità dei progetti proposti e alla trasparenza delle procedure. In termini di attuazione per l'Italia, a ottobre 2018, sono stati approvati progetti a valere sul FEIS per 8,8 miliardi di euro, 6,5 miliardi per progetti su infrastrutture e innovazione e 2,3 miliardi su finanziamenti alle PMI, per un effetto complessivo atteso degli investimenti pari a 50,1 miliardi di euro⁸².

1.3 Le prospettive per la Programmazione 2021-2027 nel nuovo Quadro finanziario pluriennale

La politica di coesione attuata nel territorio dell'Unione nelle ultime due Programmazioni ha certamente agito allo scopo di facilitare il faticoso processo di superamento della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008. Sebbene i segnali di ripresa si siano manifestati e man mano consolidati nel corso degli ultimi anni, persistono disparità non trascurabili in termini di ricchezza tra le diverse regioni europee. Al fine di proseguire nel processo di convergenza verso un livello di benessere per quote di popolazione dell'Unione quanto più ampie possibile, la Commissione europea ha presentato, nel corso del 2018, le sue proposte per la Programmazione che seguirà quella attualmente in corso e che coprirà il settennio 2021-2027. Tali proposte fanno parte di un più ampio pacchetto di misure presentate nell'ambito del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale proposto dalla Commissione il 2 maggio 2018⁸³ che prevede di assegnare

⁸¹ Per approfondimenti sulle novità introdotte dal nuovo regolamento approvato dal Parlamento il 12 dicembre 2017 si veda http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5169_it.htm.

⁸² Per approfondimenti https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results/investment-plan-italy_it#documents.

⁸³ I negoziati per il Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE sono ancora in corso e si prevede di terminarli entro la primavera del 2019.

complessivamente alla Politica di coesione 373 miliardi di euro, pari al 30% circa del valore complessivo del bilancio pluriennale per il settennio 2021-2027⁸⁴.

Il finanziamento dei Fondi⁸⁵ dovrebbe vedere una rimodulazione delle risorse, con, in particolare, una riduzione della dotazione del Fondo di coesione e un contestuale aumento del Fondo europeo di sviluppo regionale. Il criterio di assegnazione delle risorse, e la conseguente collocazione nelle fasce di regioni “più sviluppate”, “in transizione” e “meno sviluppate”, dovrebbe restare quello del RNL/pro capite. Anche per la futura Programmazione la Commissione propone complessivamente la concentrazione delle risorse nelle regioni con maggiori difficoltà di sviluppo.

Dal punto di vista della dotazione finanziaria, l'ipotesi è quella di assegnare all'Italia 38,6 miliardi di euro complessivi, con una variazione in aumento del 6% rispetto alla dotazione della Programmazione 2014-2020. Tali risorse dovrebbero, nella proposta della Commissione, distribuirsi tra i Fondi già attivati nelle precedenti programmazioni, e si dovranno concentrare su 5 politiche di investimento prioritarie per l'Unione (Europa più intelligente, Europa più verde e a basse emissioni di carbonio, Europa più connessa, Europa più sociale e infine Europa più vicina ai cittadini), a differenza degli 11 obiettivi tematici declinati nella Programmazione in corso. Nelle intenzioni della Commissione inoltre, sarebbe opportuno rafforzare il sistema delle verifiche intermedie, attraverso un meccanismo di assegnazione delle risorse in due distinti momenti fissati al quinto e, una volta superata un'approfondita revisione intermedia, al settimo anno. Allo stesso modo resterebbe l'integrazione tra le politiche di coesione e il semestre europeo, attraverso la previsione della condizionalità macroeconomica.

Sul fronte della disciplina regolamentare, si registra la volontà della Commissione di procedere su un percorso di semplificazione dell'assetto normativo e di drastica riduzione della sua frammentazione, attraverso la previsione di un regolamento sulle disposizioni comuni incorporato in un codice unico europeo, contenente la disciplina di tutti i Fondi. Tali proposte sono state presentate dalla Commissione in forma dettagliata il 29 maggio 2018 e rientrano nel complesso processo di negoziazione che vede tra le sue fasi quella delle trattative legislative con il Consiglio e il Parlamento europeo che

⁸⁴ Tali dati sono relativi all'Unione a 27 Paesi a seguito dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea.

⁸⁵ I Fondi, nella proposta della Commissione, dovrebbero essere i seguenti: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Fondo di coesione (FC); Fondo sociale europeo+ (FSE+); Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF); Fondo sicurezza interna (ISF); Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (BMVI). Tali nuove disposizioni proposte dovrebbero inoltre consentire una maggiore integrazione con altri strumenti presenti nel bilancio UE, come la politica agricola comune, il programma di innovazione Orizzonte Europa, Erasmus+ e LIFE, il programma per l'ambiente e l'azione per il clima.

proseguiranno, secondo il calendario stabilito dalle Istituzioni coinvolte, fino alla primavera del 2019.

1.4 Le risorse destinate all'Italia

L'Accordo di partenariato riporta gli 11 Obiettivi Tematici per l'Italia, ossia i grandi obiettivi strategici condivisi, risultanti da una preliminare e approfondita analisi di contesto finalizzata ad individuare sia le leve su cui è possibile e necessario agire nei territori, che la coerenza degli interventi con la Strategia Europa 2020, nella quale i Fondi SIE della Programmazione 2014-2020 sono integrati. Le priorità strategiche individuate e incluse negli 11 OT sono: innovazione, energia, ambiente, trasporti, occupazione, educazione, lotta alla povertà, capacità amministrativa; tra di esse sono ripartite le dotazioni dei fondi FESR (20,6 miliardi di euro), FSE (10,4 miliardi di euro), FEASR (10,4 miliardi di euro) e FEAMP (537 milioni di euro).

Gli obiettivi in parola sono elencati nella tabella che segue:

Tabella 1 – Obiettivi Tematici per l'Italia

Obiettivi Tematici
Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (OT1)
Migliorare l'accesso, l'utilizzo e la qualità delle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) (OT2)
Migliorare la competitività delle PMI (OT3)
Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (OT4)
Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi (OT5)
Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse (OT6)
Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete (OT7)
Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori (OT8)
Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione (OT9)
Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente (OT10)
Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione (OT11)

Elaborazione Corte dei conti

Di seguito, sono riportate le risorse finanziarie complessive delle Politiche di coesione in Italia per la Programmazione 2014-2020.

Tabella 2 – Risorse finanziarie delle Politiche di coesione per il Periodo di programmazione 2014-2020⁸⁶

(euro)

	Contributo totale	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico	Contributo privati
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*	32.649.509.657,00	20.650.352.961,00	11.999.156.696,00	non previsto
Fondo sociale europeo (FSE)*	18.554.564.288,00	10.468.389.895,00	8.086.174.393,00	non previsto
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*	20.874.649.621,39	10.444.380.767,00	10.430.268.854,39	non disponibile
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)*	978.107.682,00	537.262.559,00	440.845.123,00	non previsto
Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)*	567.511.248,00	567.511.248,00	0,00	non previsto
A) Totale Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE 2014-2020)	73.624.342.496,39	42.667.897.430,00	30.956.445.066,39	non previsto
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea	1.305.951.385,00	1.105.929.688,00	180.917.763,00	19.103.934,00
C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	788.932.100,00	670.592.285,00	118.339.815,00	non previsto
Totale A+B+C	75.719.225.981,39	44.444.419.403,00	31.255.702.644,39	19.103.934,00

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

* Valori al lordo della riserva di efficacia - artt. 20, 21, 22 e 96 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013

Prendendo a riferimento il solo ammontare del contributo europeo, nei prospetti successivi sono specificate le risorse FESR e FSE e la loro allocazione per settore, sia in valore numerario, sia con riferimento alla distribuzione percentuale.

In particolare, il FESR vede allocati complessivamente 20,65 miliardi di euro, distribuiti nei vari settori come indicato nella tabella seguente:

⁸⁶ L'IGRUE ha comunicato la presenza di ulteriori risorse nazionali attribuite ad altre due finalità: i Programmi Complementari – Piani Azione e Coesione 2014-2020 e il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020). I Programmi complementari per un importo di circa 7,425 miliardi di euro sono stati approvati con delibera CIPE 10/2015 allegato I. Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020) per un importo di 38,71 miliardi di euro circa è stato approvato con delibera CIPE 25/2016.

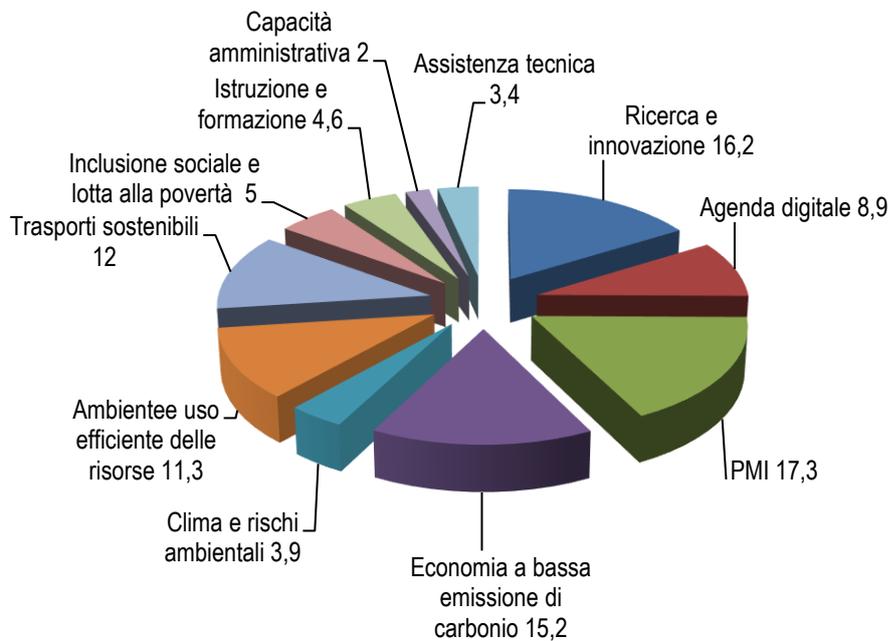
Tabella 3 – Allocazione risorse FESR per settore

(milioni di euro)

Ricerca e innovazione	3.352,70
Agenda digitale	1.845,50
PMI	3.575,30
Economia a bassa emissione di carbonio	3.138,60
Clima e rischi ambientali	811,9
Ambiente e uso efficiente delle risorse	2.341,60
Trasporti sostenibili	2.473,50
Inclusione sociale e lotta alla povertà	1.032,90
Istruzione e formazione	959,6
Capacità amministrativa	410,2
Assistenza tecnica	709,6
TOTALE	20.651,40

Fonte: dati dell'Agenzia per la coesione territoriale

Da ciò deriva la distribuzione percentuale delle risorse nei vari settori evidenziata nel grafico che segue:

Grafico 1 – Distribuzione percentuale risorse FESR per settore

Gli analoghi prospetti per il FSE vedono l'allocazione complessiva di 10.467 milioni, distribuiti tra i vari settori come di seguito rappresentato, in valore numerario:

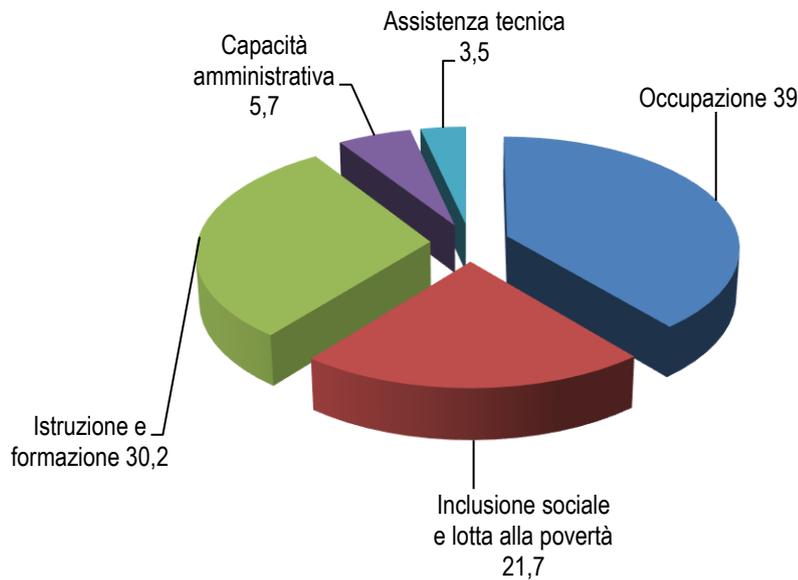
Tabella 4 – Allocazione risorse FSE per settore

	(milioni di euro)
Occupazione	4.086,50
Inclusione sociale e lotta alla povertà	2.268,90
Istruzione e formazione	3.156,40
Capacità amministrativa	593,8
Assistenza tecnica	361,6
TOTALE	10.467,20

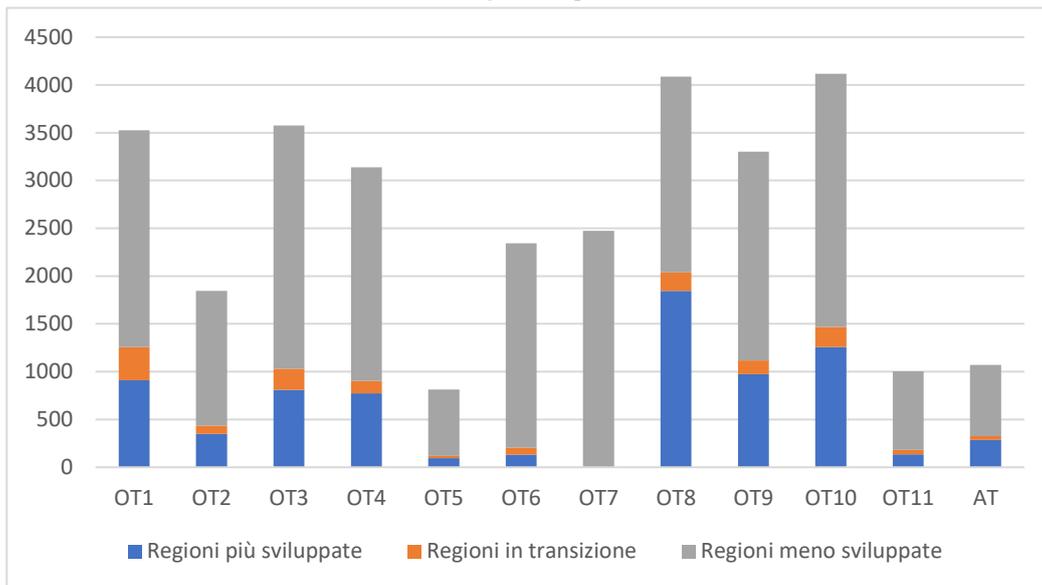
Fonte: dati dell'Agenzia per la coesione territoriale

e in percentuale:

Grafico 2 – Distribuzione percentuale risorse FSE per settore



Dal punto di vista della distribuzione territoriale, inoltre, le risorse del FESR e del FSE vedono una maggiore concentrazione nelle Regioni meno sviluppate (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Basilicata) su tutti gli Obiettivi tematici, come è possibile notare dal grafico che segue.

Grafico 3 – Distribuzione per Regione risorse FESR e FSE

Dati in milioni di euro riferiti alle sole risorse comunitarie

Per l'Italia i Programmi operativi sono in totale 75, cofinanziati a valere sui quattro Fondi SIE: FESR, FSE, FEASR e FEAMP: 39 POR e 12 PON cofinanziati da FESR e FSE; 21 Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e 2 PON cofinanziati dal FEASR; 1 PON cofinanziato dal FEAMP. Vi è, inoltre, 1 PON cofinanziato dal FEAD (Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti)⁸⁷.

I PON e i POR sono stati, tuttavia, approvati in momenti diversi: una prima *tranche* di POR cofinanziati dal FSE è stata approvata dalla Commissione nel dicembre 2014, per le Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Veneto, nonché il Programma operativo delle Provincia Autonoma di Trento. Sempre nel dicembre 2014, inoltre, sono stati approvati tre Programmi operativi nazionali: Scuola, Inclusione sociale e Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0).

La seconda *tranche* è stata approvata dalla Commissione nel febbraio del 2015:

- 11 POR FESR per le Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio e le due Province autonome di Trento e di Bolzano/Autonome Provinz Bozen;

⁸⁷ Il FEAD (*Fund for European Aid to the Most Deprived*) sostiene gli interventi degli Stati membri finalizzati a fornire un sostegno materiale agli indigenti. Alle iniziative di assistenza materiale si affiancano misure di integrazione sociale (orientamento e sostegno per uscire dallo stato di povertà). La dotazione finanziaria complessiva del Fondo per la Programmazione 2014-2020 ammonta a 3,8 miliardi di euro, interamente provenienti dal bilancio UE, a cui dovrà aggiungersi una quota di cofinanziamento da parte degli Stati membri di almeno il 15%.

- Il PON “Cultura e Sviluppo” che coinvolge 5 Regioni del Sud Italia, – Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia – e che, con 490,9 milioni di euro di dotazione finanziaria (368,2 milioni a valere sul FESR e la restante parte derivante da cofinanziamento), si propone di tutelare, preservare e valorizzare i siti archeologici di maggior interesse del Paese, attraverso un uso efficiente degli stessi e di favorire le iniziative imprenditoriali (in particolare da parte delle piccole e medie imprese) nel settore culturale e turistico;
- Il PON “*Governance e capacità istituzionale*” che, con una dotazione finanziaria pari a oltre 827 milioni di euro, si propone di rafforzare la capacità amministrativa e istituzionale della Pubblica amministrazione e di migliorare la *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico.

Nel mese di giugno del 2015 è stato approvato il PON “Imprese e competitività”, mentre tra luglio e agosto del 2015 sono stati approvati dieci Programmi operativi regionali (POR) – di cui sei FESR (Veneto, Friuli – Venezia Giulia, Abruzzo, Basilicata, Sicilia, Sardegna), due FSE (Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen, Campania), due plurifondo FESR-FSE (Molise, Puglia) – e tre Programmi operativi nazionali (“Città metropolitane”, “Ricerca e Innovazione”, “Infrastrutture e reti”). Nell’ottobre del 2015, infine, sono stati approvati un Programma plurifondo FSE-FESR per la Calabria e il PON “Iniziativa PMI”.

Va rilevato come, sebbene l’Italia nella definizione delle sue priorità abbia tenuto debitamente conto degli obiettivi della Strategia Europa 2020, ci sia stata in parallelo la definizione di priorità strategiche nazionali ulteriori, maggiormente rispondenti alle specifiche esigenze dei diversi contesti territoriali. Le opzioni strategiche considerate sono due: una relativa alle aree interne, l’altra alla dimensione urbana.

Le aree interne possono essere definite come parti di territorio del Paese comprendenti centri tipicamente di piccole dimensioni, accessibili con difficoltà rispetto ai centri medio-grandi o comunque alle grandi realtà urbane, con livelli critici di accessibilità ai servizi essenziali (scuole, strutture sanitarie, etc.) e con un alto rischio di spopolamento. La specificità risiede nel fatto che, notoriamente, questo tipo di realtà, che comprende circa i 3/5 del territorio nazionale ma in cui risiede 1/4 della popolazione complessiva, è molto diversificata al suo interno e tuttavia conserva un considerevole potenziale di attrattività degli investimenti, considerando la presenza massiccia e capillare di beni del patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico di sicuro rilievo e interesse. L’obiettivo principale della Strategia è, quindi, quello di far sì che i piccoli comuni i cui territori insistono su queste aree individuino efficaci forme di collaborazione per mettere a punto modalità di gestione associata dei servizi, attraverso opportuni investimenti

(provenienti sia dai Fondi che da stanziamenti ordinari)⁸⁸, in modo da renderli più accessibili ed efficienti e favorire lo sviluppo del territorio evitandone lo spopolamento progressivo⁸⁹.

Parallelamente, gli investimenti per le aree urbane (PON Città metropolitane, c.d. "PON Metro"), hanno tre principali finalità: la modernizzazione dei servizi urbani (modello "*smart-city*", pensato sia per gli abitanti che per gli utilizzatori delle città), l'inclusione sociale delle parti di popolazione più fragile e dei quartieri con maggiore disagio, il potenziamento del ruolo delle città nel contesto produttivo globale⁹⁰.

- Il dato generale che emerge, inoltre, mostra come una parte considerevole delle risorse provenienti dai Fondi SIE sia destinata ad alcuni macrosettori:
- alle imprese, in particolare a sostegno della capacità innovativa e di internazionalizzazione;
- al contrasto alla disoccupazione, in particolare a quella giovanile, che ha raggiunto punte preoccupanti negli ultimi anni, attuata anche attraverso la YEI – *Youth Employment Initiative* – Iniziativa occupazione giovani);
- alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali;
- alla digitalizzazione;
- all'integrazione tra offerta di infrastrutture e servizi.

1.4.1 Le politiche attive per il lavoro. Il PON IOG

Nel sopra riportato quadro delle politiche europee tese al rilancio delle attività economiche e dell'occupazione, è necessario fare riferimento anche alle novità introdotte dalla legislazione nazionale in tema di politiche attive del lavoro e, in particolare, dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Jobs Act). Con detto provvedimento legislativo è stata istituita una Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata dalla nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e formata: dalle corrispondenti strutture regionali, dall'Istituto nazionale della previdenza

⁸⁸ Le delibere CIPE che hanno assegnato risorse per la Strategia nazionale per lo sviluppo delle "Aree interne" sono la n. 80/2017, n. 43/2016 e 9/2015.

⁸⁹ Approfondimenti e documenti sulla Strategia nazionale per le aree interne sono disponibili sul portale dell'Agenzia per la coesione territoriale <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/index.html>.

⁹⁰ Il Programma Operativo Nazionale (PON) "Città Metropolitane 2014-2020" è stato adottato dalla Commissione con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio 2015. Ha una dotazione finanziaria di circa 892 milioni così suddivisa: 588 milioni di risorse comunitarie, di cui 446 a valere sul FESR e 142 sul FSE e 304 milioni provenienti dal cofinanziamento nazionale. La titolarità del Programma è dell'Agenzia per la coesione territoriale.

sociale (INPS), dall'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL), dalle Agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli Enti di formazione, da Italia lavoro, dall'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), nonché dal sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle Università e dagli altri Istituti di scuola secondaria di secondo grado.

L'ANPAL ha come compito specifico il coordinamento della Rete dei servizi per le politiche attive del lavoro, realizzando fattivamente le linee di indirizzo triennali e ricercando gli obiettivi annuali in materia di politiche attive.

Tra le altre funzioni attribuite all'ANPAL, si segnalano l'attuazione delle linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali fissati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di politiche attive e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare in tutto il territorio nazionale. Interventi legislativi successivi hanno poi definito analiticamente i servizi per il lavoro che rientrano nelle competenze dell'Agenzia, attraverso il rinvio ai servizi e alle misure di politica attiva elencate all'articolo 18 dello stesso decreto legislativo n. 150/2015.

Assai rilevanti, ai nostri fini, sono la funzione dell'ANPAL di promozione e coordinamento dei Programmi cofinanziati con Fondi nazionali nell'ambito degli interventi del Fondo sociale europeo e la gestione dei Programmi operativi nazionali nelle materie di competenza e dei progetti cofinanziati dai Fondi comunitari. Il Programma operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (di seguito PON IOG) va ad inquadrarsi in questo contesto.

Il Piano nazionale di implementazione della Garanzia Giovani, trasmesso alla Commissione europea a dicembre 2013, che attua la Raccomandazione del Consiglio UE del 22/4/2013 sull'istituzione di una garanzia giovani, va in questa direzione. Destinatari degli interventi del Piano sono i giovani NEET (*not in employment, not in education, not in training*) di età compresa tra i 15 e i 29 anni. Il documento strategico in parola contiene l'indicazione della necessità di attuare l'Iniziativa Occupazione Giovani attraverso l'adozione di un Programma Operativo Nazionale (PON), per l'Italia a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. La Commissione ha adottato il Programma con Decisione C(2014)4969 dell'11 luglio 2014.

Lo stesso Accordo di partenariato fa rientrare il PON nell' Obiettivo tematico di riferimento 8 "Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori", della Priorità FSE "Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità

emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani"⁹¹. È costituito da un solo Asse prioritario, "Occupazione" e si attua su tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano.

Per quanto riguarda i dati finanziari, il Programma ha impegnato raggiunto, a fine 2017, un importo pari a 1,43 miliardi di euro circa e ha dichiarato una spesa ammissibile 847 milioni di euro circa (37% della dotazione complessiva)⁹².

La buona performance del PON IOG ha portato ad una riprogrammazione delle risorse⁹³, che ha visto un incremento della dotazione finanziaria complessiva pari a 2,78 miliardi di euro circa. La riprogrammazione, inoltre, ha portato alla creazione di un secondo Asse, 1-bis, "Occupazione Giovani", dedicato ad una platea più circoscritta di potenziali utenti, rivolgendosi ai giovani delle Regioni meno sviluppate e in transizione, mediamente con tassi di disoccupazione giovanile più elevati rispetto ad altre parti del territorio nazionale. La nuova e più corposa dotazione del Programma è così suddivisa: asse 1 con 2,28 miliardi di euro circa e l'asse 1-bis con 497 milioni di euro circa.

1.5 Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione. La Programmazione complementare

Si è già detto circa l'"addizionalità" delle risorse comunitarie rispetto a quelle destinate dallo Stato allo sviluppo regionale in via ordinaria⁹⁴.

Con la legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013, art. 1, commi 240 e 241) l'Italia ha, infatti, stanziato, in corrispondenza delle quote di risorse comunitarie previste per la Programmazione 2014-2020, la quota di "cofinanziamento nazionale" per un importo di circa 24,5 miliardi, a carico del Fondo di rotazione istituito con legge n. 183 del 1987.

La quota di cofinanziamento nazionale dei Programmi operativi è stata anch'essa fissata dalla legge di stabilità per il 2014 (art. 1, commi 240 e 241, legge n. 147 del 2013): per i Programmi operativi gestiti dalle Amministrazioni centrali dello Stato (PON), la quota

⁹¹ Un'ampia ed esaustiva disamina del Programma è contenuta nella relazione speciale della scrivente Sezione, approvata con Deliberazione 2/2018, dal titolo "Contributo dei Fondi Strutturali alla Strategia Europa 2020 nell'area dell'occupazione, per la realizzazione dell'Obiettivo 8 (art. 9 Reg. 1303/2013): "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori". http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2018/delibera_2_2018.pdf.

⁹² Relazione annuale di attuazione 2017 del PON IOG, consultabile al seguente link [http://www.anpal.gov.it/europa/Pon%20Iniziativa%20occupazione%20giovani%20\(Garanzia%20giovani\)/Page/Documenti.aspx](http://www.anpal.gov.it/europa/Pon%20Iniziativa%20occupazione%20giovani%20(Garanzia%20giovani)/Page/Documenti.aspx).

⁹³ Decisione di esecuzione della Commissione del 18.12.2017 che modifica la decisione di esecuzione C(2014)4969 che approva determinati elementi del programma operativo "Programma operativo nazionale Iniziativa Occupazione Giovani" per il sostegno a titolo del Fondo sociale europeo e dello stanziamento specifico per l'iniziativa per l'occupazione giovanile nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" in Italia.

⁹⁴ Cfr. *supra* nota n. 66.

di cofinanziamento è posta interamente a carico del Fondo di rotazione nella misura del 100%; per i Programmi a titolarità delle Regioni (POR) la quota di cofinanziamento nazionale è, invece, fissata nella misura massima del 70% degli importi previsti nei Piani finanziari dei singoli Programmi. La restante quota del 30% è a carico dei bilanci delle Regioni e delle Province autonome, nonché degli eventuali altri Organismi pubblici partecipanti ai Programmi (cofinanziamento di fonte regionale). L'entità del cofinanziamento nazionale a favore di ciascun Programma operativo è stabilita in occasione della definizione del Programma stesso nel rispetto di quanto previsto dal richiamato articolo 1, commi 240 e successivi, della legge n.147 del 2013.

All'attuazione delle politiche di coesione concorrono anche gli interventi della cosiddetta "Programmazione complementare". L'esperienza della Programmazione 2007-2013 ha fatto emergere criticità dovute ai forti ritardi nell'utilizzo delle risorse comunitarie, conducendo molto spesso all'impossibilità di poterne beneficiare per effetto del disimpegno automatico a cui la disciplina regolamentare li sottopone⁹⁵. La legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013, art. 1, comma 242) ha previsto che le risorse di cofinanziamento concorrono, nei limiti delle disponibilità autorizzate, al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione di "interventi complementari", rispetto ai Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali dell'UE 2014-2020, inseriti nell'ambito della programmazione strategica definita con l'Accordo di Partenariato.

Tali interventi sono previsti nel medesimo articolo; la "complementarietà" risiede nel fatto che sono Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali dell'Unione europea per il periodo 2014-2020, finanziati con le disponibilità del Fondo di rotazione resi disponibili a seguito dell'adozione di Programmi operativi, con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore rispetto a quanto programmato, ai sensi del regolamento (UE) 1303/2013 (50% per i POR e 45% per i PON). Tali Programmi sono, pertanto, trasferiti al di fuori dei Programmi operativi stessi della Programmazione 2014-2020.

Si tratta, invero, di una modalità che consente l'utilizzo di Fondi della precedente Programmazione, resi disponibili a seguito di riduzioni del tasso di cofinanziamento nazionale di alcuni Programmi, nel quadro delle rimodulazioni introdotte con il Piano di Azione Coesione.

Il CIPE, con la delibera n. 10 del 28 gennaio 2015⁹⁶, ha definito i criteri di cofinanziamento nazionale dei Programmi europei per il Periodo 2014-2020, nonché la programmazione degli "interventi complementari", prevedendo un ammontare di

⁹⁵ Artt. 86-88 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

⁹⁶ Delibera n. 10 del 28 gennaio 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 111 del 15 maggio 2015.

cofinanziamento nazionale complessivo per il ciclo di Programmazione 2014-2020 pari a 24,5 miliardi di euro, a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (ulteriori 4,4 miliardi di euro sono posti a valere sui bilanci delle Regioni). In sintesi, le risorse di cofinanziamento statale destinate ai POR ammontano a circa 10,3 miliardi di euro (a cui si aggiungono i 4,4 miliardi di euro di quota regionale), mentre ai PON sono stati destinati 5,4 miliardi. Oltre 7,4 miliardi di euro sono riservati agli "interventi complementari".

In tale contesto è importante ricordare che l'art. 1, comma 804, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) ha previsto che i progetti inseriti nella Programmazione 2007-2013 non conclusi alla data del 31 dicembre 2015 potranno comunque essere completati attraverso l'utilizzo delle risorse di cofinanziamento nazionale destinate all'attuazione dei Programmi di azione e coesione complementari alla Programmazione 2014-2020. Allo stato attuale, la Programmazione complementare, al netto delle risorse ancora da assegnare, contiene 10 Programmi operativi complementari (7 gestiti da Amministrazioni centrali e 3 da Amministrazioni regionali) e assegnazioni che consentiranno di ultimare interventi afferenti alla Programmazione 2007-2013, sempre ad Amministrazioni sia nazionali che regionali. La dotazione finanziaria complessiva dei Programmi in parola ammonta a 6.375,6 milioni di euro⁹⁷.

In attuazione delle disposizioni di legge, il CIPE ha approvato⁹⁸ l'utilizzo di 845,98 milioni di euro, a valere sulle risorse del cofinanziamento nazionale dei Programmi finanziati dai Fondi strutturali, destinati all'attuazione dei Programmi complementari di azione e coesione, per assicurare il completamento dei progetti inseriti nella Programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 non conclusi al 31 dicembre 2015.

Con riguardo al Fondo sviluppo e coesione⁹⁹, per il Periodo di programmazione 2014-2020, sono state rifinanziate dalla legge di stabilità per il 2014 (art.1, commi 6-10) risorse per complessivi 59,81 miliardi di euro (riservate nella proporzione del 60% alle Amministrazioni centrali e del 40% alle Amministrazioni regionali)¹⁰⁰. Tali risorse sono prevalentemente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo di progetti di larga

⁹⁷ Dati Open Coesione, aggiornati all'aprile 2017 <http://www.opencoesione.gov.it/opendata/#poc1420-title> e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/10/12/piano-di-azione-e-coesione/>.

⁹⁸ Nella seduta del 1° maggio 2016.

⁹⁹ Il Fondo sviluppo e coesione (FSC) è disciplinato dal decreto legislativo n. 88 del 2011 che ha così rinominato il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e nel quale sono iscritte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, nonché a incentivi e investimenti pubblici.

¹⁰⁰ Riferimenti normativi: art. 1, comma 6 - Legge di Stabilità 2014; art. 1, comma 703 - Legge di Stabilità 2015; Legge di Stabilità 2016; Delibera CIPE 26/2018.

portata, anche di natura ambientale, assicurando un riparto dell'80% nelle Regioni del Mezzogiorno e del 20% nelle Regioni del Centro-Nord¹⁰¹.

L'Accordo di Partenariato, pur ispirandosi ad una logica programmatica unitaria, indirizza l'utilizzo delle risorse nazionali del FSC verso progetti infrastrutturali ed interventi ambientali di larga portata, il cui percorso temporale può anche superare il ciclo di Programmazione, concentrando invece i Fondi strutturali (che incorporano regole volte ad accelerarne l'utilizzo) sul rafforzamento e sullo sviluppo del sistema delle imprese, nonché sull'attenzione alle persone: lavoro, capitale umano e inclusione sociale.

Da segnalare, inoltre, che la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, commi 703-706, legge n. 190 del 2014) ha introdotto, per la programmazione delle risorse del Periodo 2014-2020, disposizioni che hanno innovato i principali elementi di *governance* e di procedura, riservando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (c.d. "Autorità politica per la coesione") il compito di indicare Obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali per l'impiego delle risorse del FSC 2014-2020, da realizzare in forma integrata ed in linea con la Programmazione dei Fondi strutturali e di investimento e prevedendo l'incarico di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, ed una nuova Cabina di regia¹⁰², composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali.

La ripartizione della dotazione finanziaria del FSC tra le aree tematiche nazionali dovrà essere effettuata con apposita delibera CIPE; nelle more della delibera di ripartizione, è prevista la definizione e l'approvazione da parte del CIPE, su proposta dall'Autorità politica per la coesione, di un piano stralcio¹⁰³ per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori.

1.6 Attuazione finanziaria

Come si è già visto, gli strumenti finanziari che la Politica regionale e di coesione utilizza per finanziare i suoi interventi sono i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Le risorse comunitarie e nazionali ammontano complessivamente a circa 75 miliardi

¹⁰¹ Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio.
http://www.camera.it/leg17/browse/465?tema=l_accordo_di_partenariato_per_la_programmazione_dei_fondi_sie_2014_2020.

¹⁰² Cabina di regia: istituita con D.P.C.M. 25 febbraio 2016.

¹⁰³ In tale contesto normativo - secondo quanto illustrato nel DEF nell'Allegato V "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate" - il CIPE ha approvato diverse assegnazioni riconducibili al Piano stralcio, tra cui: 65,4 milioni di euro ad interventi nei SIN di Piombino e di Trieste (rispettivamente 50 e 15,4 milioni di euro) (deliberazione n. 40 e n. 47 del 2014); 450 milioni di euro per la realizzazione di interventi finalizzati a prevenire il rischio idrogeologico in aree metropolitane e urbane con un alto livello di popolazione esposta al rischio, in aggiunta a oltre 100 milioni assegnati al Ministero dell'ambiente per finanziare la progettazione di interventi nello stesso ambito (deliberazione n. 32/2015); 250 milioni per il rifinanziamento dei contratti di sviluppo che favoriscono la realizzazione di investimenti di rilevanti dimensioni, proposti da imprese italiane ed estere nel settore industriale, turistico e della tutela ambientale (deliberazione n. 33/2015); 2,2 miliardi per la realizzazione del piano della Banda ultra larga (deliberazione n. 65/2015).

(74.930,2)¹⁰⁴. Di questi, 36,06 miliardi di euro costituiscono il contributo comunitario, mentre la parte di cofinanziamento nazionale è pari a 19,06 miliardi. Il Fondo che vede assegnata la quota più rilevante è il Fondo europeo di sviluppo regionale, dotato complessivamente di circa 35.112,63 milioni di euro (23.813,44 milioni di risorse UE e 11.299,19 milioni di risorse nazionali).

Estrapolando i dati finanziari dalla tabella 2, di seguito è evidenziato l'ammontare complessivo delle risorse destinate alla Politica regionale e di coesione in Italia per il ciclo di Programmazione 2014-2020, con riferimento agli strumenti finanziari per la realizzazione dei due Obiettivi "Investimenti per la crescita e l'occupazione" e "Cooperazione territoriale europea". Tra i Fondi SIE, non sono strumenti della Politica regionale e di coesione ma operano in sinergia con essi: il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca; il Fondo di coesione.

Tabella 5 – Strumenti finanziari Obiettivi Politica coesione (euro)

Fondo	Risorse programmate	Di cui contributo UE	Di cui contributo nazionale	Contributo privati
FESR*	32.649.509.657,00	20.650.352.961,00	11.999.156.696,00	non previsto
FSE	18.554.564.288,00	10.468.389.895,00	8.086.174.393,00	non previsto
<i>Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)*</i>	567.511.248,00	567.511.248,00	-	non previsto
A) Totale Fondi per Obiettivo Investimenti crescita occupazione	51.771.585.193,00	31.686.254.104,00	20.085.331.089,00	non previsto
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europa	1.305.951.385,00	1.105.929.688,00	180.917.763,00	19.103.934,00
Totale A+B	53.077.536.578,00	32.792.183.792,00	20.266.248.852,00	19.103.934,00

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

* Valori al lordo della riserva di efficacia - artt. 20, 21, 22 e 96 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

Per la trattazione dei dati relativi all'attuazione dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale si rimanda al relativo capitolo.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria, si prenderà in considerazione la situazione fissata al 31 dicembre 2017 e, successivamente, l'evoluzione della stessa nel semestre successivo, con l'illustrazione del dato al 30 giugno 2018.

La RGS – IGRUE ha fornito i prospetti riassuntivi riferiti alla Programmazione 2014-2020, aggiornati alle due date indicate, distinguendo tra PON e POR.

I prospetti di sintesi dei dati raggruppati sono raffigurati di seguito.

¹⁰⁴ Cfr. *supra*, tabella 2.

Tabella 6 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31.12.2017 (euro)

	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	18.130.861.971	7.223.787.005	2.015.273.012	39,84%	11,12%
POR MENO SVILUPPATE	20.944.297.975	2.405.825.117	1.034.138.372	11,49%	4,94%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	3.669.195.949	1.363.546.258	27,80%	10,33%
POR IN TRANSIZIONE	1.943.399.466	437.057.436	128.352.500	22,49%	6,60%
TOTALE GENERALE	54.216.444.700	13.735.865.507	4.541.310.142	25,34%	8,38%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Analoga tabella sintetica alla data del 30 giugno 2018 è illustrata di seguito.

Tabella 7 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 30.6.2018 (euro)

	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.6.2018	Pagamenti al 30.6.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	18.130.861.971	7.180.211.871	2.286.394.786	39,60%	12,61%
POR MENO SVILUPPATE	20.944.297.975	2.651.604.368	1.216.720.773	12,66%	5,81%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	4.202.211.505	1.736.178.453	31,84%	13,15%
POR IN TRANSIZIONE	1.943.399.466	447.956.027	153.546.159	23,05%	7,90%
TOTALE GENERALE	54.216.444.700	14.481.983.771	5.392.840.170	26,71%	9,95%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Andando nel dettaglio, si rappresentano, nei successivi prospetti, i dati suddivisi per PON e POR (questi ultimi a loro volta suddivisi per categorie di regioni più sviluppate, in transizione e meno sviluppate).

Di seguito, i prospetti relativi ai PON per i due periodi di riferimento.

Tabella 8 – Attuazione finanziaria Programmi nazionali (PON) al 31.12.2017

(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR FSE	2.963.487.706,00	842.642.751,77	216.358.636,77	28,43%	7,30%
PON Cultura e sviluppo	FESR	490.933.334,00	172.759.254,01	75.793.098,81	35,19%	15,44%
PON Governance e Capacità Istituzionale	FESR FSE	827.699.996,00	115.697.957,15	7.759.388,32	13,98%	0,94%
PON Legalità	FESR	610.333.334,00	45.278.492,61	27.733.709,82	7,42%	4,54%
PON Città Metropolitane	FESR FSE	892.933.334,00	135.078.522,66	21.931.969,57	15,13%	2,46%
PON Ricerca e innovazione	FESR FSE	1.286.000.001,00	35.837.870,69	54.982.954,43	2,79%	4,28%
PON Infrastrutture e reti	FESR	1.843.733.334,00	2.275.028.380,23	327.265.598,55	123,39%	17,75%
PON Imprese e Competitività (***)	FESR	3.278.236.870,00	863.786.483,12	129.179.275,70	26,35%	3,94%
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (*) (**)	FSE	1.729.452.575,00	845.756.392,14	104.756.950,56	48,90%	6,06%
PON Inclusione (*) (**)	FSE	1.320.200.000,00	562.756.984,45	31.694.606,15	42,63%	2,40%
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	FESR	102.500.000,00	102.500.000,00	102.500.000,00	100,00%	100,00%
PON Iniziativa Occupazione Giovani (*) (**)	IOG FSE	2.785.351.487,00	1.226.663.916,72	915.316.823,28	44,04%	32,86%
TOTALE GENERALE		18.130.861.971,00	7.223.787.005,55	2.015.273.011,96	39,84%	11,12%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Tabella 9 – Attuazione finanziaria Programmi nazionali (PON) al 30.06.2018

(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.6.2018	Pagamenti al 30.6.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR/FSE	2.963.487.706,00	843.342.690,69	230.220.793,36	28,46%	7,77%
PON Cultura e sviluppo	FESR	490.933.334,00	175.088.113,83	79.248.642,90	35,66%	16,14%
PON Governance e Capacità Istituzionale	FESR/FSE	827.699.996,00	115.611.640,88	10.482.251,12	13,97%	1,27%
PON Legalità	FESR	610.333.334,00	48.513.017,61	31.735.324,80	7,95%	5,20%
PON Città Metropolitane	FESR/FSE	892.933.334,00	165.452.364,20	46.386.535,92	18,53%	5,19%
PON Ricerca e innovazione	FESR/FSE	1.286.000.001,00	305.837.870,69	74.817.638,97	23,78%	5,82%
PON Infrastrutture e reti	FESR	1.843.733.334,00	1.031.419.706,64	421.112.269,33	55,94%	22,84%
PON Imprese e Competitività (***)	FESR	3.278.236.870,00	1.458.110.357,24	137.737.263,16	44,48%	4,20%
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (*) (**)	FSE	1.729.452.575,00	989.230.037,32	135.844.776,75	57,20%	7,85%
PON Inclusione (*) (**)	FSE	1.320.200.000,00	609.370.011,69	45.886.860,01	46,16%	3,48%
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	FESR	102.500.000,00	102.500.000,00	102.500.000,00	100,00%	100,00%
PON Iniziativa Occupazione Giovani (*) (**)	YEI - FSE	2.785.351.487,00	1.335.736.060,37	970.422.429,47	47,96%	34,84%
TOTALE GENERALE		18.130.861.971,00	7.180.211.871,16	2.286.394.785,79	39,60%	12,61%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Sotto il profilo generale dei pagamenti, la percentuale media di attuazione per tutti i Programmi operativi nazionali, rispetto agli stanziamenti, è pari al 12,61%¹⁰⁵, con un livello del 100% per il PON Iniziativa PMI e un 34,84% per i PON iniziativa Occupazione Giovani. Tuttavia, rispetto agli impegni giuridicamente vincolanti al 31 dicembre del 2017, gli impegni assunti al 30 giugno 2018 hanno subito un decremento, dovuto in misura consistente ai dati del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020; a tale proposito, l'IGRUE riferisce che *“le variazioni in diminuzione relative al I semestre 2018 rappresentano correttivi del dato di impegno rispondenti ad esigenze tecniche funzionali al corretto colloquio tra i sistemi informativi”*.

Passando all'esame del livello di attuazione dei Programmi operativi regionali, si riportano di seguito i prospetti con i dati di attuazione finanziaria delle regioni più sviluppate alle due date di riferimento.

¹⁰⁵ La percentuale relativa ai pagamenti totali si attesta in crescita rispetto allo stesso periodo del 2017, che segnava un livello del 3,63%, con un andamento costante. Cfr. Relazione Annuale 2017 pag. 27.

Tabella 10 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni più sviluppate (POR) al 31.12.2017
(euro)

Programma operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Emilia Romagna	FESR	481.895.272,00	222.096.635,77	48.910.240,45	46,09%	10,15%
Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184,00	106.319.579,47	7.090.195,85	46,07%	3,07%
Lazio	FESR	969.065.194,00	253.312.445,85	57.819.351,27	26,14%	5,97%
Liguria	FESR	392.545.240,00	117.016.057,44	35.114.986,37	29,81%	8,95%
Lombardia	FESR	970.474.516,00	415.214.088,07	170.859.772,36	42,78%	17,61%
Marche (*)	FESR	585.383.288,00	85.280.629,32	13.706.072,18	14,57%	2,34%
PA Bolzano	FESR	136.621.198,00	79.848.520,53	453.541,26	58,45%	0,33%
PA Trento	FESR	108.668.094,00	7.781.556,25	4.493.383,21	7,16%	4,13%
Piemonte	FESR	965.844.740,00	172.066.500,01	71.610.693,96	17,82%	7,41%
Toscana (*)	FESR	792.454.508,00	134.217.360,82	21.202.967,17	16,94%	2,68%
Umbria	FESR	412.293.204,00	69.894.727,58	14.908.395,56	16,95%	3,62%
Valle d'Aosta	FESR	64.350.950,00	25.491.872,79	15.920.212,60	39,61%	24,74%
Veneto	FESR	600.310.716,00	127.121.311,29	13.062.296,58	21,18%	2,18%
TOTALE FESR		6.710.686.104,00	1.815.661.285,19	475.152.108,82	27,06%	7,08%
Programma operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Emilia Romagna	FSE	786.250.182,00	415.899.461,48	167.585.725,42	52,90%	21,31%
Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814,00	59.136.681,61	40.039.567,20	21,39%	14,48%
Lazio	FSE	902.534.714,00	156.794.992,25	72.249.419,03	17,37%	8,01%
Liguria	FSE	354.544.768,00	119.491.645,55	38.653.846,47	33,70%	10,90%
Lombardia	FSE	970.474.516,00	130.238.902,21	121.975.350,25	13,42%	12,57%
Marche (*)	FSE	287.979.618,00	43.371.768,43	19.847.183,69	15,06%	6,89%
PA Bolzano	FSE	136.621.198,00	6.081.213,35	615.209,76	4,45%	0,45%
PA Trento	FSE	109.979.984,00	47.871.870,19	26.262.757,08	43,53%	23,88%
Piemonte	FSE	872.290.000,00	411.401.042,72	218.149.891,11	47,16%	25,01%
Toscana (*)	FSE	732.963.216,00	93.816.391,75	39.788.074,96	12,80%	5,43%
Umbria	FSE	237.528.802,00	18.100.004,60	12.720.302,11	7,62%	5,36%
Valle d'Aosta (*)	FSE	55.572.550,00	2.319.034,47	591.872,26	4,17%	1,07%
Veneto	FSE	764.031.822,00	349.011.655,12	130.214.949,89	45,68%	17,04%
TOTALE FSE		6.487.199.184,00	1.853.534.663,73	888.694.149,23	28,57%	13,70%
TOTALE GENERALE		13.197.885.288,00	3.669.195.948,92	1.363.846.258,05	27,80%	10,33%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

*Spesa Monitorata inferiore a quella certificata

Tabella 11 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni più sviluppate (POR) al 30.06.2018
(euro)

Programma operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.06.2018	Pagamenti al 30.06.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Emilia Romagna	FESR	481.895.272,00	224.721.494,84	55.006.757,11	46,63%	11,41%
Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184,00	117.624.569,47	19.109.582,86	50,97%	8,28%
Lazio	FESR	969.065.194,00	253.312.325,45	57.819.351,27	26,14%	5,97%
Liguria	FESR	392.545.240,00	140.306.585,98	53.813.242,26	35,74%	13,71%
Lombardia	FESR	970.474.516,00	456.193.163,24	182.444.734,29	47,01%	18,80%
Marche (*)	FESR	585.383.288,00	92.137.654,70	14.108.372,92	15,74%	2,41%
PA Bolzano	FESR	136.621.198,00	89.220.307,92	3.812.720,63	65,30%	2,79%
PA Trento	FESR	108.668.094,00	11.325.259,37	5.747.897,85	10,42%	5,29%
Piemonte	FESR	965.844.740,00	300.659.057,00	100.373.485,66	31,13%	10,39%
Toscana (*)	FESR	792.454.508,00	134.217.360,82	24.572.271,83	16,94%	3,10%
Umbria	FESR	412.293.204,00	84.596.155,24	27.809.908,70	20,52%	6,75%
Valle d'Aosta	FESR	64.350.950,00	26.927.890,28	18.958.475,18	41,85%	29,46%
Veneto	FESR	600.310.716,00	183.978.573,13	27.342.560,39	30,65%	4,55%
TOTALE FESR		6.710.686.104,00	1.659.461.258,69	590.919.360,95	24,73%	8,81%
Programma operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.06.2018	Pagamenti al 30.06.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Emilia Romagna	FSE	786.250.182,00	482.975.109,90	219.806.858,41	61,43%	27,96%
Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814,00	63.355.914,90	47.264.344,55	22,92%	17,10%
Lazio	FSE	902.534.714,00	186.539.369,99	84.904.469,83	20,67%	9,41%
Liguria	FSE	354.544.768,00	126.246.765,01	48.734.043,50	35,61%	13,75%
Lombardia	FSE	970.474.516,00	192.250.552,24	176.350.319,68	19,81%	18,17%
Marche (*)	FSE	287.979.618,00	45.357.847,64	20.157.963,77	15,75%	7,00%
PA Bolzano	FSE	136.621.198,00	6.633.152,87	1.517.800,14	4,86%	1,11%
PA Trento	FSE	109.979.984,00	57.732.593,00	34.018.659,13	52,49%	30,93%
Piemonte	FSE	872.290.000,00	434.057.326,86	299.060.854,13	49,76%	34,28%
Toscana (*)	FSE	732.963.216,00	95.059.170,97	44.183.303,65	12,97%	6,03%
Umbria	FSE	237.528.802,00	18.081.351,60	13.363.989,58	7,61%	5,63%
Valle d'Aosta (*)	FSE	55.572.550,00	11.709.338,42	1.115.567,17	21,07%	2,01%
Veneto	FSE	764.031.822,00	366.992.613,83	154.780.918,29	48,03%	20,26%
TOTALE FSE		6.487.199.184,00	2.086.991.107,23	1.145.259.091,83	32,17%	17,65%
TOTALE GENERALE		13.197.885.288,00	4.202.211.504,67	1.736.178.452,78	31,84%	13,15%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

*Spesa Monitorata inferiore a quella certificata

Queste Regioni mostrano risultati più performanti, sia sul FESR che sul FSE, con punte massime pari, rispettivamente, al 65,30% e al 61,43% di impegni sul programmato, ed al 29,46% e 34,28% di pagato sul programmato. Nel caso degli impegni sul FESR, infatti, la tabella 9 indica che, alla data del 30 giugno 2018, la Provincia autonoma di Bolzano/Autonomie Provinz Bozen ha raggiunto il livello più alto con il 65% di impegni giuridicamente vincolanti sul programmato ma con una percentuale di pagamenti solo del 2,8%. Per quanto concerne i pagamenti, la quasi totalità dei Programmi regionali presenta percentuali più elevate nell'ambito del Fondo sociale europeo e si attesta su una media generale del 17,65%, raddoppiando praticamente la percentuale media dei pagamenti effettuati sul FESR.

Gli impegni giuridicamente vincolanti al 30.6.2018 sono pari a oltre 4,2 miliardi, oltre il 31 per cento del valore programmato, con un incremento, rispetto agli impegni assunti al 31.12.2017, di circa 3 punti percentuali.

Un analogo incremento percentuale, rispetto al 31 dicembre 2017, si riscontra sul fronte dei pagamenti, con una spesa complessiva al 30.6.2018, di quasi 1,74 miliardi, circa il 13,15 per cento del valore programmato.

Si passa ora all'illustrazione dei dati relativi alle regioni in transizione, alle date del 31.12.2017 e del 30.6.2018.

**Tabella 12 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni in transizione (POR)¹⁰⁶
al 31.12.2017**

(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Abruzzo (**)	FESR	271.509.780,00	30.389.986,20	692.096,05	11,19%	0,25%
Sardegna	FESR	930.979.082,00	241.366.606,85	88.333.197,88	25,93%	9,49%
TOTALE FESR		1.202.488.862,00	271.756.593,05	89.025.293,93	22,60%	7,40%
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Abruzzo	FSE	142.503.150,00	10.005.476,17	2.963.235,37	7,02%	2,08%
Sardegna	FSE	444.800.000,00	145.171.215,30	33.390.686,29	32,64%	7,51%
TOTALE FSE		587.303.150,00	155.176.691,47	36.353.921,66	26,42%	6,19%
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Molise (*) (**)	FESR/FSE	153.607.454,00	10.124.151,84	2.973.284,79	6,59%	1,94%
TOTALE FESR		1.308.389.856,00	275.052.833,90	2.973.284,79	21,02%	0,23%
TOTALE FSE		635.009.610,00	162.004.602,46	2.973.284,79	25,51%	0,47%
TOTALE GENERALE		1.943.399.466,00	437.057.436,36	5.946.569,58	22,49%	0,31%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

*I dati al 31/12/2017 sono stati acquisiti extra sistema

**Spesa Monitorata inferiore a quella certificata

Dalla lettura dei dati riportati nella tabella 10 emerge che, complessivamente tra FESR e FSE, gli impegni raggiungono il 22% circa mentre i pagamenti, sempre riferiti a entrambi i Fondi, non raggiungono il 7%. Da segnalare la quota di impegni e pagamenti

¹⁰⁶ Regioni in transizione: PIL pro capite compreso tra un reddito maggiore al 75% e inferiore al 90% della media UE a 28.

sulla spesa programmata relativi al POR Sardegna, sia per il FESR che per l'FSE, che fa registrare progressi non trascurabili rispetto al semestre precedente, rispettivamente del 20% e del 30%¹⁰⁷.

Tabella 13 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni in transizione (POR) al 30.06.2018
(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30/06/2018	Pagamenti al 30/06/2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Abruzzo (**)	FESR	271.509.780,00	30.421.986,20	7.569.816,84	11,20%	2,79%
Sardegna	FESR	930.979.082,00	260.796.133,20	101.837.156,05	28,01%	10,94%
TOTALE FESR		1.202.488.862,00	291.218.119,40	109.406.972,89	24,22%	9,10%
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30/06/2018	Pagamenti al 30/06/2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Abruzzo	FSE	142.503.150,00	10.005.476,17	4.639.819,00	7,02%	3,26%
Sardegna	FSE	444.800.000,00	145.870.322,40	39.095.115,11	32,79%	8,79%
TOTALE FSE		587.303.150,00	155.875.798,57	43.734.934,11	26,54%	7,45%
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30/06/2018	Pagamenti al 30/06/2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Molise (**)	FESR/FSE	153.607.454,00	862.109,22	404.251,92	0,56%	0,26%
TOTALE FESR		1.308.389.856,00	291.870.253,62	109.811.224,81	22,31%	8,39%
TOTALE FSE		635.009.610,00	156.085.773,57	43.734.934,11	24,58%	6,89%
TOTALE GENERALE		1.943.399.466,00	447.956.027,19	153.546.158,92	23,05%	7,90%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

**Spesa Monitorata inferiore a quella certificata

La tabella 13 mostra che le Regioni in transizione raggiungono un dato medio degli impegni del 24,22% sul FESR e del 26,54% sul FSE, con una media dei pagamenti per gli stessi Fondi, rispettivamente del 9,10% e del 7,45%. Il Molise, la sola Regione in transizione a essere titolare di un POR Plurifondo FESR/FSE, al 30 giugno 2018 presenta soltanto lo 0,56% di impegni e lo 0,26% di pagamenti, uno stato di attuazione molto basso. Tali dati, apparentemente in forte decremento rispetto al 31 dicembre 2017 sono sostanzialmente dovuti ad un ritardo dell'implementazione del sistema informatico locale che alimenta il Sistema Nazionale di Monitoraggio, che ha fatto sì che i dati al 31.12.2017 fossero stati prodotti al di fuori del sistema, mentre quelli al 30.6.2018 erano sostanzialmente i primi forniti attraverso il sistema stesso. Nel corso del secondo semestre 2018, riferisce l'IGRUE, il disallineamento viene recuperato.

Gli impegni giuridicamente vincolanti al 30 giugno 2018 registrano un incremento di circa 11 milioni di euro rispetto agli impegni assunti al 31 dicembre 2017.

¹⁰⁷ Per il confronto dei restanti dati relativi alle Regioni in transizione si veda la Relazione annuale 2017, pag. 121, tabella 12.

Complessivamente, rispetto al 31.12.2017, gli impegni sul FESR sono aumentati di oltre 0,02 miliardi di euro, mentre il FSE è diminuito di circa 0,01 miliardi di euro per le stesse ragioni già evidenziate per il POR Molise.

Per quanto attiene ai pagamenti, si assiste ad un incremento della spesa di oltre 25 milioni rispetto al 31.12.2017, con un livello di spesa effettuata dai beneficiari al 30.6.2018 di oltre 150 milioni di euro, vale a dire circa l'8% del valore programmato.

Sempre con riferimento ai pagamenti, si evidenzia una spesa complessiva del FESR di circa 0,11 miliardi di euro mentre il FSE ha una spesa pari a 0,044 miliardi di euro.

Si forniscono, con i prospetti successivi, i dati relativi all'attuazione finanziaria riferita ai POR delle regioni meno sviluppate.

Tabella 14 - Attuazione finanziaria Programmi Regioni meno sviluppate (POR) al 31.12.2017
(euro)

Programma operativo	Fondo	Programmato 2014 - 2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FESR	826.031.332,00	8.055.506,66	56.415.679,32	0,98%	6,83%
Campania	FESR *	4.113.545.843,00	495.735.002,01	151.359.684,44	12,05%	3,68%
Sicilia	FESR	4.557.908.024,00	59.582.732,52	6.845.326,10	1,31%	0,15%
TOTALE FESR		9.497.485.199,00	563.373.241,19	214.620.689,86	5,93%	2,26%
Programma operativo	Fondo	Programmato 2014 - 2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FSE	289.624.168,00	34.854.306,18	24.860.863,81	12,03%	8,58%
Campania	FSE	837.176.347,00	107.307.496,63	60.668.900,53	12,82%	7,25%
Sicilia	FSE*	820.096.428,00	52.530.766,95	26.351.883,02	6,41%	3,21%
TOTALE FSE		1.946.896.943,00	194.692.569,76	111.881.647,36	10,00%	5,75%
Programma operativo	Fondo	Programmato 2014 - 2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Calabria	FESR/FSE*	2.378.956.841,00	345.138.902,00	129.962.143,46	14,51%	5,46%
Puglia	FESR/FSE	7.120.958.992,00	1.302.656.403,71	577.853.891,44	18,29%	8,11%
TOTALE FESR		17.113.462.299,00	2.022.086.080,91	794.170.685,97	11,82%	4,64%
TOTALE FSE		3.830.835.676,00	383.739.035,75	240.147.686,15	10,02%	6,27%
TOTALE GENERALE		20.944.297.975,00	2.405.825.116,66	1.034.318.372,12	11,49%	4,94%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

**Tabella 15 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni meno sviluppate (POR)
al 30.06.2018**

(euro)

Programma operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.6.2018	Pagamenti al 30.6.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FESR	826.031.332,00	89.957.759,79	69.687.078,10	10,89%	8,44%
Campania	FESR *	4.113.545.843,00	506.837.974,55	166.099.871,63	12,32%	4,04%
Sicilia	FESR	4.557.908.024,00	61.496.999,25	6.926.371,96	1,35%	0,15%
TOTALE FESR		9.497.485.199,00	658.292.733,59	242.713.321,69	6,93%	2,56%
Programma operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.6.2018	Pagamenti al 30.6.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FSE	289.624.168,00	36.668.896,66	27.090.177,77	12,66%	9,35%
Campania	FSE	837.176.347,00	117.006.960,86	68.196.460,50	13,98%	8,15%
Sicilia	FSE*	820.096.428,00	52.530.766,95	27.517.785,75	6,41%	3,36%
TOTALE FSE		1.946.896.943,00	206.206.624,47	122.804.424,02	10,59%	6,31%
Programma operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.6.2018	Pagamenti al 30.6.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Calabria	FESR/FSE*	2.378.956.841,00	375.964.311,39	129.962.143,46	15,80%	5,46%
Puglia	FESR/FSE	7.120.958.992,00	1.411.140.699,11	721.240.883,44	19,82%	10,13%
TOTALE FESR		17.113.462.299,00	2.256.617.512,59	956.857.678,73	13,19%	5,59%
TOTALE FSE		3.830.835.676,00	394.986.855,97	259.863.093,88	10,31%	6,78%
TOTALE GENERALE		20.944.297.975,00	2.651.604.368,56	1.216.720.772,61	12,66%	5,81%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

(*) Fonte: SFC (System for Fund Management in the European Union 2014-2020).

Lo stato di attuazione dei Programmi operativi delle Regioni meno sviluppate, al 30 giugno 2018, evidenzia impegni giuridicamente vincolanti pari a oltre 2,6 miliardi di euro, cioè il 12,66% del valore programmato totale, e si rileva un incremento di 245 milioni rispetto agli impegni assunti al 31 dicembre 2017.

Per i pagamenti di FESR e FSE si registra una spesa effettuata dai beneficiari, al 30 giugno 2018, di oltre 1,21 miliardi, circa il 6 per cento del valore programmato., facendo registrare un incremento di circa 182 milioni rispetto al 31 dicembre 2017.

Per quanto attiene ai Fondi, il FESR presenta una spesa complessiva di quasi un miliardo, pari al 5,59 per cento del valore programmato, con un incremento della spesa di oltre 0,16 miliardi di euro rispetto al 31 dicembre 2017.

Nello stesso periodo, il FSE ha registrato una spesa pari a 260 milioni di euro, che rappresentano il 6,78 per cento del programmato totale, con un incremento di meno di venti milioni rispetto alla fine del 2017.

Come notazione conclusiva, riferita a tutti i programmi, si evidenzia che si registrano sicuramente dei progressi nel corso del 2018; tuttavia, il dato complessivo

mostra dei livelli attuativi ancora non pienamente soddisfacenti, considerato che ci stiamo apprestando a chiudere il quarto anno del periodo di programmazione.

1.6.1 Il dato tendenziale di attuazione finanziaria

La particolare situazione correlata al 2018, esercizio al termine del quale è prevista la verifica intermedia del periodo di programmazione (cui si è fatto cenno nel primo paragrafo di questo capitolo), impone di seguire con particolare attenzione l'evolversi dell'attuazione finanziaria, non limitandosi alle ormai "consuete" scadenze del 31 dicembre dell'anno precedente (unico dato ufficiale) e del 30 giugno dell'anno in corso, come dato illustrativo del trend semestrale.

In effetti, alla verifica di fine 2018, che sarà effettuata dalla Commissione – presumibilmente nella seconda metà del 2019 – secondo le modalità di cui all'art. 6, par. 2, del Reg. (UE) 215/2014, è correlata la possibilità di perdita di finanziamenti, in caso di mancato raggiungimento del target di spesa intermedio dei fondi europei; oltre a ciò, esiste il concreto rischio di perdita ulteriore, correlata al meccanismo di disimpegno automatico "n+3"¹⁰⁸.

Per questo motivo, anche nella consapevolezza che nel secondo semestre si verifica di solito una accelerazione dei pagamenti, la Sezione ha richiesto all'IGRUE di avere il quadro di attuazione finanziaria con l'ultimo aggiornamento disponibile, anche al fine di riferire al Parlamento su una situazione di piena attualità.

La Sezione, peraltro, si prefigge di analizzare e riferire, con una relazione *ad hoc*, sui risultati della verifica intermedia e sulla eventuale, possibile, perdita di finanziamenti europei da parte dell'Italia.

Al fine di evitare o, quantomeno, ridurre al minimo tale rischio, l'Italia ha richiesto alla Commissione europea una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale di alcuni PON e POR della programmazione 2014-2020, in modo da incrementare in modo percentuale l'utilizzazione dei finanziamenti europei. Detta riduzione, ad oggi, riguarda 5 Programmi Operativi Nazionali (PON Governance e Capacità Istituzionale, PON Città Metropolitane, PON Ricerca e Innovazione, PON Scuola per lo sviluppo, PON Inclusione) e 3 Programmi Operativi Regionali (POR Basilicata FESR, POR Sicilia FESR e POR Molise), ossia quelli che presentano il quadro di maggiore ritardo attuativo.

Non si può, inoltre, non rammentare quanto disposto dall'articolo 65, par. 6, del Reg. (UE) n. 1303/2013 che stabilisce che "*non sono selezionate per il sostegno dei*

¹⁰⁸ Come illustrato nel paragrafo 1.1 di questo capitolo.

Fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del Programma sia presentata dal Beneficiario all'Autorità di gestione, a prescindere dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati dal Beneficiario". Tale disposizione non permette più, di fatto l'utilizzazione di fondi della programmazione presente per i cosiddetti "progetti retrospettivi", relativi ai precedenti periodi di programmazione (definiti come progetti la cui assegnazione al finanziamento UE da parte di un'Autorità di gestione avviene a fronte di spese già sostenute a valere su risorse nazionali, anche rispetto ad operazioni completate prima che il contributo europeo sia stato formalmente richiesto o assegnato), in quanto qualsiasi operazione, per essere ammessa a finanziamento a valere su un Programma operativo, deve non solo essere coerente con il Programma, ma deve anche non essere materialmente completata.

Tutto ciò premesso, nei prospetti che seguono si riportano i dati di attuazione finanziaria alla data del 31 ottobre 2018, seguendo l'ordine già adottato in precedenza.

Tabella 16 – Attuazione finanziaria Programmi nazionali (PON) al 31.10.2018

(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR/FSE	2.963.487.706,00	1.202.777.883,68	387.178.789,94	40,59%	13,06%
PON Cultura e sviluppo	FESR	490.933.334,00	190.432.346,64	89.885.835,12	38,79%	18,31%
PON Governance e Capacità Istituzionale	FESR/FSE	827.699.996,00	145.638.644,26	24.708.227,03	17,60%	2,99%
PON Legalità	FESR/FSE	610.333.334,00	65.749.536,08	48.463.333,52	10,77%	7,94%
PON Città Metropolitane	FESR/FSE	892.933.334,00	241.747.253,84	78.550.255,80	27,07%	8,80%
PON Ricerca e innovazione	FESR/FSE	1.286.000.001,00	513.355.014,68	77.596.372,16	39,92%	6,03%
PON Infrastrutture e reti	FESR	1.843.733.334,00	1.032.272.987,52	415.688.221,04	55,99%	22,55%
PON Imprese e Competitività	FESR	3.278.236.870,00	1.579.604.477,36	290.347.149,85	48,18%	8,86%
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (*)	FSE	1.729.452.575,00	980.153.104,17	137.895.752,46	56,67%	7,97%
PON Inclusione (*)	FSE	1.320.200.000,00	655.567.938,47	69.935.040,88	49,66%	5,30%
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	FESR	102.500.000,00	102.500.000,00	102.500.000,00	100,00%	100,00%
PON Iniziativa Occupazione Giovani (*)	YEI - FSE	2.785.351.487,00	1.357.241.451,51	1.016.031.062,11	48,73%	36,48%
TOTALE GENERALE		18.130.861.971,00	8.067.040.638,21	2.738.780.039,91	44,49%	15,11%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

(*) Dati extra sistema

Tabella 17 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni più sviluppate (POR) al 31.10.2018

(euro)

Programma operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Emilia Romagna	FESR	481.895.272,00	287.872.350,68	119.796.576,85	59,74%	24,86%
Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184,00	150.805.416,88	27.680.564,04	65,35%	11,99%
Lazio	FESR	969.065.194,00	295.757.051,80	80.953.920,70	30,52%	8,35%
Liguria	FESR	392.545.240,00	153.265.158,41	66.950.249,95	39,04%	17,06%
Lombardia	FESR	970.474.516,00	497.745.457,62	212.979.259,71	51,29%	21,95%
Marche	FESR	585.383.288,00	109.921.385,67	23.844.157,55	18,78%	4,07%
PA Bolzano	FESR	136.621.198,00	91.322.283,53	5.431.003,34	66,84%	3,98%
PA Trento	FESR	108.668.094,00	12.071.593,24	7.166.213,26	11,11%	6,59%
Piemonte	FESR	965.844.740,00	346.102.613,47	141.420.741,54	35,83%	14,64%
Toscana	FESR	792.454.508,00	443.463.291,12	124.603.988,97	55,96%	15,72%
Umbria	FESR	412.293.204,00	95.522.698,53	44.166.453,56	23,17%	10,71%
Valle d'Aosta	FESR	64.350.950,00	32.663.950,78	23.631.539,56	50,76%	36,72%
Veneto	FESR	600.310.716,00	218.920.758,33	73.144.999,75	36,47%	12,18%
TOTALE FESR		6.710.686.104,00	2.735.434.010,06	951.769.668,78	40,76%	14,18%
Programma operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Emilia Romagna	FSE	786.250.182,00	552.523.951,68	257.476.398,04	70,27%	32,75%
Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814,00	83.840.247,97	57.163.129,58	30,33%	20,68%
Lazio	FSE	902.534.714,00	242.114.719,17	116.087.065,55	26,83%	12,86%
Liguria	FSE	354.544.768,00	126.246.765,01	48.734.043,50	35,61%	13,75%
Lombardia	FSE	970.474.516,00	282.702.922,16	257.168.114,64	29,13%	26,50%
Marche	FSE	287.979.618,00	51.521.640,84	20.829.187,77	17,89%	7,23%
PA Bolzano	FSE	136.621.198,00	7.460.668,87	1.985.597,03	5,46%	1,45%
PA Trento	FSE	109.979.984,00	60.153.103,71	35.855.418,09	54,69%	32,60%
Piemonte	FSE	872.290.000,00	510.970.464,04	339.310.713,72	58,58%	38,90%
Toscana	FSE	732.963.216,00	150.708.748,92	82.015.188,64	20,56%	11,19%
Umbria	FSE	237.528.802,00	51.563.198,29	24.601.413,90	21,71%	10,36%
Valle d'Aosta	FSE	55.572.550,00	16.143.202,09	5.447.675,48	29,05%	9,80%
Veneto	FSE	764.031.822,00	423.173.315,21	180.851.015,55	55,39%	23,67%
TOTALE FSE		6.487.199.184,00	2.559.122.947,96	1.427.524.961,49	39,45%	22,01%
TOTALE GENERALE		13.197.885.288,00	5.294.556.958,02	2.379.294.630,27	40,12%	18,03%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Tabella 18 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni in transizione (POR) al 31.10.2018
(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Abruzzo	FESR	271.509.780,00	60.836.548,15	14.848.287,78	22,41%	5,47%
Sardegna	FESR	930.979.082,00	260.796.133,20	145.084.738,26	28,01%	15,58%
TOTALE FESR		1.202.488.862,00	321.632.681,35	159.933.026,04	26,75%	13,30%
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Abruzzo	FSE	142.503.150,00	13.142.051,54	5.610.739,60	9,22%	3,94%
Sardegna	FSE	444.800.000,00	167.386.922,55	68.984.877,15	37,63%	15,51%
TOTALE FSE		587.303.150,00	180.528.974,09	74.595.616,75	30,74%	12,70%
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Molise	FESR/FSE	153.607.454,00	8.779.870,26	3.854.875,11	5,72%	2,51%
TOTALE FESR		1.308.389.856,00	327.210.700,00	162.858.050,68	25,01%	12,45%
TOTALE FSE		635.009.610,00	183.730.825,70	75.525.467,22	28,93%	11,89%
TOTALE GENERALE		1.943.399.466,00	510.941.525,70	238.383.517,90	26,29%	12,27%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

**Tabella 19 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni meno sviluppate (POR)
al 31.10.2018 (euro)**

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014 - 2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FESR	826.031.332,00	118.560.405,73	69.687.078,10	14,35%	8,44%
Campania	FESR *	4.113.545.843,00	684.416.874,95	324.214.436,50	16,64%	7,88%
Sicilia	FESR	4.557.908.024,00	543.094.989,54	76.288.565,08	11,92%	1,67%
TOTALE FESR		9.497.485.199,00	1.346.072.270,22	470.190.079,68	14,17%	4,95%
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014 - 2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FSE	289.624.168,00	43.303.651,37	32.346.782,13	14,95%	11,17%
Campania	FSE*	837.176.347,00	185.283.200,39	106.975.212,95	22,13%	12,78%
Sicilia	FSE*	820.096.428,00	64.270.035,33	34.069.864,29	7,84%	4,15%
TOTALE FSE		1.946.896.943,00	292.856.887,09	173.391.859,37	15,04%	8,91%
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014 - 2020	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Calabria	FESR/FSE*	2.378.956.841,00	399.262.884,15	129.962.143,46	16,78%	5,46%
Puglia	FESR/FSE	7.120.958.992,00	1.665.957.051,49	836.527.413,95	23,40%	11,75%
TOTALE FESR		17.113.462.299,00	3.172.808.151,66	1.272.052.898,16	18,54%	7,43%
TOTALE FSE		3.830.835.676,00	531.340.941,29	338.018.598,30	13,87%	8,82%
TOTALE GENERALE		20.944.297.975,00	3.704.149.092,95	1.610.071.496,46	17,69%	7,69%

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

* Spesa monitorata inferiore a quella certificata

Il prospetto riepilogativo al 31.10.2018 relativo all'intero Obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", pertanto, vedrà i seguenti dati di attuazione:

Tabella 20 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31.10.2018

(euro)

	Programmato 2014/2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.10.2018	Pagamenti al 31.10.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	18.130.861.971	8.067.040.638	2.738.780.040	44,49%	15,11%
POR MENO SVILUPPATE	20.944.297.975	3.704.149.093	1.610.071.496	17,69%	7,69%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	5.294.556.958	2.379.294.630	40,12%	18,03%
POR IN TRANSIZIONE	1.943.399.466	510.941.526	238.383.518	26,29%	12,27%
TOTALE GENERALE	54.216.444.700	17.576.688.215	6.966.529.685	32,42%	12,85%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Al fine di meglio comprendere il dato tendenziale nel corrente anno, si ritiene utile riportare nuovamente, di seguito, le tabelle 6 e 7 illustrate precedentemente (con una

numerazione di livello subordinato alla tabella precedente, non trattandosi di nuovi prospetti).

Tabella 20a – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31.12.2017

(euro)

	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31.12.2017	Pagamenti al 31.12.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	18.130.861.971	7.223.787.005	2.015.273.012	39,84%	11,12%
POR MENO SVILUPPATE	20.944.297.975	2.405.825.117	1.034.138.372	11,49%	4,94%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	3.669.195.949	1.363.546.258	27,80%	10,33%
POR IN TRANSIZIONE	1.943.399.466	437.057.436	128.352.500	22,49%	6,60%
TOTALE GENERALE	54.216.444.700	13.735.865.507	4.541.310.142	25,34%	8,38%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Tabella 20b – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 30.6.2018

(euro)

	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.6.2018	Pagamenti al 30.6.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	18.130.861.971	7.180.211.871	2.286.394.786	39,60%	12,61%
POR MENO SVILUPPATE	20.944.297.975	2.651.604.368	1.216.720.773	12,66%	5,81%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	4.202.211.505	1.736.178.453	31,84%	13,15%
POR IN TRANSIZIONE	1.943.399.466	447.956.027	153.546.159	23,05%	7,90%
TOTALE GENERALE	54.216.444.700	14.481.983.771	5.392.840.170	26,71%	9,95%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Il raffronto visivo permette di svolgere alcune considerazioni immediate.

In primo luogo, come anticipato, nel secondo semestre del 2018 si è effettuata una discreta accelerazione dell'attuazione finanziaria, sia sul piano degli impegni, sia su quello dei pagamenti: in effetti, mentre, nel complesso dell'Obiettivo, entrambi aumentavano solo di poco più dell'1% dal 31.12.2017 al 30.6.2018, nei successivi quattro mesi si assiste ad un incremento di circa il 6% degli impegni e di quasi il 3% su quello dei pagamenti. Il dato tendenziale generale, tuttavia, resta certamente non soddisfacente, se si considera che si attesta sul 32% degli impegni e sul 12,85% dei pagamenti, praticamente alla fine del quarto anno del settennio.

In secondo luogo, analizzando i dati suddivisi per tipologia di programmi, si può certamente osservare che i maggiori incrementi percentuali, sia sul fronte degli impegni che su quello dei pagamenti, vengono dai POR delle regioni più sviluppate, che già

partivano, peraltro, da un livello attuativo superiore. Una buona performance, in termini di incremento percentuale, si è verificata anche per le regioni in transizione, mentre le percentuali di incremento inferiori si riscontrano per i PON e, soprattutto, per i POR delle regioni meno sviluppate. Considerato che queste due ultime categorie pesano per oltre il 70% dell'intero Obiettivo, in termini di risorse destinate, si comprende il motivo per cui l'incremento percentuale complessivo presenta un valore medio non particolarmente brillante.

1.6.2 Brevi cenni sulle chiusure della Programmazione 2007-2013

Con la presente relazione la Sezione ha scelto di riferire, in termini di dettaglio, solo sul periodo di programmazione in atto. In effetti, con riferimento alle chiusure del precedente periodo, si è scelta la "strada" della relazione speciale, che riferirà sul dato finale, una volta che esso sarà definitivo. Solo a quel punto, infatti, si potrà avere il quadro completo della situazione, con le eventuali rettifiche e conseguenti restituzioni che dovessero essere richieste da parte della Commissione.

Senza alcuna pretesa di anticipazione di risultato tendenziale, poiché alcuni dati sono già in possesso della Sezione, si ritiene comunque opportuno offrire in questa relazione il semplice prospetto della situazione delle chiusure avvenute alla data di approvazione, scevro da commenti di dettaglio, che potrebbero dare luogo a conclusioni fuorvianti, considerata anche l'incidenza percentuale delle chiusure finora avvenute rispetto all'entità finanziaria complessiva della politica di coesione 2007-2013.

L'andamento positivo che emerge dai dati di seguito riportati nelle seguenti due tabelle riguarda peraltro soltanto un gruppo ristretto di regioni e di Programmi nazionali.

Tabella 21 – chiusure accertate al 31.12.2017

PROGRAMMA	FONDO	STANZIATO	RICONOSCIUTO	%
POR EMILIA-ROMAGNA	FESR	142.733.765,00	142.733.765,00	100
POR LOMBARDIA	FESR	210.742.552,00	210.742.552,00	100
POR BOLZANO	FESR	25.680.410,00	25.680.410,00	100
POR VALLE D'AOSTA	FESR	19.409.143,00	19.409.143,00	100
ITALIA/AUSTRIA	FESR	60.074.668,00	60.074.668,00	100
ITALIA/FRANCIA MARITTIMO	FESR	120.972.582,95	120.972.582,95	100
ITALIA-SLOVENIA	FESR	108.911.153,20	108.911.153,20	100

Fonte: RGS – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Tabella 22 – chiusure accertate al 19.12.2018

Fondo	Descrizione	Stanziato	Riconosciuto	Corr. fin.	Progetti sospesi	%
FESR Competitività QC	POR EMILIA-ROMAGNA	142.733.765,00	142.733.765,00	0	0	100
	POR LOMBARDIA	210.742.552,00	210.742.552,00	0	0	100
	POR BOLZANO	25.680.410,00	25.680.410,00	0	0	100
	POR VALLE D'AOSTA	19.409.143,00	19.409.143,00	0	0	100
	POR PIEMONTE	422.868.998,00	422.868.998,00	0	0	100
	POR TOSCANA	338.466.574,00	338.466.574,00	0	0	100
	POR UMBRIA	148.103.201,00	148.103.201,00	0	0	100
	POR VALLE D'AOSTA	19.409.143,00	19.409.143,00	0	0	100
	POR TRENTO (1)	18.743.611,00	16.599.753,66	0	0	88,56
	POR MARCHE	111.745.248,00	111.745.248,00	0	0	100
FSE Competitività QC	POR VENETO	346.518.568,00	346.518.568,00	0	0	100
	POR TRENTO	60.833.846,00	60.833.846,00	0	0	100
	POR FRIULI V. GIULIA	119.378.894,00	119.378.894,00	0	0	100
	POR BOLZANO	50.691.404,00	35.512.266,25	0	0	70,06
	POR LOMBARDIA	337.256.050,00	337.256.050,00	0	0	100
	POR MARCHE	110.438.698,00	110.438.698,00	0	0	100
FESR CTE quota UE	PO Italia-Francia Marittimo	121.482.265,00	120.972.582,95	0	0	99,58
	PO Italia-Francia Alpi Alcotra	149.687.345,00	146.584.411,00	0	0	97,93
	PO Italia - Svizzera	68.811.858,00	68.811.858,00	0	0	100
	PO Italia-Slovenia	109.271.775,00	108.911.153,20	0	0	99,67
	INTERREG IV A Italia/Austria	60.074.668,00	60.074.668,00	0	0	100
POIN	POIN Attrattori culturali, naturali e turistici	469.441.972,00	469.441.972,00	0	0	100
PON	PON Ambienti per l'apprendimento	255.388.554,00	255.388.554,00	0	258.675,99	100
	PON Competenze per l'apprendimento	742.964.746,00	742.877.886,15	0	0	99,99
	PON Sicurezza FESR	579.040.037,00	579.040.037,00	0	0	100
	PON Gov. e assistenza tecnica	138.095.037,00	138.095.037,00	0	3.556.111,29	100

Fonte: RGS – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

(1) La P.A. di Trento - FESR - ha restituito le somme di euro 1.324.997,66 ed euro 360,72, in attesa dell'emissione della nota di addebito

Con riferimento ai dati illustrato nei prospetti, riferisce l'IGRUE che sono presi in considerazione esclusivamente gli interventi per i quali la Ue ha già erogato, alle date indicate, il saldo di chiusura. Inoltre, anche i programmi per i quali la percentuale di riconoscimento è inferiore al 100 per cento, ad eccezione del POR Trento, sono destinatari di risorse a titolo di saldo, in quanto l'importo totale riconosciuto è maggiore dell'erogato.

1.7 Il sistema dei controlli

Allo scopo di garantire una sana gestione finanziaria dei Fondi strutturali e di investimento (Fondi SIE) per la Programmazione 2014-2020, la normativa UE richiede che gli Stati membri si dotino di un sistema articolato di controlli di I e II livello, realizzato da differenti soggetti con finalità diverse ma complementari.

Tali soggetti sono stabiliti dal regolamento (UE) n. 1303/2013 (regolamento generale sui Fondi SIE) il quale dispone che per ciascun Programma Operativo (PO) debbano essere individuate tre autorità:

- l'Autorità di Gestione (AdG) responsabile della gestione e controllo del PO;
- l'Autorità di Certificazione (AdC), responsabile delle domande di pagamento alla Commissione europea (CE) e della preparazione dei bilanci annuali;
- l'Autorità di Audit (AdA), responsabile della verifica e della attestazione alla CE del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo del Programma e della loro affidabilità.

I controlli di I livello, di responsabilità dell'Autorità di gestione, sono volti a garantire, nel corso della Programmazione, la correttezza, la regolarità e la legittimità dell'esecuzione degli interventi sotto l'aspetto contabile e finanziario.

In particolare, in materia di controlli l'art. 125, paragrafo 4, del regolamento generale sui Fondi SIE stabilisce che, per quanto concerne la gestione finanziaria e il controllo del PO, l'Autorità di gestione: a) verifica che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti, che i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile, al Programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione; b) garantisce che i beneficiari coinvolti nell'attuazione di operazioni rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un'operazione.

I controlli di primo livello comprendono sia verifiche amministrative su ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari dei Fondi SIE (eseguiti prima della presentazione di ogni certificazione di spesa alla Commissione europea) sia verifiche in loco su un campione di operazioni su cui sono già stati svolti i controlli amministrativi. Tali controlli vengono effettuati al fine di verificare l'effettiva realizzazione delle attività programmate nonché l'effettiva acquisizione dei beni e/o servizi forniti.

Il sistema dei controlli previsto dalla normativa UE per ogni Programma operativo, come sopra descritto, prevede anche una Autorità di certificazione, incaricata delle seguenti funzioni, ai sensi dell'articolo 126 del regolamento generale sui Fondi SIE:

- elaborare e trasmettere alla Commissione le domande di pagamento e certificare che provengono da sistemi di contabilità affidabili, sono basate su documenti giustificativi verificabili e sono state oggetto di verifiche da parte dell'autorità di gestione;
- preparare i bilanci;
- certificare la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci e che le spese in esse iscritte sono conformi al diritto applicabile e sono state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al Programma operativo e nel rispetto del diritto applicabile;
- garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascuna operazione, che gestisce tutti i dati necessari per la preparazione delle domande di pagamento e dei bilanci, compresi i dati degli importi recuperabili, recuperati e ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a favore di un'operazione o di un programma operativo;
- garantire, ai fini della preparazione e della presentazione delle domande di pagamento, di aver ricevuto informazioni adeguate dall'autorità di gestione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese;
- tenere conto, nel preparare e presentare le domande di pagamento, dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit o sotto la sua responsabilità;
- mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versato ai beneficiari;
- tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio dell'Unione prima della chiusura del programma operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

Pertanto, anche l'Autorità di certificazione deve implementare adeguati controlli, al fine di poter certificare alla Commissione europea l'affidabilità, la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti, attestando che le spese in essi iscritte e trasmesse alla Commissione europea siano conformi al diritto applicabile

I controlli di II livello in loco sono, invece, effettuati dall'Autorità di audit, in modo indipendente dai controlli di primo livello. Essi sono sostanzialmente di due tipi: infatti sono previsti audit di sistema e audit delle operazioni.

I primi, come facilmente desumibile dalla denominazione, hanno la funzione di verificare il corretto funzionamento e l'affidabilità del sistema di gestione e controllo del PO, analizzando gli assetti organizzativi delle strutture dell'Autorità di gestione, degli eventuali Organismi Intermedi (OI), e dell'Autorità di certificazione, le competenze del

personale, le procedure previste nei manuali e nelle piste di controllo e la loro applicazione.

Gli audit sulle operazioni, per ciascun periodo contabile, vengono effettuati su un campione rappresentativo di operazioni, sulla base delle spese dichiarate, scelto utilizzando un metodo di campionamento statistico casuale. Tale audit è svolto secondo un piano annuale di verifiche mediante *desk audit*¹⁰⁹ e verifiche in loco.

Gli audit delle operazioni verificano, inoltre, l'accuratezza e la completezza delle corrispondenti spese registrate dall'Autorità di certificazione nel suo sistema contabile, nonché la riconciliazione tra i dati, a ogni livello della pista di controllo.

Ai fini del parere di audit, finalizzato ad affermare che i conti forniscono un quadro fedele della spesa effettuata, l'Autorità di audit dovrà inoltre verificare che tutti gli elementi prescritti siano correttamente inclusi nei conti e trovino corrispondenza nei documenti contabili giustificativi conservati dalle autorità o da tutti gli organismi competenti e dai beneficiari.

1.7.1 I Sistemi di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.)

Nella gestione dei Fondi strutturali e di investimento (Fondi SIE) un ruolo sempre più importante è assunto dal rapporto di fiducia che si instaura tra lo Stato membro e la Commissione europea. Per tale motivo lo Stato membro, nella gestione dei fondi comunitari, deve dotarsi di strumenti conformi al principio di sana gestione.

I principi generali e le finalità che governano i Sistemi di Gestione e Controllo per la programmazione 2014-2020 sono definiti dal Regolamento (UE) 1303/2013 e dal Regolamento Finanziario n. 966/2012, e dalle connesse norme attuative tra cui, in particolare, il Regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014 che, nell'allegato III, contiene il "modello per la descrizione delle funzioni e delle procedure delle Autorità di gestione e Certificazione". I criteri per la definizione dei Si.Ge.Co. sono, altresì, stabiliti nell'allegato XIII del Regolamento (UE) 1303/2013, unitamente agli indirizzi e suggerimenti contenuti nelle "Linee guida per gli Stati membri sulla procedura di designazione" della Commissione europea ed ai modelli per la presentazione di determinate informazioni definiti nel Regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014.

Il Sistema di gestione e Controllo (Si.Ge.Co.), adottato dalla Autorità di gestione del Programma operativo, è il documento che descrive la struttura, gli strumenti e le procedure poste in essere dall'Autorità di gestione e dall'Autorità di certificazione per la

¹⁰⁹ Un *desk audit* è un controllo effettuato sui documenti, senza andare in loco.

gestione e il controllo del Programma operativo. Tale sistema risponde all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

L'Autorità di gestione nel proprio Manuale delle procedure formalizza le procedure per la sorveglianza, la valutazione, la selezione e approvazione delle operazioni, la gestione finanziaria e il controllo del Programma. L'Autorità di gestione si avvale di procedure e strumenti idonei a garantire un'adeguata gestione del rischio ai fini di assicurare la legalità e la regolarità delle operazioni finanziate, in conformità con quanto previsto dalla disciplina UE applicabile. L'Autorità di gestione, inoltre, assicura che i Beneficiari abbiano a disposizione un'adeguata manualistica, contenente le informazioni e le indicazioni necessarie all'attuazione dei relativi compiti.

L'Autorità di certificazione descrive e adotta le procedure per la preparazione e presentazione delle domande di pagamento alla Commissione europea, per la redazione dei conti, per la tenuta della contabilità delle spese e per garantire la sana gestione finanziaria del Programma. L'Autorità di certificazione, inoltre, sulla base del Manuale delle procedure, effettua propri controlli al fine di verificare la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti e per certificare che le spese in essi iscritte siano conformi alla normativa.

Il Si.Ge.Co. definisce, infine, le procedure per la trasmissione e lo scambio delle informazioni tra Autorità di gestione, Autorità di certificazione e Autorità di audit, in particolare per la presentazione della documentazione di chiusura dell'anno contabile alla Commissione europea.

1.7.2 I rapporti annuali di controllo (RAC)

Per quanto concerne i Rapporti annuali di controllo delle Autorità di audit dei Programmi Operativi, la Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari (IGRUE) – ha comunicato gli esiti delle attività di controllo eseguite dalle Autorità di audit (al 15 febbraio 2018) relative ai Programmi operativi 2014-2020 per il periodo contabile 2016/2017.

Nel caso di 5 Programmi operativi¹¹⁰ il tasso di errore rilevato dalle Autorità di audit per il periodo contabile è superiore della soglia di rilevanza del 2%.

¹¹⁰ Per il FESR: POR Basilicata; per il FSE: POR Lazio, POR Lombardia, POR Sardegna, PON Inclusionione.

L'IGRUE rende noto che “a partire dalla data di presentazione della RAC 2018, tutte le Strutture di audit, con un tasso d'errore superiore al 2 per cento, hanno individuato e concordato, con i servizi della Commissione europea, le necessarie misure correttive da attuare al fine di superare le criticità rilevate nella Relazione. Per completezza d'informazione, è bene specificare, inoltre, che le criticità riscontrate riguardavano prevalentemente l'inadeguatezza dei controlli di primo livello. Pertanto, a seguito delle misure correttive, attuate dalle Autorità dei Programmi operativi, i tassi di errore, nella maggior parte dei casi, sono stati rivisti e riportati ad una soglia di materialità tollerabile. Si precisa, infine, che tutte le spese rientranti nelle misure correttive, utili ad abbassare il tasso d'errore sotto la soglia di materialità del 2 per cento, non comportano una perdita netta sul budget complessivo assegnato all'Italia per il periodo di programmazione 2014-2020, in quanto, così come disciplinato dalla normativa dei Fondi SIE, le Amministrazioni titolari dei suddetti fondi possono sostituire le somme già certificate alla Commissione europea affette da irregolarità con nuova spesa ammissibile”.

Va evidenziato tuttavia che, per il periodo contabile 2016/2017, ben 16 Autorità di audit¹¹¹ hanno presentato un RAC con “*disclaimer*”, in quanto l'Autorità di audit non ha ritenuto di avere gli elementi sufficienti per esprimere un parere di audit a causa di fattori esterni alle sue competenze. La situazione è esposta nei prospetti che seguono.

In merito a dette situazioni, le ragioni potrebbero essere molteplici, dalla sostanziale mancanza di spese sufficienti per effettuare un campionamento ad una ancora non piena operatività dell'AdA, alla mancata produzione di documentazione da parte dell'AdG. La Sezione continuerà la sua opera di monitoraggio, riservandosi anche una analisi specifica sul funzionamento dei sistemi di controllo.

¹¹¹ RAC FESR e Plurifondo: Por Puglia, Por Sicilia, Por Abruzzo, PO Provincia autonoma di Bolzano, PO Provincia autonoma di Trento, Por Umbria, Por Valle d'Aosta, Por Veneto, PON Ricerca e innovazione, PON Iniziativa PMI, PON Legalità; RAC FSE Por Puglia, Por Sicilia, Por Abruzzo, Por Umbria, Por Valle d'Aosta)

Tabella 21 - RAC FESR e Plurifondo

(importo in milioni di euro)

Programma	Spesa riferita al periodo contabile sottoposto ad audit	Tasso d'errore totale	Correzioni apportate sulla base del tasso d'errore totale	Tasso d'errore totale residuo	Campo di esame (limitato/Nessun limite)	Parere (senza riserve, qualificato, negativo, disclaimer)
Por Calabria	18.291.899,40	0,81%	51.521,71	0,68%	Nessun limite	Senza riserve
Por Campania	14.123.098,41	0%	0	0%	Nessun limite	Senza riserve
Por Puglia					Limitazione	Disclaimer
Por Sicilia					Limitazione	Disclaimer
Por Basilicata	5.834.937,57	10,90%	639.624,40	0%	Nessun limite	Senza riserve
Por Abruzzo						Disclaimer
Por Emilia Romagna	3.598.182,99	0,51%	4.742,07	0,49%	Nessun limite	Senza riserve
Por Friuli Venezia Giulia	1.781.326,26	0%	0	0%	Nessun limite	Senza riserve
Por Lazio	11.750.000,00	0%	0	0%	Nessun limite	Senza riserve
Por Liguria	6.800.290,77	0,16%	107.890,57	0%	Nessun limite	Senza riserve
Por Lombardia	34.357.596,70	0,28%	0	0%	Nessun limite	Senza riserve
Por Marche	285.090,44	0%	0	0%	Nessun limite	Senza riserve
Por Molise	1.712.295,17	1,48%	0	1,48%	Nessun limite	Senza riserve
PO Prov. Aut. di Bolzano						Disclaimer
PO Prov. Aut. di Trento						Disclaimer
POR Piemonte	40.000.000,00	0%	0	0%	Nessun limite	Senza riserve
Por Sardegna	15.484.252,15	0,63%	33.715,22	0,52%	Nessun limite	Senza riserve
Por Toscana	10.653.826,64	0,02%	3.495,34	0%	Nessun limite	Senza riserve
Por Umbria						Disclaimer
Por Valle d'Aosta						Disclaimer
Por Veneto						Disclaimer
PON Governance e Capacità istituzionale	919.225,23	0%	0	0%	Nessun limite	Senza riserve
PON Città metropolitane	735.950,68	0%	0	0%		Senza riserve
PON Cultura e sviluppo	17.142.177,49	0%	0	0%	Nessun limite	Senza riserve
PON Ricerca e innovazione					Limitazione	Disclaimer
PON Per la Scuola	5.032.826,91	0,90%	47.969,19	0,49%	Nessun limite	Senza riserve
PON Imprese e competitività	24.412.592,21	0%	0	0%	Nessun limite	Senza riserve
PON Iniziativa PMI					Limitazione	Disclaimer
PON Infrastrutture e reti	50.468.724,41	1,67%	843.449,28	0%	Nessun limite	Senza riserve
PON Legalità					Limitazione	Disclaimer

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

Tabella 22 – RAC FSE

(importo in milioni di euro)

Programma	Spesa riferita al periodo contabile sottoposto ad audit	Tasso d'errore totale	Correzioni apportate sulla base del tasso d'errore totale	Tasso d'errore totale residuo	Campo di esame (limitato/Nessun limite)	Parere (senza riserve, qualificato, negativo, disclaimer)
Por Campania	2.448.754,24	1,70%	222.870,83	1,45%	Nessun limite	Senza riserve
Por Puglia						Disclaimer
Por Sicilia						Disclaimer
Por Basilicata	5.834.937,57	0,00%		0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Abruzzo						Disclaimer
Por Emilia Romagna	2.776.745,56	0,38%	8.676,26	0,35%	Nessun limite	Senza riserve
Por Friuli Venezia Giulia	637.314,80	0,00%	1,6	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Lazio	10.100.288,08	43,47%	4.390.115,42	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Liguria	635.637,34	0,01%	450,4	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Lombardia	2.561.531,64	2,57%	234.247,05	2,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Marche	1.682.606,80	1,09%	3.020,88	1,04%	Nessun limite	Senza riserve
PO Prov. Aut. di Bolzano	635.637,34	0,01%	450,4	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PO Prov. Aut. di Trento	1.762.635,73	0,76%	5.051,93	0,60%	Nessun limite	Senza riserve
POR Piemonte	20.604.248,83			0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Sardegna	341.313,71	2,51%	183.920,95	0,33%	Nessun limite	Senza riserve
Por Toscana	9.876.477,51	1,00%	121.248,39	0,61%	Nessun limite	Senza riserve
Por Umbria						Disclaimer
Por Valle d'Aosta						Disclaimer
Por Veneto	4.270.792,30	0,83%	33.625,60	0,78%	Nessun limite	Senza riserve
PON Inclusione	948.080,06	9,34%	113.432,65	1,14%	Nessun limite	Senza riserve
PON Iniziativa Occupazione giovani	28.122.681,40	1,92%	799.856,01	1,50%	Nessun limite	Senza riserve
FEAD	54.251.718,31	0,50%	374.245,73	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PON SPAO	1.069.103,59	0,29%	12.813,09	0,25%	Nessun limite	Senza riserve

Fonte: RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

1.8 Conclusioni

La Programmazione 2014-2020, sebbene abbia visto al suo esordio importanti novità in termini di dotazione di strumenti regolatori, programmatori e di gestione, si presenta ancora con un quadro generale di ritardo, soprattutto qualora si tenga conto del dato ufficiale disponibile, relativo alla fine del 2017.

Una certa accelerazione, in termini di volume sia di impegno che di spesa, si registra nel corso del 2018, che presenta un discreto incremento percentuale, sia negli impegni che nei pagamenti, rispetto all'anno precedente, soprattutto con riferimento al dato al quinto bimestre 2018.

Tale dato, tuttavia, pur rilevante, non può che essere considerato come tendenziale, non presentando i caratteri di definitività. Inoltre, anche apprezzando il

quadro evolutivo, che evidenzia una tendenza all'incremento sempre più marcata, non si può non osservare come il dato attuativo mostri valori ancora piuttosto modesti, soprattutto con riferimento ai pagamenti, che si attestano a percentuali inferiori al 13%.

Le valutazioni complessive potranno svolgersi soltanto quando la situazione al 31 dicembre 2018 avrà carattere di definitività; questo step temporale di medio termine assume una valenza particolare, nel contesto del periodo di programmazione 2014-2020, in quanto la verifica intermedia, prevista dai regolamenti che lo governano, non consente di “sperare” in un recupero di spesa da effettuarsi nella parte finale del settennio (o, meglio, del decennio). Quantomeno, tale recupero non potrà assumere le dimensioni riscontrate nei precedenti periodi, considerato che il mancato rispetto dei target intermedi programmati potrebbe portare anche ad un taglio dei finanziamenti europei. Considerata la posizione di forte contributore netto dell'Italia nel quadro dell'Unione europea, questa circostanza sarebbe da scongiurare in tutti i modi.

Altro fatto che non induce ad un eccessivo ottimismo è insito nelle nuove disposizioni che non permettono il ricorso a modalità alternative di imputazione della spesa dei fondi europei, come quella relativa ai progetti “retrospettivi”, che nel precedente periodo ha consentito dei recuperi notevoli in termine di pagamenti.

D'altro canto, obiettivo principale delle nuove regole introdotte per il 2014-2020 è stato proprio quello di incentivare sia una programmazione adeguata, sia l'efficacia delle azioni da porre in essere. È evidente che la realizzazione piena di quanto programmato costituisce di per sé la migliore garanzia di raggiungimento dei risultati auspicati; al contrario, il pagamento di progetti già realizzati, pur consentendo di raggiungere lo scopo meramente “finanziario” (che ha senz'altro un rilievo fondamentale), sembrerebbe rappresentare un *aliud pro alio* rispetto al risultato che ci si prefiggeva.

Fondamentale, quindi, è evitare la possibile perdita di finanziamenti europei, legata non solo al raggiungimento del target intermedio, ma anche al disimpegno automatico previsto dalla regola “n+3”, che alla fine del 2018 vedrà la sua possibile prima applicazione. Tra l'altro, la regola del disimpegno automatico, in questo periodo di programmazione, non prevede quelle eccezioni applicative contemplate nel periodo 2007-2013 (quale, ad esempio, quella relativa ai grandi progetti), configurandosi, quindi, come una regola generale “spalmata” sull'intero settennio, che dal 2018 comincerà a dispiegare i possibili effetti, per riproporsi ogni anno fino al termine del periodo di programmazione.

Gli importi in gioco, sia per la verifica intermedia, sia per il disimpegno automatico, potrebbero essere rilevanti; basti solo pensare che, a fronte di impegni che ammontano, al 31.10.2018, a quasi 17,6 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per poco

meno di 7 miliardi. La Corte, pertanto, continuerà il monitoraggio della situazione, anche al fine di riferire con un rapporto speciale quando i dati definitivi sia della verifica intermedia sia dell'eventuale disimpegno automatico saranno resi disponibili.

Andando ad analizzare le ragioni del ritardo attuativo, si può affermare che esse siano imputabili a diversi fattori, tra i quali riveste senza dubbio un ruolo importante la chiusura, nel 2017, della Programmazione 2007-2013 (fissata alla data del 31 marzo u.s.), che ha imposto l'espletamento di non poche incombenze di carattere amministrativo e gestionale da parte delle amministrazioni deputate alla gestione dei Programmi (che, alla fine, sono – in massima parte – le medesime che avrebbero contemporaneamente dovuto far partire la nuova programmazione). Questo ha determinato senz'altro lo slittamento della partenza effettiva della nuova programmazione.

Altro elemento che si evidenzia dai dati di attuazione finanziaria è la capacità di spesa differenziata delle varie Regioni: generalmente, le Regioni più virtuose in tema di spendita di finanziamenti europei sono quelle più sviluppate, che meno avrebbero bisogno delle politiche di coesione. Il risultato paradossale è che tale sbilanciamento va, alla fine, a determinare un aumento di quelle differenze che la Politica di coesione dovrebbe, invece, contribuire ad azzerare o, quantomeno, a diminuire. Questa, purtroppo, non è una novità, e dovrebbe probabilmente indurre ad un ripensamento complessivo della modalità di gestione dei fondi europei nel nostro Paese.

La Corte si riserva valutazioni di maggiore dettaglio all'esito della relazione speciale di cui si è detto.

2 Obiettivo Cooperazione territoriale europea

Premessa

La “Cooperazione Territoriale Europea” (CTE), meglio nota come “INTERREG”, costituisce uno degli obiettivi previsti dall’art. 3 del regolamento del Consiglio n. 1083/2006 ed è volta a promuovere, nell’ambito della Politica di coesione, la collaborazione tra Regioni e città di tutti gli Stati membri dell’UE. Al fine di rimuovere le diseguaglianze di sviluppo e raggiungere una maggiore coesione economica, sociale e territoriale, le Autorità regionali e locali di diversi Stati collaborano, mediante programmi e progetti congiunti, per trovare soluzioni a problemi comuni e realizzare obiettivi condivisi, valorizzando il potenziale competitivo di determinati territori, frenato dall’esistenza di confini fisici e amministrativi.

I programmi di Cooperazione territoriale europea si collocano nell’ambito degli strumenti e dei finanziamenti a gestione c.d. indiretta. La gestione dei fondi è, infatti, affidata ad un’Autorità di gestione (AdG), identificata per ciascun Programma, con il compito di programmare gli interventi, emanare i bandi, fornire informazioni sul programma, selezionare i progetti da ammettere a finanziamento e monitorarne la realizzazione.

L’attuale ciclo di Programmazione 2014-2020 è caratterizzato da taluni elementi di cambiamento e discontinuità rispetto a quello precedente (2007-2013):

- mutato quadro geografico a seguito dell’ingresso della Croazia nell’UE;
- maggiore integrazione con gli strumenti IPA¹¹² ed ENI¹¹³;
- maggiore concentrazione delle risorse su un limitato numero di obiettivi tematici¹¹⁴;
- il contributo dei programmi all’implementazione delle strategie macroregionali;
- gestione semplificata dei Programmi, con la fusione tra Autorità di Gestione (AdG) e Autorità di Certificazione (AdC);
- aumento delle risorse finanziarie (30%).

L’Obiettivo CTE è cofinanziato in via principale dal FESR¹¹⁵ ed è perseguito mediante tre tipologie di Programmi:

¹¹² Il Programma IPA (*Instrument for Pre-Accession*), anche noto nell’attuale ciclo di programmazione come IPA II, sostiene azioni nei Paesi in fase di adesione o pre-adesione all’Unione europea (Paesi Balcanici e Turchia).

¹¹³ Il nuovo strumento europeo di vicinato ENI (*European Neighbourhood Instrument*) è stato istituito con il Regolamento (EU) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2014, sostituendo il precedente programma europeo di vicinato per il periodo 2007-2013, l’ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*).

¹¹⁴ La Programmazione 2014-2020 è ispirata al principio della concentrazione tematica. I regolamenti di riferimento prevedono che ciascun programma di cooperazione transfrontaliera e transnazionale individui fino a 4 obiettivi tematici (tra gli 11 in cui si articolano gli interventi dei Fondi Strutturali) e che su questi 4 obiettivi si concentri almeno l’80% delle risorse FESR a disposizione.

¹¹⁵ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

- 8 Programmi di cooperazione transfrontaliera c.d. “frontiere interne” (INTERREG V-A): Italia-Francia Marittimo, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Malta, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Francia-Italia Alcotra e Grecia-Italia, cui si aggiungono 3 programmi di cooperazione transfrontaliera esterna: CBC Italia-Tunisia, CBC *Mediterranean Sea Basin* (entrambi cofinanziati da FESR ed ENI) e CBC Italia-Albania-Montenegro (cofinanziato da FESR ed IPA);
- 4 Programmi di cooperazione transnazionale (INTERREG V-B): *Alpine Space*, *Central Europe*, *Adrion* e *MED*;
- 4 Programmi di cooperazione interregionale (INTERREG V-C): *INTERACT III*, *INTERREG Europe*, *URBACT III* ed *ESPON 2020*.

È possibile consultare, in allegato al presente paragrafo, le mappe raffiguranti le aree interessate dai singoli Programmi operativi.

2.1 Attività istruttoria

La Sezione ha formulato richieste istruttorie alle Autorità di Gestione (AdG) ed ai Punti di Contatto Nazionale (NCP) italiani, nonché all’Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) ed al Ministero delle infrastrutture e trasporti (MIT). Tutte le richieste istruttorie hanno avuto riscontro.

2.2 Attuazione finanziaria

L’Italia, per la partecipazione ai 19 Programmi di cooperazione europea, dispone di una dotazione finanziaria totale pari a quasi 2,9 miliardi di euro, il cui 85% è costituito dall’allocazione comunitaria.

L’Agenzia per la Coesione Territoriale, conformemente alle richieste della Sezione, ha inviato i prospetti relativi allo stato di avanzamento finanziario dei Programmi dell’Obiettivo alle date del 31 dicembre 2017 e del 30 giugno 2018.

I dati sono stati rielaborati dalla Sezione, al fine di evidenziare il grado di attuazione, con riferimento sia agli impegni che ai pagamenti.

Tabella 1 – Avanzamento finanziario al 31.12.2017 - Programmazione 2014-2020

PROGRAMMI CTE 2014-2020	Finanziamento totale (quota comunitaria + quota cofinanziament o nazionale) (a)	Impegni dei progetti (importi approvati da contratto) (b)	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata= quota FESR + quota nazionale) (c)	Impegni/ Program- mato (%) (b/a)	Pagamenti / Program- mato (%) (c/a)
2014TC16RFCB033 Italia-Francia Marittimo	199.649.897,00	144.683.165,37	1.604.720,00	72,47	0,80
2014TC16RFCB035 Italia-Svizzera	117.907.611,00	3.436.947,79	-	2,91	-
2014TC16RFCB052 Italia-Austria	98.380.352,00	80.179.659,65	818.309,68	81,50	0,83
2014TC16RFCB037 Italia-Malta	51.708.438,00	1.646.911,81	-	3,18	-
2014TC16RFCB036 Italia-Slovenia	92.588.182,00	25.293.603,56	-	27,32	-
2014TC16RFCB042 Italia-Croazia	236.890.849,00	36.062.169,00	-	15,22	-
2014TC16RFCB034 Francia-Italia ALCOTRA	233.972.102,00	125.093.513,00	5.299.560,25	53,47	2,27
2014TC16RFCB020 Grecia-Italia	123.176.899,00	7.390.613,94	-	6,00	-
Tot. Cooperazione transfrontaliera	1.154.274.330,0 0	423.786.584,12	7.722.589,93	36,71	0,67
ENI CBC Italia-Tunisia	37.023.850,00	1.621.459,00	175.682,68	4,38	0,47
ENI CBC <i>Mediterranean Sea Basin</i>	234.549.558,23	-	-	-	-
2014TC16I5CB008 IPA II CBC Italia-Albania- Montenegro	92.707.558,00	7.579.631,30	269.995,27	8,18	0,29
Tot. Cooperazione transfrontaliera esterna	364.280.966,23	9.201.090,30	445.677,95	2,53	0,12
Tot. Cooperazione transfrontaliera	1.518.555.296,2 3	432.987.674,42	8.168.267,88	28,51	0,54
2014TC16RFTN001 Alpine Space	139.751.456,00	82.007.365,00	13.809.653,0 0	58,68	9,88
2014TC16RFTN003 <i>Central Europe</i>	298.987.026,00	193.167.288,66	17.453.279,5 8	64,61	5,84
2014TC16M4TN002 Adrion	117.918.198,00	12.391.271,49	-	10,51	-
2014TC16M4TN001 MED	275.905.321,00	156.352.806,85	-	56,67	-
Tot. Cooperazione transnazionale	832.562.001,00	443.918.732,00	31.262.932,5 8	53,32	3,76
2014TC16RFIR002 INTERACT III	46.344.229,00	-	4.682.094,37	-	10,10
2014TC16RFIR001 <i>INTERREG Europe</i>	426.354.275,29	223.037.082,00	29.215.368,2 6	52,31	6,85
Tot. Cooperazione interregionale	472.698.504,29	223.037.082,00	75.559.597,2 6	47,18	15,98
TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE	2.823.815.801,5 2	1.099.943.488,42	73.328.663,0 9	38,95	4,07

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la coesione territoriale

Tabella 2 – Avanzamento finanziario al 30.6.2018 - Programmazione 2014-2020

PROGRAMMI 2014-2020	Finanziamento totale (quota comunitaria + quota cofinanziamento nazionale) (a)	Impegni dei progetti (importi approvati da contratto) (b)	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata= quota FESR + quota nazionale) (c)	Impegni / Programmato (%) (b/a)	Pagamenti/ Programmato (%) (c/a)
2014TC16RFCB033 Italia-Francia Marittimo	199.649.897,00	144.683.165,37	1.604.720,00	72,47	0,80
2014TC16RFCB035 Italia-Svizzera	117.907.611,00	9.264.052,59	-	7,86	-
2014TC16RFCB052 Italia-Austria	98.380.352,00	81.688.587,73	3.480.342,22	83,03	3,54
2014TC16RFCB037 Italia-Malta	51.708.438,00	1.753.760,31	-	3,39	-
2014TC16RFCB036 Italia-Slovenia	92.588.182,00	47.737.503,75	134.302,53	51,56	0,15
2014TC16RFCB042 Italia-Croazia	236.890.849,00	36.062.169,00	-	15,22	-
2014TC16RFCB034 Francia-Italia ALCOTRA	233.972.102,00	125.093.513,00	10.002.084,02	53,47	4,27
2014TC16RFCB020 Grecia-Italia	123.176.899,00	55.296.341,83	-	44,89	-
Totale Cooperazione transfrontaliera	1.154.274.330,00	501.579.093,58	15.221.448,77	43,45	1,32
ENI CBC Italia-Tunisia	37.023.850,00	1.621.459,00	291.488,95	4,38	0,79
ENI CBC <i>Mediterranean sea Basin</i>	234.549.558,23	-	-	-	-
2014TC16I5CB008 IPA II CBC Italia-Albania-Montenegro	92.707.558,00	39.751.085,24	269.995,27	42,88	0,29
Totale Cooperazione transfrontaliera esterna	364.280.966,23	41.372.544,24	561.484,22	11,36	0,15
Totale Cooperazione transfrontaliera	1.518.555.296,23	542.951.637,82	15.782.932,99	35,75	1,04
2014TC16RFTN001 Alpine Space	139.751.456,00	113.496.275,00	23.457.882,00	81,21	16,79
2014TC16RFTN003 <i>Central Europe</i>	298.987.026,00	193.167.288,66	41.825.456,40	64,61	13,99
2014TC16M4TN002 Adrion	117.918.198,00	54.053.983,99	-	45,84	-
2014TC16M4TN001 MED	275.905.321,00	210.641.397,29	25.501.277,31	76,35	9,24
Totale Cooperazione transnazionale	832.562.001,00	571.358.944,94	90.784.615,71	68,63	10,90
2014TC16RFIR002 INTERACT III	46.344.229,00	-	8.801.687,32	-	18,99
2014TC16RFIR001 INTERREG <i>Europe</i>	426.354.275,29	305.486.764,00	55.657.367,74	71,65	13,05
Tot. Cooperazione interregionale	472.698.504,29	305.486.764,00	64.459.055,06	64,63	13,64
TOT.COOPERAZIONE TERRITORIALE	2.823.815.801,52	1.419.797.346,76	171.026.603,76	50,28	6,06

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la coesione territoriale

I dati sopra esposti mostrano, rispetto al 31 dicembre 2016, un ingente incremento dei pagamenti, da 553.738,46 euro a quasi 115 milioni di euro, a fronte di un aumento degli impegni decisamente più esiguo, ma tuttavia di apprezzabile rilievo (49%).

Parimenti ai periodi precedenti, anche nel corso dell'esercizio finanziario 2017, così come nel primo semestre del 2018, sono intervenute delle variazioni finanziarie, che hanno interessato esclusivamente il Programma operativo Italia-Slovenia.

2.3 I Programmi operativi

Come osservazione di carattere generale, la Sezione evidenzia che le irregolarità riscontrate nelle attività di controllo espletate sui vari progetti da parte dei competenti soggetti sono oggetto di specifico monitoraggio ad opera della banca dati dedicata alle frodi ed alle irregolarità, anche laddove non abbiano dato impulso a segnalazioni all'*Office Européen de Lutte Anti-Fraude* (OLAF).

2.3.1 Cooperazione transfrontaliera (INTERREG V-A)

PO Italia – Francia “Marittimo”

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 4102 del 12.06.15
Obiettivo	Realizzare gli obiettivi della Strategia UE 2020. In particolare: migliorare e rafforzare la cooperazione fra le aree transfrontaliere in termini di accessibilità, innovazione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali nonché di integrazione delle risorse e dei servizi così da rendere questo spazio una zona competitiva, sostenibile e inclusiva nel panorama europeo e mediterraneo
Assi prioritari	Asse 1 - Promozione della competitività delle imprese nelle filiere transfrontaliere Asse 2 - Protezione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali e gestione dei rischi Asse 3 - Miglioramento della connessione dei territori e della sostenibilità delle attività portuali Asse 4 - Aumento delle opportunità di lavoro sostenibile e di qualità e di inserimento attraverso l'attività economica Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS ¹¹⁶	Italia – Liguria: tutte le province – Toscana: province di Massa-Carrara, Lucca, Pisa, Livorno e Grosseto – Sardegna: tutte le province Francia – Corsica: tutti i dipartimenti – Regione Provence-Alpes-Côte d'Azur: dipartimenti del VAR e Alpes Maritimes

¹¹⁶ La nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese: *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. È stata ideata dall'Eurostat nel 1988, tenendo come riferimento di base l'unità amministrativa locale. Da allora costituisce la principale regola per la redistribuzione territoriale dei Fondi strutturali dell'Ue, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sull'entità della popolazione residente in ciascuna area.

Autorità di gestione	Regione Toscana – Direzione della Giunta regionale – Settore attività internazionali
----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------

Al 31 dicembre 2017 il totale degli impegni risulta ammontare a 144.683.165,37 euro, costituendo all'incirca il 72,5% della dotazione finanziaria totale del Programma (quasi 200 milioni di euro). Rispetto al valore relativo al 2016, si rileva un ragguardevole incremento (oltre il 73%). Per quanto concerne i pagamenti, si ravvisa parimenti un consistente avanzamento in confronto all'anno precedente, che vedeva un valore finanziario pari a 0. Tuttavia, la *performance* conseguita è ancora decisamente modesta se paragonata al *budget* del programma; il livello raggiunto, infatti, rappresenta nemmeno l'1% della dotazione del PC. L'AdG ha però sottolineato che il dato si sta positivamente modificando nel corso del 2018, grazie alle procedure per l'accelerazione della spesa adottate.

L'ACT ha comunicato che, al 31 dicembre 2017, risultano finanziati sul PO 71 progetti, circa l'86% in più rispetto alla chiusura del 2016. Il numero di progetti più cospicuo si ravvisa nell'Asse 1 (n.26), sebbene l'Asse che abbia maggiormente contribuito in termini di impegni sia il 2 (65.589.704,00 euro) con ben il 45% del totale delle risorse assegnate ai progetti finanziati.

Nel primo semestre 2018, non risultano variazioni nel numero dei progetti ammessi a finanziamento.

L'AdG del Programma ha comunicato che tutti i progetti selezionati con il I Avviso (n.38) sono stati avviati e sono state presentate le prime domande di rimborso all'Autorità in questione; l'importo delle stesse, circa 2,9 milioni di euro per i primi tre Assi, si è però rivelato inferiore alle attese e ciò ha determinato l'intensificazione delle attività di monitoraggio dei progetti, ancora in corso all'atto dell'interlocuzione.

Nel mese di gennaio 2017 è stato pubblicato il II avviso (a valere sui primi quattro Assi), a fronte del quale sono pervenute 57 proposte, di cui 46 sono state ammesse a finanziamento, per un numero totale di progetti pari a 32 e un importo di risorse assegnate di 61 milioni di euro.

Per il 2018, al fine di accelerare l'avanzamento della spesa, l'AdG ha previsto un'intensificazione del monitoraggio dei progetti.

PO Italia – Svizzera

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9108 del 9.12.15
-------------------	---------------------------------------------

Obiettivo	Promuovere la cooperazione tra i territori di frontiera al fine di accrescere lo sviluppo e la coesione dell'area interessata nonché di valorizzarne le risorse proprie in una logica di rete
Assi prioritari	Asse 1 - Competitività delle Imprese Asse 2 - Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale Asse 3 - Mobilità Integrata e sostenibile Asse 4 - Servizi per l'integrazione delle comunità Asse 5 - Rafforzamento della Governance transfrontaliera Asse 6 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Italia – Piemonte: Province di Vercelli, del Verbano-Cusio-Ossola, di Biella e Novara. Sono ammesse a partecipare come zone adiacenti le Province di Torino e Alessandria – Lombardia: Province di Como, Lecco, Sondrio e Varese. Sono ammesse a partecipare come zone adiacenti le Province di Milano, Monza e Brianza, Bergamo, Brescia e Pavia – Valle d'Aosta – Provincia Autonoma di Bolzano Svizzera Cantoni del Ticino, del Vallese e dei Grigioni
Autorità di gestione	Regione Lombardia Presidenza - Area Relazioni esterne, territoriali, internazionali e comunicazione

Le procedure di designazione dell'AdG si sono concluse nel corso del 2017, mentre l'AdC e l'AdA sono state designate a gennaio 2018. Tali ritardi, peraltro comuni anche ad altri Programmi, hanno determinato un rallentamento nello stato di avanzamento del Programma e, pertanto, le procedure di valutazione sono state posticipate ad una fase successiva in cui il numero dei progetti approvati consenta di fornire materiale utile al Valutatore.

Dai dati forniti dall'Agenzia per la coesione territoriale emerge, al 31 dicembre 2017, un incremento degli impegni totali pari a più di cinque volte l'ammontare rilevato alla chiusura dell'anno precedente (da 653.619,26 a 3.436.947,79 euro), non arrivando però a costituire nemmeno il 10% dell'intera dotazione finanziaria. Emerge, inoltre, l'assenza di pagamenti.

Per quanto concerne i progetti ammessi a finanziamento, la totalità di questi (n.33) coinvolge esclusivamente l'Assistenza tecnica.

Al 30 giugno 2018, invece, si registra un considerevole aumento degli impegni - che ammontano complessivamente a 9.264.052,59 euro - a beneficio degli Assi 1,2,4, e in minima parte dell'ultimo Asse, con rispettivamente 5,3,1 e 4 progetti approvati. Il numero complessivo dei progetti (44) risulta incrementato di circa il 42%.

Non sono stati effettuati pagamenti nemmeno nel semestre in esame.

L'AdG ha comunicato che, allo stato attuale, i controlli dell'AdA non sono ancora stati avviati, ritenendo che avranno presumibilmente inizio nel corso del 2019 a seguito della prima certificazione di spesa che essa stessa prevede di predisporre entro la fine del 2018.

PO Italia-Austria

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 8021 del 29.10.2014)
Obiettivo	Promuovere lo sviluppo equilibrato, sostenibile e duraturo e l'integrazione armoniosa nell'area di confine tra l'Italia e l'Austria, rafforzando l'attrattività e la competitività economica della regione
Assi prioritari	Asse 1 - Ricerca e innovazione Asse 2 - Natura e cultura Asse 3 - Istituzioni Asse 4 - CLLD-Sviluppo regionale a livello locale Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Italia – Alto Adige: Provincia Autonoma di Bolzano – Veneto: Province di Belluno, Treviso e Vicenza – Friuli-Venezia Giulia: Province di Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine Austria – <i>Land Carinzia: Klagenfurt-Villach, Oberkärnten e Unterkärnten</i> – <i>Land Salisburgo: Lungau, Pinzgau-Pongau, Salzburg und Umgebung</i> – <i>Tirolo: Tiroler Unterland, Innsbruck, Tiroler Oberland, Außerfern e Osttirol</i>
Autorità di gestione	Provincia Autonoma di Bolzano, Ripartizione Europa, Ufficio per l'integrazione europea

Per tale PO, l'AdG ha comunicato che, al 31 dicembre 2017, risultano attivati 106 progetti, ossia il 74,8% in più rispetto alla chiusura del 2016.

Per quanto concerne l'avanzamento finanziario, i dati relativi agli impegni di spesa evidenziano una discreta variazione rispetto all'esercizio precedente, con un aumento pari al 56,56%. Un cospicuo incremento si registra, invece, in rapporto ai pagamenti, il cui valore da 0 ha raggiunto l'ammontare di 818.309,68 euro. Tuttavia, l'AdG ha specificato che detto valore è riferito all'importo validato in sede di controllo di primo livello, ma non ancora certificato dalla CE.

Al 30 giugno 2018 il numero dei progetti ammessi a finanziamento è salito a 112. Gli impegni sono rimasti pressoché invariati (+1,88%), a differenza dei pagamenti, i quali hanno subito una crescita del 325%.

L'AdG ha altresì comunicato che, all'atto dell'interlocuzione, è in corso l'audit di sistema sull'intero sistema di gestione e controllo.

PO Italia - Malta

Atto deliberativo	Decisione della CE n. 4102 dell'11.09.2015
Obiettivo	Contribuire alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, assistendo la specializzazione nei settori della ricerca e dell'innovazione, sviluppando la competitività delle micro, piccole e medie imprese, tutelando l'ambiente nonché promuovendo azioni tese a mitigare gli effetti del cambiamento climatico e i rischi naturali e antropici dell'area
Assi prioritari	Asse 1 - Promuovere la crescita sostenibile ed intelligente attraverso la ricerca e l'innovazione Asse 2 - Promuovere la competitività dell'area transfrontaliera Asse 3 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse Asse 4 - Assistenza Tecnica
Territori NUTS	Italia – Sicilia: tutte le province Malta – Tutto il territorio (isole di Malta, Comino e Gozo)
Autorità gestione	di Regione Siciliana, Presidenza, Dipartimento della Programmazione, Servizio V, Cooperazione territoriale europea, Fondi diretti

Dalla documentazione inviata dall'AdG del Programma si evince che nel corso dell'anno in esame le procedure di costituzione del Segretariato Congiunto (relativamente al quale, in passato, erano sorte criticità) sono state avviate a soluzione con la selezione di ulteriori professionalità. A fine 2017 risultavano, invece, non conclusi i procedimenti di designazione dell'AdG e AdC. Tale situazione, riconducibile anche alla sovrapposizione delle attività di chiusura della vecchia Programmazione e all'inizio di quella attuale è evidenziata anche nella relazione di attuazione 2017 quale concausa dello slittamento del cronoprogramma delle attività.

Al 31 dicembre 2017 sono stati approvati 5 progetti, tutti a valere sull'AT.

L'ammontare relativo agli impegni ha subito un netto incremento rispetto all'anno precedente (+875%), a fronte però di una mancata variazione della spesa totale certificata, che continua ad essere del tutto assente.

Nel primo semestre del 2018, i progetti risultano accresciuti del 40%, con un trascurabile aumento degli impegni (solo lo 0,06%). Per quanto riguarda i pagamenti, non si registra alcuna variazione rispetto al 2017.

PO Italia – Slovenia

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9285 del 15.12.15, modificata con decisione C(2017) 6247 del 14.09.17
Obiettivo	Promuovere l'innovazione, la sostenibilità e la <i>governance</i> transfrontaliera, in vista di una maggiore e migliore competitività, coesione e vivibilità, così come previsto dalla Strategia 2020
Assi prioritari	Asse 1 - Promozione delle capacità d'innovazione per un'area più competitiva Asse 2 - Cooperazione per la realizzazione di strategie per la riduzione delle emissioni di carbonio Asse 3 - Protezione e promozione delle risorse naturali e culturali Asse 4 - Rafforzare la capacità istituzionale e la <i>governance</i> transfrontaliera Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Italia - Friuli-Venezia Giulia: tutte le province - Veneto: provincia di Venezia Slovenia <i>Notranjsko-primorska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Obalno-kraška, Goriška</i>
Autorità di gestione	Regione autonoma Friuli Venezia Giulia - Direzione centrale attività produttive, turismo e cooperazione - Servizio per la cooperazione territoriale europea

Il piano del Programma è stato modificato con decisione della CE C(2017) 6247 *final* del 14 settembre 2017.

Dai dati comunicati dall'ACT, si evince che, al 31 dicembre 2017 il numero dei progetti è cresciuto da 1 a 25. Nel medesimo anno, a fronte di una quota di impegni pari a circa il 27% della dotazione finanziaria totale, non sono stati effettuati pagamenti.

Nel semestre successivo, il comparto degli impegni evidenzia valori pari all'incirca alla metà del finanziamento totale del PO. Alla stessa data, invece, benché il numero totale dei progetti sia passato da 25 a 34 (+36%) gli importi dei pagamenti ammontano, ancora, a poco più di un centinaio di migliaia di euro, costituendo soltanto lo 0,15% del finanziamento totale.

PO Italia-Croazia

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9342 del 15.12.2015, modificata con Decisione C(2018) 1610 <i>final</i> del 12.3.2018
Obiettivo	Accrescere la prosperità dell'area di riferimento, nonché le prospettive di "crescita blu" stimolando i partenariati transfrontalieri al conseguimento di cambiamenti reali.
Assi prioritari	Asse 1 - Innovazione Blu Asse 2 - Sicurezza e Resilienza Asse 3 - Ambiente e Patrimonio Culturale Asse 4 - Trasporto Marittimo Asse 5 - Assistenza tecnica
Territorio NUTS	Italia - Abruzzo: province di Chieti, Pescara e Teramo - Emilia-Romagna: Ferrara, Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini - Friuli-Venezia Giulia: tutte le province - Marche: tutte le province - Molise: provincia di Campobasso - Puglia: tutte le province - Veneto: province di Padova, Rovigo e Venezia Croazia - <i>Dubrovačko-neretvanska, Istarska, Karlovačka, Ličko-senjska, Primorsko-goranska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Zadarska</i>
Autorità di gestione	Regione del Veneto - Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione Comunitaria - Direzione Programmazione Unitaria

L'attuazione iniziale del Programma ha assistito ad un significativo ritardo, che persiste nel periodo considerato, a causa di considerevoli ostacoli e difficoltà di ordine attuativo. L'AdG ha comunicato che sono state individuate taluni soluzioni, da implementare nel corso del 2018.

Sulla scorta dei dati trasmessi dall'ACT, emerge che nell'anno 2017 ha avuto inizio l'attuazione finanziaria del PO in esame, sebbene solo in merito agli impegni, con l'ammissione a finanziamento di 27 progetti. Il numero più cospicuo riguarda l'Asse 3 (Ambiente e Patrimonio Culturale) con 11 progetti. Il totale degli impegni coincide con poco più del 15% della dotazione finanziaria totale.

L'AdG ha comunicato che non stati effettuati pagamenti poiché le spese effettuate dai beneficiari non sono state ancora sottoposte a verifica da parte del dal controllo di primo livello e, pertanto, non sono ancora rendicontabili, in osservanza delle regole CTE.

Al 30 giugno 2018, l'avanzamento finanziario realizzato nell'anno precedente non ha subito alcuna variazione.

PO Italia – Francia “ALCOTRA”

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 3707 del 28.5.2015
Obiettivo	Migliorare la qualità della vita delle popolazioni e lo sviluppo sostenibile dei sistemi economici e territoriali transfrontalieri mediante una cooperazione che agisca a livello economico, ambientale e socioculturale
Assi prioritari	Asse 1 - Innovazione applicata Asse 2 - Ambiente sicuro Asse 3 - Attrattività del territorio Asse 4 - Inclusione sociale e cittadinanza europea Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Francia <i>Auvergne Rhône-Alpes, Provence-Alpes, Côte d'Azur</i> Italia Piemonte: province di Torino e Cuneo Valle D'Aosta. Liguria: provincia di Imperia
Autorità di gestione	<i>Région Auvergne-Rhône-Alpes, France</i>

Per quanto riguarda le Autorità del Programma, nell'attuale Programmazione, a differenza che in quelle precedenti, le competenze riguardanti la gestione e la certificazione delle risorse finanziarie sono state entrambe assegnate, nel luglio 2017, in capo alla Regione *Auvergne-Rhône-Alpes*; anche la titolarità delle funzioni di AdA è in capo alla Francia e la struttura all'uopo individuata è la *Commission Interministerielle de Coordination des Contrôles*. Le Regioni italiane realizzano le attività di gestione e controllo, ciascuna per il proprio territorio, in assenza di una struttura di coordinamento specifica.

Al 31 dicembre 2017, gli impegni risultano incrementati del 533% rispetto alla chiusura del 2016. Dai dati trasmessi dall'ACT emerge, inoltre, l'effettuazione dei primi pagamenti del Programma, per un ammontare comunque molto esiguo (all'incirca il 2% del finanziamento totale).

Alla medesima data, il numero totale dei progetti (90) appare quintuplicato rispetto all'anno precedente. L'Asse 3 risulta particolarmente sollecitato, con 39 progetti.

Per quanto concerne il primo semestre 2018, mentre la somma relativa importi approvati da contratto risulta invariata, quella riguardante i pagamenti mostra un incremento dell'89% rispetto al 2017.

PO Grecia – Italia

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 9229, del 2.12.2014
Obiettivo	Definire ed implementare una strategia di crescita comune tra la Puglia e la Grecia, finalizzata allo sviluppo di un'economia dinamica basata su sistemi <i>smart</i> , sostenibili e inclusivi, in vista di un miglioramento della qualità della vita degli abitanti di tali regioni
Assi prioritari	Asse 1 - Innovazione e Competitività Asse 2 - Gestione Integrata dell'ambiente Asse 3 - Sistema sostenibile dei Trasporti Asse 4 - Assistenza tecnica
Territorio NUTS	Italia Puglia: tutte le province Grecia Regione della Grecia Occidentale: <i>Aitoloakarnania, Achaia, Ileia</i> Regione delle Isole Ionie: <i>Zakynthos, Kerkyra, Kefallinia, Lefkada</i> Regione dell'Epiro: <i>Arta, Thesprotia, Ioannina, Preveza</i>
Autorità di gestione	<i>Hellenic Ministry of Development & Competitiveness - Greece</i>

La dotazione finanziaria totale del PO è pari a 123 milioni di euro. Rispetto a tale importo, la quota maggiore, pari a circa il 40%, risulta allocata sull'Asse 2.

Dai dati trasmessi dall'ACT risulta che, al 31 dicembre 2017, sono state impegnate le prime somme (6% del finanziamento totale), mentre non sono stati effettuati pagamenti. Il numero dei progetti ammessi a finanziamenti appare immutato.

Al 30 giugno 2018, si registra un ingente aumento degli impegni, che risultano ottuplicati. I pagamenti rimangono assenti.

I progetti risultano aumentati in maniera significativa (da 2 a 43).

PO ENI Italia – Tunisia

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9131 del 17.12.2015
Obiettivo	Lo sviluppo economico, sociale e territoriale giusto, equo e sostenibile, per favorire l'integrazione transfrontaliera e valorizzare i territori e le risorse dei Paesi partecipanti
Assi prioritari	Obiettivo 1 - Sviluppo delle PMI e dell'imprenditorialità Obiettivo 2 - Sostegno all'educazione, alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e all'innovazione Obiettivo 3 - Protezione dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici Assistenza tecnica

Territorio NUTS	Italia: Sicilia: province di Agrigento, Trapani, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Enna e Palermo. Tunisia: Governorati di <i>Bizerte, Ariana, Tunisi, Ben Arous, Nabeul, Sousse, Monastir, Mahdia, Sfax, Beja, Manouba, Zaghouan, Kairouan, Sidi Bouzid e Gabes</i>
Autorità di gestione	Regione Siciliana - Presidenza, Dipartimento Regionale della Programmazione, Servizio V Cooperazione Territoriale Europea – Fondi Diretti

L'AdG ha comunicato che nel 2017 ha avuto inizio l'attuazione finanziaria del programma, per cui risultano ammessi a finanziamento 4 progetti (300% in più rispetto all'anno precedente), tutti a valere sull'AT, per un totale di 1.621.459,00 euro approvati da contratto.

I pagamenti totali, invece, ammontano a 175.682,68 euro (nemmeno l'1% della dotazione finanziaria complessiva).

Per quanto attiene al primo semestre 2018, non si registra un incremento degli impegni, mentre si rileva un aumento dei pagamenti nell'ordine del 66 a fronte di un incremento dei pagamenti del 66%").

PO ENI CBC Mediterranean Sea Basin

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9133 del 17.12.2015
Obiettivo	Incoraggiare uno sviluppo congiunto e integrato tra le due sponde del Mediterraneo, contribuendo ad uno sviluppo sempre più competitivo, innovativo, inclusivo e sostenibile
Assi prioritari	Obiettivo 1 - Sviluppo di imprese e PMI Obiettivo 2 - Sostegno all'educazione, alla ricerca, al trasferimento tecnologico e all'innovazione Obiettivo 3 - Promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà Obiettivo 4 - Protezione dell'ambiente, adattamento e attenuazione del cambiamento climatico Assistenza tecnica
Territorio NUTS	Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Giordania, Libano, Malta, Palestina, Portogallo, Spagna, Tunisia Paesi eleggibili che non partecipano al programma: Algeria, Libia, Siria, Turchia, Regno Unito
Autorità di gestione	Regione Autonoma della Sardegna

L'AdG ha comunicato che il Programma, dal punto di vista finanziario, è entrato nella fase di attuazione solo dal 1° gennaio 2018 e che – come previsto dalla decisione

della CE n. C (2015) 619 del 7 dicembre 2015 – tutte le attività di carattere “preparatorio” all’avvio dello stesso sono state interamente finanziate con fondi dell’Assistenza Tecnica della precedente programmazione 2007-2013. In tali attività rientrano anche la predisposizione e il lancio del primo bando per progetti *standard (call for proposal)* dal valore di circa 84,6 milioni di euro che si è chiuso a gennaio 2018 e anche la promozione dello stesso nei 13 Paesi partecipanti. Allo stato dell’interlocuzione, le proposte progettuali presentate risultano in fase di valutazione.

Nell’anno 2017, non risulta, pertanto, sostenuta alcuna spesa relativa al Programma ENI CBC MED 2014-2020 (le spese di Assistenza Tecnica sostenute nel primo semestre 2018 riguardano costi di personale e viaggi). Il primo rapporto finanziario di esecuzione verrà presentato alla CE entro il 15.02.2019 e includerà soltanto le spese succitate.

PO IPA II CBC Italia-Albania-Montenegro

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9491 del 15.12.2015
Obiettivo	Favorire la crescita economica, facilitando lo scambio di conoscenze ed esperienze, supportando investimenti nei settori di interesse ed implementando azioni congiunte tra attori istituzionali e <i>no-profit</i> sia nazionali che regionali, al fine di promuovere uno sviluppo territoriale integrato
Assi prioritari	Asse 1 - Sostegno alla cooperazione transfrontaliera e alla competitività delle PMI Asse 2 - Gestione intelligente del patrimonio naturale e culturale per la valorizzazione del turismo transfrontaliero sostenibile e per l’attrattività dei territori Asse 3 - Protezione dell’ambiente, gestione del rischio e strategie per ridurre le emissioni di carbonio Asse 4 - Incremento dell’accessibilità transfrontaliera, promozione dei servizi di trasporto sostenibili, miglioramento delle infrastrutture pubbliche Asse 5 - Assistenza tecnica
Territorio NUTS	Italia: Puglia: tutte le province Molise: entrambe le province Albania: intero territorio Montenegro: intero territorio
Autorità di gestione	Regione Puglia - Dipartimento Sviluppo Economico, Innovazione, Istruzione, Formazione e Lavoro

Dai dati di attuazione finanziaria comunicati dall’ACT, al 31 dicembre 2017, figurano i primi importi approvati da contratto (circa 7,6 milioni di euro), tutti a valere sull’Assistenza tecnica, con le prime somme pagate (circa 270.000,00 euro).

Nel corso del semestre successivo, il PO è finalmente entrato nel pieno dell'attuazione e ciò è testimoniato anche dal numero dei progetti che da dicembre 2017 a giugno 2018 è salito da un solo progetto (a valere sull'AT) a 36 progetti, relativi a tutti gli Assi prioritari. Mentre i pagamenti rimangono invariati, l'intero comparto degli impegni - che interessa tutti gli Assi prioritari - raggiunge una quota percentuale pari all'incirca al 43% della dotazione finanziaria del PO.

2.3.2 Cooperazione transnazionale (INTERREG V-B)

PO Alpine Space

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 10145 del 17.12.2014
Obiettivo	Supportare gli attori dell'intero arco alpino, nonché delle regioni prealpine e di pianura con le loro grandi città di dimensione e vocazione europea, coinvolgendo attori nazionali, regionali e locali in una visione comune: supportare uno sviluppo regionale sostenibile nella regione alpina, contribuendo alla strategia Europa 2020
Assi prioritari	Asse 1 - spazio alpino innovativo Asse 2 - spazio alpino a basse emissioni di carbonio Asse 3 - spazio alpino vivibile Asse 4 - spazio alpino ben governato Asse 5 - assistenza tecnica
Territori NUTS	Austria, Francia, Germania, Italia, Slovenia. Stati non-membri: Liechtenstein e Svizzera
Autorità di gestione	<i>Land of Salzburg, - Department for economy, tourism and communities - Sub-department regional development and EU regional policy</i>

Al 31 dicembre 2017, si registra uno stazionamento degli impegni rispetto all'anno precedente, mentre risultano effettuati i primi pagamenti, i quali integrano quasi il 9% della totale provvista finanziaria.

Al 30 giugno 2018, risulta impegnata una somma pari al 38% in più di quella relativa al 2017. Per quanto concerne i pagamenti, invece, si registra un incremento del 70%.

I progetti approvati subiscono una variazione da 39 a 55 (+41%).

PO Central Europe

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 10023 del 16.12.2014
-------------------	-------------------------------------------------

Obiettivo	Cooperare oltre i confini nell'area dell'Europa centrale per rendere città e regioni dei luoghi migliori dove vivere e lavorare. I risultati del Programma contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020
Assi prioritari	Asse 1: cooperare per l'innovazione per rendere più competitiva l'Europa centrale Asse 2: cooperare sulle strategie a bassa emissione di carbonio nell'Europa centrale Asse 3: cooperare sulle risorse naturali e culturali per la crescita sostenibile in Europa centrale Asse 4: cooperare nei trasporti per collegare meglio l'Europa centrale Asse 5: assistenza tecnica.
Territori NUTS	Austria, Germania, Italia (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Valle d'Aosta e Veneto), Croazia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia
Autorità gestione	di <i>City of Vienna - Municipal Department for European Affairs</i>

Rispetto a quelli relativi al 2016, i dati forniti dall'ACT in riferimento all'anno finanziario 2017 mostrano un raddoppiamento del numero dei progetti selezionati, cui corrisponde un importante incremento degli impegni (128%). L'accrescimento più significativo, tuttavia, si ravvisa in rapporto ai pagamenti, che da 325.116,10 euro raggiungono i 17,5 milioni di euro.

I progetti risultano aumentati di poco più del doppio.

Per quanto riguarda il primo semestre 2018, a fronte di una mancata crescita degli importi approvati da contratto complessivi, si evidenzia un apprezzabile incremento della spesa totale certificata, che vede una crescita del 140% rispetto all'anno precedente.

PO Adriatic-Ionian (ADRION)

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 7147 del 20.10.2015
Obiettivo	Favorire l'integrazione tra otto stati <i>partner</i> dell'area adriatica e ionica, facendo leva sulle risorse naturali, culturali ed umane in esse presenti e rinsaldando la coesione economica, sociale e territoriale del territorio
Assi prioritari	Asse 1: Regione innovativa e intelligente Asse 2: Regione sostenibile Asse 3: Regione connessa Asse 4: Sostegno alla <i>governance</i> di Eusair Asse 5: Assistenza tecnica

Territori NUTS	Croazia, Grecia, Italia (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento), Slovenia Stati non-Membri: Albania, Bosnia e Erzegovina, Montenegro e Serbia
Autorità di gestione	Regione Emilia-Romagna Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni

L'ACT ha comunicato che al 31 dicembre 2017 il PO ha visto un importante avanzamento finanziario in termini di impegni, che hanno subito un aumento del 477%. Tuttavia, la somma integra soltanto il 10,5% del valore totale stanziato.

Per quanto concerne i pagamenti, emerge un mancato incremento rispetto alla chiusura del 2016.

È stato ammesso a finanziamento un solo progetto.

Al 30 giugno 2016, a fronte di una marcata variazione del numero dei progetti (+40), si registra una quadruplicazione degli impegni, che giungono a formare il 45,8% del finanziamento totale.

Il valore dei pagamenti risulta, invece, invariato (0,00 euro).

PO MED

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 3756 del 2.06.2015
Obiettivo	Promuovere una crescita sostenibile nell'area del Mediterraneo, incoraggiando pratiche innovative, mediante un utilizzo razionale delle risorse quali energia, acqua, risorse marittime e, al contempo, sostenere l'integrazione sociale secondo un approccio territoriale integrato
Assi prioritari	Asse 1 - Promuovere le capacità di innovazione delle regioni coinvolte nel programma per una crescita intelligente e sostenibile Asse 2 - Favorire le strategie a bassa emissione di carbonio e l'efficacia energetica in specifici territori del programma: città, isole e aree rurali Asse 3 - Proteggere e promuovere le risorse naturali e culturali del Mediterraneo Asse 4 - Rafforzare la <i>governance</i> mediterranea Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Cipro, Croazia, Malta, Grecia, Slovenia, Francia, Portogallo, Spagna, Regno Unito, Italia (tutte le regioni eccetto il Trentino Alto Adige)
Autorità di gestione	<i>Directorate of European Affairs - Autorité de Gestion MED Région Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>

Dai dati forniti dall'ACT, emerge, al 31 dicembre 2017, uno scarso incremento degli impegni (6%) rispetto a dicembre 2016, mentre il numero dei progetti risulta aumentato del 20% (da 70 a 84).

Parimenti alla chiusura dell'anno precedente, non si registrano pagamenti.

Nel primo semestre 2018, da una parte, si assiste ad un aumento più consistente dei pagamenti (35%), dall'altra, si registrano i primi pagamenti, costituenti il 9,2% della dotazione finanziaria complessiva.

Il numero dei progetti mostra una variazione del 23% (da 84 a 103).

2.3.3 Cooperazione interregionale (INTERREG V-C)

PO INTERACT III

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 5855 del 13.08.2015
Obiettivo	Supportare la cooperazione territoriale tra le regioni dell'Ue, costituendo il punto di riferimento per lo scambio di informazioni e "best practices" tra i programmi di cooperazione territoriale
Assi prioritari	Asse 1 - Fornitura di Servizi Asse 2 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Intero territorio Ue Stati non-Membri: Norvegia e Svizzera
Autorità di gestione	Regione Autonoma di Bratislava - Dipartimento INTERACT

L'ACT ha riferito alla Sezione di non aver ricevuto da parte dell'AdG del PO alcun dato, al 31 dicembre 2018, relativo al valore degli impegni. Per quanto riguarda la spesa certificata, invece, risulta che sono stati effettuati i primi pagamenti, coincidenti con il 10,1% della dotazione finanziaria complessiva.

Al 30 giugno 2018, i pagamenti sono aumentati dell'88%, mentre non sono stati forniti dati in merito agli impegni.

Dai dati finanziari forniti dall'ACT non risultano approvati progetti né nel 2017 né nel primo semestre 2018, giacché il Programma non prevede delle "calls for proposal" per l'approvazione di proposte progettuali.

Nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2017, sono state dedotte irregolarità dell'ammontare di 23.814,33 euro (di cui 20.242,17 euro FESR), nelle richieste di pagamento per la CE (14,347.87 euro per l'Asse 1 e 9.466,46 per l'Asse 2).

PO INTERREG Europe

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 4053 del 11.6.2015
-------------------	-----------------------------------------------

Obiettivo	Aiutare i governi regionali e locali di tutta Europa a sviluppare politiche migliori, mediante la costituzione di un ambiente e di opportunità per le soluzioni di condivisione, al fine di garantire che gli investimenti pubblici, l'innovazione e gli sforzi di attuazione conducano ad un impatto integrato e sostenibile tanto per le persone quanto per i territori
Assi prioritari	Asse 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione Asse 2 - Competitività delle PMI Asse 3 - Low-carbon economy Asse 4 - Ambiente ed uso efficiente delle risorse Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Intero territorio Ue Stati non-Membri: Norvegia e Svizzera
Autorità di gestione	Regione <i>Hauts-de-France</i>

La provvista finanziaria totale del PO ammonta a 426 milioni di euro; ciascun Asse del Programma, ad eccezione di quello dedicato all'Assistenza tecnica, evidenzia un'allocazione finanziaria che sfiora i 100 milioni di euro.

Al 31 dicembre 2017, si registrano i primi pagamenti, costituenti il 13% del finanziamento totale.

Sono stati approvati 4 progetti, il 3% in più rispetto all'anno precedente.

Al 30 giugno 2018 gli impegni totali risultano aumentati del 37%, mentre i pagamenti hanno subito un aumento più sostanzioso (91%).

Il numero dei progetti, invece, appare incrementato del 40% (da 135 a 189).

PO URBACT III

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 9857 del 12.12.2014
Obiettivo	Finanziare la creazione di tre tipologie di reti, finalizzate rispettivamente alla creazione di piani d'azione locali (<i>Action Planning Network</i>), all'implementazione di strategie integrate urbane (<i>Implementation Network</i>) e al trasferimento di buone pratiche (<i>Transfer Network</i>)
Assi prioritari	Asse 1 - Promuovere lo sviluppo urbano integrato e sostenibile Asse 2 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Tutti i Paesi Ue Stati non-Membri: Norvegia e Svizzera Stati IPA con fondi propri
Autorità di gestione	<i>Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) - France</i>

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) - nel riferire sul Programma URBACT III - evidenzia che, al 31 dicembre 2017, il finanziamento totale è pari a

96.324.550,00 euro, con quota nazionale *ex ante* di 663.977,15. euro. La quota FESR non è gestita dal MIT.

Alla medesima data, l'importo relativo ai pagamenti effettuati è di 277.802,83¹¹⁷ euro; il numero dei progetti approvati, invece, ammonta a 22.

Al 30 giugno 2018, i pagamenti risultano incrementati del 2%, mentre non si registrano variazioni per quanto concerne il numero dei progetti.

PO ESPON 2020

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 958 del 12.02.2015
Obiettivo	Fornire strumenti per sviluppare temi politici di interesse degli Stati membri a livello europeo e costruire partenariati, e dall'altro fornisce l'opportunità di utilizzare i risultati, gli indicatori e le rappresentazioni territoriali per far sì che emerga il reale valore e potenziale dei diversi territori
Assi prioritari	Asse 1 - Evidenze territoriali, diffusione, Osservazione, strumenti Asse 2 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Tutti i Paesi Ue Stati non-Membri: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera
Autorità di gestione	<i>Ministry of Sustainable Development and Infrastructure – Department of Spatial Planning and Development (DATER) – Division for European Affairs (Luxembourg)</i>

Il MIT ha trasmesso i dati finanziari, al 31 dicembre 2017, relativi al PO ESPON 2020: da essi si rileva che l'allocazione finanziaria totale del Programma è pari a 487.621,00 euro, con quota nazionale *ex ante* di 275.287,00. Parimenti al PO URBACT III, la quota comunitaria non è gestita dal MIT – DG Sviluppo del Territorio, Programmazione e Progetti internazionali.

I pagamenti effettuati alla stessa data ammontano a 235.948,56 euro¹¹⁸ e nel semestre successivo rimangono invariati.

Ad entrambe le date, risultano, inoltre, approvati 21 progetti e 4 eventi.

¹¹⁷ L'importo dei pagamenti al 31 dicembre 2017 ed al 30 giugno 2018 comprende la sola quota di cofinanziamento nazionale erogata ed esitata.

¹¹⁸ L'importo dei pagamenti al 31 dicembre 2017 ed al 30 giugno 2018 comprende la sola quota di cofinanziamento nazionale erogata ed esitata.

Considerazioni conclusive

L'Italia, per la partecipazione ai 19 Programmi di cooperazione europea, dispone di una dotazione finanziaria totale pari a quasi 2,9 miliardi di euro, il cui 85% è costituito dall'allocazione comunitaria.

In molti casi le aree geografiche interessate dai Programmi sono cambiate, sia per l'entrata nell'UE di nuovi Stati membri, quali la Croazia, sia per ottimizzare i vari ambiti di intervento rispetto al precedente periodo di programmazione 2007-2013.

Il processo di designazione delle Autorità dei Programmi già iniziato negli anni precedenti, è andato avanti molto lentamente, protraendosi anche per l'intero 2017 e ciò ha causato, come si è già avuto occasione di evidenziare nella precedente relazione, l'accumulo di ritardi nell'avvio degli interventi.

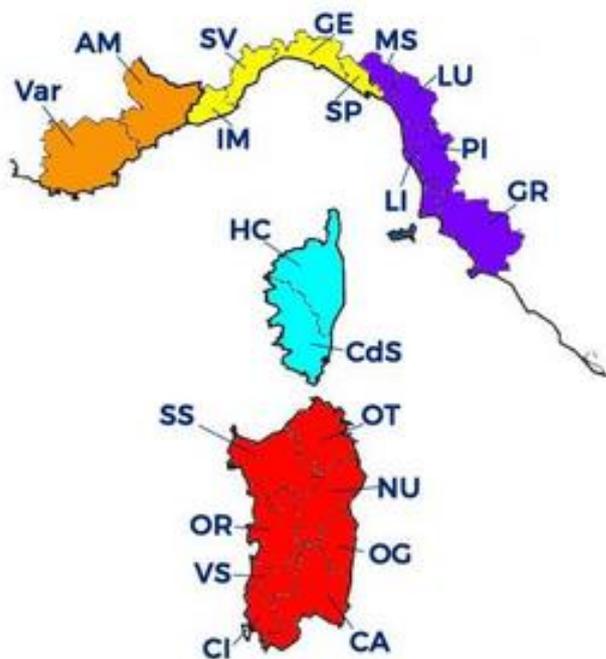
La situazione sta comunque migliorando, in modo più significativo su alcuni programmi rispetto ad altri.

I dati esposti mostrano un totale di impegnato a fine 2017 di poco superiore al 39% e un totale dei pagamenti sulla programmazione intorno al 4%. Un ulteriore incremento si è verificato al 30 giugno 2018 consentendo di raggiungere una quota di impegni superiore al 50% a fronte di pagamenti intorno al 6%

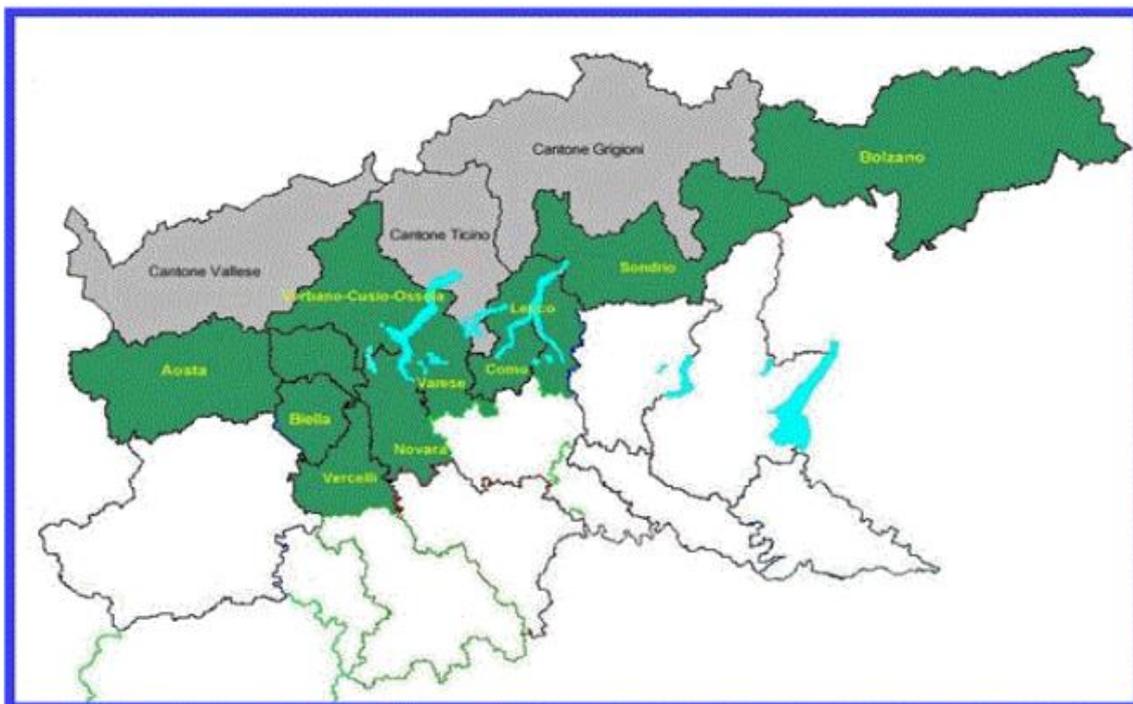
Rispetto al 31 dicembre 2016, si verifica un significativo incremento dei pagamenti (da 553.738,46 euro a quasi 115 milioni di euro) a fronte di un aumento degli impegni decisamente più esiguo, ma apprezzabile. I dati di dettaglio, tuttavia, sono molto eterogenei.

Parimenti ai periodi precedenti, anche nel corso dell'esercizio finanziario 2017, così come nel primo semestre del 2018, sono intervenute delle variazioni finanziarie, che hanno interessato esclusivamente il Programma operativo Italia-Slovenia.

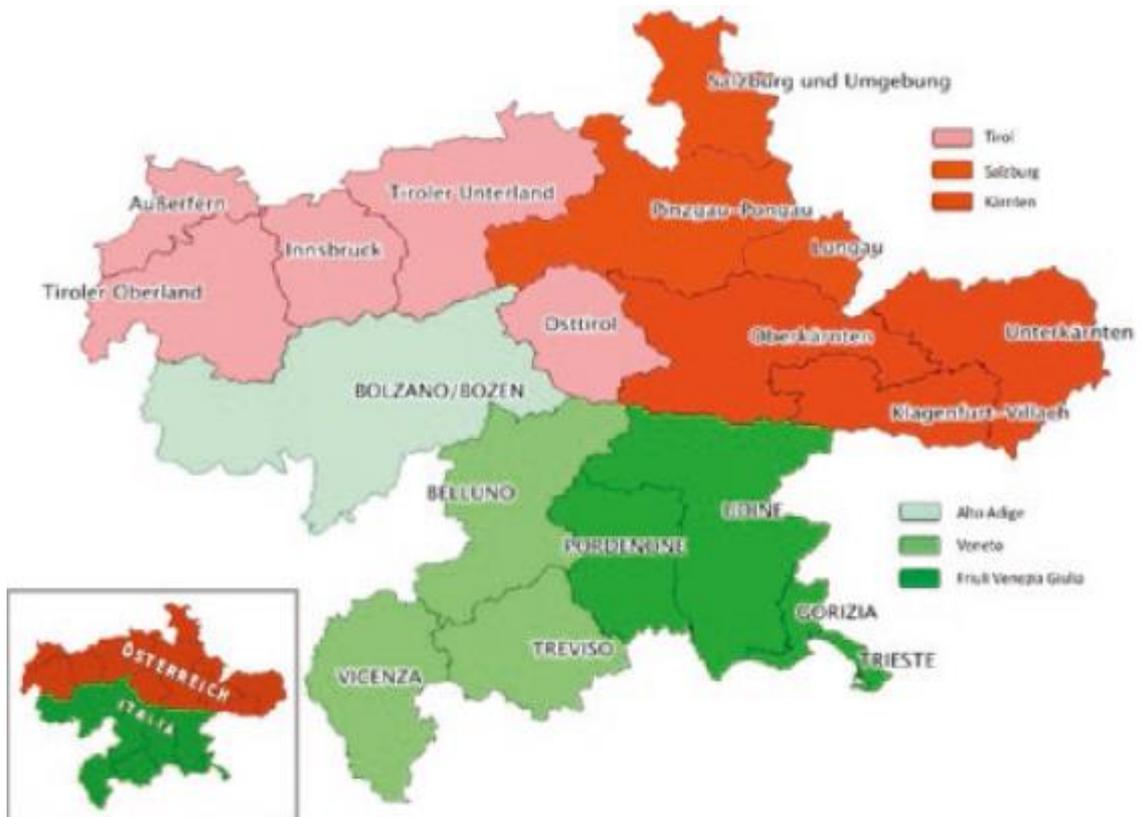
PO Italia-Francia Marittimo



PO Italia-Svizzera



PO Italia-Austria



PO Italia-Malta



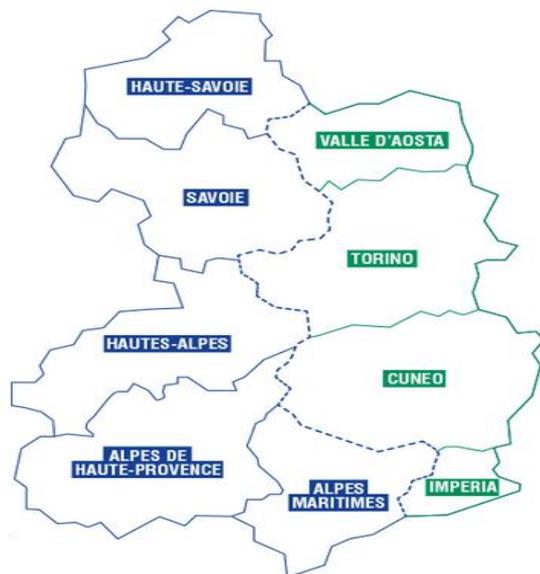
PO Italia-Slovenia



PO Italia-Croazia



PO Italia-Francia ALCOTRA



PO Grecia-Italia

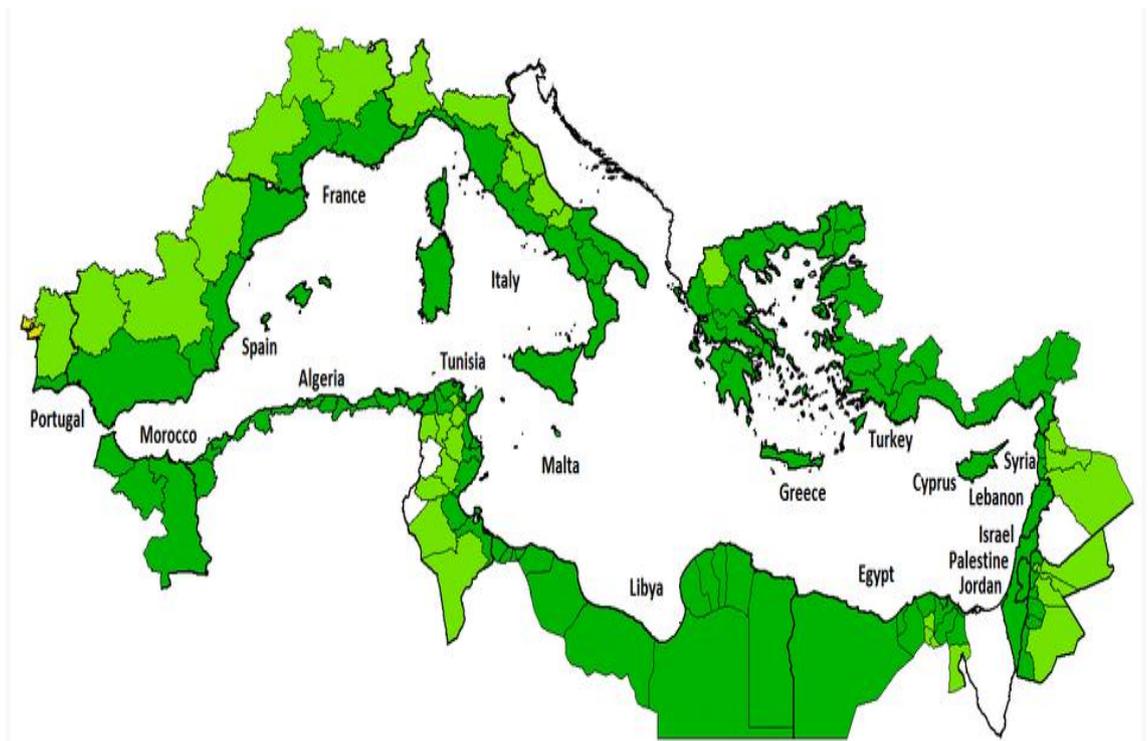


PO ENI CBC Italia-Tunisia



Aree eleggibili
 Aree limitrofe
 Tutte le altre zone
 Grande Centro: Roma

PO ENI CBC Mediterranean Sea Basin



PO Alpine Space

Cooperation Area



PO Central Europe



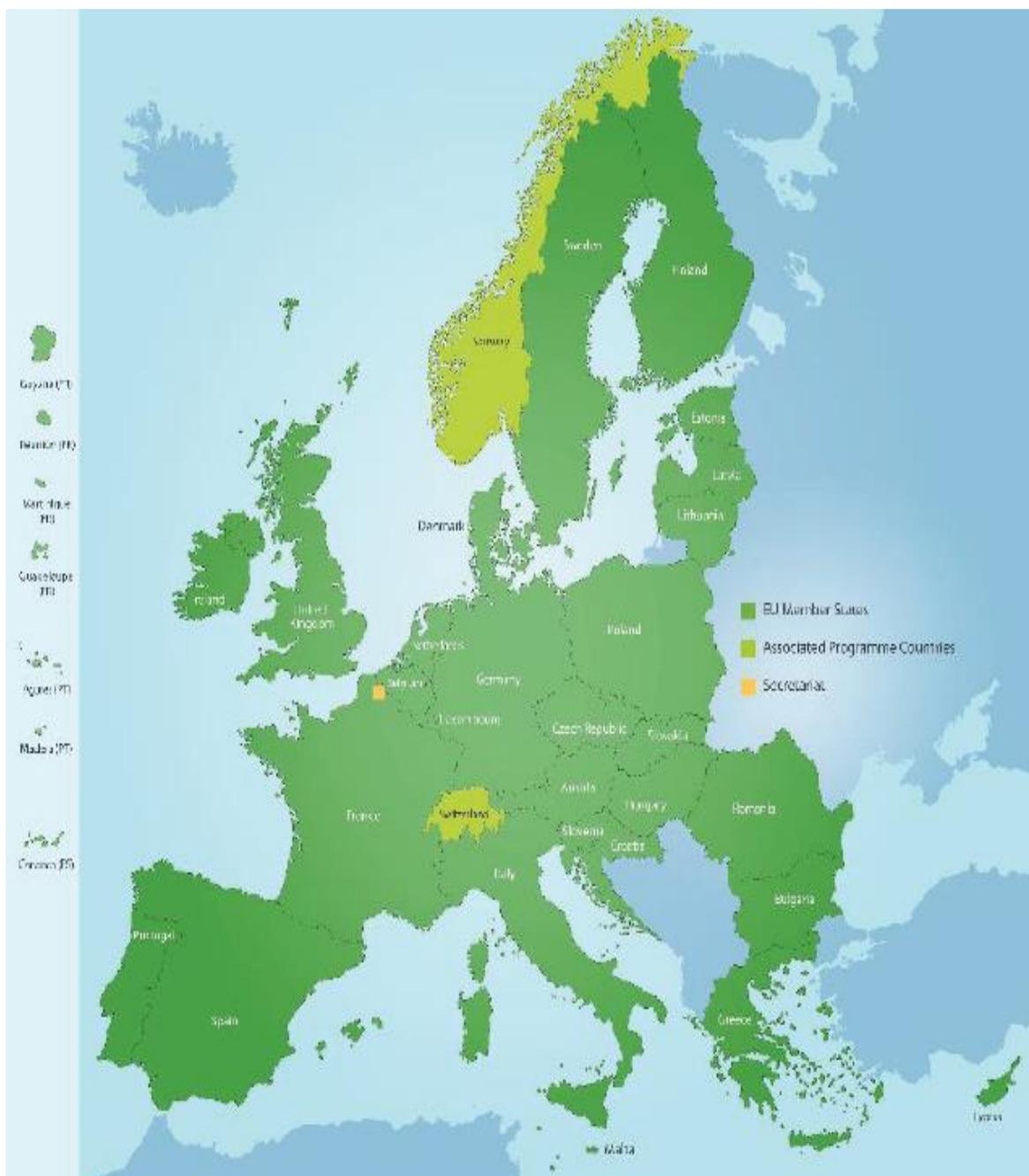
PO Adrion



PO MED



PO INTERREG Europe



PO URBACT III



PO ESPON



**LA POLITICA MARITTIMA
E PER LA PESCA**

LA POLITICA MARITTIMA E PER LA PESCA

Premessa – 1. Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP) - 1.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 e dotazione - 1.2 Stato di attuazione del FEAMP
2. Controlli - 2.1 L'attività di controllo di primo livello - 2.2 L'attività di controllo di secondo livello - 2.3 Procedure d'infrazione pendenti
3. Prospettive del FEAMP post 2020
Considerazioni conclusive.

Premessa

Come ampiamente esposto nelle edizioni precedenti di questa Relazione, relative alle annualità pregresse, la politica per le risorse naturali della UE si è avvalsa (fino a tutta la Programmazione 2007-2013), al fine di contribuire agli interventi nel settore della pesca, di uno strumento finanziario (diverso da quello attuale) denominato Fondo Europeo per la Pesca (FEP).

Nella Relazione 2017 questa Sezione ha rappresentato le risultanze dell'attuazione finanziaria di questo Fondo, a chiusura di Programmazione. Su tali risultanze, e su quelle degli altri Stati membri, la stessa Commissione ha effettuato una valutazione finale in termini di efficienza ed efficacia esprimendo delle critiche generali¹¹⁹ che hanno in particolare evidenziato lo scarso orientamento al risultato e la scarsa affidabilità dei dati e dei sistemi di monitoraggio. Peraltro, a fronte di un impegno di risorse UE pari a 4,3 miliardi di euro, nell'Unione¹²⁰ a fine 2015 (scadenza fissata dalla regola n+2) solo il 94% delle risorse era stato utilizzato in sede di programmazione, e meno del 90% speso. In questo quadro l'Italia ha, da parte sua, realizzato un livello di "tiraggio" di risorse comunitarie sostanzialmente in linea con la media UE¹²¹, avendo speso 348.361.767 euro¹²², che costituiscono appunto il 90% del totale delle risorse stanziato (387.646.899 euro) per l'Italia con riferimento a quella Programmazione.

Per il ciclo di programmazione 2014-2020, invece, l'Unione europea ha utilizzato un fondo differente, di natura strutturale, denominato Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP o EMFF all'inglese¹²³), e ha stanziato complessivamente

¹¹⁹ Cfr. Commission Staff Working Document - Ex Post Evaluation of the European Fisheries Fund 2007-2013. {SWD(2017) 276 final}, Brussels, 13.7.2017 SWD(2017) 274 final.

¹²⁰ Ossia 27 Stati Membri, escluso il Lussemburgo che non è stato destinatario del FEP.

¹²¹ Fonte: Ex Post Evaluation già citata.

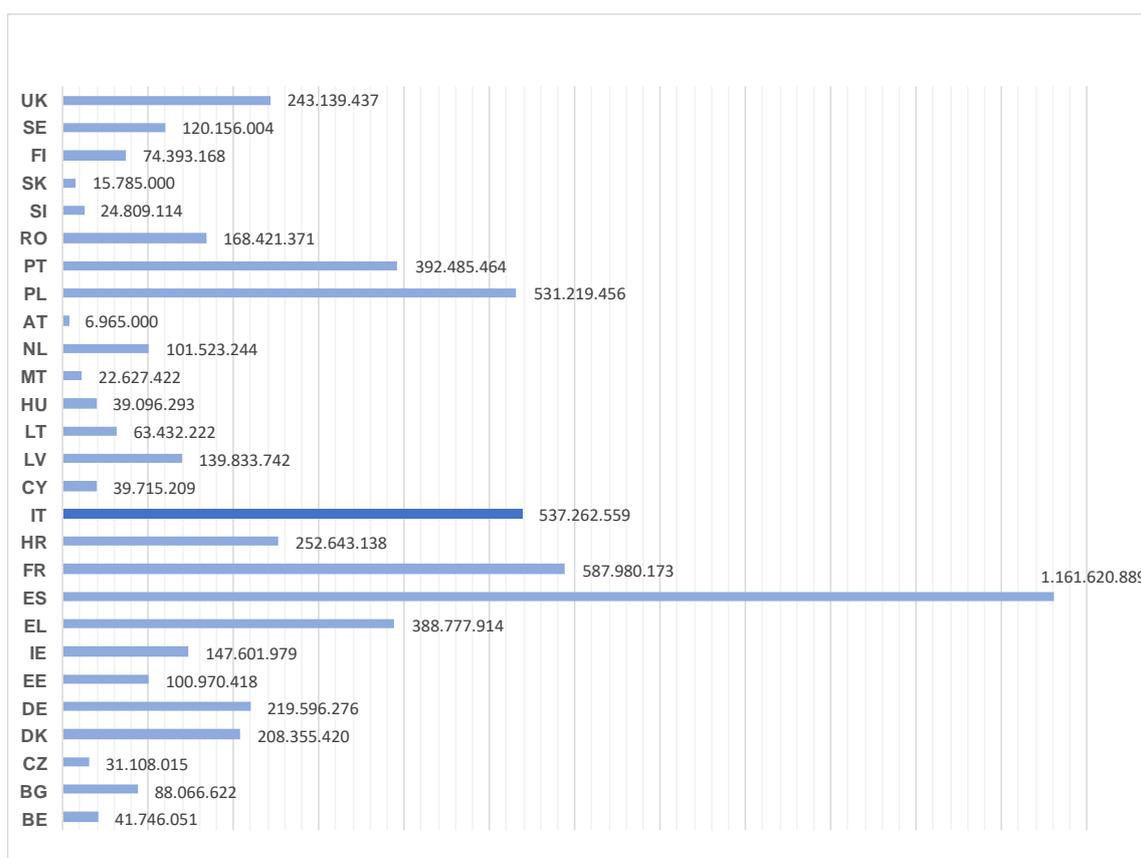
¹²² Importo dichiarato dallo Stato membro, non ancora verificato dalla Commissione europea.

¹²³ *European Maritime and Fisheries Fund*.

6,4 miliardi di euro. Di questi, l'11% è gestito dalla Commissione europea al fine di sostenere gli obiettivi a livello UE degli affari marittimi e costieri, e il restante 89% (pari a oltre 5,7 miliardi di euro) è suddiviso tra i 27 Stati membri in forma di sostegno finanziario al settore.

Ciò significa che, in questo settennio, l'Unione europea destina ogni anno circa 800 milioni al Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca, in una ripartizione che vede l'Italia quale 3° fruitore di tali risorse, dopo la Spagna e la Francia, come illustra il grafico sottostante.

Grafico 1 – Ripartizione FEAMP tra gli Stati membri



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

I 537.262.559 euro di cui il nostro Paese potrà disporre nel Periodo di programmazione 2014-2020 corrispondono al 9,3% dell'allocazione complessiva FEAMP, mentre Spagna e Francia ne sono destinatarie rispettivamente di oltre il 20% e oltre il 10%.

Le risorse FEAMP sono ripartite ed erogate per annualità secondo un Piano finanziario predefinito. Quello relativo alle risorse destinate al nostro Paese sono riportate nella tabella che sottostante.

Tabella 1 – Ripartizione del FEAMP negli anni
(euro)

Anno	Dotazione principale del FEAMP	%
2014	-	-
2015	148.225.893	27,59
2016	75.265.111	14,01
2017	76.485.002	14,24
2018	78.264.728	14,57
2019	78.799.884	14,67
2020	80.221.941	14,93

Fonte: PO FEAMP 2014-2020

Il nuovo impianto programmatorio ha previsto la costituzione di una riserva (c.d. di efficacia) del 6% del bilancio da assegnare, durante una verifica intermedia, agli Stati membri i cui Programmi abbiano raggiunto gli obiettivi concordati nell'ambito della Strategia Europa 2020.

La quota comunitaria di 537.262.559 euro è da intendersi comprensiva della quota relativa alla riserva di efficacia dell'attuazione del Fondo. Al netto di tale stanziamento, la dotazione FEAMP è pari a 505.026.805 euro.

La tabella che segue rappresenta il piano di finanziamento (in conformità all'articolo 20 del regolamento (UE) n. 1303/2013 e all'atto di esecuzione della Commissione di cui all'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 508/2014).

Tabella 2 – Ripartizione del FEAMP negli anni al netto della riserva di efficacia
(euro)

Anno	Dotazione principale del FEAMP (1)	Riserva di efficacia dell'attuazione del FEAMP
2014	0	0
2015	139.332.339	8.893.554
2016	70.749.204	4.515.907
2017	71.895.902	4.589.100
2018	73.568.844	4.695.884
2019	74.071.891	4.727.993
2020	75.408.625	4.813.316
Totale	505.026.805	32.235.754

(1) Dotazione principale del FEAMP = Dotazione totale dell'Unione meno quanto assegnato alla riserva di efficacia dell'attuazione

Fonte: PO FEAMP 2014-2020

1 Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP)

1.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 e dotazione

Il FEAMP, strumento finanziario per la politica marittima e la pesca dell'UE per il Periodo di programmazione 2014-2020, costituisce uno dei 5 Fondi strutturali¹²⁴ e di investimento (Fondi SIE¹²⁵) che si integrano a vicenda con l'obiettivo di promuovere una ripresa della crescita e dell'occupazione in Europa.

Più nello specifico il FEAMP, nel rispetto del principio di complementarità¹²⁶, contribuisce al perseguimento delle priorità dell'Unione in materia di crescita sostenibile, inclusiva e intelligente, ed in particolare contribuisce:

- con il FSE, intervenendo sulla formazione permanente del capitale umano impiegato nel settore, alle misure di stimolo all'occupazione ed all'imprenditorialità dei giovani, in particolare dei *NEET*¹²⁷, nonché alle azioni di inclusione sociale nell'ambito delle comunità dipendenti dalle attività di pesca;
- con il FESR nell'intervento, nella ristrutturazione ed il miglioramento delle infrastrutture portuali a servizio della pesca, cooperazione transfrontaliera, MED, ADRION;
- con il FEASR nella promozione turistica sostenibile, nello sviluppo locale del territorio laddove l'integrazione terra-mare rappresenti un valore aggiunto comune e nelle possibili sinergie tra le attività di pesca e acquacoltura e quelle rurali in forma di sostegno alla commercializzazione integrata di prodotti del territorio.

È stato considerato altresì un raccordo sinergico con Horizon 2020¹²⁸ (ossia lo strumento di finanziamento alla ricerca scientifica e all'innovazione), con LIFE+ (lo strumento finanziario UE per l'ambiente¹²⁹) e con COSME 2014-2020¹³⁰ (che persegue il sostegno alle piccole e medie imprese, PMI).

A disciplinare i Fondi SIE è il regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, noto come «regolamento delle

¹²⁴ Dopo il settennio della Programmazione 2007-2013, il Fondo per la pesca ritorna a far parte della categoria dei Fondi strutturali come lo era lo SFOP, omologo strumento nella Programmazione 2000-2006 e precedenti.

¹²⁵ Insieme al FSE, al FESR, al FEASR e al Fondo di coesione (quest'ultimo sostiene esclusivamente gli Stati membri meno sviluppati).

¹²⁶ Anche per il FEAMP, nel Periodo 2014-2020, rimangono validi i principi di intervento dei precedenti periodi di finanziamento, che sono: complementarità e coerenza, gestione e coordinamento condivisi, partenariato, proporzionalità e sussidiarietà, conformità alla legislazione dell'Unione e a quella nazionale relativa alla sua applicazione, uguaglianza tra uomini e donne, non discriminazione e sviluppo sostenibile.

¹²⁷ *Not (engaged) in Education, Employment or Training*.

¹²⁸ Regolamento (UE) 1291/2013 del Parlamento e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.

¹²⁹ Regolamento (UE) 1293/2013, GUCE L347/185 del 20 dicembre 2013.

¹³⁰ Regolamento (UE) 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, GUCE L347 del 20 dicembre 2013.

disposizioni comuni», che, relativamente al FEAMP, è integrato dal regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 che ne norma l'attuazione¹³¹.

Ai sensi dell'art. 123 del regolamento (UE) n.1303/2013, che prevede la designazione delle Autorità di gestione e controllo, è stato presentato alla Commissione un documento di sintesi del Sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO. FEAMP), che delinea la seguente struttura:

- Autorità di gestione, individuata a livello nazionale con DM n. 1622 del 13 febbraio 2014 nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MiPAAF) - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (DG Pesca);
- Autorità di certificazione, individuata con DM del 16 dicembre 2014 nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Organismo Pagatore Nazionale
- Organismi Intermedi, individuati, coerentemente al Periodo di programmazione 2007-2013, nella Provincia Autonoma di Trento e tutte le Regioni ad esclusione della Regione Val d'Aosta, cui sono delegate precise funzioni dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di certificazione, relativamente all'attuazione delle Misure delegate.
- Autorità di audit individuata con DM del 16 dicembre 2014 nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Organismo di coordinamento - Ufficio Coordinamento dei controlli specifici.

Il FEAMP, attraverso i suoi interventi, si prefigge:

- il conseguimento degli obiettivi della riformata Politica Comune della Pesca (PCP);
- il supporto all'attuazione della politica marittima integrata;
- lo sviluppo sostenibile della pesca e dell'acquacoltura e sul supporto alla crescita e all'occupazione nelle comunità costiere europee.

Inoltre, in coerenza con l'art. 27 del regolamento (UE) n. 1303/2013, che prevede che ciascun Programma definisca il contributo che la propria strategia fornisce al perseguimento della Strategia Europa 2020¹³², dando evidenza del sostegno offerto agli

¹³¹ Regolamento (UE) n. 508/2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio. Questo regolamento è stato a sua volta Il reg. (UE) 508/2014 è stato integrato dal regolamento (UE) 1014/2014 che stabilisce il sistema comune di monitoraggio e valutazione e i relativi indicatori, e dal regolamento (UE) 1046/2014 relativamente ai criteri di calcolo dei costi supplementari che ricadono sugli operatori per sugli operatori per determinati prodotti della pesca e dell'acquacoltura originari delle regioni ultra-periferiche.

¹³² Le Priorità del Periodo di programmazione 2014–2020 sono concentrate su 11 obiettivi tematici, interconnessi con la Strategia di Europa 2020 ed orientate alla crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, che sono: .1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, 2) Migliorare l'accesso alle TIC, nonché il loro impiego e qualità, 3) Promuovere la competitività delle PMI, l'agricoltura (FEASR) e la pesca e acquacoltura (FEAMP),4) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, 5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi,

Obiettivi Tematici (OT) ex art. 9 del medesimo regolamento, il FEAMP contribuisce a 4 degli OT nella misura indicata nella tabella che segue:

Tabella 3 – Partecipazione del FEAMP agli Obiettivi tematici della Programmazione 2014-2020 (euro)

Obiettivo tematico	Partecipazione del FEAMP
03 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore della pesca e dell'acquacoltura.	218.720.228
04 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	12.699.100
06 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.	215.467.331
08 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	58.129.100

Fonte: PO FEAMP 2014-2020

Conformemente all'articolo 16 del regolamento (UE) n. 508/2014, l'Italia ha elaborato il Programma operativo (PO) FEAMP che è stato approvato dalla Commissione UE con decisione di esecuzione n. C(2015) 8452 del 25 novembre 2015.

In esso, in coerenza con la Strategia Europa 2020, la Politica comune e la Politica marittima integrata, il Programma operativo PO FEAMP 2014-2020 ha adottato 6 Priorità¹³³ che si prefiggono le seguenti finalità:

- 1) promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze;
- 2) favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze,
- 3) promuovere l'attuazione della Politica comune della pesca (PCP)¹³⁴;
- 4) rafforzare l'occupazione e la coesione territoriale;
- 5) favorire la commercializzazione e la trasformazione;
- 6) favorire l'attuazione della politica marittima integrata.

È inoltre prevista, come in tutte le Programmazioni precedenti, l'Assistenza tecnica.

6) Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, 7) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete, 8) Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori, 9) Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà, 10) Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente, 11) Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

¹³³ In questa Programmazione le Priorità (dell'UE) hanno sostituito gli Assi prioritari della precedente Programmazione.

¹³⁴ La Politica comune della pesca consiste in una serie di norme per la gestione delle flotte pescherecce europee e la conservazione degli stock ittici. Il suo obiettivo è gestire una risorsa comune, dando a tutte le flotte europee un accesso paritario alle acque dell'UE e permettendo ai pescatori di competere in modo equo.

Come già più specificamente detto, al nostro Paese sono state destinate nel settennio risorse per 537.262.559 euro.

In tale misura, il sostegno finanziario dell'Unione è integrato, per il principio di addizionalità, da risorse nazionali per un importo di 440.845.123 euro, determinando una dotazione complessiva di risorse pubbliche di circa 978.107.682 euro.

Il tasso di partecipazione UE è di circa il 55%, mentre il nostro Paese contribuisce con cofinanziamento del 45%, tra risorse statali e regionali.

Il contributo pubblico totale è destinato per il 58,8% agli interventi gestiti dagli Organismi Intermedi (OO.II.) per un importo pari a 575.179.395 euro, e per il restante 41,2%, pari a 402.928.287 euro, all'Autorità di gestione centrale.

La tabella 4 rappresenta l'attuale ripartizione delle risorse complessive tra le suddette Priorità, con il dettaglio del tasso di cofinanziamento comunitario rispetto a quello nazionale.

Tabella 4 – Ripartizione tra Priorità dei contributi pubblici con il dettaglio di cofinanziamento

Priorità	Contributo totale	Quota UE	Quota nazionale	(euro)	
				Tasso di cofin. UE	Tasso di cofin. naz.
1) Sviluppo della pesca sostenibile	361.031.785,9	180.515.893,0	180.515.892,9	50,0	50,0
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	201.930.045,0	100.964.982,0	100.965.063,0	50,0	50,0
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	120.335.674,0	102.428.971,0	17.906.703,0	85,1	14,9
4) Coesione e occupazione	84.851.584,0	42.425.792,0	42.425.792,0	50,0	50,0
5) Commercializzazione e trasformazione	142.381.094,0	74.234.561,0	68.146.533,0	52,1	47,9
6) Integrazione Politica marittima integrata	8.891.120,0	4.445.560,0	4.445.560,0	50,0	50,0
(Assistenza tecnica)	58.686.460,0	32.246.800,0	26.439.660,0	54,9	45,1
Totale	978.107.763	537.262.559	440.845.204	54,9	45,1

Fonte: elaborazione dai MiPAAF

Il dato è comprensivo della riserva di efficacia dell'attuazione del FEAMP.

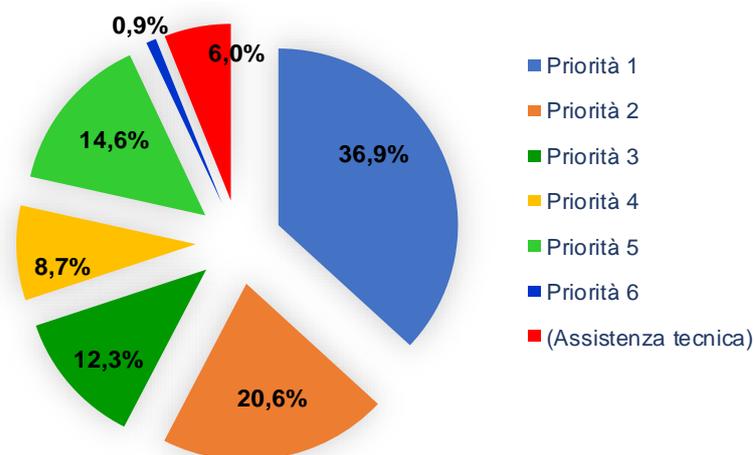
Tale ripartizione risulta dalla più recente rimodulazione del Piano finanziario (ultimo di una serie, come si vedrà nel paragrafo successivo), che è intervenuta sullo spostamento di risorse tra Priorità/Misure, rispetto a quanto originariamente previsto nel PO, senza altresì modificare l'importo totale del contributo pubblico.

La formulazione di tale nuovo Piano finanziario, quale risultato delle esigenze espresse dagli Organismi intermedi per rendere più spendibili le risorse, è stata presentata dall'AdG al Tavolo istituzionale il 28.02.2018, al fine di avviare una procedura semplificata del PO FEAMP, attività che si è conclusa il 23.03.2018.

Di fatto, però, l'AdG ha sottoposto alla Commissione europea la nuova versione del Programma operativo, sulla base dell'articolazione dei Piani finanziari regionali, così come approvati durante la riunione del Tavolo istituzionale, solo in data 4 maggio 2018¹³⁵ e ricevuto una risposta positiva dall'Istituzione europea solo a ottobre dello stesso anno¹³⁶

La grafica che segue dà una rappresentazione visiva del peso percentuale di ciascuna delle Priorità sull'intero PO FEAMP.

Grafico 2 - Ripartizione tra Priorità dei contributi pubblici



* Tale è la ripartizione alla luce della rimodulazione del Piano finanziario intervenuto in data 23.03.2018: Tale variazione ha favorito le Priorità 1 e 5 a discapito della Priorità 2, che ha perso risorse pari a 2 punti percentuali.

La tabella 5 mostra gli importi e le relative percentuali di ripartizione della quota parte comunitaria FEAMP tra l'Amministrazione centrale, che è Autorità di gestione del PO, e gli Organismi intermedi-OO.II., delegati alla gestione dall'AdG (Regioni e PA Trento¹³⁷).

A seconda della Priorità il Fondo favorisce maggiormente l'Amministrazione centrale o gli OO.II. Mediamente circa il 54% della dotazione totale comunitaria, è destinato alle Regioni/Province autonome, mentre il restante 46% alla DG Pesca.

¹³⁵ Nota prot. uscita n. 9755 del 04.05.2018.

¹³⁶ Dec. di esecuzione C(2018) 6576 dell'11.10.2018.

¹³⁷ La PA Bolzano non ha attivato interventi con il Fondo FEAMP.

Tabella 5 – Ripartizione per destinazione del contributo UE per il FEAMP (euro)

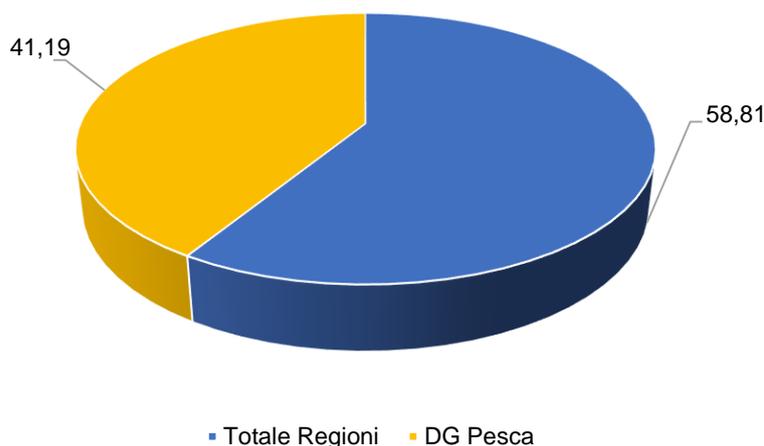
Priorità	Contributo comunitario*	Ripartizione Fondi UE		Quote ripartizione tra AdG e OOII
		all'AdG	agli OOII	
1) Pesca sostenibile	186.295.445	90.755.984	95.539.461	48,7% / 51,3%
2) Acquacoltura sostenibile.	86.813.876	7.000.000	79.813.876	8,6% / 91,4%
3) Promozione PCP	102.428.971	102.428.971	0	100% / 0%
4) Coesione e occupazione	45.633.078	0	45.633.078	0% / 100%
5) Commercializzazione e trasformazione	79.398.829	26.000.000	53.398.829	32,7% / 67,3%
6) Integrazione politica marittima	4.445.560	4.445.560	0	100% / 0%
(Assistenza tecnica)	32.246.800	17.735.740	14.511.060	55% / 45%
Totale	537.262.559	248.366.255	288.896.304	46,2% / 53,8%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MiPAAF

Il dato comprensivo della riserva di efficacia dell'attuazione del FEAMP

Prendendo in considerazione, invece, il contributo totale pubblico (comprensivo della quota parte nazionale), la ripartizione tra risorse con destinazione periferica o centrale¹³⁸ è di quasi il 59% per gli OO.II. e di poco più del 41% per l'AdG, così come rappresentato in grafica qui a seguire:

Grafico 3 - Destinazione delle risorse pubbliche totali (%)



¹³⁸ Si rammenta che quasi tutte le Misure hanno una gestione mista AdG-OO.II., tranne quelle relative alla Politica comune della pesca (Priorità 3) e all'integrazione della politica marina (Priorità 6) di cui è titolare l'AdG. Gli OO.II., invece, hanno l'esclusività della gestione sulle Misure relative alla coesione ed occupazione (Priorità 4).

Da rilevare che, conformemente all'obiettivo principale della Strategia Europa 2020, nel PO FEAMP sono state individuate svariate azioni che contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente e alla mitigazione dei cambiamenti climatici con l'allocatione di un importo di circa 94 milioni di euro, pari al 17,5% della dotazione comunitaria totale.

Come per la precedente Programmazione, ma in maniera più incisiva, il PO FEAMP prevede l'attivazione dello strumento di sviluppo locale di tipo partecipativo – CLLD (*Community Led Local Development*)¹³⁹ attraverso la costituzione di FLAG (*Fisher Local Action Group*)¹⁴⁰ che con la definizione di un Piano di azione locali coordinano e supportano il territorio nella strategia di sviluppo locale.

Gli Organismi intermedi sono stati impegnati fino a tutto il 2016 a ultimare le procedure di selezione del primo ciclo dei FLAG, previsto entro il 29 ottobre 2016, e a selezionare le strategie relative ai Piani di azione locale, la cui scadenza era il 31.12.2017, attraverso l'indizione dei bandi, nel rispetto dei criteri di ammissibilità e selezione individuati in sede di Tavolo istituzionale.

Proprio il rispetto di tali termini, e l'attività correlata, come vedremo nel paragrafo dedicato, hanno rallentato l'attuazione finanziaria della Priorità 4 che appare ancora molto esigua e soprattutto limitata ai soli impegni.

1.2 Stato di attuazione del FEAMP

L'avvio dell'attuazione delle Misure FEAMP è stato fortemente condizionato dalla tardiva predisposizione del Programma e dei Piani finanziari: ciò ha provocato notevoli ritardi nell'approntamento dei primi bandi di gara da parte delle Amministrazioni destinatarie delle risorse, di cui le stesse non hanno conosciuto l'entità e la ripartizione tra gli interventi fino alla meta del 2016.

A tal proposito, si ricorda che il PO FEAMP 2014-2020 è stato approvato solo a fine novembre 2015¹⁴¹, con un ritardo di quasi due anni dalla data iniziale della Programmazione.

¹³⁹ Previsto dall'art. 32-35 del reg. (UE) 1303/2013 e dagli artt. 58.64 del reg. (UE) n.508/2014 quale strumento di intervento a sostegno della progettazione integrata per Periodo 2014-2020. Esso è connesso all'OT8 (Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità di lavoratori, nonché compreso, nell'ambito FEAMP, nella Priorità 4.

¹⁴⁰ I Flag sono *partnership* di natura mista pubblica-privata di "attori" locali. Erano chiamati GAC nella Programmazione 2007-2013.

¹⁴¹ La Commissione approva il PO FEAMP con decisione di esecuzione C(2015) 8452 del 25.11.2015.

Tutto l'iter di approvazione della ripartizione delle risorse FEAMP è durato un ulteriore semestre¹⁴², concludendosi con l'approvazione da parte della Conferenza delle Regioni e Province autonome dell'Intesa sull'accordo Multiregionale del 09.06.2016.

In tale occasione le risorse sono state ripartite tra Amministrazione centrale (AdG), Regioni/PA autonome (OO.II.), per Misura ed annualità. I piani finanziari così formulati sono stati trasmessi dall'AdG alle Regioni, in riferimento alle Misure di propria competenza, solo in data 5 agosto 2016¹⁴³.

Inoltre, nel mentre, le stesse Amministrazioni sono state focalizzate sulla chiusura della Programmazione FEP 2007-2013, che le ha viste fortemente impegnate a colmare le carenze attuative derivate dal ritardato avvio anche di quella Programmazione.

Si era data evidenza di questi fattori già nella Relazione al Parlamento di questa Sezione dell'anno precedente, nel rappresentare le dichiarazioni dei vari OO.II. che in risposta alle richieste istruttorie dichiararono di non aver dato attuazione a quasi nessuna Misura e di essere ancora alla fase della pubblicazione dei bandi di gara.

A distanza di un anno, e ormai ben oltre il medio periodo della Programmazione, la situazione attuativa appare variata in maniera molto poco soddisfacente.

Come per la Periodo precedente (2007-2013), peraltro, la programmazione è fortemente caratterizzata da continue rivisitazioni dei Piani finanziari, al fine di renderli più attinenti alle esigenze di attuazione del PO.

La più recente rimodulazione di cui si è già detto, non è stata l'unica, infatti, a contraddistinguere questo ciclo di Programmazione.

A tal proposito, l'AdG riporta sul RAA¹⁴⁴ che, nel periodo intercorso tra l'approvazione del PO FEAMP del 25.11.2015 e il 31.12.2017, sono state condotte diverse valutazioni con l'obiettivo di correlare l'avanzamento attuativo con gli obiettivi fisici e finanziari. La risultanza di tale attività è stata che quasi tutti gli OO.II. hanno rappresentato all'Autorità coordinatrice l'esigenza di una rivisitazione dei Piani finanziari, al fine di consentire un miglior utilizzo delle risorse FEAMP.

Già il 14 novembre 2016, è stata avviata, da parte dell'Amministrazione coordinatrice, una procedura di consultazione per iscritto per l'approvazione dei Piani

¹⁴² La ripartizione delle risorse FEAMP tra Stato e Regioni è stata approvata con DM 1034 del 19.01.2016, mentre la ripartizione delle stesse tra le Regioni è stato approvato dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome è stata approvata il 03.03.2016.

¹⁴³ Nota prot. n. 13339 del 5.08.2016.

¹⁴⁴ Rapporto Annuale di Attuazione che fornisce un quadro generale relativo all'attuazione dei programmi, anche in relazione a questioni importanti, quali quelle relative ai cambiamenti climatici. Essa va presentata entro il 31 maggio di ogni anno.

finanziari, rimodulati solo per alcuni Organismi intermedi relativamente alle Misure di cui alla Priorità 4, e comprensivi di una ripartizione *pro quota* per tutte le altre Priorità. Tale procedura si è conclusa positivamente in data 24 novembre 2016.

Un anno più tardi, l'AdG, ha proceduto sempre di concerto con gli OO.II., ad una modifica del Programma operativo attraverso procedura semplificata, prevista dall'art.22, co.2 del regolamento 508/2014, trasmessa ai competenti Servizi della Commissione UE in data 28 novembre 2016¹⁴⁵.

Tale rivisitazione dei Piani finanziari è stata approvata, senza osservazioni, dalla Commissione europea in data 21 dicembre 2017.

L'ultima, come più dettagliatamente detto nel paragrafo precedente, è stata avviata nel febbraio 2018 e approvata da Servizi dell'Unione europea solo nel mese di ottobre.

Bisogna altresì sottolineare che nessuna delle rimodulazioni citate ha comunque modificato l'entità della totalità delle risorse assegnate alle singole Regioni.

In risposta alle richieste istruttorie formulate da questa Sezione, la Direzione generale della Pesca, in qualità di AdG e titolare del coordinamento di tutte le amministrazioni periferiche, e gli Organismi intermedi stessi hanno fornito i dati di attuazione che sono stati elaborati dalla Sezione e rappresentati nelle tabelle e nei grafici che seguono in questo paragrafo

Occorre tener presente che l'attuazione al 31 dicembre 2017 si riferisce, come deve essere, ai Piani finanziari precedenti alla rimodulazione del 2018.

Tabella 6 - Attuazione finanziaria per Priorità al 31.12.2017

(euro)

Priorità	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% b/a	% c/a
1) Sviluppo della pesca sostenibile	346.111.570,0	118.307.204,9	7.917.765,7	34,2	2,3
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	221.134.830,0	14.926.422,4	44.172,5	6,7	0,0
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	120.335.674,0	65.937.501,8	22.135.495,4	54,8	18,4
4) Coesione e occupazione	84.860.000,0	40.155.479,8	1.270.438,3	47,3	1,5
5) Commercializzazione e tr	138.088.028,0	52.409.924,2	10.446.320,0	38,0	7,6
6) Integrazione Politica marittima integrata (Assistenza tecnica)	8.891.120,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	58.686.460,0	30.172.874,6	10.351.008,3	51,4	17,6
Totale	978.107.682,0	321.909.407,7	52.165.200,2	32,9	5,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

¹⁴⁵ Nota prot. 23037 del 28.11.2016.

Come rilevabile dalla lettura della Tabella 6, a quattro anni dall'inizio della Programmazione, i valori attuativi risultando ancora molto esigui.

Infatti, al 31.12.2017, solo un terzo delle risorse complessive risultavano essere state impegnate, mentre i pagamenti raggiungevano poco più del 5%.

Solo in due settori di intervento si è riusciti a impegnare poco più della metà delle risorse: più specificamente per la "Promozione della Politica comune della pesca" (Priorità 3) e per l'Assistenza tecnica. Il dato relativo a quest'ultima è in ogni caso esiguo alla luce del fatto che l'attività relativa è propria della fase di avvio del Programma e che il tiraggio nel corso dell'annualità 2017 è cresciuto di soli 6,4 punti percentuali¹⁴⁶.

Tra l'altro, c'è da dire che di tale importo ben il 76% (22.950.064 euro) è stato impegnato in attività messe in atto dall'Autorità di gestione, il che, accanto alla considerazione che la Priorità 3 è a piena titolarità del Ministero, dimostra che gli OO.II sono stati più condizionati ad un avvio lento dovuto, soprattutto, alla lunga attesa delle approvazioni di Piani finanziari che, come già accennato, tardavano a arrivare.

Relativamente ai pagamenti effettuati, gli stessi settori di intervento emergono, con livelli ancora bassi ma con un buono scarto rispetto agli altri, attestandosi mediamente sul 18% di risorse utilizzate.

Per le altre Priorità, a titolarità regionale o mista, fatte salve le Misure di coesione ed occupazione (Priorità 4) che sono state attivate per il 47,3% della dotazione complessiva ed in ragione dell'accelerazione delle quali è stata effettuata la prima rimodulazione, il livello attuativo degli impegni e, a maggior ragione, dei pagamenti sembra, al di là dei ritardi iniziali, trovare ostacoli in una più rapida e proficua realizzazione.

Anche per tale motivo gli Organismi intermedi hanno chiesto in più occasioni di rendere più spendibili le risorse FEAMP dirottando parte di esse verso attività utili al raggiungimento dell'obiettivo del PO FEAMP 2014-2020, definendo dei *target* maggiormente congrui alla realtà regionale, al fine di favorire una più rapida attuazione delle operazioni.

La tabella che segue, oltre a rappresentare la ripartizione delle risorse tra le Amministrazioni, mostra, nel dettaglio della titolarità della relativa gestione, i livelli di utilizzo delle stesse alla data del 31 dicembre 2017.

¹⁴⁶ Al 31.12.2016 la percentuale degli impegni rispetto alle risorse dedicate era del 45% (cfr. Relazione annuale 2017 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pag. 178).

Tabella 7 – FEAMP Attuazione finanziaria per Amministrazione al 31.12.2017 (euro)

Amministrazione	Contributo pubblico (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Abruzzo	17.856.634,0	4.992.758,0	116.071,1	28,0	0,7
Basilicata	5.644.506,0	1.250.000,0	120.000,0	22,1	2,1
Calabria	37.669.863,0	12.679.385,6	310.015,5	33,7	0,8
Campania	73.238.109,0	3.439.290,4	607.197,2	4,7	0,8
Emilia-Romagna	39.374.160,0	2.991.038,2	20.000,0	7,6	0,1
Friuli VG	17.834.132,0	1.016.794,7	72.780,0	5,7	0,4
Lazio	15.878.329,0	2.255.035,7	15.718,1	14,2	0,1
Liguria	10.787.218,0	4.610.381,4	143.344,4	42,7	1,3
Lombardia	7.447.559,0	1.055.200,0	0,0	14,2	0,0
Marche	31.583.536,0	13.589.748,5	186.585,2	43,0	0,6
Molise	4.091.162,0	238.872,2	0,0	5,8	0,0
Piemonte	1.283.623,0	485.187,9	0,0	37,8	0,0
Puglia	89.828.134,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sardegna	35.845.163,0	5.198.523,9	51.887,5	14,5	0,1
Sicilia	118.225.552,0	32.070.919,6	106.201,5	27,1	0,1
Toscana	18.849.210,0	1.458.407,0	27.878,6	7,7	0,1
Trento	2.483.945,0	1.620.098,2	0,0	65,2	0,0
Umbria	1.666.124,0	428.646,8	0,0	25,7	0,0
Veneto	45.592.436,0	10.800.656,7	230.000,0	23,7	0,5
Totale Regioni	575.179.395,0	100.180.945,0	2.007.679,1	17,4	0,3
DG Pesca	402.928.287,0	221.728.462,2	50.157.521,2	55,0	12,4
Totale	978.107.682,0	321.909.407,2	52.165.200,2	32,9	5,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Come già accennato, l'AdG – DG Pesca-MiPAAF ha realizzato il più alto livello di impegni, per un importo pari al 55% dei propri stanziamenti, a fronte di una spesa effettiva ferma però al 12,4%.

Diversamente gli OO.II., molti dei quali, per i motivi già esposti, sono ancora alle prese con le procedure di avvio e di approvazione dei bandi, o a fasi immediatamente successive.

Basti dire che sul totale delle Regioni/Province autonome, i pagamenti hanno avuto un incremento dello 0,1% nell'arco di un anno¹⁴⁷.

Per quanto riguarda gli impegni, invece, che alla fine del 2016 erano praticamente nulli anch'essi, essi hanno avuto un, seppur poco soddisfacente, incremento medio pari a 16,5 punti percentuali.

In questo ambito la situazione attuativa appare abbastanza disomogenea, con il solo picco della PA Trento che ha impegnato il 65% degli stanziamenti ad essa indirizzati, interamente nel corso nell'annualità 2017, senza però avere effettuato

¹⁴⁷ Cfr. Relazione annuale 2017 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pag. 180.

pagamenti. C'è però da considerare che la PA Trento, per le sue caratteristiche territoriali, ha uno dei livelli più bassi di dotazione assegnati, seguita solo da Umbria e Piemonte.

Oltre questo Organismo, solo Liguria e Marche hanno impegnato più del 40% delle risorse, al di sotto delle quali si collocano Piemonte (37,8%) e Calabria (33,7%).

Da evidenziare che la Regione Puglia, destinataria di ingenti risorse, pari a quasi il 16% della dotazione totale rivolta agli OO.II. (seconda solo alla Regione Sicilia che ne gestisce il 20%), in base ai dati ufficiali forniti dall'AdG, non ha ancora attivato gli interventi, alla data di analisi, attestandosi su valori percentuali uguali allo zero non solo per i pagamenti, come peraltro altri OO.II., ma, cosa ben più rilevante, anche per gli impegni¹⁴⁸.

È altresì da rilevare che la Regione Campania, terza in ordine di percezione dei finanziamenti, per un importo pari a oltre 73 milioni, ne abbia impegnato solo il 4,7% e speso neanche l'1%.

I dati numerici rappresentati nella tabella 7 vengono mostrati in forma grafica nell'elaborazione che segue (grafico 4), al fine di dare una visione più d'impatto del bassissimo livello di attuazione per tutte le Amministrazioni periferiche, mettendo a rapporto le serie di dati "costo totale", "impegni" giuridicamente vincolanti e "pagamenti" effettivamente effettuati.

Appare evidente che la serie dati "pagamenti" è uniformemente pari allo zero o vicino ad esso.

Per esigenze grafiche si è preferito rappresentare la *performance* dell'AdG separatamente: infatti, essendo, l'Amministrazione centrale, destinataria della più grossa fetta di risorse (41,19%), la sua presenza nello stesso grafico avrebbe "offuscato" la percezione del tiraggio delle dotazioni destinate agli OO.II. (grafico 5).

¹⁴⁸ Nella nota prot. n. 030/10979 del 10.09.2018, rettificata dalla nota prot. n. 030/11489 del 25.09.2018, la Regione Puglia dichiara di aver prenotato risorse in Avvisi di bando pubblico, pari al totale di 40.882.115 euro, importo pari a quasi il 50% dello stanziamento. Non è stato possibile comprendere, dagli ulteriori accertamenti fatti con le Amministrazioni, se ci sia stata una carenza di informazione di tale importi sul sistema preposto SIAN, attraverso la procedura SIPA, da parte dell'Organismo verso l'AdG, oppure l'Amministrazione titolare del coordinamento non abbia considerato questi quali impegni giuridicamente vincolanti.

Grafico 4 - FEAMP Attuazione finanziaria degli interventi degli OOII al 31.12.2017

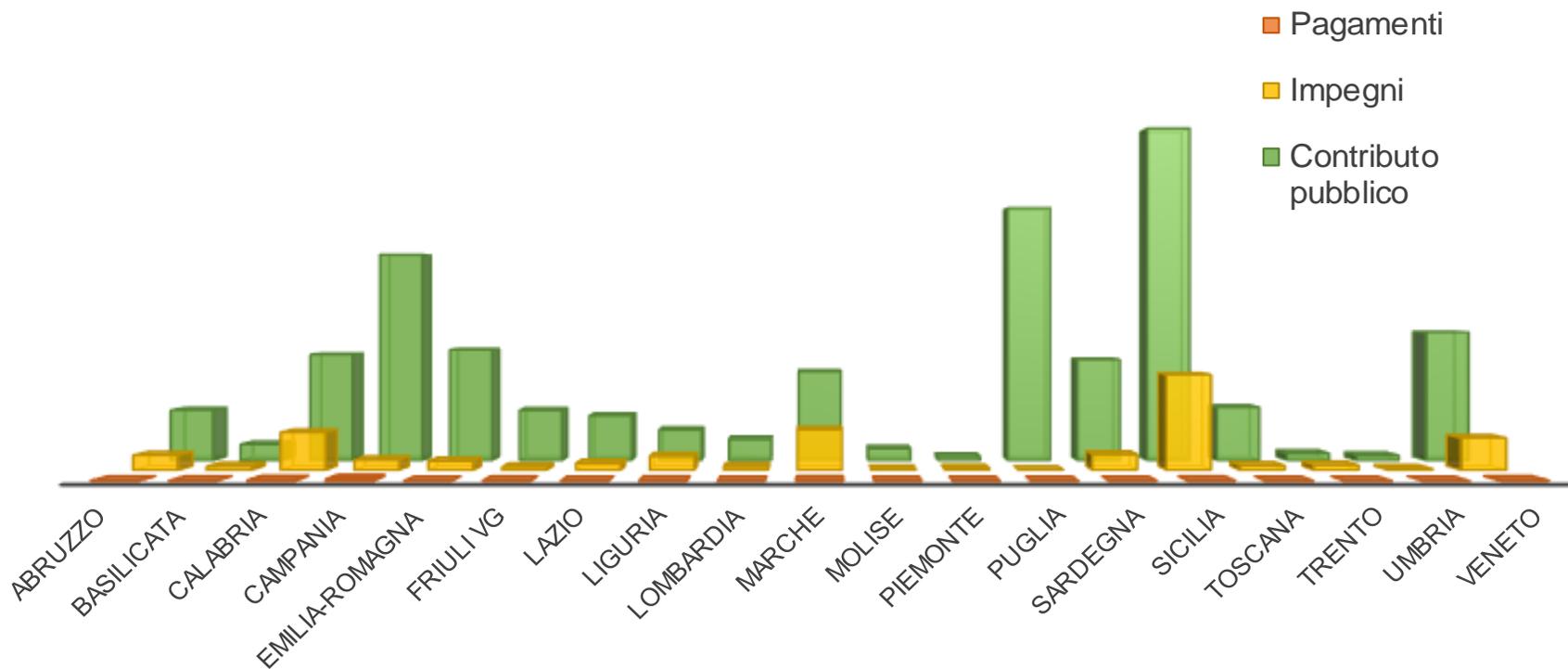
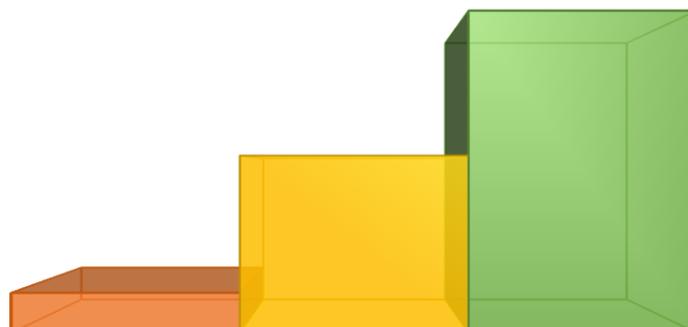


Grafico 5 - FEAMP Attuazione finanziaria degli interventi dell'AdG al 31.12.2017

	DG Pesca
■ Pagamenti	50.157.521,2
■ Impegni	221.728.462,2
■ Contributo pubblico	402.928.287,0

La Sezione, nell'ambito della sua istruttoria, ha altresì chiesto alle Amministrazioni l'aggiornamento dei medesimi dati con rilevazione al 30 giugno 2018, al fine di constatare, a 2 anni esatti dalla definizione dei Piani finanziari, il livello di spesa per gli interventi finanziati dal Fondo FEAMP.

I risultati rappresentati nella tabella 8 confermano la tendenza ad un andamento troppo lento rispetto al calendario (si è ormai a quasi due terzi della Programmazione), soprattutto per quanto riguarda gli Organismi intermedi, come vedremo più nel dettaglio negli elaborati successivi.

Infatti, la situazione non appare variata come sarebbe stato auspicabile, rispetto ai dati riportati nell'analoga tabella al 31.12.2017: a distanza di un semestre, sul dato complessivo del PO, si rileva un incremento percentuale ancora troppo esiguo, più specificamente di soli 3,6 punti percentuali per gli impegni e di 2,4 per i pagamenti.

Bisogna, nella lettura dei dati, tenere conto che nel frattempo le risorse hanno subito una variazione di ripartizione tra Priorità/Misure, con un incremento delle stesse a favore delle azioni per una pesca sostenibile (Priorità 1) e, in misura inferiore, per la commercializzazione e trasformazione (Priorità 5), sottraendo risorse agli interventi per un'acquacoltura sostenibile (Priorità 2), ma non intaccando l'importo totale di contribuzione pubblica originariamente pianificata per ogni Amministrazione.

L'unico incremento attuativo meritevole di essere notato è quello relativo alla Priorità 3, che ha visto crescere gli impegni di oltre 23 punti percentuali nel semestre. Il

dato è da considerarsi effettivo in quanto il contributo totale di questa Priorità non è stato oggetto di variazioni nell'ambito della rimodulazione del Piano finanziario di cui si è detto.

Si rammenta che le Misure relative alla Politica della pesca comune in regime di gestione coerente, facenti capo alla Priorità 3, sono gestite centralmente e non delegate alle Amministrazioni periferiche.

Tabella 9 - FEAMP Attuazione finanziaria per Priorità al 30.06.2018

(euro)

Priorità	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% b/a	% c/a
1) Sviluppo della pesca sostenibile	361.031.785,9	110.654.497,7	22.154.350,8	30,6	6,1
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	201.930.045,0	21.957.676,6	987.307,8	10,9	0,5
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	120.335.674,0	93.370.501,8	22.555.495,4	77,6	18,7
4) Coesione e occupazione	84.851.584,0	32.851.953,7	3.194.782,1	38,7	3,8
5) Commercializzazione e trasformazione	142.381.094,0	64.950.436,6	14.976.475,1	45,6	10,5
6) Integrazione Politica marittima integrata	8.891.120,0	1.000.000,0	0,0	11,2	0,0
(Assistenza tecnica)	58.686.460,0	31.903.842,2	11.065.844,2	54,4	18,9
Totale	978.107.762,9	356.688.908,5	74.934.255,2	36,5	7,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

La tabella 10 illustra la situazione dell'utilizzo delle risorse stanziato per il PO alla medesima data, con riferimento alle singole Amministrazioni, con evidenza del sub-totale dell'aggregato degli OO.II..

Tabella 10 - FEAMP Attuazione finanziaria per Amministrazione al 30.06.2018
(euro)

Amministrazione	Contributo pubblico (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Abruzzo	17.856.634,0	8.296.098,3	325.779,7	46,5	1,8
Basilicata	5.644.506,0	1.294.900,0	253.200,0	22,9	4,5
Calabria	37.669.863,0	12.845.423,3	667.492,1	34,1	1,8
Campania	73.238.109,0	7.255.866,0	607.197,2	9,9	0,8
Emilia-Romagna	39.374.160,0	5.007.469,6	40.000,0	12,7	0,1
Friuli VG	17.834.132,0	4.707.943,7	185.787,6	26,4	1,0
Lazio	15.878.329,0	6.225.276,1	31.436,3	39,2	0,2
Liguria	10.787.218,0	6.407.040,4	336.930,4	59,4	3,1
Lombardia	7.447.559,0	1.055.200,0	0,0	14,2	0,0
Marche	31.583.536,0	14.546.397,1	481.002,1	46,1	1,5
Molise	4.091.162,0	238.872,2	0,0	39,7	0,0
Piemonte	1.283.623,0	611.807,7	0,0	47,7	0,0
Puglia	89.828.134,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sardegna	35.845.163,0	7.727.035,4	314.957,5	21,6	0,9
Sicilia	118.225.552,0	32.652.486,7	3.051.167,7	27,6	2,6
Toscana	18.849.210,0	5.904.424,8	191.278,0	31,3	1,0
Trento	2.483.945,0	1.625.565,5	965.803,1	65,4	38,9
Umbria	1.666.124,0	528.646,8	0,0	31,7	0,0
Veneto	45.592.436,0	12.198.096,0	1.187.071,6	26,8	2,6
Totale Regioni	575.179.395,0	129.128.549,8	8.639.103,2	22,5	1,5
DG Pesca	402.928.287,0	227.560.358,7	66.295.152,0	56,5	16,5
Totale	978.107.682,0	356.688.908,5	74.934.255,2	36,5	7,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Come è stato già evidenziato illustrando l'attuazione per Priorità, a metà 2018 la situazione non sembra avere avuto una rilevante evoluzione neanche se valutata al dettaglio delle Amministrazioni.

In questo semestre gli OO.II. hanno ottenuto un maggiore incremento rispetto all'AdG a valere sugli impegni presi, che sono cresciuti di circa 5 punti percentuali, corrispondenti a quasi 29 milioni di euro. Tale importo è da considerarsi comunque esiguo se rapportato della dotazione complessiva ad essi indirizzata, di cui rappresenta poco più del 5%.

In particolare, nel corso del primo semestre del 2018, solo le Regioni Piemonte, Molise e Toscana hanno proceduto sensibilmente nell'attivazione degli interventi, impegnando rispettivamente il 39,7, il 47,7 e il 31,3 per cento dei contributi pubblici a loro destinati. Da evidenziare anche l'Abruzzo e la Liguria, che hanno accelerato l'utilizzo delle risorse, determinando un incremento del valore relativo agli impegni rispettivamente di 18,5 e 17 punti percentuali.

Mediamente gli impegni assunti dal complesso delle Regioni sono comunque attestati all'esiguo livello del 22,5% delle dotazioni programmate, corrispondente a poco più di un quinto del totale delle risorse.

Per quanto attiene ai pagamenti, solo la PA Trento ha sbloccato la situazione attestando il relativo valore al 38,9%, tutti gli altri stazionano in un *range* di valore percentuale che va dallo zero al 4,5 per cento dell'utilizzo delle risorse stanziato.

La Regione Puglia, dal rilevamento dati ufficiale SIPA da cui l'AdG estrapola i dati di monitoraggio, non ha, anche a questa data, presentato alcuna registrazione di spesa, ma da comunicazione intercorse con l'AdG e con l'Organismo intermedio stesso, è stato appurato che si è trattato di mancanza di registrazione dei dati nel Sistema. La Sezione ha acquisito, ufficiosamente, informazioni in merito alla successiva registrazione degli importi impegnati, ma non rilevabili alle date di riferimento richieste in fase di istruttoria.

Per ovvi motivi, questa Sezione può rappresentare solo i dati ufficiali alle date di riferimento e riportare quello della Regione Puglia per un valore che non contribuisce, se non in maniera negativa, ad un risultato medio più soddisfacente.

Tutto ciò lascia pensare che l'eccessiva lentezza dell'avvio dovuta al fatto che le Amministrazioni periferiche hanno a lungo aspettato elementi chiari e definitivi da parte dell'AdG nazionale sulle risorse di cui disporre, anche alla luce delle varie rimodulazioni dei Piani finanziari, caratterizzerà l'intera Programmazione o comunque ne condizionerà la piena realizzazione.

Anche l'attività attuativa della DG Pesca sembra cresciuta troppo poco nel periodo di attenzione, rispetto alle proprie possibilità di spesa: l'incremento di poco più di 5,8 milioni di euro relativi agli impegni (pari a 1,5 punti percentuali di crescita rispetto a fine 2017) e di circa 16 milioni di pagamenti effettuati (incremento di 4 punti percentuali nello stesso semestre) non denotano una *performance* particolarmente soddisfacente.

Quello che desta preoccupazione non è tanto il livello dei pagamenti, che, ai sensi dell'art. 65 del regolamento sulle Disposizioni comuni (regolamento n. 1303/2013) possono essere effettuati entro il 31 dicembre 2023, soddisfacendo la regola $n+3$ ¹⁴⁹ che vale nel Periodo di programmazione 2014-2020, quanto lo scarso livello di impegni ad un anno e mezzo dal termine ultimo per poterne assumere.

In questo breve periodo AdG e OO.II., al fine di dare totale attuazione al Programma, dovrebbero raffinare capacità di attivare interventi per un importo pari ad oltre il 63% degli stanziamenti complessivi, corrispondenti a oltre 620 milioni di euro.

¹⁴⁹ Ai sensi dell'art. 136 del regolamento (UE) 1303/2013 le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma.

Il rischio che si potrebbe palesare è che le Amministrazioni, svegliandosi da un lungo letargo, si accorgano della necessità di accelerare gli adempimenti a tal fine necessari, con serio rischio di condizionare la qualità della spesa in conseguenza della concentrazione della stessa in tempi troppo brevi.

Il grafico 6 mostra la leggera evoluzione che vi è stata rispetto a quella rappresentata nel grafico relativo all'attuazione alla fine del 2017 (grafico 4), per quanto riguarda gli Organismi intermedi, mentre il grafico 7, relativo all'Autorità centrale è praticamente sovrapponibile a quello del semestre precedente (grafico 5).

Infatti, l'attuazione delle azioni in capo all'Amministrazione coordinatrice ha registrato un incremento minimo nel periodo di interesse sia per gli impegni (+1,4%) che per i pagamenti (+4,0%).

In una considerazione più ampia, la situazione desta ancora più preoccupazione se rapportata a quella relativa all'omonimo Fondo nella Programmazione 2007-2013 (FEP), nel medesimo periodo di rilevazione (a 4 anni e mezzo dall'inizio della Programmazione 2007-2013)¹⁵⁰. Messi a confronto i valori attuativi in termini percentuali, quelli relativi agli impegni sono più o meno in linea nei due cicli programmatici, sia a livello di aggregazione totale che di quelle sub-totali, ma i pagamenti rilevati "oggi" sono di misura più esigui di quelli rilevati a metà 2001.

Come è stato detto, nella Programmazione precedente sono state utilizzate, non senza fatica, risorse per la pesca e gli affari marittimi per circa il 90% degli stanziamenti destinati all'Italia; la rilevazione di un ritardo di questa Programmazione rispetto all'andamento di quella precedente, costituirebbe, a parere di questa Sezione, la conferma uno scarso orientamento al risultato da parte delle Amministrazioni coinvolte, dovuta forse ad una scarsa adeguatezza delle strutture preposte con delega alla gestione, e forse ad una carenza nel coordinamento, e più nello specifico nelle comunicazioni, da parte dell'Autorità di gestione centrale.

¹⁵⁰ Cfr. Relazione annuale 2011 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pag. 155.

Grafico 6 – FEAMP Attuazione finanziaria degli interventi degli OOII al 30.06.2018

(euro)

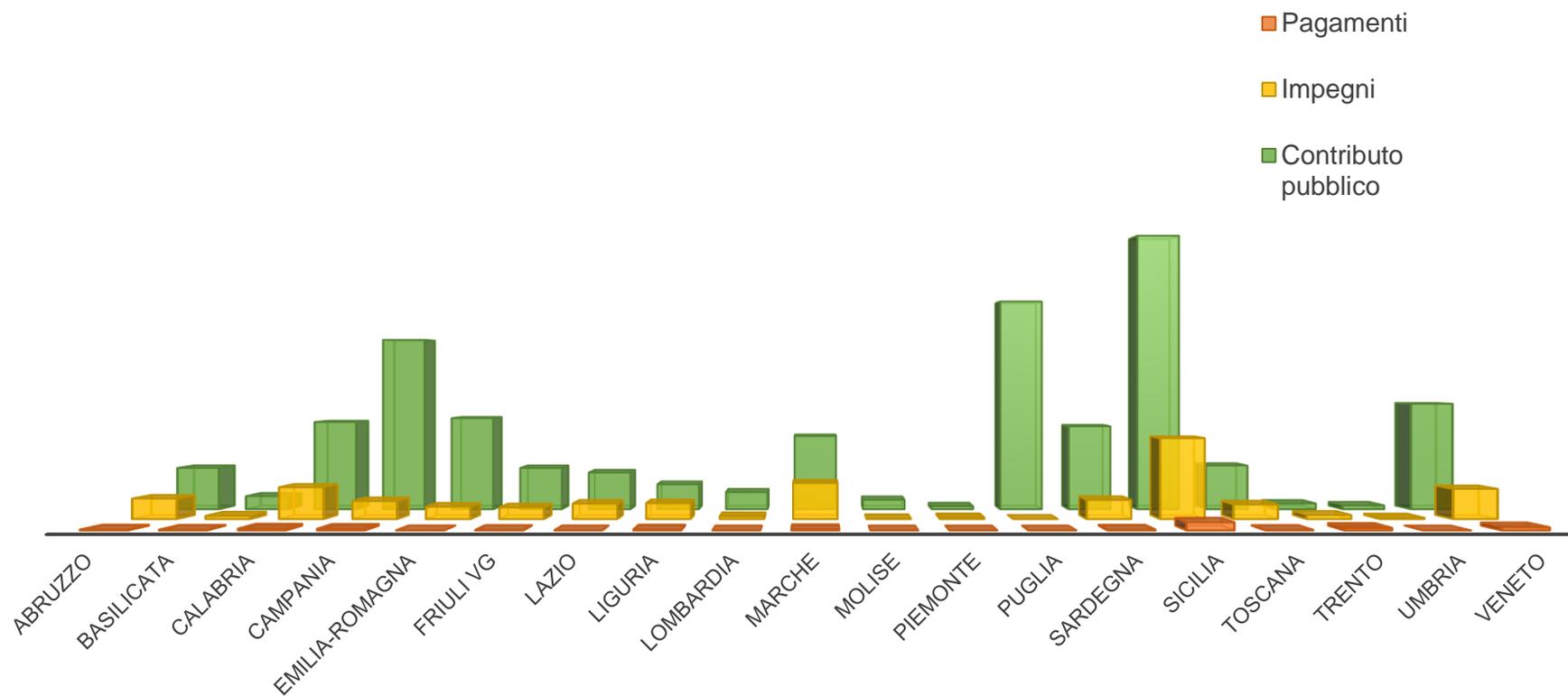
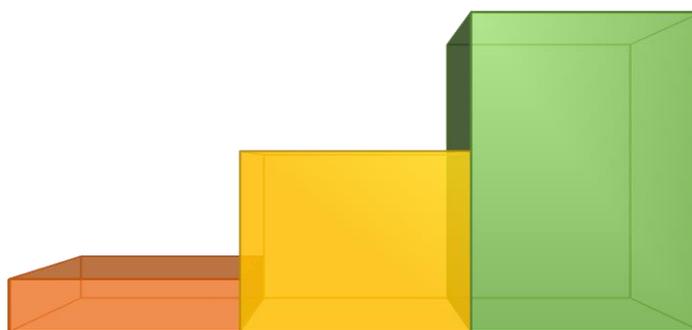


Grafico 7 – FEAMP Attuazione finanziaria degli interventi dell'AdGal 30.06.2018
(euro)

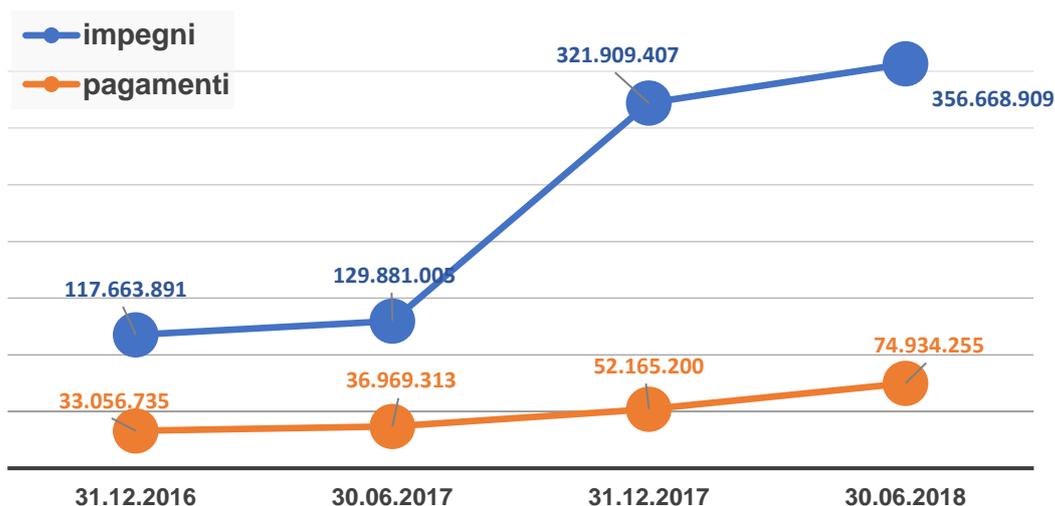


	DG Pesca
Pagamenti	66.295.152,0
Impegni	227.560.358,7
Contributo pubblico	402.928.287,0

Infine, l'elaborato che segue rappresenta graficamente, nelle sue fasi di impegno e pagamento, l'incremento della spesa sul totale degli interventi del PO FEAMP, nell'arco temporale che va dal semestre successivo alla definizione dei Piani finanziari originari¹⁵¹ al primo semestre del 2018.

Grafico 8 - Incremento dell'attuazione nell'arco di 18 mesi

euro



Elaborazione Corte dei conti su dati Amministrazioni

¹⁵¹ Si ricorda che i Piani finanziari sono stati approvati il 25.06.2016.

Come è normale che sia nella fase di attivazione delle Misure, gli impegni denotano una crescita più rapida e importante rispetto ai pagamenti, con un *gap* tra il dato di fine 2016 e quello di giugno 2018 di più di 24 punti percentuali rispetto all'importo totale che ricordiamo essere di 978.107.682 euro.

La grafica evidenzia bene che l'incremento più rilevante, per quanto attiene agli impegni, è stato registrato nel secondo semestre del 2017: In questo periodo, infatti, la prima fase del procedimento di spesa ha riguardato oltre 192 milioni di euro, pari al 20% dell'importo totale pubblico.

Nel semestre successivo lo stesso valore è cresciuto solo di 3,55 punti percentuali, denotando un rallentamento nel mettere in campo azioni atte al raggiungimento degli obiettivi del PO, in luogo dell'accelerazione che ci si aspettava in questa fase del Periodo di programmazione.

Diversa la risultanza grafica della serie dati "pagamenti" che ci mostra un andamento molto lento ma più costante dell'utilizzo delle risorse nella sua fase finale, ovvero di erogazione effettiva delle stesse.

2 Controlli

2.1 L'attività di controllo di primo livello

Come previsto dalla normativa comunitaria, e come dichiarato dalle singole Amministrazioni, i controlli di I livello, devono essere effettuati preliminarmente a qualsiasi pagamento diverso dall'anticipazione. Infatti, la liquidazione non potrebbe avvenire se non dopo aver registrato i controlli effettuati nel sistema informatico SIPA – Sistema italiano della pesca e dell'acquacoltura, tale verifica, da cui l'AdC e l'AdA ne acquisiscono conoscenza.

Tali controlli sono posti in capo all'Autorità di gestione o all'Organismo intermedio per le c.d. "operazioni a regia", ovvero quando il beneficiario è diverso dall'Amministrazione. Diversamente, nel caso in cui il beneficiario coincidesse con l'Amministrazione (c.d. "operazioni a titolarità") i controlli devono essere effettuati da soggetti appartenenti a strutture indipendenti dall'Autorità di gestione¹⁵².

Come sulla gestione della Programmazione FEP 2007-2013, i controlli devono essere effettuati sul 100% delle domande di rimborso presentate dai beneficiari, attraverso una verifica amministrativa e una verifica *in loco*, quest'ultima basata sull'estrazione di un campione ed effettuata sulla base dell'analisi del rischio.

¹⁵² Legge 347/400 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 20.12.2013 IT.

Le Amministrazioni, nelle loro risposte all'istruttoria della Sezione, hanno dichiarato di non avere ancora effettuato ancora controlli di primo livello, in quanto le domande di richiesta di finanziamento pervenute sono ancora nella fase antecedente all'attivazione del controllo stesso, oppure che i controlli effettuati, comunque limitati, hanno dato tutti esito positivo e non hanno evidenziato elementi di irregolarità e tanto meno frode.

Ci si attende che tale attività si intensifichi notevolmente nel corso del secondo semestre 2018.

2.2 L'attività di controllo di secondo livello

L'attività di controllo di secondo livello viene svolta dall'Autorità di audit che, per il PO FEAMP, è stata individuata con DM del 16 dicembre 2014 nell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) - Organismo di coordinamento - Ufficio Coordinamento dei controlli specifici¹⁵³. L'incarico che tale organismo è chiamato a svolgere è essenzialmente quello di vigilare sull'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo del Programma operativo a partire dalla designazione espressa tramite la valutazione della conformità delle Autorità di gestione e delle Autorità di certificazione. A tal fine, sulla base dell'art. 124 del regolamento (UE) n. 1303, l'Autorità di audit redige una specifica relazione corredata dal relativo parere circa la loro conformità alla gestione del rischio e all'ambiente di controllo interno nonché all'adeguatezza agli standard per le attività di gestione, di controllo e sorveglianza.

In altre parole, prima della presentazione della prima richiesta di pagamento intermedio alla Commissione, lo Stato membro le notifica la data e la forma delle designazioni dell'Autorità di gestione e, se del caso, dell'Autorità di certificazione. Le designazioni si basano sul parere dell'Autorità di audit che, a tale scopo, deve redigere una relazione.

L'autorità di audit, invece, in Italia, viene proposta dall'Amministrazione titolare del Programma ed è sottoposta al parere di conformità dell'Organismo nazionale di coordinamento MEF/RGS/IGRUE.

L'Autorità di audit deve necessariamente rispondere ai seguenti, fondamentali requisiti:

- indipendenza strutturale e netta separazione di funzioni rispetto alle Autorità di gestione ed all'Autorità di certificazione dei Programmi operativi di riferimento;
- adeguata dotazione di risorse umane e strumentali rispetto ai compiti da svolgere sulla base della normativa comunitaria e nazionale applicabile;

¹⁵³ Incarico con convenzione del 10 luglio 2009.

- utilizzo di procedure e di sistemi di controllo formalizzati e coerenti con standard quali-quantitativi predefiniti, basati sui principi di audit internazionalmente riconosciuti.

L'Autorità di audit svolge inoltre tutte le funzioni ad essa assegnate dall'art. 127 del regolamento (UE) n. 1303 del 17 dicembre 2013.

Nella nota a riscontro della lettera istruttoria della Sezione sull'attività svolta nel 2017 e nei primi mesi del 2018, l'AdA ha dichiarato che nel periodo di interesse la propria attività si è concentrata sull'esecuzione degli adempimenti previsti dall'art. 124 del regolamento (UE) n. 1303, relativi alla procedura di designazione delle Autorità.

In particolare, l'AdA ha effettuato la prevista attività di controllo necessaria alla predisposizione della Relazione e del parere, volti a valutare la conformità delle Autorità interessate ai criteri di designazione.

Più nello specifico, ai fini della valutazione del Sistema di gestione e Controllo attivato per i PO, i controlli sono stati effettuati presso l'AdG, l'AdC e le Regioni Puglia e Sicilia, quali Organi intermedi delegati dalle Autorità centrali.

Gli esiti dei controlli svolti non hanno evidenziato significative carenze, permettendo all'AdA il rilascio, in data 6 giugno 2018, di un parere senza riserve sulla soddisfazione dei criteri di designazione dell'AdG e dell'AdC relativamente all'ambiente di controllo interno, alla gestione del rischio, alle attività di gestione e controllo e alla sorveglianza di cui all'allegato XIII del regolamento (UE) n. 1303.

2.3 Procedure d'infrazione pendenti

Riguardo alle attività poste in essere per la risoluzione delle procedure d'infrazione alle normative dell'Unione europea in materia di pesca e di rispetto ed ottemperanza alle norme in materia di Politica Comune della Pesca, l'Italia mostra un miglioramento della situazione: l'Amministrazione nazionale (AdG) non è stata infatti raggiunta, nell'arco temporale 2016-metà, dall'apertura di ulteriori procedure di infrazione contro lo Stato membro per violazione delle regole comunitarie della pesca.

3. Prospettive del FEAMP post 2020

Per le prospettive del FEAMP post 2020, la Commissione ha presentato nel giugno 2018 una proposta di regolamento¹⁵⁴ che ha tenuto conto, per la valutazione d'impatto, anche dei risultati della valutazione retrospettiva del Fondo europeo per la pesca (FEP) per il periodo 2007-2013 a seguito di consultazione dei portatori di interessi realizzata tra

¹⁵⁴ Strasburgo, 12.6.2018 COM(2018) 390 *final*.

febbraio e maggio 2016 allo scopo di esaminare le opinioni del pubblico sull'efficacia e l'efficienza.

Le indicazioni derivate da questa valutazione riguardano la necessità di migliorare il collegamento tra finanziamenti e obiettivi strategici, lo sfruttamento sostenibile delle risorse nonché la protezione e il miglioramento dell'ambiente e delle risorse naturali, riducendo al minimo gli impatti negativi sull'ambiente marino. La valutazione ha inoltre sottolineato la necessità di adottare un approccio più strategico per rendere più competitiva l'acquacoltura e aumentare la produzione e di tenere in maggiore considerazione le sfide specifiche cui deve far fronte la piccola pesca costiera

Nel nell'ottobre 2017 si è tenuta a Tallin la conferenza dei portatori di interessi del FEAMP dal titolo "Oltre il 2020: sostenere le comunità costiere europee".

Le valutazioni critiche espresse in tale ambito, in termini di carenze del FEAMP 2014-2020, riguardano la lentezza e i ritardi con cui sono stati attuati i Programmi operativi, essenzialmente imputabili all'approvazione tardiva del quadro legislativo. A tale aspetto si aggiungono una legislazione eccessivamente prescrittiva a livello dell'Unione, un'interpretazione rigida e inflessibile e un'eccessiva attenzione all'ammissibilità piuttosto che al conseguimento degli obiettivi e dei *target*.

Gli auspici sono stati nel senso di bilanciare l'esigenza di continuità, e la realizzazione di un quadro normativo più semplice. In particolare, per l'acquacoltura, si è chiesta da parte degli *stakeholders* una più equilibrata composizione delle esigenze di tutela ambientale e sanitaria e rimozione delle eccessive difficoltà (amministrative e finanziarie) nell'ottenimento delle licenze. Secondo alcuni Stati membri sarebbe opportuno mantenere un trattamento finanziario preferenziale per la piccola pesca costiera, compresa la pesca nelle acque interne, successivamente al 2020. Infine, molti portatori di interessi chiedono che lo sviluppo locale di tipo partecipativo svolga un ruolo più ampio nello sviluppo dell'economia blu a livello

La dotazione finanziaria del FEAMP post 2020 sarà, secondo quanto annunciato dalla Commissione UE, di circa 6,14 miliardi (a prezzi correnti), 300 milioni in meno di quanto previsto per il 2014-2020, e tuttavia le negoziazioni sono ancora in corso. Ricordando che le risorse del FEAMP sono suddivise tra gestione concorrente, diretta e indiretta, si deve precisare che al sostegno in regime di gestione concorrente è assegnato un importo di 5 311 000 000 euro e a quello in regime di gestione diretta e indiretta un importo di 829 000 000 euro.

Le posizioni italiane esposte a Strasburgo sono nel senso di contrastare tale riduzione, ed inoltre favorire la semplificazione degli adempimenti, incrementare il

sostegno alla pesca costiera mediterranea, investire in formazione e in promozione e marketing di prodotti sostenibili e di qualità, e sostenere la diversificazione tutelando l'attività dei pescatori artigianali.

Considerazioni conclusive

L'aspetto più problematico rilevato concerne la lentezza dell'avvio della Programmazione, connessa a ritardi e inefficienze sia a livello centrale sia a livello di raccordo con gli organismi intermedi. In particolare, si deve segnalare come insufficiente e tardivo lo svolgimento delle funzioni attribuite al MiPAAF, anche in riferimento alla funzione di Autorità di gestione, per le sue ricadute sull'efficienza dell'intero sistema, da cui è conseguita l'impossibilità di cominciare utilizzare in tempi congrui le risorse stanziata dalla UE.

Ad avviso della Sezione il ritardo fisiologico nel dare il via alle attività vere e proprie della fase progettuale, dovuta soprattutto a tempi tecnici, non può in toto giustificare un così limitato livello di attuazione.

A due terzi della Programmazione, sulla base delle risposte degli OO.II. all'istruttoria, si può constatare che in alcune realtà sono stati appena definiti, o sono in via di definizione, gli adempimenti preliminari alla realizzazione delle azioni da finanziare.

Di fatto, è solo dopo giugno 2017¹⁵⁵ che si sono cominciate a finalizzare le risorse dedicate alla pesca, soprattutto, come abbiamo precedentemente rappresentato, nell'assunzione di impegni giuridicamente vincolanti e molto meno sulla spesa effettivamente sostenuta.

Le criticità che emergono si sovrappongono per buona parte a quelle evidenziate in relazione al precedente Periodo di programmazione, in cui si è infatti dovuto far ricorso a ripetuti cambiamenti nei Piani finanziari al fine di aggiustare il tiro di una gestione mal programmata e partita con difficoltà, senza peraltro riuscirci a pieno.

Per di più i livelli attuativi rilevati a questo momento del Ciclo di programmazione in corso risultano inferiori a quelli relativi al momento analogo della Programmazione precedente.

Ci si sarebbe aspettata, alla luce dell'esperienza non particolarmente di successo della pregressa Programmazione, una più accurata ed efficiente pianificazione e

¹⁵⁵ Cfr. Relazione annuale 2017 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pag. 181 e segg.

attenzione nella scelta dei progetti, che consentissero una distribuzione della realizzazione delle attività, e delle risorse relative, nell'arco dell'intero settennio.

Tanto più che nel procedimento di approvazione del PO FEAMP 2014-2020, i valutatori ex ante¹⁵⁶ avevano espresso alcune raccomandazioni, fra le quali¹⁵⁷ la richiesta al MiPAAF di verificare l'adeguatezza delle strutture di gestione regionali e le misure previste dalle Regioni per migliorare l'implementazione del FEAMP, nonché di specificare le misure che l'AdG avrebbe adottato a livello centrale per migliorare il coordinamento con le Regioni. A tale raccomandazioni il MiPAAF avrebbe fornito rassicurazioni la cui effettività è tuttavia ancora tutta da appurare.

Al di là di ogni altra considerazione, ciò che emerge senza dubbio è che l'AdG, sulla base delle esperienze pregresse, non ha provveduto a porre in essere una strategia atta ad evitare l'insorgenza degli evidenziati ritardi di realizzazione che sembrano oramai difficilmente recuperabili.

¹⁵⁶ Procedura VEXA, prevista dall'art. 55 del Reg. UE n. 1303/2013.

¹⁵⁷ Documento 2014 IT 14 MFOP 001 Versione 1.2, Raccomandazione n. 5.

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Premessa

1 Dimensioni finanziarie della PAC nel 2017

2 Nuovo quadro normativo della PAC

3 Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) – 4.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico – 4.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) – 4.3 Mercato lattiero-caseario - 4.4 Aiuti accoppiati facoltativi

4 Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) - 5.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 – 5.2 Risorse e programmi - 5.3 Spese e liquidazioni dei conti

5 Certificazioni e benchmarking – 6.1 Valutazione degli Organismi di Certificazione sulla legalità e sulla correttezza delle spese – 6.2 Monitoraggio e indicatori di target.

6 Attività della Corte dei conti europea (ECA) e partecipazione della Sezione a specifici audit - 7.1 Relazione annuale della Corte dei conti europea (ECA) sul bilancio 2017 - 7.2 Audit dell'ECA di particolare interesse per la Sezione 7.3 Relazione speciale sulle misure di sostegno ai giovani agricoltori

7 Rettifiche finanziarie

8 La PAC dopo il 2020

Considerazioni riassuntive

Premessa

La Politica agricola comune (PAC), compiuta ormai definitivamente nel 2017 la transizione organizzativa e strutturale, correlata al ciclo di Programmazione settennale 2014-2020, col relativo regime normativo, è entrata con la chiusura di tale anno nella fase matura del ciclo stesso, nella quale i livelli di avanzamento della spesa devono essere attentamente esaminati per scongiurare già ora eventuali irrecuperabili ritardi.

La Politica agricola comune (PAC), sarà utile ricordare, è articolata su due distinti “pilastri”, ciascuno dei quali ha modalità di programmazione e gestione delle erogazioni assai peculiari.

Rientrano nel Primo Pilastro i pagamenti di base (di natura disaccoppiata, ossia non connessa alla produzione) diretti a tutti gli agricoltori in possesso di “titoli” (in sostanza, ettari di terreno agricolo), con le eventuali maggiorazioni percentuali, nonché le misure per l’Organizzazione Comune dei Mercati (OCM).

Il Secondo Pilastro è rappresentato dalle misure del Fondo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), le quali, come negli altri fondi di tipo strutturale (Fondi SIE)¹⁵⁸ sono attuate in

¹⁵⁸ I Fondi strutturali e d’investimento europei SIE sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. Più della metà dei fondi dell’UE viene erogata attraverso questi 5 Fondi strutturali e d’investimento. Tutti i fondi SIE sono gestiti dai Paesi membri stessi attraverso accordi di partenariato.

base ad una programmazione settennale a livello UE e ad appositi Programmi nazionali e regionali.

La complessità degli interventi nell'ambito delle risorse naturali legate all'agricoltura consentirà tuttavia, in questa sede, una rappresentazione solo sintetica delle problematiche e delle criticità del settore, con prevalenza dei profili finanziari rispetto alle considerazioni di carattere organizzativo e procedimentale.

1 Dimensioni finanziarie della PAC nel 2017

La Politica agricola comune (PAC) si colloca all'interno della Rubrica 2 del bilancio UE, (Conservazione e gestione delle risorse naturali – agricoltura e ambiente) alla quale è stata attribuita, anche per il 2017, una quota consistente, ancorché in diminuzione, in termini di stanziamenti di impegno, delle risorse destinate all'insieme delle sue politiche.

Confrontando, a livello previsionale e in termini percentuali, il settennio della Programmazione 2014-2020, si evidenzia che il relativo Quadro finanziario pluriennale, per l'intero periodo di 7 anni, assegna alla medesima Rubrica il 38,6% delle risorse globali¹⁵⁹, a fronte del 42,3% del settennio precedente (2007-2013)¹⁶⁰.

Il Quadro finanziario della Programmazione 2014-2020 riferito alla Rubrica 2, viene esposto nella tabella seguente, aggiornata con le modifiche introdotte dal regolamento (UE, Euratom) 2015/623 del Consiglio del 21 aprile 2015, apportate all'iniziale distribuzione delle risorse nel settennio operata con regolamento (UE, Euratom) n.1311/2013 del 2 dicembre 2013, e con l'ultimo aggiustamento tecnico di cui alla Comunicazione della Commissione COM (2016) 311 *final* Annex 1.

**Tabella 1 - Quadro finanziario 2014-2020 Stanziamenti di impegno.
Prezzi correnti 2016**

(milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014/2020
Rubrica 2: Crescita sostenibile: Risorse naturali	49.857	64.692	64.262	60.191	60.267	60.344	60.421	420.034
Totale degli Stanziamenti di impegno	121.435	162.959	154.738	155.631	159.514	164.123	168.797	1.087.197

Fonte: COM (2016) 311 *final* Annex 1

¹⁵⁹ COM (2016) 311 *final* Annex 1: Tot. Rubrica 2 Meuro 420034 / Tot. spese meuro 1.087.197 (anni 2014-2020, a prezzi correnti). Aggiustamenti per effetto degli art. 6 e 7 regolamento n.1311/2013.

¹⁶⁰ Decisione del Parlamento europeo e Consiglio del 22 luglio 2013: Tot. Rubrica 2 meuro 366.299 / Tot. spese meuro 864.989 (anni 2007-2013, a prezzi costanti 2004).

All'interno della rubrica "Risorse naturali" la PAC va considerata separatamente da altre aree di intervento, quali la pesca e l'acquacoltura. A sua volta per la PAC occorre distinguere la quota riservata ad Aiuti diretti e correlati al mercato (FEAGA e OCM) - definito Primo Pilastro della PAC, per il quale la spesa complessiva nel 2017 è stata di 44.695 milioni di euro (44.084 milioni nel 2016) - da quella destinata al Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR), Secondo Pilastro, per il quale la spesa nel 2017 è stata pari a 11.113 milioni di euro (12.370 milioni nel 2016)¹⁶¹.

2 Nuovo quadro normativo della PAC

La nuova PAC, nella quale si innesta la Programmazione 2014-2020, è stata definita dopo lunghi negoziati e consultazioni approfondite. Ciò ha causato uno slittamento della sua piena operatività al 1° gennaio 2015, con previsione di una revisione di medio termine nel 2017. Degno di nota è che, avendo la riforma della PAC del 2013 introdotto modifiche significative nei regimi di aiuto diretto con effetto differito, il 2016 è stato il primo anno in cui i pagamenti ai beneficiari finali (per le domande del 2015) sono stati eseguiti in base alle nuove norme in vigore.

La base normativa dei Pagamenti diretti, della gestione e monitoraggio delle Organizzazioni comuni di mercato e dello Sviluppo rurale è attualmente costituita dai 3 regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio approvati a fine 2013, riguardanti rispettivamente:

- d) i Pagamenti diretti - regolamento (UE) n.1307/2013¹⁶²;
- e) l'Organizzazione comune di mercato (OCM) unica - reg. UE n.1308/2013¹⁶³;
- f) lo Sviluppo rurale - regolamento (UE) n.1305/2013¹⁶⁴.

L'ambito dei pagamenti diretti agli agricoltori (Aiuti diretti), disciplinato dal regolamento (UE) n.1307/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013¹⁶⁵, ha subito significative modifiche. Gli Stati membri, infatti, devono ora destinare una determinata quantità della propria quota di finanziamento PAC a regimi di sostegno obbligatori, mentre prima erano solo volontari.

Cambiamenti chiave dei regimi di pagamenti sono anche i seguenti:

¹⁶¹ Commissione europea – "Financial report 2017". EU 28.

¹⁶² Ultima versione consolidata del 5 febbraio 2018.

¹⁶³ Ultima versione consolidata dell'1 gennaio 2018.

¹⁶⁴ Ultima versione consolidata del 5 febbraio 2018.

¹⁶⁵ Che abroga il regolamento (CE) n.637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n.73/2009 del Consiglio.

- pagamenti diretti per ettaro. Per distribuire i sostegni in modo più equo, tutti i paesi dell'UE tendono ad adottare un pagamento uniforme per ettaro a partire dal 2015 (quale «regime di pagamento di base»);
- pagamento verde per ettaro, per l'utilizzo di pratiche benefiche per il clima e l'ambiente (30 % della quota di finanziamento nazionale);
- pagamento ai giovani agricoltori (per agricoltori con meno di 40 anni che hanno iniziato l'attività agricola fino a cinque anni prima della richiesta di sostegno) fino a cinque anni.

Sono stati definiti inoltre alcuni regimi di sostegno facoltativi. I paesi dell'UE possono scegliere di:

- sostenere le aziende agricole più piccole pagando un importo maggiore sui primi 30 ettari, «pagamento ridistributivo»;
- erogare pagamenti aggiuntivi per le zone soggette a vincoli naturali;
- erogare importi limitati di sostegno correlato alla produzione, «sostegno accoppiato»: pagamenti collegati a determinate colture o specie d'allevamento per contribuire al mantenimento della produzione in settori in difficoltà;
- offrire un regime semplificato per piccoli agricoltori: i pagamenti annuali fino a 1.250 euro;
- spostare fino al 15% della propria dotazione su pagamenti diretti in favore di programmi di sviluppo rurale, o viceversa.

Degno di nota, tra l'altro, è il meccanismo introdotto da ultimo citato¹⁶⁶: esso consente a ogni Stato membro la possibilità di trasferire fino al 15% delle risorse dal Primo al Secondo Pilastro e viceversa. La quota può giungere al 25% per i Paesi che hanno un aiuto medio per ettaro inferiore alla media UE.

Nel successivo paragrafo 4.4.4. verranno specificate le scelte compiute dall'Italia.

La nuova OCM è, invece, disciplinata dal regolamento (UE) n.1308/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013¹⁶⁷, che stabilisce norme per l'organizzazione dei mercati e degli scambi di prodotti agricoli nell'Unione europea, mirando anche a incoraggiare la cooperazione fra produttori. Con esso si conferma la scelta, già operata dal citato regolamento n.1234/2007, di disciplinare con un unico regolamento tutti i regimi particolari e si stabiliscono norme riguardanti l'intervento

¹⁶⁶ Art.14 del regolamento (UE) n.1307/2013.

¹⁶⁷ Che abroga i regolamenti (CEE) n.922/72, (CEE) n.234/79, (CE) n.1037/2001 e (CE) n.1234/2007 del Consiglio.

pubblico, nei casi in cui i prodotti sono acquistati e immagazzinati dai governi dell'UE fino al loro smaltimento.

Significativo il fatto che l'UE attribuisca, anche in forza di pronunce della Corte di Giustizia¹⁶⁸, preminente importanza a tali mercati e alla loro organizzazione anteponeandola all'obbligo di assicurare la concorrenza tra operatori prevista dall'art.101 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE). Lo status speciale del settore agricolo prevede infatti che le norme sulla concorrenza dell'Unione si applichino alla produzione e al commercio di prodotti agricoli solo nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio (ai sensi dell'art. 452 del TFUE). Da ciò, le deroghe per le organizzazioni di produttori (OP) e per le loro associazioni (AOP) oltre che per singoli prodotti quali ad esempio latte crudo, olio d'oliva, carne bovina, frutta ecc. A partire dal 1° gennaio 2018, l'art.152 del regolamento OCM, così come modificato dal regolamento Omnibus, prevede una deroga esplicita all'art.101 del TFUE nell'ambito della concorrenza per le OP/AOP in tutti i settori.

Oltre agli aspetti di dettaglio relativi ai singoli prodotti, meritano di essere segnalate le novità recate dalla estensione del regime anche all'apicoltura, dalla nuova configurazione della riserva¹⁶⁹ e dalla limitazione della restituzione all'esportazione verso i Paesi terzi¹⁷⁰.

Per quanto riguarda, infine, la nuova Programmazione dello Sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, essa ha come base normativa il regolamento (UE) n.1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del FEASR, che cofinanzia i programmi nazionali e regionali, abrogando il regolamento (CE) n.1698/2005 del Consiglio.

La politica dello Sviluppo rurale persegue i tre obiettivi della competitività in agricoltura, della gestione sostenibile e dello sviluppo equilibrato del territorio, incorpora i principali obiettivi strategici della Comunicazione Europa 2020¹⁷¹ e si pone in termini di coerenza con gli obiettivi generali della Coesione economica e sociale.

Il quadro normativo è, altresì, definito dalla disciplina orizzontale della spesa per il finanziamento, la gestione ed il monitoraggio della PAC prevista dal regolamento (UE)

¹⁶⁸ La Corte di giustizia dell'UE infatti fin dal 1980 (Sentenza C-139/79) riconosce la prevalenza della politica agricola comune rispetto agli obiettivi generali del trattato nel settore della concorrenza dei prezzi e dei mercati.

¹⁶⁹ La riserva (art. 226 del Regolamento) è un nuovo strumento, destinato a sostenere il settore in caso di crisi a livello della produzione o della distribuzione. E' alimentata annualmente applicando una riduzione ai Pagamenti diretti nel quadro del meccanismo di disciplina finanziaria (regolamento (UE) n.1306/2013).

¹⁷⁰ Il nuovo regolamento (artt.196 e ss.) mantiene le restituzioni all'esportazione verso i Paesi terzi, ma unicamente per alcuni prodotti e quando le condizioni del mercato interno corrispondono a quelle descritte per le misure eccezionali. Le esportazioni oggetto di sovvenzioni sono ora soggette a limiti.

¹⁷¹ Comunicazione della Commissione – "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" COM(2010) 2020 Bruxelles, 3 marzo 2010.

n.1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013¹⁷². Il Regolamento¹⁷³:

- aggiorna le regole di condizionalità, un sistema che impone agli agricoltori di soddisfare determinate norme su tematiche quali l'ambiente, la salute pubblica e il benessere degli animali in cambio di pagamenti di sostegno;
- impone ai paesi dell'Unione europea (UE) di istituire un sistema di consulenza aziendale per aiutare gli agricoltori a comprendere nello specifico gli obblighi di condizionalità e di inverdimento della PAC;
- consente alla Commissione di sospendere i pagamenti verso i paesi dell'UE nel caso di gravi carenze nei loro sistemi di controllo nazionali. Qualora gli agricoltori non siano conformi alle condizioni di ammissibilità o ad altri obblighi, il loro aiuto può essere revocato (se indebitamente versato) e inflitte sanzioni;
- autorizza la pubblicazione dei nomi dei destinatari dei fondi PAC per scoraggiare comportamenti irregolari;
- istituisce un quadro di monitoraggio e di valutazione per misurare le prestazioni della PAC;
- istituisce una riserva per sostenere il settore agricolo in caso di gravi crisi relative alla produzione o alla distribuzione.

Su un piano più generale, occorre tener presente anche il regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013¹⁷⁴, recante disposizioni comuni sui diversi Fondi UE, fra i quali il FEASR e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Sempre a livello generale, occorre ricordare il regolamento di esecuzione (UE) 2017/1758 della Commissione del 27 settembre 2017 che definisce forma e contenuto delle informazioni contabili da trasmettere alla Commissione ai fini della liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR nonché ai fini di sorveglianza e di previsione.

A livello di dettaglio, e per completare il quadro normativo, occorre riferire dell'emanazione, da parte della Commissione europea, degli atti delegati e degli atti di esecuzione, per quanto riguarda il regime di Pagamento Unico¹⁷⁵ e l'Organizzazione

¹⁷² Con tale atto si abrogano i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.

¹⁷³ Ultima versione consolidata del 1 gennaio 2018.

¹⁷⁴ Ultima versione consolidata del 2 agosto 2018

¹⁷⁵ I più rilevanti sono il regolamento delegato (UE) n.639/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n.1307/2013 modificandone l'allegato X, e il regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n.1306/2013 per quanto riguarda "il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti, nonché le sanzioni amministrative applicabili ai Pagamenti diretti, al sostegno allo Sviluppo rurale e alla condizionalità". Nel corso del 2017, con il regolamento di esecuzione (UE) 2017/1272 della Commissione del

Comune dei Mercati (OCM) con particolare riferimento al settore vitivinicolo¹⁷⁶ e a quello lattiero-caseario dove, con regolamento delegato (UE) 2017/286 della Commissione del 17 febbraio 2017, per gli allevatori italiani colpiti dal sisma nelle regioni centrali del 2016 sono stati previsti sostegni supplementari del 100% e rinvii dei termini oltre quelli già fissati nel 2016¹⁷⁷.

Per la Politica di sviluppo rurale, oltre al regolamento n.640/2014 ed al regolamento n. 809/2014, già segnalati per il regime di Pagamento unico, ma vigenti anche per lo Sviluppo rurale, sono stati emanati regolamenti specifici che integrano il regolamento (UE) n.1305/2013 e ne recano le modalità di applicazione¹⁷⁸.

Per quanto riguarda gli aspetti gestionali e finanziari della PAC, sono stati emanati:

- il regolamento delegato (UE) n.907/2014¹⁷⁹ dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n.1306/2013 in relazione agli Organismi pagatori e altri Organismi, alla gestione finanziaria, alla liquidazione dei conti, alle cauzioni e all'uso dell'euro, a sua volta da ultimo modificato con regolamento UE 2018/967 per quanto riguarda il mancato rispetto dei termini di pagamento e il tasso di cambio applicabile per la redazione delle dichiarazioni di spesa;
- il regolamento di esecuzione (UE) n.908/2014¹⁸⁰ del 6 agosto 2014, che reca modalità di applicazione del regolamento (UE) n.1306/2013 sempre con riferimento agli Organismi pagatori e altri organismi, alla gestione finanziaria, alla liquidazione dei conti e alle norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza, da ultimo modificato con regolamento UE 2018/56.

Si ritiene, altresì, significativo rilevare che per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 9 del citato regolamento (UE) n.1306/2013, ad iniziare dall'esercizio finanziario 2015 gli Organismi di certificazione sono chiamati ad esprimere una valutazione della legalità e

14 luglio 2017 sono stati istituiti i nuovi massimali nazionali annui di bilancio per il 2017, che per l'Italia prevedono, in relazione al Reg.to n. 1307/2013: un limite di 2.245.528 euro per il regime di pagamento di base (art. 22, par.1); un limite di 1.139.862 euro per il pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (art. 47, par. 3); un limite di 37.995 euro per i giovani agricoltori (art.51, par.4) e di 75.991 euro, sempre per i giovani agricoltori, (art.51, par.1); infine un limite di 455.945 euro per il sostegno accoppiato facoltativo (art.53, par.7).

¹⁷⁶ Nel corso del 2017 è stato emanato il regolamento delegato (UE) 2018/273 della Commissione dell'11 dicembre 2017 che integra il regolamento (UE) n.1308/2013: per il sistema di autorizzazioni per gli impianti vitivinicoli, lo schedario, la certificazione, il registro entrate/uscite; e che integra il Regolamento UE n.1306/2013 del Parlamento europeo per i controlli e le sanzioni.

¹⁷⁷ In data 8 settembre 2016, con il regolamento delegato (UE) n.2016/1613 della Commissione, è stato stabilito un sostegno eccezionale, immediato ed una tantum ai produttori di latte e/o agli allevatori di altri settori zootecnici di 350.000.000 euro per tutti i 28 Stati membri, di cui 20.942.300 (6%) per l'Italia. Con il provvedimento si autorizza, altresì, ciascuno Stato membro ad aggiungere un sostegno supplementare nazionale dello stesso importo, il tutto solo per pagamenti effettuati entro il 30 settembre 2017.

¹⁷⁸ Trattasi rispettivamente del regolamento delegato (UE) n.807/2014 dell'11 marzo 2014, e del regolamento di esecuzione (UE) n.808/2014 del 17 luglio 2014.

¹⁷⁹ Ultima versione consolidata del 30 luglio 2018.

¹⁸⁰ Ultima versione consolidata del 20 gennaio 2018.

correttezza delle spese degli Organismi pagatori per le quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione. Verrà pertanto dato conto, più avanti, delle prime indicazioni emerse in proposito.

Il 1° gennaio 2018, sono entrati in vigore alcuni significativi miglioramenti tecnici alla politica agricola comune (PAC) definiti nel cosiddetto regolamento Omnibus¹⁸¹.

La parte agricola del regolamento omnibus modifica i quattro regolamenti PAC.

Nel dettaglio ecco alcuni dei principali cambiamenti:

- **pagamenti diretti:** le norme sul pascolo permanente sono state modificate in modo da offrire agli Stati membri una maggiore flessibilità. Anche alcuni elementi dell'ecosostenibilità saranno semplificati. Inoltre, la distinzione tra agricoltori in attività e agricoltori non in attività diventerà facoltativa, consentendo così agli Stati membri, in cui comportava un onere amministrativo eccessivo, di eliminarla
- **sviluppo rurale:** le misure di gestione dei rischi assumeranno maggiore rilevanza, in seguito alla riduzione di alcune soglie e all'aumento dei tassi di sostegno. Sarà inoltre semplificato l'uso degli strumenti finanziari
- **organizzazione comune dei mercati:** alcune prerogative delle organizzazioni di produttori, quali la pianificazione della produzione, l'ottimizzazione dei costi di produzione, l'immissione sul mercato e la negoziazione, per conto dei propri aderenti, di contratti per la fornitura di prodotti agricoli, saranno estese a tutti i settori al fine di migliorare la posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento. Queste prerogative esistono già in settori come quelli dell'olio d'oliva, delle carni bovine e dei seminativi. L'opzione di negoziare collettivamente le condizioni di ripartizione del valore nei contratti sarà estesa a settori diversi da quello dello zucchero e sarà facoltativa.

3 Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA)

3.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico (RPU)

Il regime del Pagamento unico ha rappresentato anche nel 2017 la voce prevalente degli aiuti all'agricoltura. La specificità di non essere connesso alle quantità del prodotto

¹⁸¹ Regolamento (UE) 2017/2393 del 13 dicembre 2017. Adottata dalla Commissione nel settembre 2016, la proposta "Omnibus" comprendeva una serie di modifiche del regolamento finanziario UE nonché emendamenti di altri regolamenti che disciplinano la spesa, tra cui i quattro regolamenti della PAC, con l'obiettivo di dare impulso alla tanto necessaria semplificazione dell'attuazione di questa politica.

A seguito di intensi negoziati svoltisi nell'estate e nell'autunno 2017, la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo sulle disposizioni agricole il 12 ottobre 2017. Tenuto conto del fatto che i negoziati su altre parti della proposta "Omnibus" devono essere ancora finalizzati il Parlamento europeo e il Consiglio hanno accettato di scindere le disposizioni agricole del regolamento "Omnibus" e di adottarle come un regolamento autonomo.

agricolo o alla consistenza zootecnica comporta che esso sia definito come sostegno “disaccoppiato”, ossia senza correlazione con la produzione. Il sostegno nell’ambito del regime di Pagamento unico viene, infatti, erogato mediante Domanda unica annuale presentata all’Organismo pagatore territorialmente competente, sulla base del possesso, da parte dell’agricoltore, di “titoli all’aiuto”, che costituiscono le unità (con valore monetario fisso) per determinare l’importo spettante e che sono correlati sostanzialmente agli ettari di superficie utilizzata prevalentemente per attività agricole.

Per effetto dell’entrata in vigore del ciclo di Programmazione 2014-2020, ed in particolare dell’articolo 21, comma 2 del regolamento (UE) n.1307/2013, i titoli assegnati sotto il precedente regime regolamentare¹⁸² sono scaduti il 31 dicembre 2014.

L’Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), in qualità di Organismo coordinatore, ha assegnato (prima provvisoriamente e poi definitivamente) ad ogni agricoltore i nuovi diritti all’aiuto sulla base delle domande PAC che sono state presentate entro il 15 giugno 2015, a coloro che possedevano i requisiti per essere considerati agricoltori in attività¹⁸³.

Il numero dei nuovi diritti all’aiuto è pari al numero di ettari ammissibili che ogni agricoltore ha indicato nella domanda PAC 2015. Gli ettari ammissibili sono:

- seminativi, comprese le coltivazioni in serra;
- colture permanenti (frutteti, vigneti, oliveti, agrumeti, frutta a guscio, ecc.), compresi i vivai e il bosco ceduo a rotazione rapida;
- prati permanenti e pascoli permanenti.

Il valore dei titoli è fissato sulla base dei pagamenti percepiti dall’agricoltore nel 2014, ma il loro importo unitario risulta più basso che in passato, dato che essi ora rappresentano soltanto il pagamento-base (pari al 57% degli Aiuti diretti) a cui dovranno essere addizionate le quote di maggiorazione relative al “pagamento verde” (*greening*), al “pagamento ai giovani” e al forfait piccoli agricoltori (oltre agli aiuti accoppiati, di cui infra). Un cenno merita l’attuazione del meccanismo della convergenza interna dei valori, per ottenere entro il 2019 una riduzione della forbice, secondo il c.d. “metodo irlandese”¹⁸⁴: i titoli con un valore inferiore al 90% della media nazionale vengono progressivamente rivalutati per un terzo della differenza fra il loro valore e la suddetta soglia del 90%; i titoli con valore superiore alla media saranno ridotti per un importo fino al 30% del valore attuale.

¹⁸² Reg. (CE) n. 1782/2003 e reg. (CE) n. 73/2009.

¹⁸³ Requisiti attribuibili ai sensi del DM 18 novembre 2014, del DM 26 febbraio 2015 e del DM 12 maggio 2015.

¹⁸⁴ Decreto ministeriale MiPAAF n.1420 del 26 febbraio 2015, art. 7.

Per quanto concerne i dati relativi ai Titoli attribuiti all'Italia, sono qui di seguito esposti i valori che illustrano parte del periodo di Programmazione concluso e parte di quello in attuazione. Si segnala, in proposito, che le differenze riscontrabili negli analoghi dati storici riportati nella precedente Relazione annuale sono dovute a specifici fattori, fra i quali la definizione di alcuni contenziosi relativi agli anni di riferimento, il perfezionamento della ricognizione preventiva, i movimenti di riversamento alla Riserva Nazionale e successivo ripristino a seguito di perfezionamento delle relative Domande uniche, e la revisione di domande di accesso alla riserva.

Tabella 2 – Utilizzo titoli all'aiuto diretto

	(euro)					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Massimale (*)</i>	4.202.085.000	4.202.935.000	3.769.644.000	2.345.125.439	2.314.333.805	2.245.528.140,00
<i>Importo titoli in portafoglio</i>	4.089.038.187	4.094.812.787	3.757.453.838	2.339.273.752	2.310.666.624	2.243.852.849,00
<i>Riserva nazionale</i>	113.046.813	108.122.213	12.190.162	5.851.687	3.667.181	10.295.555,89**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

(*) Massimali utilizzati:

(**) Capienza riserva nazionale prima dell'attribuzione dei titoli 2017 da riserva nazionale

2012 - Allegato V Reg. EU 564/2012

2013 - Allegato V Reg. EU 934/2013

2014 - Allegato (punto VI.) Reg. EU 1044/2014

2015 - Paragrafo 2 della circolare ACIU.2015.276 del 3 giugno 2015

2016 - Regolamento di esecuzione (UE) 2016/699 del 10 maggio 2016. Parag 2 circolare ACIU.2015.276 3 giugno 2015

2017 - Allegato II regolamento UE 1307/2013 - Circolare Agea 2018.48086 del 5.06.18 – titoli 2017

Altra caratteristica dei Pagamenti diretti della nuova PAC è il *capping*¹⁸⁵: l'importo da concedere ad un agricoltore per un dato anno civile è ridotto del 50% per la parte dell'importo eccedente 150.000 euro del Pagamento di base. Qualora l'importo così ridotto superi i 500.000 euro, la parte eccedente i 500.000 euro del Pagamento di base è ridotta del 100%¹⁸⁶.

Il nuovo regime fissa anche le soglie minime di importo per beneficiario¹⁸⁷, sotto le quali non spetta l'aiuto: 250 euro nel 2015 e nel 2016, 300 euro nel 2017. Agli agricoltori l'aiuto viene pagato annualmente dall'Organismo pagatore di ogni Stato membro, o da uno degli Organismi pagatori riconosciuti per lo Stato membro competenti per territorio, come nel caso dell'Italia.

¹⁸⁵ Regolato dal Titolo III, capo 1, del regolamento (UE) n.1307/2013.

¹⁸⁶ Disposizioni applicate in Italia con art. 5 del decreto ministeriale MiPAAF 18 novembre 2014 n.6513.

¹⁸⁷ Importo comprensivo anche degli eventuali fattori di incremento quali *greening* e aiuto ai giovani.

La Commissione rimborsa mensilmente i conti degli Organismi pagatori e, poi, sulla base dei conti annuali presentati dagli Stati membri, liquida in via definitiva i conti dei medesimi. La decisione di liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 2017 riguarda, a norma dell'articolo 51 del regolamento (UE) n.1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali trasmessi e determina, a norma dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) n.908/2014 della Commissione, l'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'esercizio finanziario 2017. Con decisione (UE) n.2018/794 della Commissione, del 28 maggio 2018, è stata dunque effettuata la liquidazione dei conti degli Organismi pagatori degli Stati membri relativi alle spese finanziate dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) per l'esercizio finanziario 2017.

Nei prospetti che seguono, vengono esposti gli importi dei pagamenti effettuati, come dichiarati dai singoli Organismi pagatori (tabella 3) e, di seguito, l'importo della liquidazione dei relativi conti da parte della Commissione, come risulta dalla citata Decisione (UE) n. 2018/794 (tabella 4).

Tabella 3 - FEAGA – Dichiarazione annuale 2017 degli Organismi pagatori sui pagamenti effettuati

(euro)		
ORGANISMO PAGATORE	2016	2017
AGEA ORG: PAGATORE (IT01)	2.257.178.649,57	2.199.977.840,85
SAISA (IT02)	-481.951,86	-15.480,86
ENTE RISI (IT03) *	0	0
AVEPA (IT05)	413.840.694,48	412.194.940,27
AGREA (IT08)	451.588.738,22	451.732.439,02
ARTEA (IT07)	180.496.350,92	187.123.397,96
OPLO (IT23)	518.417.304,27	512.087.923,25
ARCEA (IT26)	253.817.999,87	249.159.560,67
ARPEA (IT10)	365.719.554,24	369.121.510,21
APPAG (IT25)	12.376.349,75	15.856.588,54
OPPAB (IT24)	23.004.055,19	27.939.921,27
TOTALE	4.475.957.744,65	4.425.178.641,18
AGEA Coordinamento rettifiche finanziarie	-166.173.691,48	-114.406.578,79
TOTALE	4.309.784.053,17	4.310.772.062,39

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA – Coordinamento

* L'Ente nazionale risi non effettua pagamenti dal 2012. Con decreto n.4448 del 10 agosto 2018 del MiPAAF gli è stato revocato il riconoscimento di Organismo Pagatore e le sue funzioni sono state assegnate ad Agea OP.

Tabella 4 - FEAGA – Liquidazione dei conti degli Organismi pagatori da parte della Commissione (esercizio finanziario 2017)

(euro)

Spese dichiarate e liquidate nell'anno	Spese dichiarate e stralciate mensilmente	Totale spese dichiarate	Riduzioni e sospensioni per intero esercizio	Riduzioni art. 54 Reg.1306/13 (50%/50%)	Totale spettante	Pagamenti effettuati da UE a Italia	Da recuperare da parte della UE
4.310.772.062,39	0	4.310.772.062,39	-93.059.323,84	-1.812.362,90	4.215.900.375,65	4.249.111.348,36	-33.210.972,71

Fonte: decisione (UE) 2018/794 della Commissione

Nella medesima Decisione, contrariamente a quelle intervenute per gli esercizi 2016 e 2015, laddove erano stati stralciati e non liquidati i pagamenti relativi all'OP AGEA, non viene stralciato alcun conto riferito agli Organismi pagatori italiani per il FEAGA.

Dopo diversi esercizi finanziari nei quali gli OP non sono variati, il 10 agosto 2018 è stata presentata domanda di riconoscimento da parte dell'Agenzia regionale per la gestione e l'Erogazione degli aiuti in agricoltura (ARGEA) della Regione Sardegna, ancora in corso di definizione da parte del MiPAAF, al momento della chiusura della presente Relazione. A tal proposito si segnala che con decreto n.6574 del 20 novembre 2017 si è provveduto ad adeguare le norme nazionali sul riconoscimento degli OP a quanto previsto dal regolamento (UE) n.908/2014, con l'introduzione di una fase di pre-riconoscimento. Si segnala, altresì, che, in virtù della aumentata flessibilità dei regolamenti UE in materia, si sono creati ulteriori spazi rimessi alle scelte e alle decisioni nazionali in ordine all'attuazione del regime di Pagamento unico.¹⁸⁸

Per garantire il regolare funzionamento del regime di Pagamento unico, basato sui terreni agricoli e la loro titolarità, è cruciale, come già evidenziato nelle Relazioni precedenti, la precisa mappatura del territorio e delle colture ivi presenti. A tal fine, con l'ausilio del *Geographic information system* (GIS), si è progressivamente implementato anche in Italia il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC). Eppure, come sarà illustrato nell'apposito capitolo sulle frodi della presente Relazione annuale, il settore degli Aiuti diretti disaccoppiati del FEAGA, nonostante la relativa semplicità (rispetto agli altri Fondi UE) degli elementi da riscontrare (titoli, superfici e ammissibilità), ancora dà luogo ad un numero elevato di irregolarità e frodi segnalate nel 2017 all'OLAF¹⁸⁹, sia in termini di casi (339 rispetto ai 126 del FEASR, mentre nel 2016 erano stati 286, rispetto ai 277 del FEASR), sia soprattutto in termini di valore (poco oltre i 21,3 milioni di euro rispetto ai

¹⁸⁸ Si segnalano in particolare i temi della convergenza del valore dei titoli, dell'ampliamento delle "black list" dei beneficiari esclusi, del capping e delle maggiorazioni del pagamento di base in virtù del greening e del primo insediamento degli *under-40*.

¹⁸⁹ Relazione annuale al Parlamento per il 2017, ai sensi dell'art 54 legge n. 234 del 24 dicembre 2012, presentata dal COLAF, pag.70-77.

17,2 del FEASR, mentre nel 2016 erano poco oltre i 20 milioni di euro, rispetto ai 18,7 del FEASR).

Se invece si prendono a riferimento tutti i casi di irregolarità e frodi segnalati all'OLAF nel 2017 per il FEAGA e non solo quelli per gli Aiuti diretti disaccoppiati, avremo che nel 2017 sono stati 471, mentre per il FEASR sono stati 122. Si conferma quindi la preoccupante *escalation* dei dati FEAGA, con un incremento tendenziale che ha portato, negli anni della Programmazione 2014-2020, dai 217 casi del 2014 ai 246 del 2015 ai 352 del 2016 fino ai 471 visti in precedenza. Vero è che la predominanza di questi casi, come per tutti gli altri Fondi nella serie storica dal 2005 al 2017, si è sempre riferita alle irregolarità (1.887) piuttosto che alle frodi accertate (11) o alle frodi sospette (173). Resta comunque negativa e preoccupante la situazione del FEAGA rispetto al FEASR, nel complesso di irregolarità e frodi (rispettivamente 888 e 42 casi), con impatti finanziari significativamente diversi: 149,9 milioni FEAGA e 52,2 FEASR. La maggior parte delle irregolarità FEAGA sono state individuate grazie a controlli di *routine* e di tipo amministrativo, ma anche grazie a controlli per gli aiuti a superficie.

Non si può non rilevare che le operazioni di *refreshing* della mappatura dei terreni, di lettura e interpretazione delle "ortofoto" e di incrocio dei dati dei terreni con quelli dei beneficiari a livello anagrafico, comportano l'impiego di risorse tecniche e umane non irrilevanti, ed è pertanto legittimo attendersi risultati più qualificanti. L'individuazione delle debolezze del sistema, la specificazione delle eventuali responsabilità e la predisposizione dei rimedi sono aspetti che meritano sicuramente la massima cura da parte delle Autorità italiane e che saranno oggetto di specifica attenzione da parte di questa Corte dei conti nell'esercizio delle sue diverse funzioni.

Si segnala, in proposito, che nell'ambito del Piano di sviluppo rurale nazionale, presentato dall'Italia con riguardo alla Programmazione FEASR 2014-2020, è significativamente inserita apposita iniziativa denominata "Implementazione di flussi informativi integrati e consolidamento e perfezionamento di sistemi informatizzati, incluse la semplificazione e la razionalizzazione del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) e di tutte le procedure e dei controlli del Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC)". Ciò dovrebbe apportare benefici anche all'esercizio dei controlli specificamente sugli aiuti diretti FEAGA.

Con nuovi strumenti di rilevazione le superfici ammissibili sono risultate essere determinate in maniera più accurata rispetto agli anni precedenti. Tale miglioramento è dovuto principalmente ai seguenti aspetti:

- l'affidabilità dei dati sull'ammissibilità delle superfici registrati nel Sistema di identificazione delle particelle agricole (SIPA) è ancora migliorata;

- la nuova procedura di domanda di aiuto basata su strumenti geospaziali (GSAA) ha ridotto il numero di errori legati alla superficie nelle domande di aiuto.

Per l'Italia, già dalle domande di aiuto presentate nell'anno 2015, più di un terzo degli organismi pagatori si era già avvalso di quest'ultimo strumento la cui introduzione definitiva dovrebbe completarsi entro l'anno di domanda 2018.

Ai sensi dell'articolo 53, par. 6 del regolamento (UE) n.1307/2013, agli Stati membri era stata attribuita la facoltà di rivedere le decisioni riguardanti gli aiuti accoppiati; a questi fini l'Italia con l'emanazione del decreto ministeriale politiche agricole n. 5602 dell'11 ottobre 2016 ha introdotto diversi e specifici cambiamenti, a partire dall'anno di domanda per il 2017. Di seguito la ripartizione tra i diversi settori, rispetto al precedente decreto ministeriale del 2014, in relazione al massimale annuo assegnato all'Italia di circa 3,8 milioni di euro fino al 2020, pari al 12% del citato massimale, per gli aiuti diretti¹⁹⁰.

In considerazione delle difficoltà economiche di molti settori agricoli, dovute a problemi di liquidità e alle eccezionali condizioni climatiche avverse, che hanno caratterizzato il 2017, la Commissione europea, su sollecitazione di diversi paesi, tra cui l'Italia, ha autorizzato gli Stati membri, in deroga all'art. 75, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento (UE) n.1306/2013, al versamento dell'anticipo fino al 70% dei pagamenti diretti per quanto riguarda le domande presentate nel 2017 a decorrere dal 16 ottobre (art. 1 della decisione di esecuzione della Commissione europea C(2017) 5905 del 31 agosto 2017)

Alla luce di questa disposizione dell'Ue, il Ministero delle politiche agricole, con nota n. 5157 del 7 settembre 2017, ha impartito ad Agea le direttive per l'effettuazione degli anticipi. A seguire, con la Circolare n. 75129 del 4 ottobre 2017, Agea ha emanato le indicazioni per l'anticipo del 70% per i pagamenti diretti di cui al regolamento (UE) 1307/2013. L'erogazione dell'anticipo è possibile solo se i controlli amministrativi di cui all'art.74, del regolamento (UE) n.1306/2013 sono stati ultimati.

Con riferimento al solo OP AGEA, il valore degli importi erogati con gli anticipi è stato di oltre 954 milioni di euro per circa 424 mila aziende agricole. (Dati aggiornati sul sito del MIPAAF al 30 novembre 2017)

3.2 *Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)*

Gli interventi nei Mercati di prodotti agricoli o di gruppi di prodotti agricoli sono disciplinati dal regolamento (UE) n.1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dal regolamento delegato (UE) 2017/891 della Commissione del 13

¹⁹⁰ Regolamento UE n. 1307/2013 Allegato II.

marzo 2017 che integra il regolamento (UE) n.1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i settori degli ortofrutticoli e degli ortofrutticoli trasformati, integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le sanzioni da applicare in tali settori e modifica il regolamento di esecuzione (UE) n.543/2011 della Commissione.

Esso ha abrogato (con talune eccezioni) il regolamento (CE) n.1234/2007, col quale erano stati sostituiti e accorpati tutti i regolamenti che il Consiglio aveva adottato sin dagli inizi della PAC relativi all'istituzione delle Organizzazioni comuni dei mercati di prodotti agricoli o di gruppi di prodotti agricoli¹⁹¹.

Elemento caratterizzante del settore ortofrutticolo è il ruolo delle Organizzazioni di produttori (OP) e delle Associazioni di tali organizzazioni (AOP) che hanno la possibilità di costituire un proprio fondo di esercizio e la possibilità di gestire una quota aggiuntiva di aiuto sulle misure di crisi.

A livello nazionale, con il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 29 agosto 2017 n. 4969 è stata adottata la nuova strategia nazionale in materia di riconoscimento e controllo delle organizzazioni di produttori ortofrutticoli e le loro associazioni, di fondi di esercizio e di programmi operativi per il periodo 2018-2022; mentre le regole di dettaglio sul riconoscimento e sulle attività svolte dalle predette Organizzazioni sono attualmente disciplinate dal decreto ministeriale n. 5927 del 18 ottobre 2017. Si riscontra per l'anno in esame, nel sistema organizzato del settore ortofrutticolo italiano, la tendenza all'aumento dell'aggregazione che si avvicina al 50%, di poco superiore alla media comunitaria. Alla data del 1° gennaio 2017 risultavano iscritte nell'elenco nazionale, a cura del MIPAAF, 310 organizzazioni di produttori, 13 in più delle 297 riconosciute al 1° gennaio 2016. I programmi operativi approvati per l'anno 2017, per effetto delle nuove organizzazioni riconosciute, sono aumentati del 4,5% in numero, passando da 289 a 300.

I dati relativi alle erogazioni europee per il mercato ortofrutticolo (OCM ortofrutta) mostrano che l'Italia è il Paese che se ne avvantaggia di più. Confrontando i dati degli ultimi due anni, si evidenzia che nel 2017 l'Italia, pur avendo avuto una leggera flessione nella spesa totale, avendo assorbito il 25,9% di tale spesa totale (257,4 milioni di euro su 995,4 milioni totali) si attesta comunque come primo fra i beneficiari davanti a Spagna e

¹⁹¹ Segnatamente: a) cereali; b) riso; c) zucchero; d) foraggi essiccati; e) sementi; f) luppolo; g) olio di oliva e olive da tavola; h) lino e canapa; i) prodotti ortofrutticoli; j) prodotti ortofrutticoli trasformati; k) banane; l) settore vitivinicolo; m) piante vive e prodotti della floricoltura, bulbi, radici e affini, fiori recisi e fogliame ornamentale; n) tabacco; o) carni bovine; p) latte e prodotti lattiero-caseari; q) carni suine; r) carni ovine e caprine; s) uova; t) carni di pollame; u) alcol etilico di origine agricola; v) prodotti dell'apicoltura; w) bachi da seta.

Francia, mentre nel 2016 le erogazioni per l'Italia sono state il 22,4 del totale (262,5 milioni su 1172,7), con la stessa posizione in cima ai beneficiari.

Fra i distinti programmi finanziati nella OCM ortofrutta, l'Italia ha evidenziato, da una parte, un decremento delle risorse destinate ai fondi di esercizio dei Programmi operativi delle Organizzazioni di Produttori, passando da 241,7 milioni del 2016 ai 233,2 del 2017, dall'altra, un aumento nel programma Frutta nelle scuole: da 20,5 milioni nel 2016 a 23,2 nel 2017, scavalcata dalla Germania con 25,5 milioni.¹⁹²

La tabella che segue mostra gli interventi sui mercati agricoli nell'anno in esame a confronto con quelli dell'anno precedente:

Tabella 5 – OCM – interventi sui mercati

Interventi sui mercati agricoli	2016		2017	
	Meuro	%	Meuro	%
Olio d'oliva	35,4	5,3	32,2	5,0
Prodotti ortofrutticoli	262,5	39,7	257,4	39,6
vitivinicolo	321	48,5	323,5	49,8
Promozione	7,6	1,1	12,7	2,0
Latte e prodotti lattiero-caseari	29,2	4,4	6,8	1,0
Carni bovine			8,4	1,3
Carni ovine e caprine			3,4	0,5
carni suine, uova, apicoltura	6	0,9	4,9	0,8
Totale	661,7	100	649,3	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Per quanto riguarda il settore vitivinicolo, che si caratterizza per una particolare complessità della relativa regolamentazione, l'attuale quadro normativo di riferimento è rappresentato dal regolamento (CE) n. 555/2008, dal regolamento (UE) n. 1306/2013 e dal regolamento (UE) n.1308/2013; gli obiettivi perseguiti consistono nell'accrescere la competitività dei produttori di vino dell'UE, consolidare la reputazione dei vini europei, riconquistare quote di mercato nell'Unione europea e nel resto del mondo e preservare le migliori tradizioni della produzione vitivinicola europea promuovendone il ruolo sociale e ambientale nelle zone rurali.

Dal 2015, in cui si è registrata la cessazione del regime dei "diritti d'impianto" e della loro compravendita, il settore è regolato con un criterio di contemperamento tra una piena e generalizzata liberalizzazione e le esigenze di introdurre maggiore flessibilità. Il nuovo sistema di gestione del potenziale produttivo, a partire dal 1° gennaio 2016,

¹⁹² Fonte: MIPAAF – PIUE II su dati Commissione UE).

comporta un regime autorizzatorio di richiesta gratuita da parte dei viticoltori, sulla base della disponibilità dei singoli Stati.

Gli Stati membri possono autorizzare nuovi impianti¹⁹³ fino all'uno per cento annuo della superficie vitata nazionale, con facoltà di ridurre tale percentuale e limitarne il rilascio in zone specifiche. L'attuazione del nuovo regime varato con il citato regolamento n.1308/2013 ed integrato dal regolamento delegato (UE) n.612/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014, darà luogo ad un aumento controllato delle superfici accompagnato da un costante monitoraggio del potenziale produttivo.

Sono previsti idonei criteri di ammissibilità e di priorità¹⁹⁴. Con riferimento alla normativa nazionale applicativa, si segnala l'emanazione del decreto MIPAAF n.527 del 30 gennaio 2017 che integra e modifica il decreto ministeriale n.12272 del 15 dicembre 2015 che ha per oggetto le procedure e le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni di (gratuite e non trasferibili) sia per nuovi impianti che per reimpianti viticoli, nonché termini e modalità per la conversione dei diritti di impianto concessi prima del 31 dicembre 2015, nonché la promulgazione del decreto MIPAAF n.1411 del 3 marzo 2017 che detta disposizioni nazionali di attuazione del regolamento (UE) n.1308/2013 del Consiglio e del Parlamento europeo, dei regolamenti delegato (UE) n.2016/1149 e di esecuzione (UE) n. 2016/1150 della Commissione per quanto riguarda l'applicazione della misura della riconversione e ristrutturazione dei vigneti. Nell'ambito del citato decreto (art.4) è prevista altresì l'istituzione, nell'ambito SIAN, del Registro informatico pubblico delle autorizzazioni per impianti viticoli.

Il quadro di sostegno al settore vitivinicolo è definito dal piano nazionale quinquennale 2014/2018, e prevede aiuti per 337 milioni di euro per ogni anno, per quasi metà assegnati alla misura Ristrutturazione e riconversione dei vigneti, e per circa un terzo alla misura della Promozione sui mercati dei Paesi Esteri.

Con decreto MIPAAF n.3752 del 7 luglio 2017, nell'ambito del programma nazionale di sostegno al settore vitivinicolo, è stata rideterminata la dotazione finanziaria relativa all'anno 2017 così come segue:

¹⁹³ I nuovi impianti avranno la possibilità di incrementare le superfici entro la misura massima dell'1% all'anno fino al 2030 in virtù di autorizzazioni amministrative a durata triennale che, a differenza degli attuali diritti di impianto, saranno gratuite e non cedibili sul mercato privato.

¹⁹⁴ Fra i criteri di priorità si segnalano: giovani produttori; requisiti ambientali; ricomposizione fondiaria; sostenibilità economica; incremento della competitività aziendale e di territorio; incremento della qualità dei prodotti a Dop-Igp; aumento della dimensione di aziende piccole e medie.

Tabella 6 – Ripartizione dotazione finanziaria anno 2017

(euro)

Misure	Stanziamiento
Promozione sui paesi terzi	83.270.777
Ristrutturazione e riconversione vigneti	145.730.849
Vendemmia verde	1.482.478
Assicurazione del raccolto	20.000.000
Investimenti	68.012.901
Distillazione dei sottoprodotti	18.500.000
Totale	336.997.004

Fonte: Decreto MIPAAF n.3752 del 7 luglio 2017

A seguire la rimodulazione dei fondi suddivisa per Regioni del Programma nazionale di sostegno:

Tabella 7 - PNS - Settore vino - Rimodulazione Fondi 2017

(euro)

	Promozione sui mercati dei Paesi esteri*	Ristrutturazione e riconversione dei vigneti	Vendemmia verde	Investimenti	Totale
Piemonte	9.866.487	8.805.000	0	700.000	19.371.487
Val D'Aosta	41.198		0	0	41.198
Lombardia	2.985.936	5.480.211	0	2.792.798	11.258.946
Bolzano	1.006.614	145.939	0	997.067	2.149.619
Trento	1.676.476	982.775	0	1.329.323	3.988.574
Veneto	12.881.801	15.509.164	0	7.885.894	36.276.859
Friuli V.G.	3.663.982	6.833.439	0	0	10.497.421
Liguria	168.563	111.623	0	0	280.186
E. Romagna	6.230.461	10.611.665	0	7.268.544	24.110.669
Toscana	8.038.896	20.518.770	0	0	28.557.666
Umbria	1.325.312	1.532.598	0	6.392.867	9.250.778
Marche	1.706.356	1.274.283	0	3.331.906	6.312.546
Lazio	1.062.827	1.424.873	0	3.968.317	6.456.017
Abruzzo	1.361.907	4.531.875	0	6.421.871	12.315.653
Molise	202.737	1.453.819	0	53.326	1.709.881
Campania	1.283.720	6.058.067	27.960	1.035.000	8.404.747
Puglia	4.755.108	19.051.203	1.349.177	5.966.802	31.122.289
Basilicata	387.976	914.897	63.014	288.819	1.654.706
Calabria	634.110	1.732.179	42.327	1.614.708	4.023.323
Sicilia	6.115.348	29.275.286	0	15.934.595	51.325.229
Sardegna	549.679	9.483.183	0	2.031.064	12.063.925
Totale	65.945.491	145.730.849	1.482.478	68.012.901	281.171.718

Fonte: Decreto MIPAAF n.3752 del 7 luglio 2017

*Alla promozione vanno aggiunti euro 17.325.286 di quota nazionale portando l'importo totale per la misura a euro 83.270.777.

Si sottolinea il forte impulso alla promozione sui mercati esteri del prodotto vitivinicolo del Veneto, mentre importi considerevoli sono riversati nelle voci investimenti, ristrutturazione e riconversione dei vigneti della Regione Siciliana.

L'Italia nel 2017 ha sostenuto una spesa complessiva nel settore vitivinicolo pari a 323,5 milioni su un totale di 1.011,7 milioni posizionandosi sopra la Francia (280,5 milioni) e la Spagna (237,2 milioni).

Viene di seguito presentato in confronto tra il 2015 e il 2017 (tralasciando il 2016) a fini di maggiore significatività delle variazioni.

Tabella n. 8 – Spesa per le misure del settore vitivinicolo

(migliaia di euro)

Misure	Spesa al 15/10/2015	Spesa al 15/10/2017	Differenza %
Promozione sui paesi terzi	82.904	73.403	-11%
Ristrutturazione e riconversione vigneti	160.460	141.753	-12%
Vendemmia verde	910	1.189	31%
Assicurazione del raccolto	19.959	26.403	32%
Investimenti	46.948	62.519	33%
Distillazione dei sottoprodotti	12.032	17.928	49%
Regime di estirpazione	0	4.968	
Totale	323.213	328.163	2%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Merita di essere segnalata, in un quadro di generale incremento della spesa, la riduzione del ricorso alla misura della ristrutturazione e riconversione dei vigneti, il che, accompagnato ad un sensibile incremento degli investimenti, depone per una favorevole evoluzione del settore.

3.3 Mercato lattiero-caseario

Il settore è stato interessato da una contrazione del mercato per una serie di circostanze anche internazionali, talché la politica del sostegno si è negli ultimi anni indirizzata alla volontaria riduzione della produzione e all'orientamento della stessa. Al contempo, rimangono attivi alcuni aiuti accoppiati ed in particolare quelli per vacche da latte di allevamenti di qualità, oltre all'iniziativa "Latte nelle scuole". Consta poi che gli

interventi per il latte in polvere, a seguito di una eccessiva quantità stoccata a fine 2017, sono stati sospesi¹⁹⁵.

Lo schema di riduzione volontaria della produzione di latte, quale strumento di gestione della crisi del settore lattiero-caseario, ha interessato in tutta la UE 48.200 produttori, con un totale di circa 861.000 tonnellate di latte prodotte in meno. Per l'Italia, si sono registrate 876 richieste, per 17.500 tonnellate di quantità ridotta di latte.

I dati presentati di seguito rappresentano la spesa dichiarata dall'Italia per gli aiuti nel settore.

Tabella 9 - OCM – Settore lattiero caseario

Prodotti lattiero-caseari	2016		2017	
	Meuro	%	Meuro	%
Latte alle scuole	2,9	9,9	3,2	47,1
Altri interventi	26,3	90,1	3,6	52,9
Totale	29,2	100	6,8	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Sul fronte del recupero, presso i produttori, degli importi di prelievo supplementare per gli sforamenti degli anni pregressi, si registra la sentenza della Corte di Giustizia UE (Quarta Sezione) del 24 gennaio 2018 n.1/2018 nella causa C-433/15. La CGUE condanna la Repubblica italiana, per aver “omesso di garantire che il prelievo supplementare dovuto per la produzione realizzata in Italia in eccesso rispetto al livello della quota nazionale, a partire dalla prima campagna di effettiva imposizione del prelievo supplementare in Italia (1995/1996) e sino all’ultima campagna nella quale in Italia è stata accertata una produzione in eccesso (2008/2009) fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione, nonché fosse tempestivamente pagato, previa notifica dell’importo dovuto, dall’acquirente o dal produttore, in caso di vendite dirette, ovvero qualora non pagato nei termini previsti, fosse iscritto a ruolo ed eventualmente riscosso coattivamente presso gli stessi acquirenti o produttori”. Con ciò, l’Italia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della normativa del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. La cifra stimata ammonta a 1,34 miliardi di multe sulle quote latte databili al periodo compreso tra il 1995 e il 2009. È appena il caso di aggiungere che l’univocità della giurisprudenza europea induce a ritenere che ogni intervento, anche legislativo, con cui

¹⁹⁵ Proposta della Commissione e Regolamento del Consiglio del 19 gennaio 2018.

l'Italia dovesse condonare o abbuonare le multe in questione darebbe origine ad un'ulteriore procedura di infrazione.

La riscossione mediante ruolo è attualmente svolta per conto di AGEA da Agenzia delle Entrate - Riscossioni, in base ad apposite convenzioni.

A ottobre 2017 risultavano effettuate intimazioni da parte di AGEA, per il tramite dell'Agenzia delle Entrate – Riscossioni, a circa 600 produttori lattieri debitori, in prevalenza mediante raccomandata A/R e in parte minore via posta elettronica certificata, per importi nel complesso superiori ai 200 milioni di euro. I territori regionali principalmente interessati sono in primo luogo il Veneto, e a seguire Lombardia e Puglia. AGEA ha poi proceduto alla iscrizione a ruolo di altri circa 2000 soggetti, e nei loro confronti ha iniziato la trasmissione degli avvisi di notifica.

Sul fronte giudiziario interno, si segnala in particolare, per l'importo e la ricostruzione della vicenda, la sentenza della Corte dei conti Sezione giurisdizionale Lombardia n.190/2018 depositata il 28 settembre 2018, che condanna produttori eccedentari a versare a titolo di danno alle finanze pubbliche circa 70 milioni di Euro. Dal lato della giustizia amministrativa si annovera l'ordinanza con cui Il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia dell'UE alcune questioni in tema di quote latte, concernenti in particolare la compatibilità della disciplina del prelievo supplementare con la normativa dell'Unione¹⁹⁶.

Si annota infine che si ha notizia di approfondimenti da parte della Procura della Repubblica, per mezzo di apposita relazione dei ROS dell'Arma dei Carabinieri, sulla sovrastima del numero delle vacche da latte nei periodi di sovrapproduzione, con possibili effetti distorsivi delle operazioni di quantificazione della produzione stessa.¹⁹⁷

3.4 Aiuti accoppiati facoltativi

Durante la Programmazione 2007-2013 l'Italia, conformemente al regolamento (CE) n.73/2009, offriva Aiuti accoppiati¹⁹⁸ per i seguenti prodotti: carni bovine, carni ovine e caprine, olio d'oliva, latte, *danae racemosa*, tabacco e zucchero. In Italia, la quota di pagamenti accoppiati sul totale degli aiuti diretti era, all'epoca, del 3,5% circa. Con riferimento alla Programmazione 2014-2020, l'Italia ha notificato alla Commissione

¹⁹⁶ Cons. St., sez. III, ordinanza 27 dicembre 2017, n. 6117

¹⁹⁷ Nella relazione si rende noto che sono state riscontrate anomalie nel numero effettivo di mucche da latte in Italia, in particolare nel periodo 2010-2015 sono stati conteggiati in Italia 5 753 822 capi bovini improduttivi che non hanno mai prodotto latte. Queste mucche rappresentavano il 61 % degli animali da latte in Italia e, di questi, 817 mila erano mucche improduttive negli allevamenti in Veneto

¹⁹⁸ Il regime di aiuto era regolato dall'art. 68 di tale regolamento, che prevedeva un aiuto al miglioramento della qualità, accoppiato non all'aumento delle rese, ma alla produzione di qualità, ottenuta incentivando prodotti di maggior pregio con maggiori possibilità di sbocco sul mercato.

l'intenzione di applicare il sostegno accoppiato facoltativo, utilizzando, come visto in precedenza, il 12%¹⁹⁹ a partire dall'anno di domanda 2017 (era l'11% nel 2016) dei massimali nazionali stabiliti nell'allegato II del regolamento (UE) n.1307/2013.

La tabella dei valori massimi, sia per le misure a superficie sia per le misure zootecniche, riferito alle due ultime annualità è il seguente.

Tabella 10 – Massimali nazionali per le misure di aiuto specifico

(milioni di euro)

SETTORE	Massimale 2017	Massimale 2016	Differenze 2017/2016
Bovini e bufale da latte	100,7	87,8	12,9
Carni bovine	120,8	106,1	14,7
Carni ovine e caprine	5,3	14,7	- 9,4
Soia	9,6	9,7	- 0,1
Grano duro	66,2	59	7,2
Proteoleaginose	13,8	13,9	- 0,1
Legumi da granella	11,4	11,6	- 0,2
Riso	22,1	22,4	- 0,3
Barbabietole da zucchero	16,7	16,9	- 0,2
Pomodori da industria	10,9	11,1	- 0,2
Olio d'oliva	68,5	69,4	- 0,9
Totale*	446	423	23

Fonte: Elaborazione Corte dei conti da dati MiPAAF

* Dalla tabella manca la voce "Agnelle da rimonta" con un massimale di 9,2 milioni di euro, perché non rilevata nel 2016

Nell'ambito dei settori individuati per l'Aiuto accoppiato facoltativo nella nuova Programmazione 2014-2020, il decreto ministeriale MIPAAF dell'11 ottobre 2016 n. 5602 ha individuato i sostegni specifici, dei quali 12 per la zootecnia e altri 10 tra aiuti a superficie e olivicoltura.

Alcuni settori non erano stati considerati tra gli Aiuti accoppiati nel precedente regime di programmazione, in particolare soia, grano duro, pomodori da industria, riso, proteoleaginose e legumi da granella. Sebbene questi settori non beneficiassero di un sostegno specifico in virtù dell'articolo 68 del regolamento (CE) n.73/2009, in passato, alcuni dei prodotti sopra indicati erano stati sovvenzionati tramite specifiche linee di bilancio nel quadro della rubrica "altri aiuti diretti"²⁰⁰. Il sostegno accoppiato facoltativo,

¹⁹⁹ Decreto MiPAAF n.5602 dell'11 ottobre 2016.

²⁰⁰ Ad esempio, il grano duro aveva ricevuto, fino al 2010, un sostegno significativo tramite la linea di bilancio 05 03 02 24, mentre il riso e i pomodori avevano fruito di sovvenzioni cospicue fino al 2012 tramite le rispettive linee di bilancio 05 03 02 19 e 05 03 02 41.

nella scelta dell'Italia, risponde alle necessità particolari di alcuni tipi di colture o di specifici settori agricoli in difficoltà, particolarmente importanti per ragioni economiche, sociali e ambientali a livello nazionale o regionale. Sono settori e i tipi di agricoltura qualificati come "in pericolo", a causa di rischi di abbandono o declino della produzione dovuti, tra l'altro, alla scarsa redditività dell'attività²⁰¹. Secondo le Autorità italiane non dovrebbero presentarsi pericoli di sovrapproduzione poiché il sostegno finanziario non è finalizzato a stimolare la produttività in termini di produzione per ettaro o capo di bestiame²⁰².

4 Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

4.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020

La Politica di sviluppo rurale dell'UE nel periodo 2014-2020 si è posta tre obiettivi strategici a lungo termine:

- il miglioramento della competitività dell'agricoltura;
- la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
- uno sviluppo territoriale equilibrato per le zone rurali.

Al fine di gestire l'utilizzo della politica di Sviluppo rurale attraverso i Programmi di sviluppo rurale (PSR), questi obiettivi generali sono stati tradotti più concretamente nelle seguenti sei priorità:

- 1) promuovere il trasferimento di conoscenze nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- 2) potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
- 3) incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalla silvicoltura;

²⁰¹ Requisiti specificamente richiesti dal regolamento delegato (UE) n. 639/2014 (art. 52 par. 3). La verifica dell'andamento della produzione, oltre ad essere un preciso obbligo da regolamento 1307/2015 (art. 53.2), rientra in un contesto più ampio di analisi in cui, per tutti i settori beneficiari, viene studiata la redditività del settore attraverso l'uso dei dati della Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA). Come specificato dal citato art. 52 comma 3, la bassa redditività ovvero il calo progressivo della redditività e l'assottigliamento dei margini economici delle aziende rappresenta l'indicatore della difficoltà e il preludio dell'abbandono, specialmente nelle zone più marginali con nessuna o scarse opportunità alternative.

²⁰² Il tema è stato posto di recente all'attenzione delle Autorità italiane e dell'Unione nell'ambito dell'audit della Corte dei conti europea denominato "Spreco di cibo" (*Food waste* - 15NR4202); osservano le Autorità italiane che se tale incentivo generasse, in un anno, un aumento della superficie investita o un aumento del numero di animali allevati, il sistema di calcolo del premio diminuirebbe il valore unitario per scoraggiare un eccesso di produzione durante la stagione successiva, garantendo in tal modo l'incentivo all'equilibrio economico. Il fatto che il sostegno sia commisurato alla superficie e non alla produzione permette all'agricoltore di orientare le proprie attività in base alle aspettative di mercato, con l'intento di raggiungere un equilibrio economico tra costi e benefici.

- 5) incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- 6) promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Con i regolamenti delegati (UE) n.807/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 e di esecuzione (UE) n.808/2014 della Commissione del 17 luglio 2014 sono state recate integrazioni alle disposizioni FEASR per la Programmazione 2014-2020 di cui al regolamento (UE) n.1305/2013²⁰³, con particolare riguardo, tra l'altro, ai giovani agricoltori: per questi ultimi è prevista l'introduzione di un "periodo di grazia" di massimo 36 mesi per acquisire tutte le condizioni richieste, mentre sono di applicazione generale i regimi di qualità e promozione (con esclusione dei marchi commerciali e dell'induzione ad acquistare prodotti in virtù della loro origine), di forestazione e imboscamento (con varietà e mescolanze in caso di ampie riforestazioni), nonché misure agroambientali-climatiche (previa definizione delle razze locali che sono ritenute minacciate di abbandono).

Nel corso del 2017 è intervenuto, da ultimo, il regolamento (UE) 2017/2393 del 13 dicembre 2017 del Parlamento e del Consiglio che ha modificato e/o integrato il regolamento (UE) n°1305/2013, con particolare riferimento ad alcune discipline.

In primo luogo, viene precisata la definizione di "giovane agricoltore" come una persona di età non superiore a 40 anni al momento della presentazione della domanda, che possiede adeguate qualifiche e competenze professionali e che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda sia individualmente che insieme ad altri agricoltori, indipendentemente dalla sua forma giuridica. A tale figura può essere ora concesso il sostegno previsto per misure di investimenti in immobilizzazioni materiali effettuati al fine di rispettare i requisiti dell'Unione che si applicano alla produzione agricola, inclusa la sicurezza sul lavoro. Tale sostegno può essere fornito per un periodo massimo di 24 mesi dalla data di insediamento che figura nel programma di sviluppo rurale o fino a che siano completate le azioni definite nel piano aziendale.

Inoltre, in tema di allestimento, rigenerazione o rinnovamento di sistemi agroforestali è stato concesso il sostegno a proprietari fondiari privati, nonché a comuni e loro consorzi, a copertura dei costi di impianto, rigenerazione e/o rinnovamento, inclusivo di un premio annuale per ettaro a copertura dei costi di manutenzione per un periodo massimo di cinque anni.

Infine, per l'agricoltura biologica il sostegno è ora concesso, per ettaro di superficie agricola, agli agricoltori o alle associazioni di agricoltori che si impegnano volontariamente

²⁰³ Ultima versione consolidata al 20 maggio 2017.

ad adottare o a mantenere i metodi e le pratiche di produzione biologica ai sensi del regolamento (CE) n.834/2007 e che sono agricoltori in attività ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (UE) n.1307/2013, quale applicabile nello Stato membro in questione.

4.2 Risorse e Programmi

Per l'Italia le risorse assicurate dall'Unione europea per le politiche di Sviluppo rurale tramite il Fondo FEASR sono pari a 10,4 miliardi di euro²⁰⁴ per tutto il settennio 2014-2020, con un incremento, rispetto alla precedente programmazione 2007-2013, di 1.443 milioni di euro. L'importo costituisce il 10,4% di tutti gli stanziamenti FEASR assicurati a favore dei 28 Stati membri dell'Unione europea (100,3²⁰⁵ miliardi di euro, compresa la spesa per l'assistenza tecnica) ed è il secondo per rilevanza subito dopo la Francia con 12,0 ²⁰⁶ miliardi.

La quota di cofinanziamento nazionale aggiuntiva per lo Sviluppo rurale, pari ugualmente a 10,4 miliardi, proviene per 7,67 miliardi da Fondi statali (copertura finanziaria posta a carico del Fondo di rotazione) e per 2,76 miliardi da Fondi regionali e delle Province autonome²⁰⁷. Il totale di spesa pubblica programmata pari a 20,8 miliardi, superiore del 6% circa rispetto alla precedente programmazione, è stato, successivamente, suddiviso tra 18,6 miliardi destinati ai Programmi regionali e 2,2 miliardi destinati ai Programmi nazionali. A livello nazionale sono stati infatti approvati il Programma nazionale di sviluppo rurale (PSRN)²⁰⁸, con una dotazione di 2,1 miliardi e quello per la Rete rurale nazionale (RRN)²⁰⁹, con una dotazione di 100 milioni di euro.

Nel Programma nazionale sono state prese in considerazione le Priorità 3, 4 e 5, nell'ambito delle quali sono stati selezionati i seguenti obiettivi:

- 3B) sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali;
- 4A) garantire la salvaguardia, il ripristino e il miglioramento della biodiversità, nelle zone "Natura 2000" e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché nell'assetto paesaggistico dell'Europa;

²⁰⁴ Regolamento (UE) n.1305/2013 del 17 dicembre 2013. Allegato I Italia: euro 10.429.710.767. Da ultimo modificato con regolamento delegato (UE) 2018/162 del 23 novembre 2017. Allegato I Italia :euro 10.444.380.767 (+14.670.000 rispetto alla precedente ripartizione).

²⁰⁵ Regolamento (UE) n.1305/2013 del 17 dicembre 2013. Allegato I Totale 28 Paesi: euro 95.577.051.994 Da ultimo modificato con Regolamento Delegato (UE) 2018/162 del 23 novembre 2017. Allegato I Totale 28 Paesi: euro 100.318.079.994 (+4.741.028.000 rispetto alla precedente ripartizione)

²⁰⁶ Regolamento (UE) n.1305/2013 del 17 dicembre 2013. Allegato I Francia: euro 9.909.731.249. Da ultimo modificato con regolamento delegato (UE) 2018/162 del 23 novembre 2017. Allegato I Francia: euro 12.010.643.249 (+2.100.912.000 rispetto alla precedente ripartizione).

²⁰⁷ Intesa Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014.

²⁰⁸ Decisione (C2015) 8312 del 20 novembre 2015.

²⁰⁹ Decisione (C2015) 3487 del 26 maggio 2015.

5A) rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura.

Le risorse destinate ai suddetti obiettivi, per tutto il settennio, risultano ripartite come segue:

- Gestione rischio euro 1.640.000.000;
- Biodiversità animale euro 200.000.000;
- Piano irriguo euro 300.000.000.

L'altro piano nazionale, relativo alla Rete rurale nazionale (RRN), è stato approvato dalla Commissione europea il 26 maggio 2015. A tale Programma risultano destinati 45 milioni dal bilancio UE e 55 milioni di euro di finanziamenti nazionali²¹⁰.

La RRN si dedicherà ad azioni a livello nazionale, mirate a garantire una migliore visibilità dei risultati raggiunti e il maggior coinvolgimento possibile di tutti i soggetti interessati allo sviluppo rurale presenti sul territorio italiano, mentre eventuali operazioni da attuare a livello regionale, saranno finanziate a carico dei pertinenti programmi di sviluppo rurale regionali²¹¹. Ad integrazione dei suddetti Programmi e in conformità con il Quadro nazionale per lo Sviluppo rurale sono stati predisposti, previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014, 21 Programmi di sviluppo rurale (PSR), riguardanti le Regioni e le due Province autonome.

I Programmi di sviluppo rurale regionali sono dotati cumulativamente, per l'arco della Programmazione, di 18.617 milioni di euro (come detto in precedenza) compresa la parte di cofinanziamento nazionale. Quest'ultima varia in percentuale in ragione principalmente dei tassi di cofinanziamento comunitari previsti: 60,5% per le Regioni meno sviluppate, 43,12% per quelle sviluppate e 48% per le regioni in fase di transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna). Conseguentemente anche la quota di cofinanziamento pubblico nazionale segue criteri di ripartizione che prevedono²¹²: il 39,50% della spesa pubblica totale (quota comunitaria più cofinanziamento nazionale) per le regioni meno sviluppate (Campania, Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia), il 52% per le regioni in transizione ed il 56,88% per le regioni più sviluppate. Pertanto, la distribuzione fra le regioni delle risorse appare differente considerando alternativamente la quota UE e la quota nazionale, come mostrato di seguito:

²¹⁰ Intesa Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014.

²¹¹ La RRN prevede quattro priorità strategiche: migliorare la qualità dell'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale; stimolare la partecipazione dei portatori d'interesse all'attuazione dello Sviluppo rurale; informare il pubblico e i potenziali beneficiari sulla politica di Sviluppo rurale e su eventuali possibilità di finanziamento; promuovere l'innovazione nel settore agricolo, nella produzione alimentare, nella silvicoltura e nelle zone rurali.

²¹² Il riparto interno delle risorse nazionali è stato stabilito con delibera CIPE del 28 gennaio 2015.

Grafico 1 – Ripartizione delle risorse UE 2014-2020 FEASR fra le Regioni

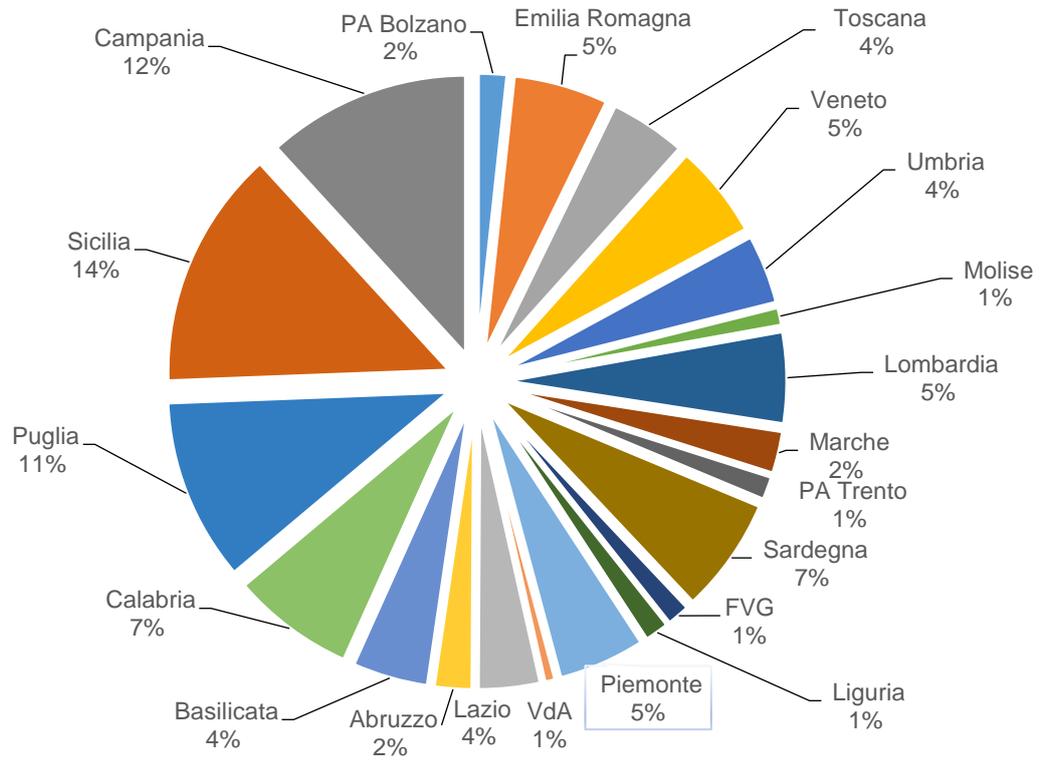
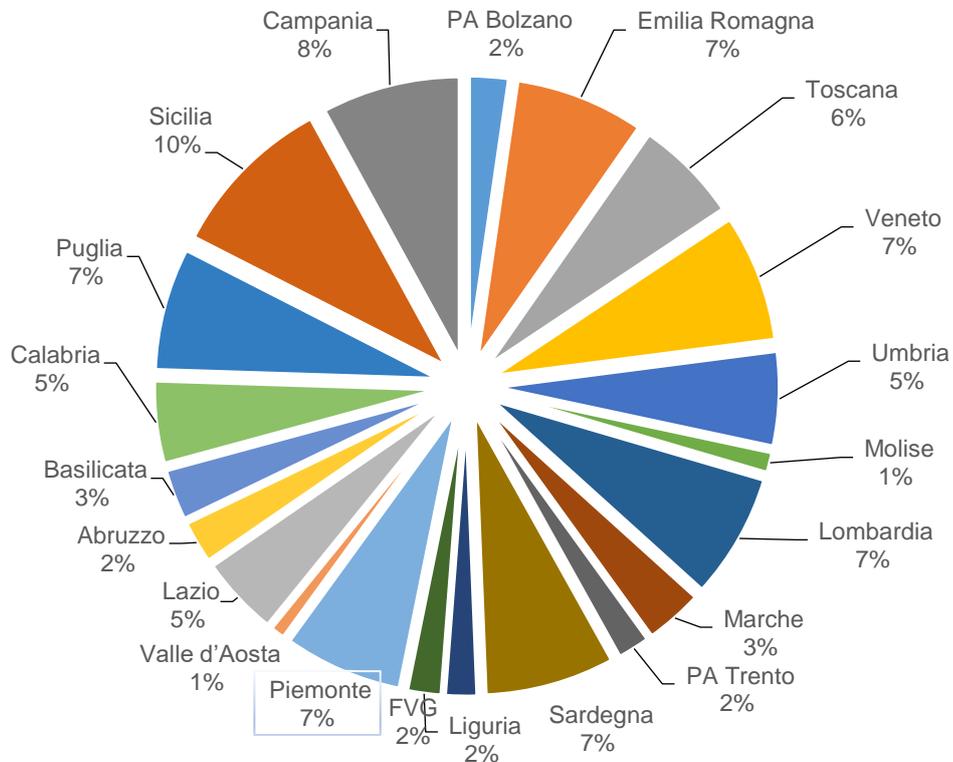


Grafico 2 – Ripartizione cofinanziamento nazionale FEASR fra le Regioni



4.3 Spese e liquidazioni dei conti

Con riferimento al quadro delle risorse allocate e ai Programmi regionali e nazionali per lo sviluppo rurale, si riportano di seguito, separatamente, gli importi spesi nel 2017.

Tabella 11 – FEASR 2014-2020: Importi dei Programmi regionali e spese 2017
(milioni di euro)

Programma	Importo totale 2014-2020	Fondi UE	Cofinanziamento nazionale	Fin. Naz. addizionali (top-up)	Spese dichiarate 2017
PSR PA Bolzano	366	158	208	-	23,8
PSR Emilia Romagna	1.189	513	677	-	46,2
PSR Toscana	962	415	547	-	45,5
PSR Veneto	1.184	511	673	10	83
PSR Umbria	877	378	499	-	44
PSR Molise	210	101	109	-	6,7
PSR Lombardia	1.158	499	658	-	28,7
PSR Marche	538	232	306	-	15,3
PSR PA Trento	301	129	172	-	13,4
PSR Sardegna	1.308	628	680	-	61
PSR Friuli Venezia Giulia	296	128	168	-	2,8
PSR Liguria	314	135	179	-	1,5
PSR Piemonte	1.093	471	622	-	33,1
PSR Valle d'Aosta	139	60	79	-	3
PSR Lazio	780	336	444	24	18,9
PSR Abruzzo	433	208	225	-	8,9
PSR Basilicata	680	411	269	-	19,5
PSR Calabria	1.103	668	436	-	
PSR Puglia	1.638	991	647	-	47
PSR Sicilia	2.213	1.339	874	-	135,5
PSR Campania	1.836	1.115	725	-	40,7
TOTALI	18.618	9.426	9.197	34	638

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA (dichiarazioni OP).

Con la decisione di esecuzione (UE) 2018/793 della Commissione del 28 maggio 2018 è stata effettuata la liquidazione dei conti per l'esercizio 2017 degli Organismi pagatori degli Stati membri relativi alle spese finanziate tra il 16 ottobre 2016 e il 15 ottobre 2017 rientranti nella Programmazione FEASR 2014-2020. Per l'Italia, risultano liquidati i conti relativi a 20 Programmazioni regionali sulle 21 approvate.

Tabella 12 – FEASR 2014-2020 Liquidazione dei conti per programma - 2017
(euro)

REGIONI	Spese 2017	Importo liquidato e accettato 2017	Pagamenti intermedi rimborsati 2017	Importo che l'UE deve recuperare (-) o erogare.
ABRUZZO	8 874 305,75	8 874 305,75	8 874 567,78	-262,03
BOLZANO	23 788 928,02	23 788 928,02	23 788 927, 94	0,08
E. ROMAGNA	46 200 832,29	46 200 832,29	46 200 788,50	43,79
FRIULI	2 806 426,92	2 806 426,92	2 806 697,30	-270,38
LAZIO	18 865 941,92	18 865 941,92	18 868 840,76	- 2 898,84
LIGURIA	1 534 285,21	1 534 285,21	1 534 667,84	-382,63
LOMBARDIA	28 727 343,78	28 727 343,78	28 764 913,04	- 37 569,26
MARCHE	15 287 214,93	1 5 287 214,93	15 287 416,9555	-202,02
PIEMONTE	33 120 912,73	33 120 912,73	33 121 036,06	-123,33
TOSCANA	45 484 848,30	45 484 848,30	45 484 862,45	-14,15
TRENTO	13 438 549,33	13 438 549,33	13 438 548,84	0,49
UMBRIA	44 069 542,90	44 069 542,90	44 075 357,69	- 5 814,79
V.D'AOSTA	3 098 089,21	3 098 089,21	3 098 146,33	-57,12
VENETO	83 036 894,24	83 036 894,24	83 036 894,35	-0,11
MOLISE	6 701 799,96	6 701 799,96	6 702 178,75	-378,79
SARDEGNA	61 096 993,40	61 096 993,40	61 108 709,19	- 11 715,79
BASILICATA	19 528 912,41	19 528 912,41	19 528 912,90	-0,49
CAMPANIA	40 686 895,09	40 686 895,09	40 687 623,74	-728,65
PUGLIA	46 987 331,20	46 987 331,20	46 988 100,86	-769,66
SICILIA	135 506 692,90	135 506 692,90	135 538 241,16	- 31 548,26
Totale	678.842.740,49	678.842.740,49	678.842.696,52	-92.691,94

Fonte: Decisione (UE) 2018/793 della Commissione

Al Programma nazionale di sviluppo rurale (PSRN) sono stati liquidati i conti relativi a 40.564.508,43 euro, mentre alla Rete rurale nazionale solo 977,28 euro.

Contrariamente alla liquidazione dei conti del FEAGA, dove tutti i conti presentati dagli OP sono stati liquidati dalla Commissione, per i Programmi regionali del FEASR i conti relativi ai pagamenti effettuati dall'OP della Calabria (che, come visto in precedenza, aveva dichiarato e proposto un importo di 70.765.374,71 euro) sono stati stralciati e soggetti a una decisione di liquidazione dei conti successiva. Infatti, l'Organismo di certificazione incaricato di verificare i conti dell'OP della Calabria (ARCEA) nella sua relazione sul 2017²¹³, accertava un tasso d'errore delle domande di pagamento FEASR

²¹³ Presentata in data 14 febbraio 2018.

del 3,82% (quindi oltre la soglia fisiologica del 2%) constatando che l'OP e i suoi Delegati non sempre applicavano correttamente le procedure e conseguentemente rilevava inesattezze significative tali che lo portavano ad emettere un parere con riserva.

I dati relativi all'attuazione/avanzamento finanziario di tutti i Programmi di sviluppo rurale 2014-2020, disponibili al 31 dicembre 2017, per la spesa cumulata dal 1° gennaio 2014 esposti nella successiva tabella 9 mostrano un notevole ritardo corrispondente all'86,60% delle risorse programmate ancora da spendere.

Tabella 13 - Spesa pubblica programmata ed effettivamente sostenuta al 31.12.2017 e rischio disimpegno al 31.12.2018

(euro)

Programma	Risorse pubbliche programmate		Spesa cumulata (dal 01/01/2014 al 31/12/2017)			Rimanente da spendere entro il 31/12/2018		
	Spesa Pubblica	FEASR	Spesa Pubblica	FEASR	% Avanzamento	Spesa Pubblica	FEASR*	% Rischio disimpegno
	1	2	3	4	5=3/1	6	7	8=7/2
Bolzano	361.672.077,85	155.953.000,00	141.560.626,55	61.040.942,17	39,14	0,00	0,00	-
Emilia Romagna	1.174.315.862,80	506.365.000,00	186.797.882,47	80.547.246,92	15,91	15.517.398,42	6.691.102,20	1,32
Friuli Venezia Giulia	292.305.194,81	126.042.000,00	12.433.724,30	5.361.421,92	4,25	37.926.035,85	16.353.706,66	12,97
Lazio	822.297.830,44	354.575.000,00	68.660.443,16	29.606.383,09	8,35	64.006.426,99	27.599.584,98	7,78
Liguria	309.657.980,57	133.091.000,00	12.309.501,02	5.290.623,54	3,98	41.039.340,94	17.638.708,73	13,25
Lombardia	1.142.700.585,75	492.731.000,00	166.892.964,40	71.964.246,25	14,61	29.976.191,27	12.925.694,52	2,62
Marche	697.212.430,41	300.638.000,00	49.056.559,65	21.153.188,52	7,04	42.427.877,18	18.294.900,64	6,09
Piemonte	1.078.937.847,87	465.238.000,00	140.584.157,05	60.619.888,52	13,03	45.298.967,56	19.532.914,81	4,20
Toscana	949.420.222,63	409.390.000,00	158.825.450,79	68.485.534,38	16,73	4.743.666,81	2.045.469,13	0,50
Trento	297.575.616,52	127.898.000,00	64.469.644,44	27.709.053,18	21,66	0,00	0,00	-
Umbria	928.552.184,22	400.392.000,00	172.417.672,75	74.346.500,49	18,57	0,00	0,00	-
Valle d'Aosta	136.924.728,39	59.042.000,00	10.669.061,69	4.600.499,40	7,79	12.921.485,32	5.571.749,86	9,44
Veneto	1.169.025.973,97	504.084.000,00	341.504.154,64	147.256.591,48	29,21	0,00	0,00	-
Regioni più sviluppate	9.360.598.536,23	4.035.439.000,00	1.526.181.842,91	657.982.119,86	16,30	293.857.390,34	126.653.831,53	3,14
Abruzzo	479.465.592,15	230.143.484,23	29.143.294,56	13.988.781,39	6,08	44.458.159,60	21.339.916,61	9,27
Molise	207.750.000,00	99.720.000,00	22.031.216,65	10.574.983,99	10,60	13.760.948,42	6.605.255,24	6,62
Sardegna	1.291.510.416,67	619.925.000,00	237.013.247,52	113.766.358,81	18,35	0,00	0,00	-
Regioni in transizione	1.978.726.008,82	949.788.484,23	288.187.758,73	138.330.124,19	14,56	58.219.108,02	27.945.171,85	2,94
Basilicata	671.376.859,46	406.183.000,00	59.135.734,58	35.777.119,42	8,81	56.532.288,01	34.202.034,25	8,42
Calabria	1.089.307.219,66	659.033.000,00	200.948.533,80	121.573.862,95	18,45	0,00	0,00	-
Campania	1.812.542.983,34	1.096.589.000,00	108.760.995,47	65.800.402,26	6,00	203.510.306,53	123.123.791,04	11,23
Puglia	1.616.730.579,56	978.122.000,00	155.904.116,31	94.321.990,37	9,64	122.632.007,91	74.192.364,74	7,59
Sicilia	2.184.160.398,44	1.321.424.000,00	354.281.811,97	214.340.496,24	16,22	22.015.295,25	13.319.323,77	1,01
Regioni meno sviluppate	7.374.118.040,46	4.461.351.000,00	879.031.192,13	531.813.871,24	11,92	404.689.897,70	244.837.513,80	5,49
Programma Nazionale	2.084.734.472,42	938.130.515,77	109.751.291,69	49.388.081,26	5,26	254.175.472,71	114.378.963,11	12,19
Rete Rurale Nazionale	114.753.396,63	59.671.767,00	1.877,94	977,28	0,00	20.986.633,79	10.913.049,71	18,29
Totale Italia	20.912.930.454,56	10.444.380.767,00	2.803.153.963,40	1.377.515.173,83	13,40	1.031.928.502,56	524.728.530,00	5,02

Fonte: Rete Rurale Nazionale - Report di avanzamento, quarto trimestre 2017

*Importo calcolato sulla base dell'impegno 2015 al netto della Riserva di efficacia dell'attuazione dei programmi di cui all'art.20 del regolamento (UE) n.1303/2013. L'importo comprende il prefinanziamento quota FEASR, versato dai Servizi UE nella misura del 3% di ciascun PSR. Il prefinanziamento costituisce spesa utilizzabile ai fini del calcolo dell'N+3 ai sensi dell'art.38, par. 1, del regolamento (UE) n.136/2013

5 Certificazioni e *benchmarking*.

5.1 Valutazione degli Organismi di Certificazione sulla legalità e sulla correttezza delle spese

Nell'ambito della PAC, gli organismi di certificazione designati dagli Stati membri espletano audit indipendenti sugli organismi pagatori del paese di appartenenza sin dal 1996. Dal 2015 gli organismi di certificazione devono anche formulare, obbligatoriamente, un parere sulla legalità e correttezza delle spese di cui è stato chiesto il rimborso alla Commissione, in base al regolamento (UE) 1306/2013.

Il ruolo di tali organismi risulta così un significativo strumento d'ausilio, sia per i singoli Stati membri, che rafforzano i loro controlli e diminuiscono i costi di audit, sia per la Commissione, che ottiene così ulteriori e maggiori garanzie indipendenti sulla legittimità e regolarità della spesa. Gli organismi di certificazione (OC), per ciascun OP, combinano le proprie verifiche di convalida sulle spese con la verifica dei sistemi di controllo interno (di cui devono obbligatoriamente dotarsi gli OP), accertano la veridicità delle affermazioni della dichiarazione di gestione del Direttore dell'OP (rilasciata al termine dell'esercizio) e certificano i tassi d'errore del campione esaminato al fine di ridurre, se del caso, il tasso dei controlli negli anni successivi.²¹⁴

Si ricorda che tra i 28 Stati membri solo Italia, Belgio, Germania, Spagna, Regno Unito hanno costituito invece organismi pagatori (OP) regionalizzati. Occorre segnalare che la Corte dei conti europea ha riscontrato, in passato, per le domande di pagamento 2015 (esercizio finanziario 2016) una carenza metodologica degli OC operanti in Italia, consistente nella violazione della necessaria riservatezza riguardo alle operazioni selezionate per il controllo, poiché venivano preannunciati all'OP i beneficiari che ne sarebbero stati oggetto²¹⁵. Quanto alle valutazioni di legalità e correttezza, richieste ora dalla suddetta normativa, si deve constatare la difficoltà di avviamento della relativa attività, evidenziata anche dall'audit della Commissione (CEB/2015/093/IT svolta da DG Agri) e dall'audit della Corte dei conti UE riferito.

La società di certificazione scelta dall'Italia per l'esercizio 2017 ha emesso nel 2018 dieci pareri per altrettanti OP, dai quali si rileva in generale che:

- per 7 OP il parere ha giudicato i conti completi, esatti e veritieri per le spese, per la loro legittimità e regolarità ed è risultato soddisfacente per le procedure di controllo interno. Anche per il parere sulla dichiarazione di gestione non è emerso alcun

²¹⁴ Regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014. Art. 3, 5, 6, 29, 30, 31 e 41.

²¹⁵ Corte dei conti europea. Relazione speciale n.7/2017. "Il nuovo ruolo degli organismi di certificazione in materia di spesa PAC...".

elemento per metterne in dubbio le affermazioni o per ritenerle non conformi al quadro giuridico;²¹⁶

- per 2 OP il parere è stato sostanzialmente identico ai 7 precedenti, pur avendo verificato un limite superiore d'errore, oltre la soglia di significatività, dovuto al ricalcolo dei titoli causato dalle nuove condizioni di ammissibilità all'aiuto;²¹⁷
- per 1 OP il parere è stato emesso con "riserva". Sul FEASR infatti è stato rilevato un limite superiore d'errore del 3,82% per significative inesattezze sul campione di domande di pagamento esaminate, con altrettanto significativo rischio di errore residuo²¹⁸.

Ed è proprio tale ultimo OP che non viene inserito nella decisione sulla liquidazione dei conti del FEASR per il 2017 dalla Commissione²¹⁹ infatti i suoi conti saranno oggetto di una successiva decisione di liquidazione.

Un'ulteriore criticità rilevata negli OP è rappresentata dalla sicurezza informatica per il rispetto del regolamento delegato n.907/2014 della Commissione europea dell'11 marzo 2014, il quale sancisce che: "A decorrere dal 16 ottobre 2016, la Sicurezza dei sistemi d'informazione è certificata in conformità con l'Organizzazione internazionale per la standardizzazione ISO 27001 ed è stata meglio esplicitata da uno specifico Memorandum della Commissione²²⁰. La certificazione deve garantire che le informazioni inerenti agli Aiuti comunitari pagati dagli Organismi pagatori, sia direttamente che tramite Organismi delegati (CAA, Regioni e PPAA), siano gestite attraverso processi e procedure idonee a minimizzare i rischi associati alla perdita di riservatezza, di integrità e di disponibilità delle informazioni stesse.

L'attuazione in Italia è avvenuta con il decreto MIPAAF 12 gennaio 2015, n.162, relativo alla semplificazione della gestione della PAC 2014-2020, che all'art. 2, comma 2 stabilisce che: "gli Organismi pagatori hanno l'obbligo, dal 2016, di attuare la Certificazione delle informazioni secondo la norma ISO/IEC 27001"²²¹.

AGEA Coordinamento ha conferito a SIN l'incarico di realizzare il progetto di certificazione e lo ha approvato con determinazione n. 10 del 9 maggio 2016. A seguito

²¹⁶ I 7 pareri si riferiscono agli OP: E. Romagna – Trento – Lombardia – SAISA – Bolzano – Veneto – Toscana.

²¹⁷ I 2 pareri si riferiscono agli OP: Piemonte – AGEA pagatore.

²¹⁸ Il parere con "riserva" è stato assegnato all'OP della Calabria.

²¹⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2018/793 della Commissione del 28 maggio 2018. Allegato II

²²⁰ Memorandum trasmesso al Comitato dei fondi agricoli – Certificazione degli Organismi pagatori secondo la norma ISO 27001 con nota AGRI/2015/agri.ddg4.j.1(2015) 1359224-IT-MEMO AGRI-2015-61091-00-00-IT-TRA-00.

²²¹ Lo Standard ISO/IEC 27001 è la norma internazionale che definisce i requisiti per impostare e gestire un Sistema di Gestione della Sicurezza delle Informazioni, e che tratta tutti gli aspetti relativi alla sicurezza logica, fisica ed organizzativa di un ente. La versione "2013" è quella più recente. L'obbligo è operativo dal 16 ottobre 2016.

dell'esito positivo della verifica finale svolta nei giorni 20-24 febbraio 2017 da parte dell'Organismo di Certificazione RINA, sulle strutture AGEA e SIN, è stato formalmente rilasciato il certificato in data 28.02.2017 che attesta la conformità del sistema di gestione della sicurezza delle informazioni di AGEA alla norma ISO/IEC 27001:2013. L'obiettivo della Certificazione ISO/IEC 27001:2013 di AGEA, integrata con la Certificazione ISO 27001:2013 di SIN, è quello di garantire che la gestione della Informazioni inerenti gli aiuti comunitari sia svolta applicando processi e procedure atti a minimizzare i rischi associati alla perdita di riservatezza, integrità e disponibilità delle informazioni. Anche gli altri OP devono acquisire tale certificazione per poter mantenere il riconoscimento da parte della Commissione. Consta in atti che AVEPA è stata il primo organismo pagatore italiano ad adottare lo standard ISO/IEC 27001 (nel 2008) ed ha recentemente conseguito la certificazione relativa alla versione ISO/IEC 27001:2013.

6.2 Monitoraggi e indicatori di target

È opportuno segnalare l'avvio, nell'ambito dello sviluppo rurale 2014-2020, specifici indicatori di monitoraggio denominati "indicatori target". L'attenzione a questi particolari aspetti del confronto tra Programmazione e il raggiungimento degli obiettivi prefissati, conformità con gli artt. 67, 68 e 69 del Reg. (UE) n. 1305/2013, dovranno consentire di evidenziare più compiutamente l'efficacia degli interventi nello sviluppo rurale, in termini anche di pertinenza dei relativi interventi e di raggiungimento di risultati reali a livello di Focus Area.

Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al Report del maggio 2018²²², relativo alla chiusura del 31 dicembre 2017. Sono stati elaborati 24 indicatori di target, articolati come esposto nella seguente tabella.

²²² Documento INDICATORI TARGET FEASR 2014-2020 - Ricognizione a livello territoriale per Focus Area, realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20 Piano di azione biennale 2017-18 "Monitoraggio e valutazione della spesa e indicatori".

Tabella 14 – Indicatori target dei PSR FEASR per Focus Area

Ind.T.	Descrizione
T1	% di spesa per trasferimento conoscenze in relazione alla spesa totale per il PSR (FA 1A)
T2	Num. totale di operazioni di cooperazione sovvenzionate (FA 1B).
T3	Num. totale di partecipanti formazione professionale (FA 1C).
T4	% di aziende agricole che fruiscono del sostegno ristrutturazione e ammodernamento (FA 2A)
T5	% di aziende agricole che attuano un piano di sviluppo/investimenti per i giovani agricoltori (FA 2B).
T6	% di aziende agricole che ricevono un sostegno qualità dei prodotti e filiera corta (FA 3A).
T7	% di aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio (FA 3B)
T8	Superficie aree boschive a regime di biodiversità (FA 4A Foresta)
T9	% di terreni agricoli con contratti di sostegno della biodiversità e/o dei paesaggi (FA 4A Agr.)
T10	% di terreni agricoli con contratti di miglioramento della gestione idrica (FA 4B Agr.)
T11	Superficie aree boschive a regime di miglioramento gestione idrica (FA 4B Foresta)
T12	% di terreni agricoli con contratti di miglioramento della gestione del suolo e/o prevenzione dell'erosione del suolo (FA 4C Agr.)
T13	Superficie aree boschive a regime di prevenzione erosione del suolo (FA 4C Foresta)
T14	% di terreni irrigui che passano a sistemi di irrigazione più efficienti (FA 5A)
T15	investimenti totali finalizzati al risparmio di energia (FA 5B)
T16	investimenti totali nella produzione di energia rinnovabile (FA 5C)
T17	% unità di bestiame interessate dalla riduzione di ammoniaca (FA 5D)
T18	% di terreni interessati dalla riduzione di ammoniaca (FA 5D)
T19	% di terreni agricoli e forestali oggetto di contratti con sequestro o conservazione del carbonio (FA 5E)
T20	Posti di lavoro creati nell'ambito dei progetti finanziati (FA 6A).
T21	% di popolazione rurale interessata da strategie di sviluppo locale (FA 6B)
T22	% di popolazione rurale che beneficia di migliori servizi/infrastrutture (FA 6B)
T23	Posti di lavoro creati nell'ambito dei progetti finanziati LEADER (FA 6B)
T24	% di popolazione rurale che beneficia di servizi/infrastrutture nuovi o migliorati TIC (FA 6C)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Rete rurale nazionale

A mero scopo esemplificativo, e con l'intento di sottolineare la necessità di affinare la rilevazione e l'analisi dei dati per ottenere una reale dimensione del target, si considerino le condizioni dell'indicatore T20, che misura il numero totale di posti di lavoro creati in equivalenti a tempo pieno (non gestiti) tramite progetti supportati dal PSR.

Nella tabella sono ripartiti per Regioni i valori di tale indicatore, con l'avvertenza che i dati si riferiscono a quanto indicato nei vari "business plan" finanziati conteggiando sono i nuovi posti di lavoro creati e non i lavori mantenuti (troppo problematici da valutare). Inoltre, il dato si riferisce all'occupazione quando per il periodo in cui il progetto è attivo e funzionante, perciò se il progetto consiste nella creazione di un negozio di una fattoria, in dato non include l'occupazione creata durante la fase di progettazione o di costruzione dell'edificio. Ancora, il lavoro volontario non dovrebbe essere contato, ma è incluso il lavoro autonomo. Poiché l'indicatore è calcolato in posti a tempo pieno (acronimo inglese: FTE), se un lavoro a tempo parziale esistente viene trasformato in un lavoro a tempo pieno, il valore dell'indicatore è 0,5. Per contare un posto di lavoro creato, la durata del contratto dovrebbe essere di un anno o più (ad esempio un contratto di sei mesi al 100% è 0,5).

Tabella 15 – Indicatori target – Posti di lavoro creati (FA 6A)

Regioni	T20
Abruzzo	100
Basilicata	62
Bolzano	-
Calabria	200
Campania	156
Emilia Romagna	113
Friuli Venezia Giulia	10
Lazio	100
Liguria	28
Lombardia	10
Marche	28
Molise	80
Piemonte	-
Puglia	-
Sardegna	380
Sicilia	1.106
Toscana	-
Trento	0
Umbria	50
Valle D'Aosta	10
Veneto	40
Italia	2.473

Fonte: Rete rurale azionale

Nella verifica ex post sarà dunque necessario andare a riscontrare questi dati nella realtà e stabilire il grado di raggiungimento del *target* in questione. Nell'ambito delle attività di referto intestate a questa Sezione, potranno esserne ricavate per il futuro utili indicazioni in termini di efficacia dei vari PSR e delle AdG.

6 Attività della Corte dei conti europea (ECA) e partecipazione della Sezione a specifici audit

6.1 Relazione annuale della Corte dei conti europea (ECA) sul bilancio 2017²²³

Si segnalano di seguito le principali risultanze del Rapporto annuale della Corte dei conti europea (ECA) sull'esecuzione del bilancio dell'Unione, esercizio 2017, per i 28 Stati membri limitatamente alle spese per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

Il settore di spesa relativo alle "Risorse naturali" ha registrato la quota più rilevante del bilancio dell'UE, sottoposto a controlli di audit, da parte della Corte dei conti europea con 56,7 miliardi di euro (54% del totale della spesa controllata) seguito dalla "Competitività" con 14,9 miliardi (14%), dalle spese per "Amministrazione" con 9,7 miliardi (9%), dal "Ruolo mondiale UE" con 8,2 miliardi (7,9%) e dalla "Coesione" con 8 miliardi di euro (7,7%)²²⁴.

Le "Risorse naturali" riguardano principalmente le spese delle Politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (PAC) che per il 74% si riferiscono ai pagamenti diretti del FEAGA, per il 19% alle spese del FEASR e per il 5% alle misure di mercato del FEAGA. Sempre all'interno delle "Risorse naturali" troviamo le spese per la Politica comune della pesca (PCP) e parte della spesa dell'UE relativa al Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE).

Tra tutti i settori di spesa del bilancio UE quello relativo alle "Risorse naturali" ha registrato un livello di errore stimato²²⁵ dalla Corte del 2,4% (era stato del 2,5% per l'anno 2016 e del 2,9% per l'anno 2015) a fronte di tassi superiori registrati in altri settori del Bilancio²²⁶. Come per gli anni precedenti (2015 e 2016) anche per il 2017 la Corte conferma che le modalità con cui le spese sono erogate incidono sul rischio di errori,

²²³ Gazzetta Ufficiale UE 2018/C357/01 del 4 ottobre 2018. Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2017.

²²⁴ Sintesi dell'Audit dell'UE. 2017 Seguono poi i settori: "Fondi europei di sviluppo" con 3,5 miliardi di spesa controllata (3,3%) e "Sicurezza e cittadinanza" con 2,7 miliardi controllati (2,6%).

²²⁵ Il livello di errore stimato è basato sugli errori quantificabili (il pagamento non doveva essere autorizzato) riscontrati dagli auditor della Corte dei conti UE sulla verifica di un campione di operazioni.

²²⁶ L'ECA in particolare effettua la comparazione con il 4.2% registrato nella Competitività e il 3% nella Coesione.

anche se il totale dei pagamenti riscontra un migliorato livello di errore del 2,4% a fronte di quello del 2016 del 3,1%²²⁷.

I pagamenti per diritti acquisiti, rappresentati dagli aiuti diretti agli agricoltori, voce prevalente della Rubrica (di cui rappresenta il 74%), hanno registrato un livello di errore stimato inferiore alla soglia di rilevanza del 2%.

Al contrario, i pagamenti per rimborsi delle spese, che sono erogati a beneficiari che hanno sostenuto spese rimborsabili a valere sul bilancio dell'UE, comprendono spese effettuate nei settori che registrano i tassi di errore più elevati, tra i quali: «Risorse naturali: sviluppo rurale, misure di mercato, ambiente, azione per il clima e pesca». I pagamenti per rimborsi delle spese infatti hanno registrato un tasso d'errore stimato del 3,7%. I principali errori sono stati riscontrati sulle condizioni di ammissibilità, sulle dichiarazioni delle superfici e del numero di capi o sugli impegni agroambientali.

La Corte dei conti UE riporta espressamente come esempio di errore dovuto al mancato rispetto degli impegni agroambientali assunti, pari al 100% di quanto specificamente erogato, il caso di un agricoltore del Veneto che ha ricevuto sostegno nell'ambito di una misura per l'ottimizzazione ambientale delle tecniche agronomiche ed irrigue. Per ricevere l'aiuto, il beneficiario doveva impegnarsi a piantare colture intercalari su parte dell'azienda, a ridurre l'uso di fertilizzanti chimici e l'uso di acqua a fini irrigui e a tenere registri di coltivazione e di irrigazione. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che il beneficiario non aveva rispettato nessuno di questi impegni. Consta che è stata avviata la procedura di recupero dell'aiuto pagato. Viene tuttavia riferita espressamente, sempre in relazione al Veneto, anche una *success story* in cui gli auditor ECA hanno esaminato un pagamento effettuato ad un'impresa agricola nell'ambito di una misura intesa potenziare la redditività e la competitività facilitando la ristrutturazione e l'ammmodernamento di queste ultime. Le condizioni di ammissibilità ed i criteri di selezione concentravano gli aiuti sul potenziamento della sostenibilità delle aziende, tramite la riduzione dell'impatto ambientale o l'aumento del benessere degli animali. L'investimento consisteva nell'acquisto di silos e di attrezzature automatizzate per lo stoccaggio e la preparazione di mangimi. L'azienda veneta ha con perfetta diligenza ammodernato i propri beni e migliorato la propria sostenibilità riducendo i costi dell'alimentazione degli animali.

6.2 Relazioni speciali ECA di interesse per la Sezione

Nel 2017, la Corte ha adottato sei relazioni speciali connesse alla rubrica 2 del quadro finanziario pluriennale, tre delle quali su aspetti della performance della politica

²²⁷ Corte dei conti europea. Sintesi dell'audit dell'UE. Anno 2017.

agricola comune. Fra queste, si è già citata la Relazione speciale n.7/2017, dal titolo «Il nuovo ruolo degli organismi di certificazione in materia di spesa PAC: un passo avanti verso un modello di audit unico, ma restano da affrontare debolezze significative», nonché la Relazione speciale n. 10/2017 «Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale».

Meritano di essere richiamate anche la Relazione speciale n.16/2017 «Programmazione dello sviluppo rurale: occorrono minore complessità e maggiore focalizzazione sui risultati», che ha fornito elementi con riguardo sia alle considerazioni svolte al paragrafo precedente, sia alle prospettive della nuova PAC, che saranno esaminate più avanti. Si segnala infine la Relazione speciale n.21/2017 «*Greening*: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale».

In attuazione dell'art.287 paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Sezione ha non solo svolto funzione di ausilio alle comunicazioni, ma ha attivamente collaborato alle missioni di audit della Corte dei conti dell'Unione europea in diverse occasioni, dandone notizia alla Sezione regionale di controllo competente per territorio, graduando di volta in volta, sulla base della rilevanza della questione, la modalità della partecipazione allo specifico audit e valutando l'opportunità di acquisire autonomamente elementi significativi per l'esercizio della propria funzione.

Di seguito si riferisce sulle attività di audit sul campo effettuate per conto della Sezione con la Corte dei conti dell'Unione europea, con segnalazione delle problematiche più significative.

6.3 Relazione ECA 10/2017 sulle misure di sostegno ai giovani agricoltori

La Corte dei conti europea ha rivolto la sua attenzione alla gestione del supporto ai giovani agricoltori a carico sia del Fondo europeo agricolo di garanzia 2014-2020 (Primo Pilastro) che del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale 2007-2013 e 2014-2020 (Secondo Pilastro), per valutare, alla luce delle modalità di gestione verificate in diversi Paesi dell'Unione, fra i quali l'Italia, quale sia l'effettiva validità dell'approccio attuale alla problematica del ricambio generazionale in agricoltura.

L'audit della Corte dei conti UE ha campionato in Italia le Regioni Emilia-Romagna e Puglia. La Sezione ha partecipato all'audit anche con lo specifico intento di riferire sulla qualità dell'utilizzo di tali risorse in Italia, in termini di performance, posta la sua rilevanza sia economica che sociale, dal che ne è scaturita apposita Relazione Speciale in corso di pubblicazione da parte di questa Sezione.

L'audit ECA si è svolto su due direttrici individuabili come segue:

- può ritenersi che le attuali struttura, dimensione e modalità applicativa del supporto dell'UE (articolato nelle sue diverse concrete espressioni) siano adeguatamente mirate all'obiettivo?
- il sostegno ha avuto concretamente impatto sul ricambio generazionale?

In sede di rilevazione dei fatti e valutazione degli stessi, l'ECA ha verificato innanzitutto, ai fini della maggiorazione del Pagamento Unico, se il presupposto descritto nelle considerazioni iniziali del regolamento (UE) n.1303/2013 al numero 47, relativo alla possibilità di concedere il sostegno dei fondi SIE per riorganizzare il portafoglio di debiti fino a non più del 20 % dell'importo totale del sostegno al programma fornito dallo strumento finanziario, fosse presente o meno. L'ECA ha segnalato come, in mancanza di accertamenti specifici, non sia stato dimostrato, per quel che concerne l'Italia, il possesso di un reddito non sufficiente a raggiungere il livello minimo di sostenibilità dell'attività agricola. Tale situazione di marginalità doveva essere superata proprio tramite l'aiuto comunitario.

Sostanzialmente, viene rilevata una carenza nella costruzione dello strumento che non consente nemmeno di dimostrare se il problema reddituale assuma particolare rilevanza in alcune aree geografiche, o per settori agricoli o condizioni finanziarie specifici (che, ad esempio, non ereditano terreni o capitali sufficienti).

Così come non è adeguatamente approfondito dalle Autorità nazionali in quale momento del processo di insediamento questo problema risulti essere più grave. A livello nazionale vi sono solo deboli prove che il reddito dei giovani agricoltori sia lievemente superiore a quello dei colleghi più anziani.

In mancanza di una solida valutazione dei fabbisogni, l'obiettivo del pilastro 1 di fornire un sostegno al reddito ai giovani agricoltori che iniziano a esercitare attività agricola rimane vago perché:

- a) non è sufficientemente specifico, dato che il sostegno non è mirato a un tipo specifico di giovani agricoltori che iniziano a esercitare l'attività;
- b) è solo parzialmente misurabile, dato che l'organismo pagatore conosce soltanto l'entità del sostegno al reddito erogato ai beneficiari e non sa quale percentuale del loro reddito agricolo essa rappresenti;
- c) non è noto se e in quale misura sia realizzabile, poiché l'obiettivo non è quantificato;
- d) non è noto se l'obiettivo sia pertinente rispetto ad alcun fabbisogno specifico (accesso alla terra, accesso al credito, accesso al reddito, formazione, etc.), poiché non si sa se un fabbisogno esista effettivamente e in quale misura sia diffuso tra i giovani agricoltori che iniziano a esercitare attività agricola;

e) non è definito nel tempo, poiché non è precisato il termine entro il quale l'obiettivo dovrebbe essere realizzato.

In questo senso, l'impatto previsto del pagamento complementare del pilastro 1 in Italia è stato qualificato come definito in termini vaghi, perché non esiste alcun documento di programmazione che indichi quanti giovani agricoltori dovrebbero beneficiare del sostegno, entro quando, dove, quale dovrebbe essere il probabile impatto del sostegno, ad esempio in termini di incremento del valore o della stabilità del reddito del giovane agricoltore, in termini di redditività e sostenibilità delle aziende condotte da giovani agricoltori, o infine in termini di ricambio generazionale atteso.

Nel quadro dello sviluppo rurale, i risultati attesi devono essere definiti e quantificati dagli Stati membri tramite indicatori di obiettivo. L'obiettivo del sostegno è definito, in particolare nell'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n.1305/2013, come "favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale". L'analisi dell'impatto del sostegno è oggetto di una valutazione.

In sintesi, le conclusioni della Corte dei conti Ue sono nel senso di rilevare che il numero dei giovani agricoltori è diminuito dai 3,3 milioni del 2005 ai 2,3 milioni del 2013. Nel periodo 2007-2020 l'UE ha destinato 9,6 miliardi di euro ai giovani agricoltori per promuovere il ricambio generazionale in agricoltura. La Corte ha rilevato che spesso tali aiuti non sono definiti in maniera adeguata, in quanto non vengono precisati i risultati e l'impatto attesi. Nell'ambito del pilastro 1 (pagamenti diretti), gli aiuti sono erogati in forma standardizzata e, al di là di un reddito supplementare, non rispondono ad altre esigenze dei giovani agricoltori.

Nell'ambito del Secondo Pilastro (sviluppo rurale), gli aiuti soddisfano meglio le esigenze dei giovani agricoltori e promuovono azioni specifiche (ad esempio, l'introduzione dell'agricoltura biologica o di iniziative per il risparmio idrico o energetico); le autorità di gestione, tuttavia, non sempre hanno applicato procedure di selezione per dare Priorità ai progetti migliori. A tal proposito l'ECA ha raccomandato di definire meglio gli obiettivi e di rendere più mirato il sostegno dell'UE per promuovere efficacemente il ricambio generazionale.

Sono state formulate in proposito le tre seguenti raccomandazioni, rivolte alla Commissione UE (la prima e la terza) e agli Stati Membri (la seconda):

Raccomandazione 1 – Migliorare la logica di intervento potenziando la valutazione delle esigenze e definendo obiettivi SMART;

Raccomandazione 2 – Rendere più mirate le misure;

Raccomandazione 3 – Migliorare il sistema di monitoraggio e valutazione.

Alcune considerazioni della Corte dei conti UE afferiscono direttamente alle nostre Regioni: si riferisce, infatti, che la per la Puglia che, non sono disponibili dati che consentano di correlare il sostegno dell'UE alla riduzione delle barriere che ostacolano l'accesso dei giovani agricoltori, ma quanto alla formazione, è stato verificato che il sostegno dell'UE, erogato nell'ambito del Secondo Pilastro, ha agevolato l'accesso alla conoscenza professionale e il potenziamento di quest'ultima; tuttavia, non risulta, che il sostegno dell'UE, fornito nell'ambito del Primo Pilastro abbia avuto un effetto analogo. ha favorito efficacemente i giovani agricoltori che si insediavano in zone svantaggiate, sia assegnando un punteggio maggiore nei criteri di selezione, sia erogando un importo supplementare di 5 000 euro ai giovani agricoltori che si insediavano in tali zone. Di conseguenza, l'aiuto è stato erogato a una percentuale maggiore di giovani agricoltori residenti in zone rurali con problemi generali di sviluppo (12 %) e in zone rurali intermedie (10,6 %), rispetto a quelli residenti in zone rurali contraddistinte da agricoltura intensiva specializzata (9,9 %) e in aree urbane (8 %). In termini negativi, tuttavia, è risultato che in Puglia l'intera dotazione della misura per il periodo 2007-2013 è stata presto esaurita, poiché sono state finanziate quasi tutte le domande del bando 2009 (respinti solamente otto progetti su 2.424). Di conseguenza, non è stato possibile finanziare i giovani agricoltori che si sono insediati nei cinque anni successivi con progetti potenzialmente migliori.

Con riferimento all'Emilia Romagna, la Corte dei conti UE rileva che tra i beneficiari del pagamento complementare del pilastro 1 molti giovani si sono insediati in società di persone senza che se ne possa valutare l'effettivo apporto.

Per il Secondo Pilastro osserva che riguardo al piano aziendale, non si è valutato se l'azienda stesse già producendo un reddito sufficiente per garantire la propria sostenibilità finanziaria; riconosce che esiste una garanzia almeno parziale del fatto che il sostegno del Pilastro 2 sia stato destinato a giovani agricoltori che sviluppano attività finanziariamente sostenibili, nonché che il sostegno è stato generalmente destinato ad agricoltori residenti nelle zone più bisognose, sebbene esse non siano necessariamente quelle con maggiore carenza di ricambio generazionale.

Nella prospettiva della Corte dei conti italiana, rileva anche la considerazione se le scelte effettuate a livello nazionale e regionale abbiano consentito di sfruttare al meglio le risorse disponibili. Altrettanto rilevante è approfondire se il perseguimento degli obiettivi del ricambio generazionale e del contrasto all'abbandono delle campagne si sia concretizzato significativamente, anche considerati i profili di convergenza interna, di competitività del settore e di innovazione. Si segnala nuovamente che gli approfondimenti su questi temi sono sviluppati in una apposita Relazione Speciale di questa Sezione.

7 Rettifiche finanziarie

Nell'esercizio 2017 sono intervenute tre Decisioni di esecuzione della Commissione²²⁸ (altre Decisioni, pur relative all'esercizio 2017, sono state prese nel 2018 e non rientrano nella presente relazione) a norma dell'articolo 31 del regolamento (CE) n.1290/2005 del Consiglio e, dal 1° gennaio 2015, dell'art. 52 del regolamento (UE) n.1306/2013, che escludono dal finanziamento dell'Unione alcune spese effettuate dagli Organismi pagatori, sia del FEAGA che del FEASR, che non soddisfano i requisiti di conformità alle normative europee verificati a seguito di procedure di conciliazione con lo Stato membro, seppure relative a spese eseguite nei 24 mesi antecedenti.

Per l'Italia l'impatto finanziario di tali esclusioni, che sottraggono definitivamente quote di finanziamenti europei per il nostro Paese, raggiunge, nel 2017, la cifra complessiva di 337 milioni di euro (nel 2016 era stata di 108,7 e nel 2015 di 159,1 milioni di euro) più del triplo dell'esercizio precedente.

In sede di liquidazione dei conti degli Organismi pagatori da parte della Commissione²²⁹, per l'esercizio 2017, sono state prese in considerazione le rettifiche finanziarie, a norma dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento (UE) n.1306/2013, che per l'Italia e per il FEAGA ammontano a 1.8 milioni di euro, nel 2016 erano meno di 1/3, cioè 520 mila euro e per il FEASR ammontano a 334 mila euro.

La tabella seguente riporta invece i dati forniti da Agea Coordinamento riferiti a tutte le rettifiche disposte dalla Commissione nell'esercizio 2017, connesse a varie tipologie di inosservanza della disciplina comunitaria, già imputate o ancora da imputare, oggetto della procedura di conciliazione. Le contestazioni ancora pendenti alla data della risposta (14/9/2018) alla nota istruttoria, sono i casi: 17/IT/807,18/IT/817,18/IT/827, 18/IT/828, 18/IT/830 per una cifra complessiva di 396 milioni di euro.

²²⁸ Decisioni di esecuzione (UE) della Commissione: 2017/264 del 14 febbraio 2017; 2017/1144 del 26 giugno 2017; 2017/2014 dell'8 novembre 2017.

²²⁹ Decisioni di esecuzione (UE): 2018/794 Allegato I (FEAGA) e 2018/793 Allegato I (FEASR).

Tabella 16 – Rettifiche Finanziarie proposte dalla Commissione – 2017 (pre e post conciliazione)

N° Indagine	NUMERO CONCILIAZIONE	Data contestazione	Misura Oggetto di verifica	Organismi interessati	Periodo di riferimento	Corr. Fin. Proposta
INT/2015/006	17/IT/807	04/09/2017	MISURE DI PROMOZIONE	OP AGEA	2011-2016	€ 7.274.156,74
FV/2016/002	18/IT/817	23/11/2017	PO E RICONOSCIMENTO ORG.NI PROD. ORTOFRUTTICOLI	OP AGEA	2014-2017	€ 20.285.576,37
CEB/2017/063	NO CONC	23/01/2018	LIQ.NE CONTI EF 2016	ARPEA	2016	€ 58.736,48
RD2/2016/020		06/03/2018	SR 2014-2020 MISURE SOGGETTE A SIGC	APPAG	2016 2017	€ 145.673,97
FV/2017/002	18/IT/827	27/03/2018	PO E RICONOSCIMENTO ORG.NI PRODUTTORI ORTOFRUTTICOLO	AGREA	2015 2016 2017	€ 1.362.434,69
AA/2016/003 AA/2016/012 AA/2016/015	18/IT/828	27/03/2018	AIUTI PER SUPERFICIE	OP AGEA ARTEA AGREA AVEPA ARPEA OPLO OPPAB APPAG ARCEA	2016 2017	€ 360.000.199,08
RD1/2016/803	18/IT/830	02/05/2018	SR - INVESTIMENTI BENEFICIARI PUBBLICI	OP AGEA	2015-2017	€ 7.540.499,02
NAC/2016/007 NAC/2016/018		18/06/2018	SOSTEGNO CARNI SPECIFICHE/AIUTI DIRETTI	OP AGEA ARTEA AGREA AVEPA ARPEA OPLO OPPAB APPAG ARCEA	2015 2016	€ 93.659.338,36
CEB/2017/067		25/06/2018	LIQ. CONTI EF 2016	ARCEA	2016	€ 695.869,32
CEB/2017/057		02/07/2018	LIQ. CONTI EF 2016	OP AGEA	2016	€ 7.544.556,82

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Occorre tener presente, infine, che le rettifiche finanziarie per il settore Agricoltura e Sviluppo rurale hanno sempre un impatto netto sul bilancio dell'UE. Infatti, determinano una perdita dei finanziamenti per lo Stato membro, che non può sostituire spese inammissibili con nuove spese ammissibili come invece, ad esempio, avviene nell'ambito della politica di coesione.

8 La PAC dopo il 2020

Partendo dalla condivisa necessità di incisive modifiche nella PAC, sono in corso già da anni attività istituzionali per concordarne gli orientamenti²³⁰. La proposta della Commissione²³¹ relativa al QFP per il 2021-2027²³² delinea infatti il quadro di bilancio e i principali orientamenti, che saranno applicabili dal 1° gennaio 2021 e sono riferite ad una Unione di 27 Stati membri (stante la prossima definizione della Brexit che determinerebbe, con l'uscita del Regno Unito, una perdita di risorse UE stimata dalla Commissione in circa 12 miliardi di euro all'anno)²³³.

Dall'ultima riforma della PAC i prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente, per fattori macroeconomici, tensioni geopolitiche e altre forze. Inoltre, l'UE ha sottoscritto nuovi impegni internazionali mediante la COP 21. Tali cambiamenti hanno suscitato un dibattito pubblico sulla questione su come la PAC possa rispondere adeguatamente alle attuali sfide generali relative alla salute economica del settore agricolo, alla cura dell'ambiente, all'azione in materia di cambiamenti climatici e a un tessuto economico e sociale forte nelle aree rurali. Una PAC più moderna dovrà sostenere la transizione verso un settore agricolo pienamente sostenibile e lo sviluppo di aree rurali dinamiche, garantendo alimenti sani, sicuri e di alta qualità per oltre 500 milioni di consumatori²³⁴.

²³⁰ La proposta riguarda tre regolamenti: - Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno dei piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune e dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal FEASR che abroga il regolamento (UE) 1305/2013 e il regolamento (UE) 1307/2013; - Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) 1306/2013; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 1308/2013, (UE) 228/2013 e (UE) 229/2013.

²³¹ L'intero pacchetto di proposte per la nuova PAC 2021/2027 è complessivamente costituito da: quadro pluriennale finanziario, proposta COM (2018) 322; nuovi piani strategici generali, proposta COM (2018) 392; finanziamento, gestione e monitoraggio, proposta COM (2018) 393; organizzazione comune dei mercati (OCM) unica, proposta COM (2018) 394.

²³² Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, COM(2018) 322 *final*, 2 maggio 2018.

²³³ Si ricorda infatti che il Regno Unito ha notificato al Consiglio europeo, il 29 marzo 2017, l'intenzione di recedere dall'UE e dall'Euratom in forza dell'articolo 50 del Trattato sull'UE.

²³⁴ COM(2018) 392 *final*, 2018/0216 COD, 1 Giugno 2018, pag. 1.

La Commissione ha individuato, quali priorità della PAC post 2020, maggiori ambizioni in materia di ambiente e di azione per il clima, un sostegno più mirato e un maggiore ricorso al nesso ricerca-innovazione-consulenza. Per migliorare i risultati della PAC, la Commissione ha inoltre proposto un modello d'attuazione (NMA) per spostare l'attenzione delle politiche dalla conformità ai risultati e riequilibrare le responsabilità tra l'UE e gli Stati membri con una maggiore sussidiarietà. Il nuovo modello si prefigge di conseguire meglio gli obiettivi dell'UE ricorrendo a una programmazione strategica.

Per quanto riguarda la coerenza con le altre normative dell'Unione, l'agricoltura e la silvicoltura coprono l'84% della superficie dell'UE. Alcune delle proposte di obiettivi specifici per la PAC comporteranno quindi un'azione a livello ambientale e climatico in linea con le rispettive politiche dell'UE. Quest'ultima è tra i principali importatori di prodotti di base e un esportatore di prodotti agricoli e alimentari di pregio e ha quindi un impatto anche sui sistemi alimentari all'esterno dell'UE. La proposta, in linea con l'articolo 208 del TFUE, tiene conto degli obiettivi di eliminazione della povertà e dello sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, in particolare assicurando che il sostegno dell'UE agli agricoltori non abbia effetti sugli scambi commerciali o che tali effetti siano trascurabili²³⁵.

Nelle valutazioni d'impatto, sono stati considerati scenari determinati dai principali fattori. Per quanto riguarda il reddito agricolo, sono importanti sia il livello (per il quale si ipotizza una riduzione massima accettabile del 5%) che la distribuzione del sostegno. Indirizzare meglio il sostegno verso le aziende agricole di piccole e medie dimensioni e le zone con vincoli naturali può contribuire a conservare più posti di lavoro e una maggiore attività agricola su tutto il territorio, rafforzando il tessuto socioeconomico delle aree rurali. Il livellamento e la convergenza possono migliorare la distribuzione dei pagamenti diretti, che attualmente consumano più del 70% della dotazione finanziaria della PAC.

La complessità dell'attuazione della politica vigente è legata all'importanza attribuita alla conformità a norme dettagliate, stabilite a livello di UE. Il nuovo modello di attuazione proposto intende rimuovere i criteri di ammissibilità al sostegno dell'UE, consentendo agli Stati membri di definire condizioni di ammissibilità più adatte alle loro circostanze particolari. Storicamente la PAC si è sviluppata in diversi strumenti attraverso riforme successive. A volte il coordinamento di tali strumenti si è rivelato difficile. La proposta prevede di riunire diversi elementi di sostegno della PAC in un unico quadro coerente, che ridurrà l'onere amministrativo della sua attuazione²³⁶.

²³⁵ COM(2018) 392 *final*, 2018/0216 COD, 1 Giugno 2018, pagine 2-3.

²³⁶ COM(2018) 392 *final*, 2018/0216 COD, 1 Giugno 2018, pag. 8.

Altro fronte attenzionato è quello della effettiva complementarità e sinergia tra fondi SIE, non adeguatamente perseguite finora negli accordi di partenariato.

Per gli aspetti strettamente finanziari, la proposta della Commissione relativa al QFP 2021-2027²³⁷ prevede che una parte consistente del bilancio dell'UE continui ad essere destinata all'agricoltura. A prezzi correnti²³⁸, si propone un importo pari a 286.2 miliardi di euro per il FEAGA e un importo pari a 78.8 miliardi di euro per il FEASR, integrati dai 10 miliardi del programma di ricerca dell'UE di Orizzonte 2020²³⁹.

In base alla proposta l'Italia avrebbe una dotazione complessiva di 36,3 miliardi di euro sempre a prezzi correnti (24,9 per i pagamenti diretti, circa 2,5 miliardi per le misure di mercato e circa 8,9 miliardi per lo sviluppo rurale) che corrispondono a 32,3 miliardi a prezzi costanti (al netto dell'inflazione). Rispetto agli oltre 41 miliardi dello stanziamento PAC 2014-2020 (27 miliardi per i pagamenti diretti, 4 miliardi per misure di mercato e 10,5 per lo sviluppo rurale) la riduzione per l'Italia equivale a circa 5,2 miliardi²⁴⁰.

Per quanto riguarda la distribuzione dei pagamenti diretti, e quindi il valore dei titoli all'aiuto, sarà proseguito ed anzi rafforzato il processo di convergenza fra gli Stati membri.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, in linea con quanto previsto per gli altri Fondi SIE, si tenderà ad un riequilibrio, implicando l'aumento dei tassi di cofinanziamento nazionale al fine di mantenere sostanzialmente invariato il sostegno pubblico per le aree rurali. Le regioni meno sviluppate dovrebbero continuare a beneficiare di tassi di cofinanziamento più elevati.

Gli Stati membri beneficeranno di un certo livello di flessibilità per i trasferimenti tra le dotazioni. Sarà possibile trasferire alla dotazione per il FEASR fino al 15% dei pagamenti diretti rispettivi, e viceversa²⁴¹. La stessa percentuale potrà essere trasferita dai pagamenti diretti alla dotazione per il FEASR per gli interventi con obiettivi ambientali e climatici. Il 2% degli stanziamenti invece potrà essere trasferito dal primo al secondo pilastro per misure rivolte ai giovani agricoltori²⁴².

Un nuovo quadro per il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia d'attuazione riguarderà tutti gli strumenti della futura PAC. L'efficacia attuativa sarebbe valutata in relazione agli obiettivi specifici della politica, utilizzando una serie di indicatori comuni. In

²³⁷ COM(2018) 322 *final*.

²³⁸ Prezzi 2018. Non tenendo conto dell'inflazione (prezzi costanti) per differenze di lungo periodo.

²³⁹ La dotazione proposta per quest'ultimo programma prevede infatti 10 miliardi di euro per sostenere la ricerca e l'innovazione nel settore dei prodotti alimentari, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della bioeconomia

²⁴⁰ Dossier Europei. Novembre 2018 n.21. Servizio studi del Senato.

²⁴¹ I dettagli sull'incidenza finanziaria della proposta sulla PAC figurano nella scheda finanziaria che accompagna la proposta COM(2018) 392 *final*, "scheda finanziaria legislativa" pag.130, par. 3.

²⁴² COM(2018) 392 *final*, 2018/0216 COD, 1 Giugno 2018, pag. 9.

sostanza, si propone un passaggio di responsabilità e opportunità all'interno di un quadro comune per realizzare contemporaneamente più di un obiettivo fondamentale, ossia la semplificazione, l'orientamento ai risultati e l'efficienza e l'efficacia delle politiche²⁴³.

La Corte dei conti europea ha comunque raccomandato di ridurre il numero di indicatori, "in modo da concentrarsi su quelli che misurano in maniera più efficace la performance di bilancio dell'UE". Spesso gli indicatori non forniscono informazioni pertinenti per valutare i risultati e gli impatti di una data politica²⁴⁴.

Per quanto riguarda le performance, è necessario un maggior controllo del nesso tra fondi erogati ed il conseguimento di obiettivi di performance concordati. Le conseguenze che una performance insufficiente comporta per gli Stati membri sono attualmente limitate²⁴⁵. La riserva di efficacia dell'attuazione²⁴⁶ fornisce limitati incentivi ad un migliore orientamento ai risultati, poiché la sua valutazione si basa essenzialmente sulla spesa e sulle realizzazioni. La Corte ha osservato che una opportuna condizionalità ed un più lungo periodo di monitoraggio aumentano la probabilità che i progetti siano utili²⁴⁷.

La nuova PAC mirerà quindi a:

- Sostenere un reddito sufficiente per le aziende e la resilienza in tutto il territorio dell'UE per migliorare la sicurezza alimentare;
- Migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
- Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena di valore;
- Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile;
- Promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria;
- Contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
- Attrarre giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale delle aree rurali;
- Promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;

²⁴³ COM(2018) 292 final, pag. 10.

²⁴⁴ "Il futuro della PAC" documento di riflessione, marzo 2018, Corte dei Conti europea, pag. 26.

²⁴⁵ OCSE, "Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results".

²⁴⁶ Performance reserve.

²⁴⁷ "Il futuro della PAC" documento di riflessione, marzo 2018, Corte dei Conti europea, pag. 27.

- Migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, nonché il benessere degli animali²⁴⁸.

È evidente come, nel complesso, il focus si stia spostando, secondo la tendenza delle scorse programmazioni, sempre più sui temi ambientali e qualitativi, senza trascurare i temi sociali.

Considerazioni riassuntive

La Sezione anche quest'anno ha individuato debolezze e inefficienze nella gestione degli aiuti diretti a valere sul FEAGA, settore nel quale solo lentamente - e per effetto di investimenti in banche dati e sistemi sempre più evoluti per la mappatura, la rilevazione delle particelle agricole e l'incrocio delle informazioni anagrafiche con quelle censuarie e fiscali - si sta operando una riduzione del tasso di errore. Le irregolarità riscontrate anche nel 2017 producono mancati rimborsi agli Organismi pagatori per importi rilevanti. Si intende mantenere alta l'attenzione sui procedimenti di recupero, fino al completamento degli stessi e relativamente alle loro singole fasi presso le Autorità competenti.

Il problema delle asimmetrie organizzative e della incompleta regionalizzazione degli Organismi pagatori resta sullo sfondo dei problemi che AGEA - OP continua ad incontrare anche se occorre sottolineare che per l'esercizio 2017, contrariamente a quanto accaduto per il 2015 e per il 2016, non è avvenuto lo stralcio e il posticipo della liquidazione dei suoi conti, rispetto agli altri Organismi pagatori nazionali, da parte della Commissione. L'unico stralcio con posticipo della liquidazione dei conti per il 2017, da parte della Commissione, è avvenuto nei confronti dell'OP della Calabria per i suoi pagamenti a valere sul Fondo FEASR; peraltro si annota che l'Organismo di certificazione aveva anch'esso espresso delle riserve sui conti di questo OP.

L'innalzamento al 70% delle anticipazioni dei pagamenti FEAGA, autorizzato in via eccezionale dalla Commissione, rappresenta per parte sua una misura da contenersi in un limitato arco temporale e da non ripetere, per non creare successivamente difficoltà in fase di eventuale recupero a seguito dello svolgimento dei controlli.

Quanto alla fase intermedia del ciclo di Programmazione del Fondo per lo Sviluppo rurale 2014-2020, si conferma la lentezza dell'avanzamento finanziario infatti dal 2014 (inizio programmazione) al 2017 si è raggiunto appena il 13,40% di media tra i pagamenti

²⁴⁸ COM (2018) 392 *final*, 2018/0216 COD, 1 giugno 2018, pagine 11-12.

effettuati su tutti i programmi, con picchi positivi del 39% per la Provincia di Bolzano e avanzamenti assolutamente insoddisfacenti, come ad esempio per la Liguria con un preoccupante 4%, il Friuli Venezia Giulia con il 4,3% e la Campania col 6%.

I settori tradizionalmente qualificanti dell'agricoltura italiana si sono finora correttamente attivati per usufruire dei sostegni che potranno consentire di attraversare l'accidentato percorso tra crisi dei mercati e nuove esigenze di adeguamento alla sostenibilità e ai metodi biologici.

Nel contempo, è già partita nell'Unione la fase negoziale per delineare la nuova PAC, che promette di ridiscutere anche gli schemi più tradizionali, compresi quelli del regime del Pagamento di Base.

**IRREGOLARITA' E FRODI A DANNO
DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA**

IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

1 Disciplina generale

2 L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura Europea (EPPO)

3 La Direttiva 1371 del 2017 e la sua attuazione

4 Irregolarità e frodi segnalate negli anni 2017 e 2018 - 4.1 I dati disponibili - 4.2 Analisi delle segnalazioni "chiuse"

Conclusioni

1 Disciplina generale

La progressiva consapevolezza dell'importanza di proteggere i propri interessi finanziari ha indotto l'Unione europea a dotarsi nel tempo di norme, organi e strumenti per realizzare efficacemente e in modo per quanto possibile armonizzato la funzione di prevenzione, contrasto e recupero nei confronti di irregolarità e frodi in danno del bilancio europeo. Diventa assolutamente prioritario peraltro, nella presente ristrettezza di risorse, svolgere un'efficace azione di recupero delle somme perdute, per garantire che tali risorse siano dedicate ai principali obiettivi posti dall'Unione, quali lo sviluppo dei territori e la creazione di posti di lavoro.

Per quel che riguarda gli strumenti normativi, oltre a quelli direttamente adottati dall'Unione, è stata favorita una armonizzazione di quella dei vari Stati, indirizzata da ultimo anche all'ambito penale.

Ciò si è reso necessario per evitare che, per effetto del disallineamento di sistemi giuridici interni, si possano determinare vuoti di tutela idonei a pregiudicare l'integrità dei beni giuridici comunitari.

L'azione è dunque stata indirizzata nel senso di creare uno "spazio comune di giustizia" o, comunque, a sviluppare una legislazione sovranazionale per vincolare gli Stati membri all'introduzione, nei rispettivi ordinamenti interni, di idonei sistemi di garanzia applicando sanzioni repressive che, operando sulla deterrenza, potessero svolgere una funzione di prevenzione.

Va, infatti, considerato, con riguardo alle spese, che più dell'84% del bilancio della UE è investito negli Stati membri la cui gestione è concorrente con la Commissione.

In relazione alla tutela, il riferimento primario è agli strumenti legislativi adottati dall'Unione europea fin dagli anni '90, nell'ambito della protezione degli interessi finanziari dell'Unione (la c.d. "area PIF"), allo scopo di facilitare le indagini, soprattutto transnazionali, realizzando in parte la creazione di uno spazio comune europeo di giustizia, che ha costituito uno dei fondamentali obiettivi dell'Unione europea fin dal

Trattato di Maastricht del 1992. Ma si deve alla Corte di Giustizia aver individuato, ancora prima della disciplina normativa, i principi basilari su cui la tutela degli interessi finanziari dell'UE si fonda, considerandoli assimilabili ad interessi nazionali, attraverso la previsione di sanzioni dissuasive, efficaci e con effetto deterrente, che interessassero, nei casi più gravi, anche il diritto penale²⁴⁹.

Si è quindi assistito, dagli anni '90 in poi, ad una felice stagione di produzione di atti convenzionali, ancora in vigore, che hanno condotto nel 1995 all'approvazione della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari²⁵⁰ e successivamente a quella dei due protocolli, uno del 1996 - Protocollo addizionale sulla corruzione che lede detti interessi finanziari, e quello del 1997, sul riciclaggio, sulla responsabilità delle persone giuridiche e sul sequestro e sulla confisca dei proventi.

Detti atti costituiscono ancora oggi la base su cui si fonda la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Con la Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità europea del 26 luglio 1995, e con i protocolli annessi²⁵¹, è stata fornita una definizione giuridica armonizzata di frode²⁵² applicabile fino al 6 luglio 2019, data in cui entrerà in vigore la nuova direttiva 1371 del 2017²⁵³, di cui si dirà più avanti.

La definizione di ciò che integra frode in danno agli interessi finanziari dell'Unione, e prima delle Comunità europee, in materia di spese, è fissata nell'atto del Consiglio dell'Unione europea del 26 luglio 1995²⁵⁴ e include "qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di Fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse" e allo stesso modo "alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto, o

²⁴⁹ Fra tutte, si può citare la sentenza relativa al c.d. caso del mais greco del 1989, antecedente il Trattato di Maastricht del 1992.

²⁵⁰ Convenzione P.I.F del 26 luglio 1995.

²⁵¹ Protocollo addizionale del 27 settembre 1996 relativo alla corruzione che lede detti interessi finanziari (I protocollo PIF 1996); Protocollo addizionale del 19 giugno 1997 relativo al riciclaggio, alla responsabilità delle persone giuridiche, al sequestro ed alla confisca dei proventi (II protocollo PIF 1997): <http://eurlex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A133019>

²⁵² Oltre alla definizione di frode la convenzione, con i suoi protocolli aggiuntivi, detta definizioni armonizzate anche di altri due reati dannosi per gli interessi dell'Unione, la corruzione e il riciclaggio, oltre a dettare regole generali in materia di definizione di Pubblico Ufficiale, di prescrizione, ne bis in idem e responsabilità degli enti.

²⁵³ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

²⁵⁴ Rif. Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'unione Europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, in Gazzetta Ufficiale n. C 316 del 27 novembre 1995.

alla distrazione di tali Fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi”²⁵⁵.

Appositi regolamenti hanno, invece, definito il concetto di “irregolarità”²⁵⁶ come “qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un’azione o da un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità ovvero una spesa indebita”.

Ogni irregolarità “comporta in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto” (art. 4 regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/1995).

- L’area di responsabilità condivisa tra l’Unione europea e tutti gli Stati membri, è fondata sull’art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE)²⁵⁷, che richiama alcuni importanti principi:
- il “principio di assimilazione”, che impone agli Stati membri di adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea, le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari nazionali;
- il “principio di cooperazione” nell’azione antifrode tra la Commissione e le Autorità nazionali;
- la necessità che il Parlamento europeo e il Consiglio assumano ogni pertinente iniziativa, per assicurare misure dissuasive e tali da permettere una protezione efficace ed equivalente, in tutti gli Stati membri, degli interessi dell’Unione europea.

Oltre all’attività normativa, l’UE, come detto, si è dotata anche di propri organi e strumenti per la tutela dei suoi interessi finanziari, costituendo dapprima l’UCLAF (Unità di coordinamento della lotta antifrode) e successivamente nel 1999, dietro pressione del Parlamento europeo e a seguito dell’emersione di gravi fatti corruttivi²⁵⁸, un Organismo

²⁵⁵ Per ciò che concerne le entrate, la definizione è “qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse”, così come “alla mancata comunicazione di una informazione, in violazione di un obbligo specifico da cui consegue lo stesso effetto e la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto”.

²⁵⁶ Regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/1995 del Consiglio del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle comunità art. 2.

²⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. ²⁵⁴ Decisione 1999/352/CE, CECA, EURATOM della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), più volte modificata.

²⁵⁸ Proprio in quell’anno un grave scandalo di natura corruttiva coinvolse un membro della Commissione europea dell’epoca e portò alle dimissioni dell’intera Commissione europea e del suo Presidente Santer.

indipendente all'interno della Commissione europea denominato OLAF (Office européen de Lutte Anti Fraude) che costituisce un vero e proprio organismo investigativo.

Pur in presenza dei citati strumenti di prevenzione e contrasto delle irregolarità in danno del bilancio dell'UE, non tutti i Paesi membri hanno nel tempo tradotto la volontà del legislatore sovranazionale in maniera uniforme.

Nonostante che, con la convenzione PIF, sulla tutela degli interessi finanziari, i Paesi membri siano stati obbligati a classificare la frode contro gli interessi finanziari dell'UE come un delitto, i Paesi hanno adottato norme divergenti con livelli non uniformi di tutela nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, con la conseguente assenza in concreto di una tutela equivalente.

Per quanto concerne l'Italia, già esisteva una legislazione a tutela degli interessi finanziari pubblici, anche europei; ciononostante la ratifica della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari, avvenuta con la legge 29 settembre 2000, n. 300, oltre a determinare alcune innovazioni nel codice penale, tra le quali l'introduzione degli artt. 322-ter e 640-quater in materia di confisca, ha conferito al Governo la delega ad emanare con uno specifico decreto legislativo l'introduzione nel nostro sistema giuridico del principio della responsabilità delle persone giuridiche: il d.lgs n. 231 del 2001.

2 L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO)

L'OLAF è incaricato di eseguire indagini amministrative sulle condotte che recano pregiudizio al bilancio dell'Unione europea, nonché sulle condotte dei funzionari delle Istituzioni europee che integrano gravi irregolarità, illeciti o veri e propri fatti di corruzione. Ulteriori compiti dell'OLAF sono quelli di prestare assistenza e coordinare le indagini delle Autorità amministrative nazionali, nei casi in cui queste indagano su fatti coinvolgenti il bilancio comunitario con l'obbligo, in presenza di fatti integranti reato di informare l'Autorità giudiziaria dello Stato interessato, prestando inoltre assistenza e facilitando i rapporti tra le Autorità giudiziarie di Stati diversi. I suoi poteri di indagine furono precisati col regolamento 1073/1999, poi rivisti con il regolamento 883/2013, e attualmente in corso di ulteriore revisione.

La collaborazione in particolare con la Corte dei conti italiana si è svolta con riferimento sia alla funzione di controllo che a quella inquirente (giurisdizionale) di questa. Si segnala in proposito l'“Accordo di cooperazione amministrativa” sottoscritto nel settembre del 2013, riguardante la cooperazione e lo scambio di informazioni e dati, l'assistenza nelle indagini, la condivisione delle analisi strategiche e l'incentivazione delle attività di formazione del personale.

Nel maggio 2018 la Commissione ha proposto la modifica del regolamento n. 883/2013, per assicurare all'OLAF gli strumenti per svolgere indagini amministrative al fine di garantirne l'efficacia, attraverso poteri di controlli e verifiche, e i mezzi necessari per operare anche in collaborazione con la Procura europea (conosciuta anche con l'acronimo EPPO). La riforma introduce nel quadro giuridico dell'OLAF le disposizioni necessarie per disciplinare lo scambio di informazioni con la Procura europea, offrire sostegno alle indagini di quest'ultima, garantire la complementarità delle azioni ed evitare la sovrapposizione delle attività d'indagine. La modifica prevede inoltre alcuni chiarimenti, limitati ma importanti, che rafforzeranno l'efficacia delle indagini amministrative dell'OLAF, sulla base della recente valutazione effettuata dalla Commissione. Viene posto l'accento su settori concreti nei quali, attualmente, la mancanza di chiarezza del regolamento in vigore crea ostacoli all'efficacia delle indagini dell'Ufficio. La modifica comprende norme volte a migliorare lo svolgimento di controlli e verifiche sul posto, che rappresentano l'elemento centrale dei poteri dell'OLAF e sono determinanti per scoprire elementi di prova che permettano di confermare o smentire una presunta condotta illecita. Essa prevede di concedere all'OLAF l'accesso alle informazioni sui conti bancari al fine di individuare i flussi di denaro in meccanismi sempre più sofisticati di frode e di fornirgli gli strumenti necessari per adempiere al suo mandato nel settore dell'IVA.

Quest'ultima avrà il potere di svolgere indagini e di perseguire i reati a danno del bilancio dell'UE, quali la corruzione o le frodi perpetrate con Fondi dell'UE, così come le frodi transfrontaliere nel settore dell'IVA. Nel quadro in corso di definizione con la riforma in parola, l'OLAF agirà come partner della Procura europea, continuando a svolgere indagini amministrative per integrare l'operato dell'EPPO. La Procura europea e l'OLAF lavoreranno in stretta collaborazione per garantire, attraverso i loro mandati distinti ma complementari, che tutti i mezzi disponibili siano utilizzati per contrastare la frode e proteggere il denaro dei contribuenti. L'OLAF continuerà altresì a svolgere indagini su irregolarità non fraudolente (per le quali la Procura europea non sarà competente) in tutti gli Stati membri.

L'EPPO è costituito da procuratori europei, uno per ogni Paese europeo, con mandato di 6 anni, prorogabile di non più di 3. I compiti di impulso e coordinamento investigativo ricomprendono anche la decisione dell'esercizio dell'azione penale innanzi alle giurisdizioni nazionali, momento i cui la competenza dell'EPPO cessa. Infatti, la fase del processo penale è lasciata all'esclusiva competenza dei singoli Paesi membri. L'operatività dell'ufficio è comunque differita al 21 novembre 2020.

Negli Stati membri che partecipano alla Procura europea, le indagini dell'OLAF saranno tese in primo luogo ad agevolare il recupero amministrativo e a evitare un

ulteriore pregiudizio alle finanze dell'UE attraverso misure amministrative. Verrà integrata in tal modo l'impostazione della Procura fondata sul diritto penale, se del caso in stretta consultazione con la Procura stessa. Quando scoprirà eventuali reati, l'OLAF li comunicherà senza indugio alla Procura europea e ne sosterrà le indagini su sua richiesta.

La Procura europea assicurerà uno scambio più rapido di informazioni, il coordinamento delle indagini di polizia, e si occuperà del congelamento e sequestro dei beni, nonché dell'arresto transfrontaliero degli indagati.

3. La Direttiva 1371 del 2017 e la sua attuazione

L'Unione europea, per il tramite della Commissione UE, ha da tempo rimarcato che i propri interessi finanziari sono sempre più significativamente aggrediti dalle frodi commesse al proprio bilancio.

Infatti, nonostante le raccomandazioni relative alla necessità di adottare sistemi di sorveglianza e di controllo, il numero delle frodi rimane elevato causando gravi pregiudizi al funzionamento e allo sviluppo dell'eurozona e indebolendo tutte le Istituzioni europee e il percorso politico di unificazione comunitaria.

Poiché le divergenze di tutela incidono negativamente sull'efficacia delle politiche dell'Unione tese a difenderne gli interessi finanziari, la Commissione europea si è mossa negli ultimi anni con una proposta normativa volta alla revisione della Convenzione PIF. Inizialmente individuando la fonte di riferimento, nell'art. 325 del Trattato, con la previsione di un regolamento. Ma, nonostante il parere favorevole della Corte dei conti europea sullo strumento giuridico prescelto, il Consiglio ha individuato come base giuridica, non l'art. 325, ma l'art. 83, comma 2, TFUE con la possibilità per il Parlamento e il Consiglio di stabilire, attraverso lo strumento della direttiva, disposizioni minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni. È evidente che il regolamento, per la sua immediata efficacia presso tutti gli Stati membri e per l'ampiezza delle materie ad esso riconducibili, avrebbe consentito una più ampia protezione, ma l'esigenza di coinvolgere nell'azione di tutela armonizzata, il più alto numero di Stati membri ha spinto verso la soluzione della direttiva. La modifica in parola nasce dalla constatazione che la Commissione mira ad una più ampia tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso l'individuazione di fattispecie di reato comuni a tutti gli Stati membri; ciò per ridurre i rischi di pratiche discordanti, per assicurare un'interpretazione uniforme e per garantire che tutte le condizioni necessarie al loro perseguimento siano soddisfatte in modo omogeneo. Le citate esigenze di uniformità definitorie delle fattispecie di reato e delle relative sanzioni, hanno condotto, nel luglio del 2017, dopo un lungo e faticoso percorso, all'approvazione

della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro le frodi mediante il diritto penale 1371/2017 del 5 luglio 2017.

La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2017/1371/UE, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 28 luglio 2017, n. 198L, sostituirà, a decorrere dal 6 luglio 2019, la menzionata Convenzione del 26 luglio 1995, ed i relativi protocolli (del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997).

La nuova direttiva, pur confermando essenzialmente il quadro già delineato dalla convenzione PIF, prosegue nel percorso di allargamento delle competenze in campo penale, come delineatesi a partire dal Trattato di Lisbona e apporta alcune importanti novità, da cui emerge la previsione di un vero e proprio subsistema penale UE. Essa, infatti, elenca una serie di reati, con l'indicazione della condotta, così come norme generali di diritto penale sostanziale, quali i limiti minimi e massimi di pena, norme sulla prescrizione, sulla responsabilità degli Enti, sul tentativo e sul concorso di persone nel reato, sulle circostanze aggravanti, sul congelamento o sulla confisca, per le quali se ne prescrive l'introduzione in tutto lo spazio giuridico europeo.

Si registra, altresì, l'allargamento dei reati interessati dalla normativa, oltre quelli tipici della Convenzione PIF e dei suoi protocolli (frode, corruzione e riciclaggio), sono ricomprese le fattispecie fraudolente negli appalti comunitari o nelle procedure di assegnazione di Fondi e l'appropriazione indebita commessa da pubblici ufficiali, sempre in danno delle finanze comunitarie, che ricomprende anche la "distrazione" per scopi diversi da quelli previsti.

Inoltre, in ordine alla responsabilità delle persone giuridiche e degli Enti, per la commissione di tali reati la nuova direttiva sottolinea la natura della condotta, ascrivibile alla mancata sorveglianza o al mancato controllo da parte di un soggetto fra quelli individuati al paragrafo 1 (ex art. 6) che abbiano reso possibile la commissione a vantaggio di tale persona giuridica.

Più nel dettaglio, l'art. 3 della stessa fornisce la nuova definizione di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, che però sostanzialmente ricalca quella contenuta nella ancora vigente Convenzione PIF²⁵⁹.

La novità di rilievo in tema di spese è la distinzione per quelle relative ad appalti, per le quali, a differenza delle altre, si richiede che la frode sia commessa "al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione".

²⁵⁹ Si richiama quanto indicato nel precedente paragrafo.

Di particolare interesse è poi l'art. 4, ai sensi del quale gli Stati membri, qualora non sia stata già contemplata dal loro codice penale, devono introdurre i reati di corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita da parte del pubblico funzionario (dell'Unione o nazionale), intendendo per tale anche colui che, pur non ricoprendo un incarico formale, sia tuttavia investito di funzioni di pubblico servizio e le eserciti in maniera analoga, relativamente a Fondi dell'Unione, come i contraenti coinvolti nella gestione di tali Fondi²⁶⁰.

Si prevede poi espressamente (art. 5) che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché siano punibili come reato l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno dei predetti reati, nonché la tentata frode e il tentativo di appropriazione indebita.

Vanno poi segnalati gli articoli della direttiva che si occupano di sanzioni per le persone fisiche (art. 7) e giuridiche (art. 9), nonché dei termini prescrizionali (art. 12).

Nei riguardi delle persone fisiche, infatti, la direttiva stabilisce anzitutto che gli Stati membri assicurano che i reati già citati (oltre al riciclaggio) siano puniti con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive e che gli stessi - eccetto l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il delitto tentato - siano punibili con una pena massima che preveda la reclusione e, in particolare, con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli.

Le segnalazioni devono essere effettuate alla Commissione se il danno è di entità pari o superiore a 10.000 euro, qualora la frode comporti un danno o un vantaggio inferiore a tale somma, gli Stati possono prevedere sanzioni di natura diversa da quella penale (art. 7 comma 4).

La definizione di "danno" o "vantaggio considerevole" non è lasciata alla discrezionalità del legislatore nazionale o all'interpretazione del giudice interno, perché per tutte le frodi, per il riciclaggio, la corruzione e l'appropriazione indebita, eccetto le frodi all'IVA, i danni o vantaggi derivanti dal compimento dei reati si presumono considerevoli qualora il danno o il vantaggio sia di valore superiore a 100.000 euro. Per le frodi all'IVA, invece, ai fini dell'applicazione della direttiva (cfr. criteri sopra citati), i danni o i vantaggi si presumono sempre considerevoli.

Particolarmente interessante è l'art. 9 che prevede, in caso di responsabilità delle persone giuridiche, accanto all'obbligo per gli Stati membri di introdurre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, comprensive sia di sanzioni pecuniarie penali che non penali, la direttiva dispone l'adozione di ulteriori sanzioni quali:

- • l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico;

²⁶⁰ Cfr., al riguardo, il considerando n. 10 della direttiva.

- • l'esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica;
- • l'interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale;
- • l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- • provvedimenti giudiziari di scioglimento;
- • la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Esse si presentano particolarmente efficaci e possono costituire elemento di deterrenza visto che potranno incidere, in modo penetrante, sull'attività imprenditoriale.

La direttiva prevede poi che gli Stati membri adottino le misure necessarie a prevedere un termine di prescrizione che consenta di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione dei reati citati, calcolato in un periodo di almeno cinque anni (l'art. 3 reg (CE) n. 2988/1995 prevedeva quattro anni) dal momento in cui il reato è stato commesso qualora la pena massima sia di almeno quattro anni di reclusione (art. 12). Gli Stati possono fissare un termine di prescrizione più breve di cinque anni, ma non inferiore a tre anni, purché si preveda che tale termine sia interrotto o sospeso in caso di determinati atti²⁶¹.

Va altresì rilevato che l'art. 13 sottolinea l'importanza del recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito della commissione dei reati.

Le misure indicate, seppur connotate da particolare coerenza, devono essere considerate solo minimali, riservandosi il legislatore comunitario di intervenire qualora i singoli Stati membri non dovessero tradurre i principi ivi affermati in disposizioni connotate da effettività, proporzionalità e dissuasione.

Quanto alla sua attuazione, ricordando che il termine per il recepimento è il 6 luglio 2019, essa è attualmente inclusa nel Disegno di legge di delegazione europea 2018, il cui art. 3 riguarda appunto la Direttiva PIF.

Con specifico riferimento ai principi e criteri direttivi contenuti nella suddetta proposta di legge, la lettera a) del comma 1, prescrive che il Governo individui le fattispecie incriminatrici già previste nell'ordinamento interno che possano essere ritenute lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea, e quindi corrispondano alla definizione di reati

²⁶¹ Il comma 4 dell'articolo 12 stabilisce che "gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché: a) una pena superiore ad un anno di reclusione, o in alternativa, b) una pena detentiva, in caso di reato punibile con una pena massima di almeno 4 anni di reclusione, irrogata a seguito di condanna definitiva di cui agli articoli 3, 4 o 5, possa essere eseguita per almeno 5 anni dalla data della condanna definitiva. Tale periodo può includere proroghe del termine di prescrizione derivanti da interruzione o da sospensione".

secondo quanto previsto dalla direttiva (con particolare riguardo agli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della stessa).

Il Governo, nell'esercizio della delega, dovrà inoltre individuare le norme interne relative ai reati che, pur essendo diversi dalle condotte fraudolente direttamente tese a far conseguire un vantaggio all'agente con danno del bilancio UE, sono in grado di apportare un danno al medesimo bene giuridico secondo quanto previsto dalla direttiva (art. 4). La stessa infatti impone specifici obblighi d'incriminazione per il riciclaggio di denaro, la corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita.

La lettera d) del comma 1, concerne le ipotesi di corruzione: il Governo è delegato a modificare l'art. 322-bis del codice penale. Tale articolo dispone in materia di applicabilità di alcune norme del codice penale (in materia peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione) ai membri e ai funzionari degli organi dell'Unione europea, della Corte penale internazionale e di Stati esteri. Le modifiche da apportare al menzionato articolo sono volte ad estendere la punizione dei fatti di corruzione passiva, come definita dalla direttiva, anche ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio di Paesi terzi rispetto agli Stati membri dell'Unione europea o di organizzazioni pubbliche internazionali, quando tali fatti siano posti in essere in modo che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

Come sopra ricordato l'art. 4, par. 2, della direttiva, alla lettera a), specifica che per «corruzione passiva» si intende l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

Il secondo comma dell'art. 322-bis, il quale dispone l'applicabilità anche a «funzionari» di «altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali», e quindi, funzionari non dell'Unione europea, di alcune norme in materia di corruzione, nella sua attuale formulazione non richiama gli articoli dal 317 al 320 c.p. e dunque non comprende le fattispecie incriminatrici della corruzione c.d. passiva.

La lettera d) delega inoltre il governo ad apportare un'ulteriore modifica al medesimo art. 322-bis (secondo comma, n. 2), volta ad ampliare l'ambito applicativo della disposizione, attualmente circoscritto ai fatti commessi in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria.

Risulta in corso di recepimento altresì, mediante adeguamento della normativa nazionale, il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata, tra 22 Stati membri.

4. Irregolarità e frodi segnalate negli anni 2017 e 2018

4.1 I dati disponibili

Al fine di individuare i casi di irregolarità e frode accertati in Italia e comunicati alla Commissione²⁶², la Sezione ha utilizzato l'accesso al sistema IMS-OLAF per i Fondi comunitari. In tale sistema confluiscono i dati relativi alle irregolarità sui Fondi strutturali e sulla Politica agricola, compresi quelli forniti dall'Agenzia delle dogane - SAISA (Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo)²⁶³, nonché i dati relativi al FEP (Fondo europeo per la pesca).

La Sezione ha attribuito importanza crescente al monitoraggio del fenomeno sia sotto il profilo dei dati statistici che sotto quello delle prassi comportamentali. La Sezione ha al riguardo costituito una propria banca dati (SIDIF-ConosCO) che, partendo dalle segnalazioni che le Amministrazioni nazionali periodicamente indirizzano all'OLAF e che sono inserite nel l'IMS (*Irregularity Management System*), fornisce elementi conoscitivi su diversi piani anche con riguardo alle somme da recuperare, consentendo alla Corte di svolgere un costante controllo sulle azioni poste in essere dalle Amministrazioni per ristorare l'Erario nazionale e comunitario.

Va rilevato che il sistema delle banche dati, così come, peraltro, ha osservato il Parlamento europeo, costituisce nella lotta alle frodi un valore aggiunto, non solo perché gli elementi statistici forniscono un quadro conoscitivo aggiornato dei fenomeni, nell'ambito dei diversi Fondi, ma altresì perché detti elementi consentono di elaborare un'analisi del rischio utile per definire rapidamente azioni e procedimenti correttivi.

In tale azione le sinergie tra le Amministrazioni acquistano un valore determinante visto che contribuiscono a definire un quadro conoscitivo completo delle diverse situazioni poste in essere dagli Enti interessati.

Va poi considerato che dall'integrazione in tempo reale delle informazioni derivano sicuri vantaggi per le azioni di recupero dei Fondi indebitamente erogati.

I dati esposti nelle tabelle che seguono si riferiscono prevalentemente alle segnalazioni della Programmazione 2007-2013, ma è possibile ancora riscontrare la presenza di segnalazioni afferenti alla Programmazione 2000-2006 (sul FSE e sul FEAOG-O) mentre esigue sono le segnalazioni della Programmazione 2014-2020 (2 sul FSE e 4 sul FESR). Essi riguardano tutte le segnalazioni ancora aperte alla Commissione alla data di riferimento della rilevazione (30 ottobre 2018) e agli importi da recuperare.

²⁶² Si ha riguardo all'obbligo di effettuare le comunicazioni alla Commissione disposto dai regolamenti 1681/1994, 2035/2005, 1848/2006, 1828/2006, 498/2007, 1303/2013 e 1306/2013.

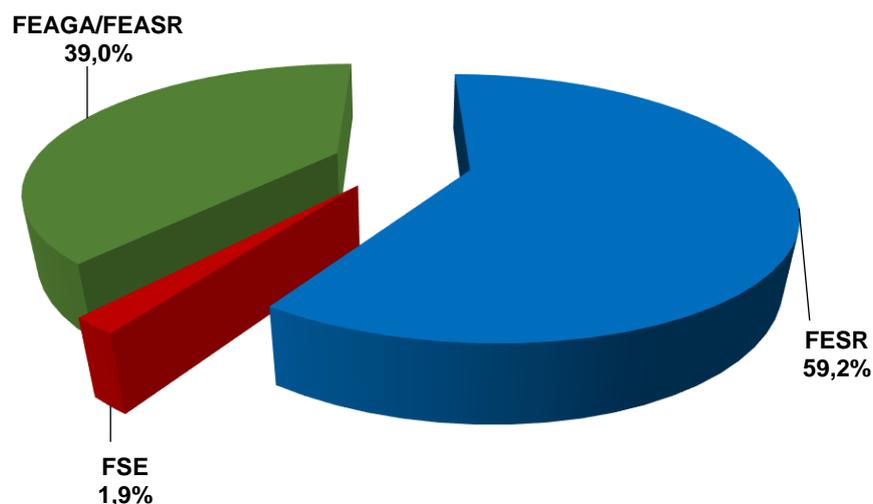
²⁶³ Dipartimento delle politiche europee e internazionali e Ufficio tutela interessi finanziari dell'Unione europea – SAISA.

Al riguardo è necessario precisare che i dati finanziari esposti tengono conto sia della quota UE sia della quota di cofinanziamento nazionale e, pertanto, si differenziano da quelli esposti dal Dipartimento delle politiche europee – Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea, nella Relazione annuale che ha esposto i dati delle comunicazioni OLAF 2017.

Si analizzano di seguito, distintamente, i dati degli anni di comunicazione 2017 e dei primi dieci mesi del 2018.

Nel grafico A si analizza, per il 2017, la ripartizione percentuale della spesa irregolare per Fondo comunitario. La tabella 1 evidenzia, invece, che la spesa irregolare da recuperare è di 128,7 milioni di euro; di essa il 61% si riferisce ai Fondi strutturali e il 39% alla Politica agricola.

Grafico A – Anno di comunicazione dall'1.01.2017 al 31.12.2017 - peso % delle segnalazioni per Fondo comunitario.



Si può rilevare, considerando la ripartizione fra le Autorità di gestione, che il 56,2% delle irregolarità comunicate è posto in essere in Programmi gestiti dalle Amministrazioni regionali e il 43,8% da quelli gestiti da Amministrazioni nazionali. In quest'ultimo caso, è necessario tener conto che, in materia agricola, sono ricomprese le segnalazioni dell'AGEA, in qualità di Organismo pagatore (OP) accentrato, le cui segnalazioni sono comunque riconducibili ad eventi legati a specifici territori (si rammenta che per 12 Regioni l'Organismo pagatore è AGEA).

Nell'ambito delle irregolarità individuabili nelle Regioni, il cui importo complessivo è di 72,3 milioni di euro, le Regioni del Sud incidono per il 83,1%, quelle del Centro per l'11,8% e quelle del Nord per il 6,1%.

Rispetto alle rilevazioni relative al primo semestre 2017, rappresentate nella precedente Relazione, si osserva, con riguardo ai Fondi strutturali, che il Fondo di sviluppo regionale (FESR) non ha subito incrementi significativi né come numero di segnalazioni né come importi irregolari. Si osserva una significativa diminuzione della spesa da recuperare per la Regione Calabria (che è passata da 46,6 milioni di euro del primo semestre 2017 a 28,1 milioni di euro al 31.12.2017), mentre invece gli importi relativi alla Programmazione nazionale si confermano elevati con particolare rilievo per quelli registrati sul PON ricerca e competitività (Ministero dell'università e ricerca) e sul POIN energie rinnovabili (Ministero dello sviluppo economico).

In materia agricola, complessivamente, si confermano per l'intero anno gli importi indicati nella Relazione precedente.

**Tabella 1 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Amministrazioni
Anno di comunicazione 2017
solo casi aperti - importo da recuperare (quota UE e quota NAZ)**

(euro)

Amministrazioni	FESR	FSE	FEAOG-O	FEP	FEAGA/FEASR	TOTALE
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE (ARPEA)	-	-	-	-	2.254.571	2.254.571
LOMBARDIA (OPLO)	-	-	-	-	489.056	489.056
P.A. TRENTO (APPAG)	190.417	-	-	-	156.216	346.633
P.A. BOLZANO (OPPAB)	74.377	97.121	-	-	-	171.498
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-	-
VENETO (AVEPA)	-	-	-	-	465.072	465.072
LIGURIA	-	-	-	-	-	-
EMILIA-ROMAGNA (AGREA)	299.999	-	-	-	384.389	684.388
Totale Nord	564.793	97.121	0	0	3.749.304	4.411.218
TOSCANA (ARTEA)	3.651.408	46.520	-	-	2.463.577	6.161.506
UMBRIA	625.184	-	-	-	-	625.184
MARCHE	-	-	-	-	-	-
LAZIO	-	-	-	-	-	-
ABRUZZO	3.964.368	255.000	-	-	-	4.219.368
MOLISE	-	-	-	-	-	-
Totale Centro	8.240.960	301.520	0	0	0	8.542.480
CAMPANIA	352.293	-	-	-	-	352.293
BASILICATA	326.927	-	-	-	-	326.927
PUGLIA	-	-	-	-	-	-
CALABRIA (ARCEA)	28.166.556	681.549	-	-	4.812.251	33.660.356
SICILIA	25.027.852	-	55.233	-	-	25.083.085
SARDEGNA	-	-	-	-	-	-
Totale Sud	53.873.629	681.549	55.233	0	4.812.251	59.422.661
Totale Amm. Regionali	62.679.381	1.080.190	55.233	0	8.561.555	72.376.359
Ministero sviluppo economico	5.634.592					5.634.592
Ministero università e ricerca	6.605.833					6.605.833
Ministero istruzione	21.319					21.319
Ministero interno	1.188.770					1.188.770
Ministero del lavoro		1.322.953				1.322.953
AGEA					41.592.679	41.592.679
SAISA Agenzia delle dogane					-	-
TOTALE Amm.ni centrali	13.450.515	1.322.953	0	0	41.592.679	56.366.147
TOTALE complessivo	76.129.896	2.403.142	55.233	0	50.154.235	128.742.506

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF al 30.10.2018

Nell'ambito dei Fondi strutturali si evidenzia la consistente riduzione degli importi da recuperare in materia di Fondo sociale europeo (FSE), ascrivibile in buona parte alla modalità di definizione semplificata dei pagamenti attraverso costi standard e ad una modifica della strategia dei controlli che non sono più solo *desk* ma *in loco* e, non solo al momento del pagamento, ma *in itinere*²⁶⁴. Inoltre, si osserva l'assenza di segnalazioni di irregolarità del FEP nonostante la chiusura della Programmazione 2007-2013.

²⁶⁴ Cfr. Relazione speciale 4/2014 della Sezione di controllo affari comunitari ed internazionali.

Invece per il Fondo di sviluppo regionale (FESR) i maggiori importi di spesa irregolare da recuperare, per casi ancora aperti presso la Commissione, sono individuabili nel Ministero dell'università e della ricerca per 6,6 milioni di euro sul PON ricerca e competitività le cui fattispecie di irregolarità si riferiscono alle seguenti casistiche:

- mancato completamento del Programma di investimenti;
- mancato adempimento degli obblighi contrattuali;
- mancato raggiungimento degli obiettivi;
- fatturazione di spese non ammissibili.

Si segnalano anche casi specifici quali quello dell'assenza di impianti, attrezzature e persone compatibili con l'esistenza di una stabile organizzazione nelle Regioni interessate e con l'attuazione del Programma oggetto di contribuzione (per il quale caso è in corso un procedimento penale²⁶⁵) e quello in cui è stata rinvenuta una truffa aggravata dovuta alla presentazione di documentazione giustificativa di spesa maggiorata, alla mancata destinazione dei beni finanziati agli usi previsti e alla violazione di ulteriori obblighi (anche in detta fattispecie è pendente un procedimento penale²⁶⁶).

Vanno, inoltre, segnalati i casi che hanno riguardato il Ministero dello sviluppo economico, per 5,6 milioni di euro relativi a irregolarità del POIN energie rinnovabili, le cui fattispecie riguardano principalmente la violazione di norme sugli appalti pubblici (per le quali vi è stata l'applicazione di una rettifica finanziaria) e la presenza di discrasie tra i requisiti essenziali richiesti dal bando di gara e quelli posseduti dai beneficiari per i quali l'Amministrazione non aveva verificato il loro possesso. Si segnalano in particolare casi in cui: la determina di affidamento dei lavori di riqualificazione energetica era da considerarsi nulla poiché adottata in epoca antecedente la determinazione a contrarre; ricorreva la mancata presenza nel contratto dell'apposita clausola relativa agli obblighi di tracciabilità (visto che non sono stati individuati i codici dei pagamenti); l'affidamento della direzione dei lavori era avvenuta nei confronti di due professionisti esterni, già progettisti dell'intervento originario (contravvenendo a quanto disposto dall'art. 130 co.1 del d.lgs 163/2006 che prevede l'individuazione di un ufficio composto da un unico direttore); si è

²⁶⁵ RGRN 20240/2016.

²⁶⁶ La Società non ha adempiuto alle obbligazioni contrattuali previste dal contratto di concessione delle agevolazioni sottoscritto in data 25.05.2006 e vale a dire: mancato pagamento delle rate di mutuo agevolato; mancata destinazione dei beni finanziati agli usi previsti; non rispetto degli obblighi di non alienazione dei beni finanziati; non aver mantenuto idonee coperture assicurative sui beni agevolati; decadimento delle condizioni previste per la concessione delle agevolazioni. Sugli amministratori della Società pende un rinvio a giudizio per truffa aggravata dovuta alla presentazione di documentazione giustificativa di spesa maggiorata. Per tale motivo, Invitalia si è costituita parte civile in data 16.01.2015 nel procedimento penale avviato. La Società inoltre risulta in fallimento a far data del 25.10.2016.

rilevata la mancanza di ripristino delle opere danneggiate a seguito di atti vandalici e/o atmosferici.

In ambito regionale si confermano gli importi da recuperare rilevati nel primo semestre 2017 per la Regione Sicilia pari a 25 milioni di euro le cui principali fattispecie irregolari afferiscono a:

- mancata trasmissione nei termini della documentazione a supporto della richiesta di inserimento tra i Progetti “a cavallo”;
- non mantenimento dei requisiti di impresa femminile;
- realizzazione delle opere oggetto di agevolazione antecedentemente all’approvazione del progetto da parte dell’Ente gestore;
- mancata comunicazione sullo stato di avanzamento del Programma o di ultimazione dei lavori;
- violazione della normativa in materia di appalti;
- incongruenze tra le opere oggetto di agevolazione e quelle verificate in loco in fase di collaudo.

Nell’ambito delle irregolarità sono registrati due procedimenti penali pendenti²⁶⁷ con l’applicazione di misure cautelari.

Nella Regione Calabria, invece, l’importo da recuperare risulta notevolmente ridotto rispetto al primo semestre 2017 a seguito di 209 segnalazioni di irregolarità chiuse per decertificazione, con una spesa complessiva da recuperare, a carico del bilancio regionale, pari a 30,7 milioni di euro. Le fattispecie di irregolarità più ricorrenti hanno anche qui avuto ad oggetto la violazione in materia di appalti, le carenze documentali, le spese generali forfettarie non ammissibili e il parziale raggiungimento degli obiettivi. Tra i casi specifici da segnalare vi è la decadenza dai requisiti previsti nell’atto di adesione e di obbligo a seguito della comunicazione dell’interdittiva antimafia.

²⁶⁷ Caso 40115/2017 procedimento penale n. 1191/16 R.G.N.R e n. 1549/16 R.G.G.I.P. In data 09 gennaio 2017 è stato emesso provvedimento di sequestro preventivo diretto e per equivalente disposto dal G.I.P. presso il Tribunale di Patti. La misura cautelare ha interessato i beni costituenti il profitto del reato nonché i beni mobili, crediti, immobili, mobili registrati, quote societarie e disponibilità finanziarie nella disponibilità del beneficiario. Con nota prot. 19862 del 12.01.2017 la Guardia di Finanza - Tenenza di Sant’Agata di Militello - trasmette il predetto provvedimento con l’incarico di procedere al blocco dell’ulteriore erogazione del saldo del finanziamento accordato nell’ambito della linea 3.3.1.4. del PO FESR 2007-2013. Caso 40117/2017 procedimento penale n. 1706/2014 R.G.N.R Mod.21. In data 21 aprile 2014 è stata data esecuzione al sequestro preventivo disposto d’urgenza dal PM della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Marsala. La misura cautelare reale ha interessato beni, quote societarie e disponibilità finanziarie degli indagati nonché l’intero complesso aziendale delle società. Con provvedimento datato 4 maggio 2015, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Marsala ha convalidato il sequestro disposto in via d’urgenza dal PM, disponendo il sequestro preventivo sui medesimi beni.

Si segnala poi che per la Regione Abruzzo risultano segnalazioni per una spesa da recuperare di 3,9 milione di euro per le quali, nel sistema IMS, non sono presenti informazioni sulle modalità di attuazione delle irregolarità.

Infine, è da segnalare l'importo da recuperare per la Regione Toscana pari a 3,6 milioni di euro tutto decertificato le cui fattispecie prevalenti riguardano il fallimento delle società e il ricorso al concordato preventivo.

Va rimarcata l'assenza di casi aperti per la Regione Puglia a fronte di 26 casi chiusi per decertificazione per un importo complessivo da recuperare, a carico del bilancio regionale, di 5,2 milioni di euro.

È il caso di ricordare che il meccanismo della pronta chiusura dei casi ricorrendo alla decertificazione rischia, sul piano della rilevazione dei dati dei casi aperti, di fornire indicazioni ingannevolmente rassicuranti per la loro esiguità o addirittura assenza.

Ciò anche si verifica per il PON Reti e mobilità del Ministero delle infrastrutture e trasporti, le cui schede di irregolarità non sono ufficialmente disponibili nel sistema IMS-OLAF perché sono in corso di perfezionamento da parte dell'AdG. I dati che sono disponibili sono pervenuti dalla stessa Autorità di gestione, a seguito di attività istruttoria sui recuperi FESR delle irregolarità della Programmazione 2007-2013 svolta nell'ambito di specifica indagine e Relazione presentemente in corso di approvazione e pubblicazione da parte di questa Sezione.

Nell'ambito della Politica agricola le fattispecie più ricorrenti riguardano:

- la richiesta di aiuto con dichiarazioni false;
- il mancato rispetto dei termini e /o condizioni;
- l'azione non completata;
- la documentazione incompleta.

In tale settore, il più elevato volume di spesa irregolare da recuperare è individuabile nell'Organismo pagatore della Regione Calabria (ARCEA) con 4,8 milioni di euro, corrispondenti a numerose segnalazioni (65) di cui 5 sospette frodi²⁶⁸; per tutte le irregolarità è stata attivata la procedura di recupero mediante compensazione.

Si ricorda che l'erogazione degli aiuti diretti, caratteristica del Primo Pilastro della Politica Agricola Comunitaria (FEAGA), consente, in virtù della sua ordinaria continuità negli anni, di ricorrere con semplicità al meccanismo della compensazione nei confronti del medesimo beneficiario. Per approfondimenti si rimanda alla specifica indagine e

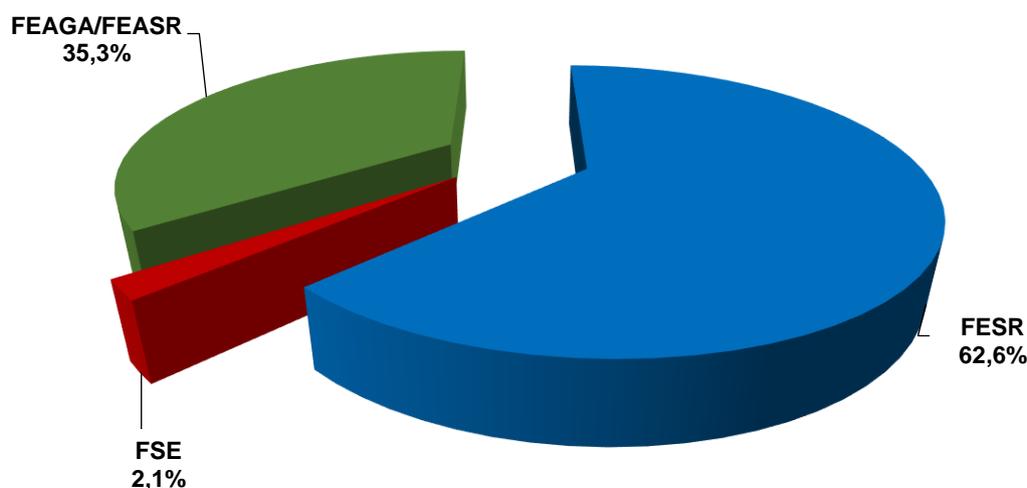
²⁶⁸ Caso 46437/2017 sentenza della Corte dei conti siciliana 168/2016; caso 47695/2017 Richiesta di rinvio a Giudizio Tribunale di Crotona; caso 47758/2017 Richiesta di rinvio a Giudizio Tribunale di Crotona; caso 47776/2017 e caso 50365/2017 prive di informazioni sul procedimento avviato.

Relazione sul recupero di irregolarità e frodi in agricoltura, presentemente in corso di approvazione e pubblicazione da parte di questa Sezione.

Relativamente all'Organismo pagatore della Toscana (ARTEA) si segnalano importi irregolari da recuperare per 2,4 milioni di euro per i quali la presenza di polizze fideiussorie consentirà la relativa escussione. Le principali modalità attuative, in ulteriore specificazione di quelle già segnalate, riguardano: il mancato mantenimento dei requisiti di accesso prescritti e il mancato rispetto di impegni sulle superficie (dichiarazione in eccesso). Per quanto riguarda, invece, l'OP della Regione Piemonte (ARPEA) con 2,2 milioni di euro di spesa da recuperare, come per le annualità precedenti, non sono presenti informazioni descrittive sulle prassi attuative delle irregolarità.

Il grafico B evidenzia la distribuzione della spesa irregolare da recuperare rispetto ai Fondi comunitari rilevati nei primi dieci mesi dell'anno di comunicazione 2018.

Grafico B – Anno di comunicazione dall'1.01.2018 al 30.10.2018 - peso % delle segnalazioni per Fondo comunitario.



La tabella 2 evidenzia le segnalazioni dei primi dieci mesi di comunicazioni all'OLAF 2018. Va rilevato un significativo incremento della spesa irregolare da recuperare di casi aperti, complessivamente per 143 milioni di euro a fronte di un esiguo numero di Amministrazioni interessate per i Fondi strutturali. Inoltre, si sottolinea l'assenza di segnalazioni per il FEP/FEAMP come anche di segnalazioni relative alla Programmazione 2014-2020 (solo 4 decertificate e chiuse).

Tabella 2 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Amministrazioni
Anno di comunicazione 30 ottobre 2018
solo casi aperti - importo da recuperare (quota UE e quota nazionale)

(euro)

Amministrazioni	FESR	FSE	FEP/FEAMP	FEAGA/FEASR	TOTALE
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-
PIEMONTE (ARPEA)	-	-	-	678.542	678.542
LOMBARDIA (OPLO)	-	-	-	1.826.925	1.826.925
P.A. TRENTO (APPAG)	-	-	-	285.411	285.411
P.A. BOLZANO (OPPAB)	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-
VENETO (AVEPA)	-	-	-	1.042.016	1.042.016
LIGURIA	-	-	-	-	-
EMILIA-ROMAGNA (AGREA)	-	2.686.796	-	1.905.496	4.592.292
Totale Nord	-	2.686.796	0	5.738.389	8.425.186
TOSCANA (ARTEA)	-	-	-	560.790	560.790
UMBRIA	-	-	-	-	-
MARCHE	-	-	-	-	-
LAZIO	-	-	-	-	-
ABRUZZO	-	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-	-
Totale Centro	-	0	0	560.790	560.790
CAMPANIA	-	-	-	-	-
BASILICATA	-	-	-	-	-
PUGLIA	-	-	-	-	-
CALABRIA (ARCEA)	34.391.840	292.431	-	8.599.683	43.283.954
SICILIA	50.275.034	-	-	-	50.275.034
SARDEGNA	-	-	-	-	-
Totale Sud	84.666.874	292.431	0	8.599.683	93.558.989
Totale Amm. Regionali	84.666.874	2.979.228	0	14.898.862	102.544.964
<i>Ministero università e ricerca</i>	5.180.492				5.180.492
AGEA				35.691.449	35.691.449
SAISA Agenzia delle dogane				-	-
TOTALE Amm.ni centrali	5.180.492	-	-	35.691.449	40.871.941
TOTALE complessivo	89.847.366	2.979.228	0	50.590.311	143.416.905

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF al 30.10.2018

In relazione alle Autorità di gestione, il 71,5% delle irregolarità sono poste in essere dalle Amministrazioni regionali, mentre il 28,5% dalle Amministrazioni nazionali.

Nell'ambito delle irregolarità individuabili nelle Regioni, il cui importo complessivo è di 102,5 milioni di euro, le Regioni del Sud incidono per il 91,2%, quelle del Nord per il 8,2% e quelle del Centro per il 0,5%.

Con riguardo ai Programmi nazionali si rileva la sola presenza di segnalazioni aperte per il PON ricerca e competitività per un importo di 5,1 milioni di euro le cui fattispecie di irregolarità riguardano l'inammissibilità della spesa; la mancata comunicazione/informazione antimafia; l'avvio della procedura negoziata previa

pubblicazione del bando e un solo caso di sospetta frode ascrivibile a condotte riconducibili a quelle penalmente rilevanti previste e punite dagli articoli 316 bis (malversazione a danno dello Stato) e 483 (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) del c.p.p.²⁶⁹.

Nell'ambito dei Programmi regionali FESR, la Regione Sicilia risulta con i più rilevanti importi da recuperare, pari a 50,2 milioni di euro, di cui 1,3 milioni di euro attribuibile ancora alla Programmazione 2000-2006 per condotte finalizzate ad attestare in modo fittizio la sussistenza ex lege richiesta per l'accesso ai finanziamenti pubblici mediante utilizzo, come giustificativi di spesa, di fatture per operazioni del tutto e/o in parte inesistenti emesse da aziende compiacenti. Inoltre, veniva riscontrato il mancato rispetto dell'indicatore occupazionale riferito all'esercizio a regime rientrando nelle condizioni di revoca. Dei restanti importi da recuperare si rileva una sospetta frode per 48,2 milioni di euro relativa ad un Grande Progetto per il quale è emerso che all'avanzamento dei lavori è sorta una criticità di natura finanziaria dell'impresa aggiudicataria che potrebbe compromettere la conclusione e l'entrata in uso dello stesso (marzo 2019) e una presunta tangente per i "Lavori di realizzazione di tre lotti dell'autostrada Siracusa-Gela"²⁷⁰. Altre fattispecie di irregolarità riguardano: il pagamento di alcune voci di spesa in data anteriore a quella di presentazione della domanda di agevolazione (23.03.2010) e della successiva comunicazione; il mancato riscontro alla richiesta di aggiornamento sullo stato di avanzamento del Programma.

Nella Regione Calabria, invece, l'importo da recuperare è pari a 34,3 milioni di euro relativo ad irregolarità per le quali si è riscontrata la medesima modalità operativa: alcune Ditte, facenti parte di un'organizzazione di stampo mafioso, avrebbero presentato offerte fittizie per appalti di loro interesse.

In ambito FSE la Regione Emilia-Romagna riporta una sola irregolarità per 2,6 milioni di euro da recuperare riferita a 51 operazioni di attività formativa. Nel verbale della Guardia di Finanza si rilevano gravi irregolarità ad opera della società beneficiaria riferite alla tenuta delle scritture contabili, che avrebbero comportato l'illegittimo mantenimento in capo alla società medesima del requisito dell'accreditamento come organismo di formazione professionale presso la Regione Emilia-Romagna con conseguente indebito percepimento di finanziamenti pubblici.

Nell'ambito della Politica agricola il più elevato volume di spesa irregolare da recuperare è anche per il 2018 (dieci mesi), individuabile nell'Organismo pagatore della

²⁶⁹ Procedimento n. 33349117 R.G.N.R.; richiesta rinvio a giudizio 18.01.2018.

²⁷⁰ Tribunale di Messina Procedimento penale n. 2191/15 R.G.N.R..

Regione Calabria (ARCEA) con 8,5 milioni di euro corrispondenti a numerose segnalazioni (132) per le quali è stata attivata la procedura di recupero mediante compensazione. Tra di esse si rilevano 4 sospette frodi²⁷¹ per falsificazione e/o mancato possesso dei titoli di conduzione. Le fattispecie di irregolarità più rilevanti riguardano la richiesta di aiuto incorretta/incompleta; il mancato rispetto dei termini e/o condizioni; il mancato completamente delle opere; la mancata rendicontazione e i mancati requisiti del beneficiario richiedente (certificato antimafia).

Relativamente all'Organismo pagatore dell'Emilia-Romagna (AGREA) si segnalano importi irregolari da recuperare per 1,9 milioni di euro. Si rileva una sospetta frode per utilizzo di artifici e raggiri consistenti nel creare e presentare false denunce di contratto verbale di locazione ed affitto di beni immobili apparentemente stipulati con persona deceduta inducendo in errore il CAA e l'OP per procurarsi un ingiusto profitto. Le principali modalità attuative riguardano, oltre a quelle già richiamate in generale per il settore agricolo, il mancato rispetto dei vincoli pluriennali relativi alla conduzione dell'azienda (5 anni), il mancato rispetto dei requisiti naturali e paesaggistici e la costituzione artificiosa delle condizioni necessarie per accedere, quale nuovo agricoltore, alla riserva titoli.

Per quanto riguarda, invece, l'OP della Regione Lombardia (OPLO) con 1,8 milioni di euro di spesa da recuperare le fattispecie di irregolarità riguardano le consuete tipologie di mancanza dei requisiti per ottenere l'aiuto, mancato rispetto degli impegni assunti e la dichiarazione di superfici maggiori o non ammissibili.

4.2 *Analisi delle segnalazioni "chiuse"*

Nella tabella che segue si rileva che per l'anno di comunicazione 2017 le segnalazioni sono 1227 e di tale numero complessivo 642 riguardano la Politica agricola, mentre per i Fondi strutturali e il FEP sono 585 ed incidono per il 47,7% sul totale. Va, inoltre, osservato che le "chiusure" delle relative segnalazioni sono state 514 e hanno riguardato prevalentemente fattispecie dei Fondi strutturali (344) utilizzando la modalità della decertificazione. Si evidenzia che tale fenomeno è stato analizzato nell'attività istruttoria intrapresa sui recuperi FESR Programmazione 2007-2013 in corso di pubblicazione. Va rilevato, all'interno delle segnalazioni chiuse, la presenza di ben 68 casi annullati per assenza di irregolarità di cui 42 nel settore agricolo e 24 nei Fondi strutturali.

²⁷¹ Caso 55246/2018, 57750/2018 e 59150/2018 decreto che dispone il rinvio a giudizio e caso 60938/2018 con rinvio a giudizio.

L'importo complessivo della spesa irregolare da recuperare delle segnalazioni chiuse è pari a 57,9 milioni di euro, di cui solo 3,3 milioni di euro sono relativi alla Politica agricola e di questi ben 3,2 milioni di euro risultano recuperati, per il già illustrato meccanismo di compensazione.

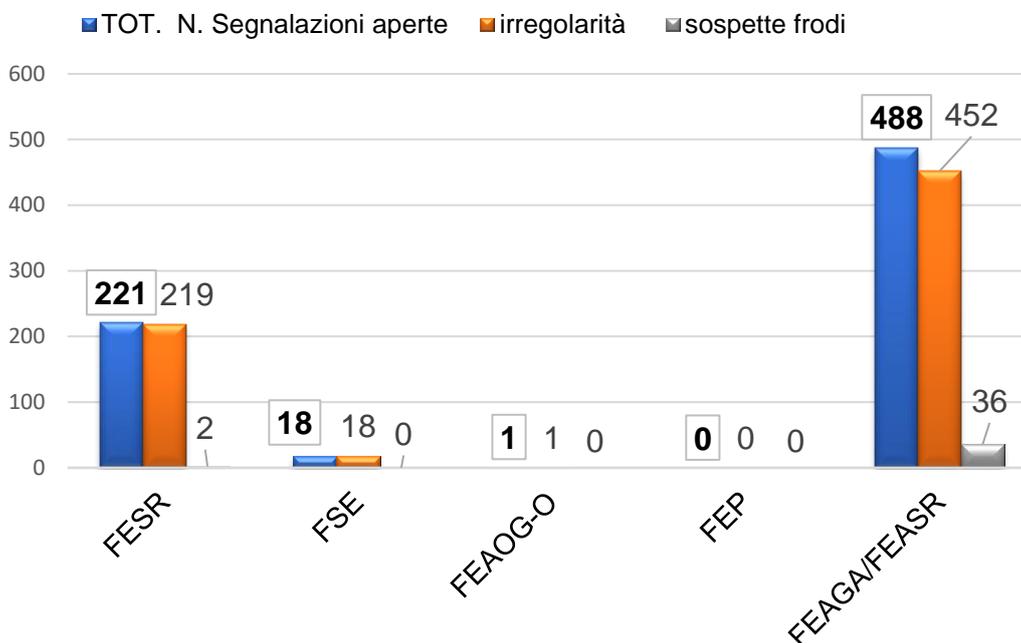
In materia di Fondi strutturali le procedure di recupero si presentano più complesse: su 54,6 milioni di euro di segnalazioni chiuse gli importi da recuperare sono pari a 53,1 milioni di euro sul FESR, tutti decertificati e di essi solo 279.222 euro risultano recuperati. In ordine al FSE le 16 segnalazioni individuano importi da recuperare per 1,5 milioni di euro tutti decertificati e di essi risultano recuperati solo 17.745 euro.

Tabella 3 – Anno 2017: segnalazioni comunicate all'OLAF, distinte in casi chiusi e aperti (irregolarità, sospette frodi e frodi)

Fondi comunitari	Progr.ne	TOT. N. Segnalazioni	TOT. N. Segnalazioni chiuse*	TOT. N. Segnalazioni aperte	QUALIFICAZIONE		
					irregolarità (aperte)	sospette frodi (aperte)	frodi accertate (aperte)
FESR	2007-2013	550	344	206	204	2	0
FSE	2000-2006	1	0	1	1	0	0
FSE	2007-2013	31	16	15	15	0	0
FSE	2014-2020	2	0	2	2	0	0
FEAOG-O	2000-2006	1	0	1	1	0	0
FEP	2007-2013	0	0	0	0	0	0
FEAGA/FEASR		642	154	488	452	36	0
Totale		1227	514	713	675	38	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.10.2018

Dalla tabella 3 si può osservare la diversa "qualificazione" delle segnalazioni ancora aperte e il diverso peso assunto dalle sospette frodi e/o dalle frodi accertate sull'ammontare dei casi. In merito alle sospette frodi si rileva che esse costituiscono, nell'ambito delle irregolarità lo 0,9% per i Fondi strutturali e FEP e il 7,4% per la PAC (v. grafico C).

Grafico C – Anno di comunicazione 2017 – analisi delle “qualificazioni” della segnalazione aperte (irregolarità, sospetta frode, frode accertata)

Dalla tabella 4 si rileva che, per nei primi dieci mesi 2018, la distribuzione delle segnalazioni comunicate all'OLAF sono 696 di cui 543 della Politica agricola e 153 dei Fondi strutturali pesando, quest'ultimo, solo per 22%.

Va osservato che anche in questo periodo di riferimento le “chiusure” hanno riguardato prevalentemente fattispecie dei Fondi strutturali. Dei complessivi 17,9 milioni di euro di spesa irregolare, decertificata, 15,2 milioni di euro sono riferiti al FESR della Programmazione 2007-2013 e 0,9 milioni di euro al FESR Programmazione 2014-2020 mentre i restanti 1,8 milioni di euro si riferiscono al FSE. L'intero ammontare della spesa irregolare non risulta recuperato.

Inoltre, va evidenziato che le chiusure FSE hanno riguardato solo la Regione Campania e Calabria mentre nel FESR solo la Regione Lazio e il PON sicurezza.

Nel settore della politica agricola i 54 casi chiusi per una spesa irregolare pari a 1,2 milioni di euro risultano recuperati attraverso la modalità della compensazione.

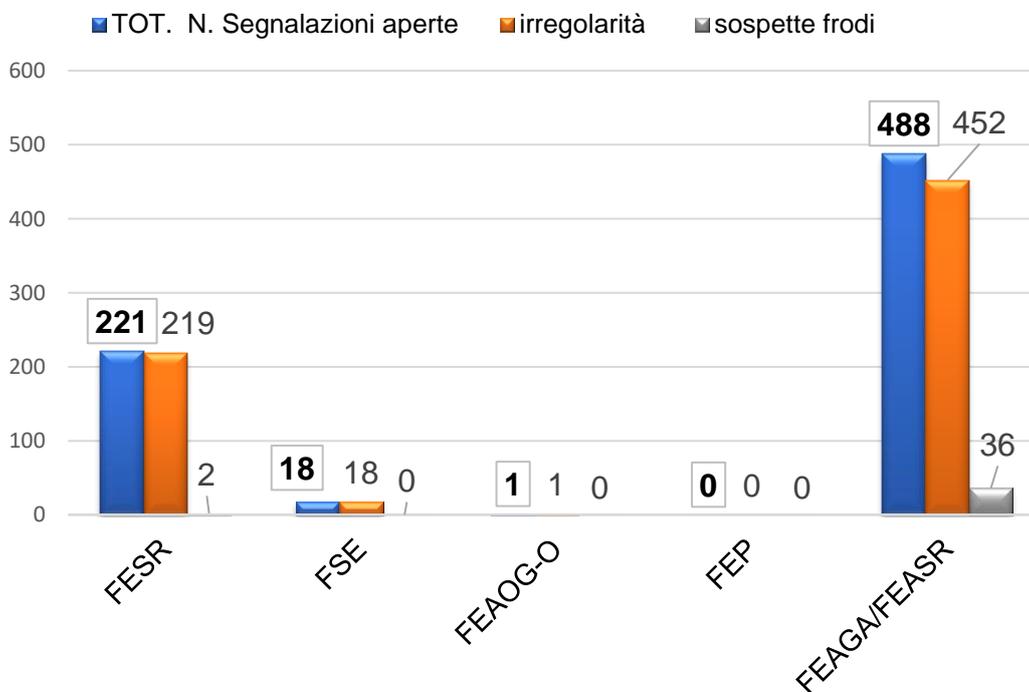
Tabella 4 – Anno 2018 (al 30 ottobre 2018): segnalazioni comunicate all'OLAF, distinte in casi chiusi e aperti (irregolarità, sospette frodi e frodi)

Fondi comunitari	Progr.ne	TOT. N. Segnalazioni	TOT. N. Segnalazioni chiuse*	TOT. N. Segnalazioni aperte	QUALIFICAZIONE		
					irregolarità (aperte)	sospette frodi (aperte)	frodi accertate (aperte)
FESR	2000-2006	1	0	1	1	0	0
FESR	2007-2013	71	48	23	21	2	0
FESR	2014-2020	4	4	0	0	0	0
FSE	2007-2013	77	75	2	2	0	0
FSE	2014-2020	-	-	-	-	-	-
FEP	2007-2013	-	-	-	-	-	-
FEAMP	2014-2020	-	-	-	-	-	-
FEAGA/FEASR		543	54	489	451	38	0
Totale		696	181	515	475	40	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.10.2018

Dall'analisi del prospetto 4 e del relativo grafico può evincersi l'assenza di frodi accertate, mentre le sospette frodi sono in numero di 40, la maggior parte delle quali relative alla PAC per il 7,8%, rispetto alle segnalazioni complessive aperte e il 7,7% (2 sospette frodi) per i Fondi strutturali.

Grafico D – Anno di comunicazione 2018 (30 ottobre 2018) – analisi delle "qualificazioni" della segnalazione aperte (irregolarità, sospetta frode)



Conclusioni

È appena il caso di rimarcare l'importanza del contrasto ad irregolarità e frodi a danno delle risorse dell'Unione e di quelle nazionali concorrenti. È altrettanto evidente che la prevenzione e il contrasto, ad opera di tutti gli organismi interessati, devono far uso dell'analisi dei meccanismi sottostanti le irregolarità, particolarmente nei casi gravi, valutando con maggiore rigore le prassi applicative adottate.

Si segnala peraltro la rinnovata attenzione di questa Sezione con riferimento alla fase dei recuperi, che è stata più diffusamente analizzata e valutata in apposite relazioni speciali in corso di pubblicazione.

Per quel che riguarda il trend rilevato, esso non è positivo, giacché può osservarsi che nel 2017 si è registrato un incremento complessivo delle irregolarità, con un totale di segnalazioni dall'OLAF che passa da 927 a 1227. Il dato parziale del 2018 (696) non può tuttavia ritenersi ancora significativo. L'incremento è interamente da attribuirsi a segnalazioni in ambito FESR, che per la Programmazione 2007-2013 risultano quintuplicate, mentre sono in calo per il settore dell'agricoltura. Andando a disaggregare il dato delle segnalazioni evidenziando quelle chiuse, emerge invece che per i Fondi agricoli sono in netta maggioranza le segnalazioni aperte, mentre per i Fondi strutturali, ed il FESR in particolare, prevalgono quelle chiuse.

Prendendo in considerazione gli importi da recuperare, con riferimento ai casi aperti, il totale dell'anno di comunicazione 2017 è lievemente diminuito da 132 milioni di euro del primo semestre a 128,7 milioni di euro al 31.12.2017, con un lieve calo per il FESR, un brusco aumento per il FSE ed un valore costante (50 milioni) per i due Fondi dell'agricoltura.

Riguardo alle Autorità di gestione maggiormente interessate da irregolarità, il dato dello scorso anno, che vedeva 86 milioni di euro riferiti alle Amministrazioni regionali e 46 milioni di euro alle Amministrazioni centrali, si è leggermente riequilibrato con valori pari rispettivamente a 72,4 e 56,4 milioni di euro. Una percentuale prevalente delle irregolarità in sede regionale è relativa a fenomeni riscontrabili nelle Regioni meridionali e desta preoccupazione la circostanza che in due Regioni sono presenti segnalazioni per irregolarità nell'ambito di Fondi strutturali i cui importi cumulati sono superiori all'80% di quelli complessivamente segnalati nell'anno per l'intero ambito regionale.

Fra le aree permanentemente significative in termini di irregolarità e frodi, si segnala anche quest'anno il settore degli appalti, con prevalenza dei fenomeni di violazione della normativa sugli appalti²⁷².

²⁷² Fenomeno richiamato anche dalla Corte dei conti UE, cfr. Relazione annuale della Corte dei conti europea del 28 settembre 2017 sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio 2016.

Per il settore agricolo, le tipologie critiche sono assai differenti con riguardo ai pagamenti diretti rispetto allo sviluppo rurale. Ciò induce peraltro ad auspicare una migliore specificazione, nei supporti informativi condivisi con l'OLAF, dei riferimenti a ciascuno dei due Fondi interessati (FEAGA e FEASR) fino ad ora indicati congiuntamente. In ogni caso, la particolare tipologia di irregolarità e frodi perpetrate in occasione degli aiuti FEAGA, in molti casi costituita da moltitudine di imprecisioni e carenze documentali di importo individualmente contenuto, ha in parte assunto maggior rilievo per effetto non di un incremento di pratiche irregolari, quanto probabilmente di una migliorata capacità delle Autorità di favorirne l'emersione con un più sistematico incrocio dei dati anagrafici, fiscali e territoriali, con l'integrazione delle banche dati e l'uso strumenti di geolocalizzazione più efficienti.

Ciò si riflette anche nella considerazione di dover esercitare in ogni caso, anche nella comparazione dei dati di diversi territori e di diversi Stati, una prudente valutazione nell'assegnare a dati elevati di irregolarità o frodi un significato univoco. Non potrà infatti prescindere dal porre fra i fattori rilevanti quello di una maggiore diligenza o efficacia nel rilevarli.

La Sezione segue, in materia di irregolarità e frodi, uno specifico monitoraggio del fenomeno, utilizzando la propria banca dati (SIDIF-ConosCO) che fruisce delle informazioni inserite nella banca dati comunitaria. Al riguardo la Sezione e l'OLAF stanno predisponendo una connessione diretta tra i sistemi attraverso il collegamento B2B (Business-to-business).

Da ultimo, si richiamano le novità di natura normativa e organizzativa esposte nel testo, che anche in conseguenza della adozione della direttiva PIF 1371/2017 incoraggiano all'auspicio per un nuovo corso della tutela degli interessi finanziari e un'attenzione maggiore, da parte di tutti gli Stati membri, verso misure indirizzate ad una più ampia uniformità di tutela.

**RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE
SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E
PROVINCIE AUTONOME IN MATERIA DI
UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI
COMUNITARI**

RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

Premessa

1 Ricognizione delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo: Parifiche regionali e relazioni speciali Conclusioni

Premessa

Ai fini di tracciare un quadro più completo del ruolo di controllo svolto dalla Corte dei conti, viene presentata una sintesi delle analisi e dei dati emersi dalle attività delle Sezioni regionali di controllo, in relazione all'utilizzazione dei Fondi comunitari nelle singole Regioni. Si avverte, infatti, l'esigenza di rappresentare i livelli di efficienza e di produttività dei Fondi nei territori e il grado di operatività, nella gestione degli stessi, da parte delle istituzioni di governo locale, evidenziando le eventuali criticità tendenziali, come i percorsi più virtuosi. Con riferimento alla Programmazione 2014-2020, una particolare rilevanza assume l'introduzione di alcune forti innovazioni concettuali e normative, proposte dalla Commissione agli Stati membri in risposta alle criticità riscontrate nella precedente Programmazione. La finalità della riforma è il sostegno alla Strategia Europa 2020²⁷³, attraverso l'adozione più ampia dei principi di finalizzazione e di integrazione delle risorse, di misurazione dei risultati, di garanzia di adeguata capacità amministrativa, di allargamento della *governance* e di maggior attenzione al territorio.

1 Ricognizione delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo. Parifiche regionali e relazioni speciali

In ordine alle relazioni allegare alle decisioni di parifica del Rendiconto di ogni singola Regione o Provincia autonoma, relative all'anno 2017²⁷⁴, è emerso che le Sezioni di controllo di alcune Regioni hanno approfondito la tematica dei Fondi europei in appositi capitoli. Si tratta delle Sezioni regionali di controllo per il Piemonte, per la Lombardia, per la Liguria, delle Sezioni riunite per la Regione Trentino Alto Adige Südtirol – sede di Trento, delle Sezioni regionali di controllo per l'Emilia-Romagna, per la Toscana, per le Marche, per la Puglia, per la Basilicata, delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo e delle Sezioni riunite per la Regione autonoma Sardegna. Le Sezioni regionali per il Friuli Venezia Giulia, per il Veneto, per l'Umbria, per il Lazio, per il Molise, per la

²⁷³ Strategia Europa 2020 è il programma dell'UE per la crescita e l'occupazione per il decennio in corso.

²⁷⁴ La Sezione regionale per la Basilicata e le Sezioni riunite per la Regione autonoma Sardegna hanno presentato la decisione di parifica del Rendiconto relativo all'anno 2016.

Campania²⁷⁵, non hanno, viceversa, dedicato un apposito capitolo alla tematica dei Fondi europei. La Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, le Sezioni riunite per la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol – sede di Bolzano, le Sezioni regionali di controllo per l'Abruzzo, per la Calabria, alla data di redazione della presente relazione non hanno provveduto alla parifica

Per le Relazioni speciali, è emerso che la Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha redatto una relazione su "La gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con Fondi comunitari in Valle d'Aosta. Anno 2016"; che la Sezione di controllo per la Regione Piemonte ha elaborato una relazione di controllo sugli "Interventi a tutela dell'occupazione nella Regione Piemonte in linea con la strategia Europa 2020 nell'ambito dei Fondi strutturali"; mentre la Sezione regionale per la Regione Campania ha redatto una relazione su "Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE) 2007-2013 destinati alle società partecipate e agli altri organismi dipendenti dalla Regione Campania". Le tabelle 1, 2 e 3 riportano il riepilogo di quanto esposto.

Tabella 1 – Riepilogo Parifiche con capitoli dedicati ai Fondi strutturali

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE Delibera n.87/2018/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA Delibera n.106/2018/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Liguria relativo all'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA Delibera n. 211/2018/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Lombardia - esercizio 2017
SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENITINO ALTO ADIGE SÜDTIROL Decisione n.3/PARI/2018 Decisione e relazione nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA Deliberazione n. 111/2018/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia Romagna per l'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA Delibera n. 43/2018/PARI - Decisione nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE Delibera n. 33/2018/PARI - Decisione di parificazione del Rendiconto generale della Regione Marche per l'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA Deliberazione n. 107/2018/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA Deliberazione n. 33/2018/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2016
SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA IN SEDE DI CONTROLLO Decisione n. 4/2018/SS.RR./PARI - Relazione sul Rendiconto della Regione siciliana esercizio 2017
SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE AUTONOMA SARDEGNA Delibera n. 1/2018/SSRR/PARI - Decisione delle Sezioni Riunite nel giudizio sul Rendiconto generale per la Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2016

Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulla base Banca dati Sezioni regionali di controllo

²⁷⁵ La Sezione ha ordinato la sospensione del giudizio per la voce non parificata sui rendiconti generali della Regione Campania, esercizi 2015 e 2016. La Sezione ha disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione e ai fini del sollevamento della questione di legittimità costituzionale dell'art.2, co.2 e 4, della legge Regione Campania 3 settembre 2002, n.20 e dell'art.1, co.1, della legge Regione Campania 12 dicembre 2003, n.25, in riferimento ai parametri stabiliti dall'art.117, co.2, lett. l), dall'art.97, co.1 e dall'art.81 Cost.

Tabella 2 – Riepilogo Parifiche senza capitoli dedicati ai Fondi strutturali

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PER LA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA Deliberazione n. FVG/34/2018/PARI Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Friuli Venezia Giulia esercizio 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VENETO Delibera n. 266/2018/PARI Decisione di parifica sul Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE UMBRIA Decisione n. 92/2018/PARI Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Umbria relativo all'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE LAZIO Deliberazione n. 61/2018/PARI Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE MOLISE delibera n.108/2018/PARI Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise per gli esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE CAMPANIA Delibera n. 110/2018/PARI Decisione nel giudizio di parificazione dei rendiconti della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016

Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulla base Banca dati Sezioni regionali di controllo.

Tabella 3 – Riepilogo Relazioni speciali

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE Delibera n. 22/2017/ FUEFC e Relazione Approvazione della relazione su "La gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con Fondi comunitari in Valle d'Aosta. Anno 2016"
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PER LA REGIONE PIEMONTE Delibera n. 29/2018/SRCPIE/RSUE Relazione di controllo: Interventi a tutela dell'occupazione nella regione Piemonte in linea con la strategia Europa 2020 nell'ambito dei Fondi strutturali
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PER LA REGIONE CAMPANIA Delibera n.83/2018 Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE) 2007-2013 destinati alle società partecipate e agli altri organismi dipendenti dalla Regione Campania

Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulla base Banca dati Sezioni regionali di controllo.

Agli elementi sopra riportati, appare opportuno far seguire le sintesi delle valutazioni che le citate Sezioni hanno formulato in esito al controllo, mentre si rinvia ai singoli referti per ulteriori elementi di dettaglio.

PARIFICHE REGIONALI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n.87/2018/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2017

Con riguardo alla spesa relativa ai Fondi comunitari sono stati presi specificamente in esame gli interventi riconducibili alla politica comunitaria di coesione socio-economica. Si evidenzia che l'attività di controllo sui fondi FESR e FSE, relativamente al periodo di Programmazione 2007-2013, è ormai conclusa, in quanto la spesa doveva essere certificata entro il 31 marzo 2017, data entro la quale era necessario inviare le domande finali di pagamento alla Commissione europea. La Regione ha comunicato che nell'ambito della dichiarazione finale delle spese ammissibili, presentata alla Commissione europea entro il 31 marzo 2017, la spesa certificata relativamente al POR FESR è stata pari ad euro 1.143.732.436,25, a fronte di una dotazione finanziaria del Programma pari ad euro 1.027.820.044,00. In totale si registra un grado di attuazione in termini di capacità di certificazione pari al 111% della spesa complessivamente programmata per il periodo 2007-2013.

Per quanto concerne il POR FSE, nell'ambito della dichiarazione finale delle spese ammissibili, presentata alla Commissione europea entro il 31 marzo 2017, la spesa certificata è stata pari ad euro 1.009.680.618,79, a fronte di una dotazione finanziaria del Programma, pari ad euro 1.001.100.271,00, con un grado di attuazione in termini di capacità di certificazione pari al 100,86% rispetto al Programma operativo approvato. Si riscontra, dunque, un'elevata utilizzazione delle risorse previste dalla Programmazione 2007-2013. L'eventuale completa definizione delle risorse impiegate avverrà, tuttavia, solo a conclusione dell'istruttoria della Commissione europea sui documenti di certificazione della spesa.

Con riferimento alla Programmazione 2014-2020, sono stati modificati i precedenti obiettivi, concentrandoli sugli "Investimenti per la crescita e l'occupazione" e sulla "Cooperazione territoriale europea". In virtù del primo obiettivo, è stato assegnato alla Regione Piemonte un importo complessivo di euro 1.838.134.740,00 relativamente al FSE e FESR. L'iter di approvazione ha avuto tempi diversi per i due Fondi. In data 12 dicembre 2014 la Commissione europea ha approvato il POR FSE 2014-2020 del Piemonte, articolato su cinque Assi con un *budget* di euro 872.290.000, di cui la metà stanziati dall'Unione europea, pari ad euro 436.145.000.

Il 12 febbraio 2015 la Commissione europea ha approvato il POR FESR 2014-2020, con dotazione finanziaria pari ad euro 482.922.370 di risorse FESR, per una dotazione totale comprensiva del cofinanziamento nazionale e regionale pari ad euro 965.844.740,00, articolato su sette Assi prioritari. Nei primi anni di attuazione della nuova programmazione gli importi di spesa certificata al 31 dicembre 2017 si rivelano modesti per il POR FSE (euro 149.275.543,36 che rappresenta circa il 17% del budget assegnato) e ancor più limitati, per quanto concerne il POR FESR (euro 60.000.000 che rappresenta

solo il 6,21% del budget assegnato), sintomo di un ritardo generale che sta caratterizzando la Programmazione 2014-2020.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

Delibera n.106/2018/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Liguria relativo all'esercizio finanziario 2017

Nello specifico capitolo dedicato alla "Gestione dei Fondi comunitari" sono stati presi in considerazione i risultati (in particolare quelli finanziari) realizzati nell'attuazione dei principali programmi regionali riferiti al corrente periodo di Programmazione comunitaria 2014-2020. Nella tabella che segue sono riassunti i valori che rappresentano l'efficienza realizzativa data dal rapporto tra pagamenti e risorse programmate per i tre programmi esaminati, i quali vengono anche messi a raffronto con i corrispondenti dati nazionali.

Tabella 4 – Efficienza realizzativa dei Programmi operativi 2014-2020 al 31 dicembre 2017

Programma operativo regionale	Finanziamento pubblico totale	Pagamenti	Efficienza realizzativa	Efficienza realizzativa su base nazionale
	A	B	C = B/A%	D
FESR	392.545.240,00	30.759.667,08	7,84%	5,00%
FSE	354.544.768,00	43.919.747,10	12,39%	8,00%
FEASR	309.657.980,00	12.309.500,00	3,98%	5,00%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti-Sezione regionale di controllo per la Liguria sulla base dei dati dei RAA Regione Liguria 2014-2020.

Per i due Programmi operativi della politica di coesione, finanziati rispettivamente da FESR e FSE, si registrano al 31 dicembre 2017 livelli di avanzamento procedurale e finanziario in linea con i progressi attesi e idonei a conseguire i suddetti target intermedi fissati per la fine del 2018. La Sezione regionale sulla base di recenti dati provenienti direttamente dalla Commissione europea relativi alle certificazioni al 31 dicembre 2017, sottolinea come particolarmente virtuose in termini di attuazione finanziaria la situazione del POR FESR Liguria 2014-2020. Per quanto attiene al POR FSE Liguria 2014-2020, l'Autorità di gestione si è comunque impegnata nella predisposizione di una proposta di rimodulazione finanziaria di alcuni Obiettivi specifici all'interno dei singoli Assi, nonché nella richiesta di modifica dei target degli indicatori finanziari e di alcuni indicatori di output previsti per la misurazione del grado di conseguimento degli obiettivi al 31 dicembre 2018.

Diversa è la situazione evidenziata per il Programma di sviluppo rurale (PSR) 2014-2020, per il quale emerge un modesto tasso di esecuzione che pone la Regione Liguria all'ultimo posto nella graduatoria nazionale, in relazione allo stato di avanzamento

delle spese pubbliche complessive effettivamente sostenute, rispetto a quelle programmate, comprensive della riserva di efficacia dell'attuazione dei programmi. Tale situazione (peraltro, comune a molte Regioni italiane) e i problemi causati dall'Organismo pagatore AGEA, hanno richiamato l'attenzione della Commissione europea, che ha espresso preoccupazione sul raggiungimento degli obiettivi di spesa al 31 dicembre 2018, legati al disimpegno automatico (regola dell'N+3) e sul quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Delibera n.211/2018/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Lombardia - esercizio 2017

La gestione del Fondo Sociale Europeo (FSE)

A differenza della verifica dello scorso anno, avente ad oggetto l'attuazione regionale della Politica agricola comune europea, con peculiare riferimento ai flussi di cassa dell'Organismo pagatore regionale, con riferimento al giudizio di parifica del Rendiconto della Regione Lombardia per l'anno 2017 è stata analizzata la gestione regionale del Fondo sociale europeo (FSE). Il Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo (POR FSE) 2014-2020 di Regione Lombardia è stato approvato con decisione della Commissione europea 10098 del 17 dicembre 2014 e successivamente aggiornato con decisione 1311 del 20 febbraio 2017 e con decisione 3833 del 12 giugno 2018.

La seconda riprogrammazione ha riguardato l'aggiornamento del quadro di riferimento dell'efficacia di attuazione, oltre che una revisione della strategia di intervento dell'Asse IV, riguardante la capacità amministrativa. La proposta di revisione dei target intermedi del quadro di performance è stata motivata da Regione sul presupposto del ricorrere delle fattispecie di cui al punto 5 dell'allegato II del regolamento n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, all'art.5 del regolamento di esecuzione della Commissione n.215/2014 e all'art. 30 del regolamento n.1303/2013, con riferimento, in particolare, al verificarsi di cambiamenti significativi nel contesto socioeconomico e del mercato del lavoro e alla presa d'atto di supposizioni inesatte che hanno condotto, in fase di definizione del POR, ad una sovrastima dei target intermedi.

Il piano finanziario del POR FSE 2014-2020, suddiviso per Assi, è il seguente:

Tabella 5 – Piano finanziario POR FSE 2014-2020 suddiviso per Assi

Obiettivi tematici	Asse	Denominazione	Dotazione finanziaria	Avanzamento impegni
OT 8	Asse I	Occupazione	358.000.000,00	36,9%
OT 9	Asse II	Inclusione sociale e lotta alla povertà	227.100.000,00	23,4%
OT 10	Asse III	Istruzione e Formazione	332.500.000,00	34,3%
OT 11	Asse IV	Capacità istituzionale e amm.va	20.000.000,00	2,1%
	Asse V	Assistenza tecnica	32.874.516,00	3,4%
Totale			970.474.516,00	100,0%

Fonte: elaborazione su dati Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia

La dotazione finanziaria del Programma ammonta a 970.474.516,00 euro e risulta composta per 468.800.000,00 euro da risorse UE (50%), per 328.160.000,00 euro da risorse nazionali (35%) e per 140.640.000,00 euro da risorse regionali (15%). La strategia di intervento del Programma, nel rispetto del principio di concentrazione tematica di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1304/2013, assicura la concentrazione stessa di almeno l'80% delle risorse su cinque priorità (8I, 8V, 9I, 9IV, 10I) e l'allocazione di almeno il 20% del totale a valere sull'Obiettivo tematico 9 (9I, 9II, 9IV).

Con riferimento al POR FSE 2014-2020 la Regione Lombardia ha dichiarato di avere attivato risorse, al 31 dicembre 2017, per un valore complessivo di circa 480,8 milioni di euro, pari al 49% della dotazione finanziaria del Programma, al netto delle risorse a valere sull'Asse V "Assistenza tecnica". Tali risorse includono la dotazione delle iniziative avviate (a valere su avvisi pubblicati o convenzioni sottoscritte) e di quelle solo programmate con delibera di Giunta regionale (per le quali, alla data del 31 dicembre 2017, non sono stati pubblicati gli avvisi o sottoscritte le convenzioni) a valere sugli Assi I, II, III e IV.

Considerando anche le risorse attivate sull'Asse V (pari a 12.920.311,35 euro), il valore complessivo delle risorse attivate al 31 dicembre 2017 risulta pari a 493.768.302,17 euro. Il costo ammissibile totale delle operazioni selezionate è pari a circa 235 milioni di euro e si riferisce all'ammontare finanziario derivante dagli impegni giuridicamente vincolanti assunti a valere sugli avvisi pubblicati e sulle convenzioni sottoscritte. La spesa totale dichiarata dai beneficiari è pari a circa 146 milioni di euro. Essa indica l'ammontare dei trasferimenti di Regione Lombardia ai beneficiari in seguito alla verifica delle spese rendicontate.

I pagamenti complessivi a valere su risorse del POR FSE, inclusi i trasferimenti a titolo di anticipazione, ammontano a 156.960.548,40 euro. L'avanzamento finanziario, al 31 dicembre 2017, suddiviso per Assi prioritari, è il seguente.

Tabella 6 – Avanzamento finanziario POR FSE al 31.12.2017

Asse	Finanziamento totale	Costo ammissibile totale delle operazioni selezionate	Avanzamento impegni	Spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari	Avanzamento pagamento ai beneficiari
	A	B	C = B/A%	D	E = D/B%
Asse I	358.000.000,00	73.665.949,88	21%	43.790.321,99	59%
Asse II	227.100.000,00	32.375.132,12	14%	8.206.838,21	25%
Asse III	332.500.000,00	114.113.766,97	34%	89.753.514,58	79%
Asse IV	20.000.000,00	2.042.096,89	10%	48.700,00	2%
Asse V	32.874.516,00	12.920.311,35	39%	5.072.869,72	39%
Totale	970.474.516,00	235.117.257,21	24%	146.872.244,50	62%

Fonte: elaborazione su dati Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia

Nel corso del 2017 sono state certificate e trasmesse due domande di pagamento per circa 115 milioni di euro. I destinatari complessivamente raggiunti dagli interventi attivati sono 187.767, di cui il 53% maschi e il 47% femmine. La Regione ha dichiarato che la spesa certificata al 31 dicembre 2017, pari a 115,2 milioni di euro, supera di 76,4 milioni di euro l'importo di 38,8 milioni di euro. Quest'ultimo importo costituisce, ai sensi dell'art.136 del regolamento n.1303/2013, il parametro di riferimento della regola n+3 sancita dal medesimo articolo, ai fini della procedura di disimpegno.

La Regione Lombardia ha finora ricevuto dalla Commissione europea, a titolo di prefinanziamento iniziale (2014, 2015, 2016) e annuale (2016, 2017), una quota pari a 25.656.920,05 euro. A seguito della presentazione delle due domande di pagamento intermedio effettuate da Regione Lombardia nel 2017, la Commissione ha effettuato un primo pagamento intermedio, nel mese di settembre 2017, per un ammontare complessivo di 26.027.249,63 euro e un secondo pagamento intermedio, nel mese di gennaio 2018, per un importo di 25.812.100,39 euro. La Regione Lombardia ha riferito che tutti i pagamenti dovuti risultano effettuati e non sussistono casi di sospensione.

La Regione Lombardia ha evidenziato di avere conseguito l'obiettivo intermedio 2018 per quattro indicatori di output su sette (Asse I – “Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo”; Asse II “Nuclei familiari con figli” e “I partecipanti con disabilità”; Asse III “Titolari di un diploma di istruzione primaria ISCED I o di istruzione secondaria inferiore ISCED II”) e di non avere conseguito l'obiettivo intermedio per nessuno dei quattro indicatori finanziari.

Posto quanto sopra, la previsione dei target intermedi è stata oggetto di una modifica, la cui istanza è stata trasmessa alla Commissione il 16 aprile 2018 ed è stata approvata il 12 giugno 2018. Essa ha inciso sui parametri di valutazione dell'efficienza di attuazione del POR, oltre ad avere revisionato la strategia di intervento dell'Asse IV. Nello specifico, la riprogrammazione ha comportato:

- Asse I: target finanziario intermedio (2018) pari a 65 milioni di euro. Al 31 dicembre 2017 si registra una spesa certificata pari a 35,5 milioni di euro;
- Asse II: target finanziario intermedio (2018) pari a 38 milioni di euro. Al 31 dicembre 2017 si registra una spesa certificata pari a 5,5 milioni di di euro. L'Autorità di gestione in raccordo con il responsabile di Asse ha assicurato, già a partire dal primo trimestre 2017, la programmazione e l'avvio di una serie di misure per assicurare un sufficiente avanzamento della spesa utile al conseguimento dei target intermedi al 2018;
- Asse III: è stato confermato il target finanziario intermedio (2018) di 90 milioni di euro. Al 31 dicembre 2017 si registra una spesa certificata pari a 71,7 milioni di euro;
- Asse IV: target finanziario intermedio (2018) pari a 1 milione di euro. La spesa certificata al 31 dicembre 2017 è pari a 48.700,00 euro. Nel corso del 2017, l'Autorità di gestione in raccordo con il responsabile di Asse e con le Direzioni generali coinvolte nella programmazione e attuazione delle iniziative di rafforzamento della capacità Amministrativa, ha definito una proposta di riprogrammazione dell'Asse. Tale proposta è diretta ad assicurare un maggiore quadro di pertinenza e coerenza rispetto alle esigenze prioritarie del territorio regionale e un maggior livello di copertura delle amministrazioni potenzialmente destinatarie degli interventi.

In una prospettiva di analisi fondata sugli indicatori relativi ad ogni singolo Asse, si rileva, tenendo conto della riprogrammazione, che:

gli indicatori totali sono undici;

- l'Asse I ha raggiunto l'obiettivo per un indicatore su due mentre il secondo indicatore è attorno alla metà del valore obiettivo;
- l'Asse II ha raggiunto l'obiettivo per tre indicatori su quattro mentre il quarto indicatore appare al momento distante dal valore obiettivo;
- l'Asse III ha raggiunto l'obiettivo per un indicatore su due e il secondo indicatore è molto vicino al valore obiettivo;
- l'Asse IV non ha raggiunto l'obiettivo per alcuno dei tre indicatori e due dei tre indicatori sono al momento lontani dal valore obiettivo.

Ne deriva che il raggiungimento dei target intermedi²⁷⁶ di Regione Lombardia al 31 dicembre 2018, così come inizialmente determinati, necessita, almeno con riferimento ad alcuni indicatori, di un ulteriore avanzamento.

²⁷⁶ Al riguardo si osserva, in vista della valutazione del raggiungimento dei target intermedi e dei target finali, così come riprogrammati con decisione del 12 giugno 2018, che il regolamento n.215/2014 stabilisce, all'art. 6, che i medesimi si intendono raggiunti "se per tutti gli indicatori inclusi nel rispettivo quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è stato conseguito almeno l'85 % del valore del target intermedio entro la fine del 2018 o almeno l'85 % del valore del target finale entro la fine del 2023. A titolo di deroga, laddove il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione comprenda tre o più indicatori, i target intermedi o finali di una priorità possono essere considerati conseguiti se tutti gli indicatori, ad eccezione di uno, conseguono l'85

Garanzia per i Giovani

A seguito della raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 che ha istituito la Garanzia per i Giovani (2013/C 120/01), l'Italia ha adottato il Programma operativo nazionale "Iniziativa occupazione giovani" (PON IOG), con una dotazione finanziaria pari a 1.513.363.329,00 euro e un tasso di cofinanziamento del 75%. Si segnala, per completezza, che nel 2017 ai fini dell'avvio della seconda fase di Garanzia Giovani e a seguito del rifinanziamento dell'Iniziativa occupazione giovani e dell'aggiustamento tecnico FSE, è stata approvata la riprogrammazione del PON IOG: la nuova dotazione finanziaria ammonta a 2.288.069.201,00 euro e il tasso di cofinanziamento risulta pari all'80%. La Regione Lombardia partecipa all'attuazione del PON IOG in qualità di Organismo intermedio (OI)²⁷⁷. L'avvio dell'iniziativa è avvenuto a seguito della sottoscrizione della Convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in data 16/05/2014 e dell'approvazione del Piano esecutivo regionale della Garanzia per i Giovani in Lombardia²⁷⁸. Il Piano articola le diverse misure previste dal PON IOG e le relative modalità di attuazione e nel corso dell'attuazione è stato rimodulato in accordo con l'Autorità di gestione in funzione delle esigenze del territorio. L'ammontare delle risorse del Piano, è pari a 173.356.310,00 euro²⁷⁹.

Si evidenzia come il contributo di Regione Lombardia sia significativo ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Programma. Infatti, ad oggi si registrano 101.903 prese in carico di giovani *Not in education, employment or training* (NEET) e si sottolinea come il 91% di questi sia stato attivato nel mercato del lavoro mediante un contratto di assunzione o un tirocinio extra-curricolare. Sul totale di 93.065 giovani avviati al mercato del lavoro, 42.967 giovani hanno potuto beneficiare di un tirocinio extra-curricolare, mentre 50.098 giovani hanno ottenuto un contratto di lavoro. La distribuzione delle assunzioni tra le tipologie contrattuali rispecchia l'andamento del mercato del lavoro nazionale: la maggior parte delle assunzioni, 25.182, è stata a tempo determinato, di cui circa la metà (10.242) di durata superiore a sei mesi. Seguono le assunzioni in apprendistato con 12.912 contratti attivati. Le assunzioni a tempo indeterminato hanno riguardato 12.004 persone. I datori di lavoro che hanno assunto giovani iscritti alla Garanzia Giovani con un

% del valore dei rispettivi target intermedi entro la fine del 2018 o l'85 % del valore dei rispettivi target finali entro la fine del 2023. L'indicatore che non consegue l'85 % del valore del rispettivo target intermedio o finale non può conseguire meno del 75 % del valore del rispettivo target intermedio o finale".

²⁷⁷ Ai sensi della deliberazione di Giunta regionale n.3411 del 17.04.2015.

²⁷⁸ Decreto di Giunta n.1889 del 30/05/2014.

²⁷⁹ Si segnala che l'attuazione della Misura 9 "Bonus occupazionale" è in capo all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e che la Misura 7 "Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità" è parzialmente gestita da Invitalia attraverso il Fondo *SELFIEmployment* per un importo pari a 6.013.933,00 euro, pertanto l'importo gestito da Regione Lombardia è di 120.962.533,00 euro.

contratto di assunzione a tempo indeterminato, o determinato di almeno sei mesi, hanno potuto usufruire del bonus occupazionale previsto dalla Misura 9, consistente in uno sgravio contributivo totale del valore di 8.060,00 euro all'anno per ogni giovane assunto. Le assunzioni incentivate sono state complessivamente 27.735.

Con riferimento al circuito finanziario, l'Organismo intermedio ha previsto che i pagamenti in favore dei beneficiari vengano effettuati da IGRUE tramite la Banca d'Italia. Ricevuta conferma da IGRUE, i pagamenti effettuati sono registrati nel Sistema informativo regionale Ge.F.O. dall'Organismo intermedio. A seguito della registrazione del pagamento, l'Organismo intermedio procede alla rendicontazione della spesa nei confronti dell'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL). Al 31 dicembre 2017 risultano rendicontati da parte di Regione Lombardia 66,78 milioni di euro, mentre sono state certificate alla Commissione europea spese per un valore complessivo di 32,87 milioni di euro.

Rappresentazione contabile del POR FSE 2014-2020 da parte della Regione

La Regione ha dichiarato di avere stanziato, nel bilancio assestato 2017, le risorse complessivamente programmate, per un importo di 970.474.516,00 euro, imputandolo agli esercizi nei quali è stata prevista la relativa esecuzione (anni dal 2015 al 2023). L'importo totale di 970.474.516,00 euro è dato dalla sommatoria delle risorse stanziato nel 2015 e 2016 (al netto delle economie registrate su residui), delle somme confluite nell'avanzo vincolato a rendiconto 2016 e re-iscritte sul bilancio 2017 e dagli stanziamenti appostati a bilancio per gli anni dal 2017 al 2023. L'importo totale delle entrate per le quote trasferite dallo Stato (pari a 341.071.888,05 euro) e dalla UE (pari a 483.831.464,48 euro) è dato dalla sommatoria delle risorse accertate nel 2015 e nel 2016 e dagli stanziamenti appostati a bilancio per gli anni dal 2017 al 2023.

Per quanto riguarda il trattamento contabile a chiusura dell'esercizio finanziario 2017, Regione precisa che le somme accertate ed incassate ma non impegnate (anche con l'attivazione del Fondo pluriennale vincolato²⁸⁰) hanno costituito avanzo vincolato. L'importo complessivo di 970.474.516,00 euro è dato, in entrata, dalla sommatoria, per quanto riguarda le risorse trasferite dalla UE e dallo Stato, delle somme accertate nel 2015 e nel 2016 e dagli stanziamenti appostati a bilancio per gli anni dal 2017 al 2023.

²⁸⁰ Il Fondo pluriennale vincolato è stato istituito per rappresentare contabilmente la copertura finanziaria di spese impegnate nel corso dell'esercizio e imputate agli esercizi successivi, costituita da entrate accertate e imputate nel corso del medesimo esercizio in cui è registrato l'impegno. Il fondo pluriennale vincolato è lo strumento che gestisce e rappresenta contabilmente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione delle risorse e il loro effettivo impiego, nei casi in cui le entrate vincolate e le correlate spese, sono accertate e impegnate nel corso del medesimo esercizio e imputate a esercizi differenti.

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENTINO ALTO ADIGE SÜDTIROL Decisione n.3/PARI/2018 - Decisione e relazione nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2017

I Programmi comunitari

L'esercizio 2017 si è caratterizzato per la chiusura del periodo di Programmazione 2007-2013 e per la gestione del periodo di Programmazione 2014-2020.

La spesa pubblica programmata per il periodo 2007-2013 è di circa 562 milioni di euro, a fronte dei quali risultano impegni per circa 584 milioni e pagamenti per 578 milioni di euro, determinando un tasso complessivo di realizzazione dei pagamenti in rapporto alla spesa programmata di circa il 102%. Le percentuali di realizzazione dei pagamenti differiscono da un programma all'altro: 113,41% il Fondo europeo per la pesca (FEP); 111,63% il Fondo sociale europeo (FSE); 99,35% il Programma di sviluppo rurale (PSR); 87,81% il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); 69,01% i Programmi settoriali²⁸¹.

Si segnala che la determinazione del dirigente del Servizio Europa (Autorità di gestione) n.195 del 14 dicembre 2017 ha indicato l'importo da restituire alla Commissione europea e al Ministero dell'economia e delle finanze - IGRUE corrispondente alla minor spesa certificata rispetto al piano finanziario del PO FESR 2007-2013 in euro 2.779,736,94²⁸².

Per quanto riguarda il periodo 2014-2020, la spesa pubblica programmata a fine 2017 è di circa 536 milioni di euro, gli impegni ammontano a circa 192,5 milioni e i pagamenti a 98,7 milioni di euro. Il tasso complessivo di realizzazione dei pagamenti è del 18,42%. Il Programma Iniziativa occupazionale giovani IOG (o Garanzia Giovani) ha una percentuale di realizzazione dei pagamenti del 54,53%. I progetti di Cooperazione territoriale²⁸³ presentano un tasso di realizzazione dei pagamenti del 23,40%²⁸⁴, seguiti dal FSE²⁸⁵ con il 23,21% e dal Programma di sviluppo rurale con il 21,40%. Per il

²⁸¹ I Progetti europei Programmi settoriali sono: Progetto Nympha (7° P.Q.); *Life – Ten*; *Life – Dinalp Bear*; *Dear - Global School*; *Erasmus Future Classroom Lab Regional Network*; *Sword*.

²⁸² La medesima determinazione provvede inoltre per la restituzione di somme recuperate dopo la chiusura della Programmazione 2007-2013 in relazione a revoche totali e parziali di contributi, anche in relazione a criticità segnalate (si veda il paragrafo relativo alla segnalazione di frodi).

²⁸³ I progetti di cooperazione territoriale sono: Progetto AlpGov (Spazio alpino); Progetto Osiris (Interreg Europe); Progetto Finerpol (*Interreg Europe*); Progetto Virtual Arch (*Central Europe*); Progetto Inno-wises (*Central Europe*); Progetto *Digital Life 4ce* (*Central Europe*); Progetto *hymocares* (Spazio alpino); Progetto *Rock the Alps* (Spazio alpino); Progetto IMEAS (Spazio alpino); Progetto S3-4alpcluster (Spazio alpino).

²⁸⁴ I pagamenti si riferiscono alle quote di competenza delle strutture provinciali e non anche dei soggetti partner.

²⁸⁵ Programma operativo FSE 2014 – 2020 suddiviso in: Asse I – Occupazione; Asse II - Inclusione sociale e lotta alla povertà; Asse III - Istruzione e Formazione; Asse IV - Capacità istituzionale; Asse V - Assistenza Tecnica.

Programma operativo FESR²⁸⁶ si rileva una percentuale di realizzazione dei pagamenti del 3,97%, per i progetti europei su Programmi settoriali una percentuale dello 0,70% e per il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca una inesistente realizzazione di pagamenti.

Si segnalano gli interventi realizzati nel 2017 nell'ambito del FSE: buoni di servizio per la conciliazione tra famiglia e lavoro (6094 voucher per 5,2 milioni); piano trentino trilingue (110 scuole e nidi coinvolti, 502 studenti e 275 insegnanti all'estero, formazione linguistica per 784 docenti, 35 studenti per il 4° anno all'estero); percorsi per il rafforzamento delle competenze chiave per disoccupati (2587 persone coinvolte, 106 corsi); percorsi per promuovere l'inclusione sociale per persone svantaggiate (96 persone coinvolte, 1 progetto di inclusione lavorativa per 12 assistenti familiari); interventi per il contrasto dell'abbandono e per l'inclusione scolastica (110 scuole e nidi coinvolti).

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nel periodo di Programmazione 2014-2020, ha una dotazione complessiva di circa 108 milioni di euro distribuiti su quattro priorità.

Per il FESR assumono rilevanza i seguenti interventi: contributi alle imprese per 2,3 milioni di euro; *seed money* per 2,9 milioni di euro; investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili per 5,1 milioni di euro); acquisto di servizi di consulenza per l'innovazione per 2 milioni di euro); efficienza energetica e uso di energia rinnovabile per 8 milioni di euro; realizzazione e potenziamento di infrastrutture di ricerca (per 8 milioni di euro); *Prom facility* del polo mecatronica per 4 milioni di euro.

Nel segnalare che non vi sono stati controlli di II livello da parte dell'UE, non sono emerse sospette frodi, ma solo n. 3 irregolarità nell'ambito dei Fondi FESR Programmazione 2007-2013 e sono stati emessi i provvedimenti di revoca nei confronti dei beneficiari.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

Deliberazione n.111/2018/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2017

La Politica di coesione economica, sociale e regionale

Per la Regione Emilia-Romagna le risorse comunitarie previste per il Periodo di programmazione 2014-2020 sono pari a 1.147 milioni di euro per i POR FESR, FSE e

²⁸⁶ Programma operativo FESR 2014–2020 suddiviso in: Asse I - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; Asse II - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese; Asse III - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; Asse IV - Assistenza tecnica.

Sviluppo rurale. Ad esse si aggiungono le risorse statali e regionali, per un totale complessivo di 2.457 milioni di euro.

Programmazione FESR 2014-2020

La Programmazione della Regione Emilia-Romagna ha individuato sei Priorità di intervento/Assi²⁸⁷ alle quali si aggiunge l'Assistenza tecnica per la gestione del Programma. Gli Assi sono riferiti agli Obiettivi tematici per l'attuazione della Strategia Europa 2020 e alle priorità della politica di sviluppo regionale. La dotazione complessiva per la realizzazione del Programma regionale ammonta a 481.895.272 euro, di cui 240.947.636 euro di risorse europee alle quali si aggiungono quote di cofinanziamento statali di euro 168.663.345 e regionali di euro 72.284.290,80. Oltre l'80% delle risorse è destinato ad investimenti in ricerca e innovazione tecnologica, sviluppo dell'Agenda digitale e qualificazione energetica (Asse I, II e IV) ed alla competitività nel sistema produttivo composto soprattutto da PMI (Asse III). La rimanente quota percentuale viene destinata alla valorizzazione delle risorse artistiche e culturali, alla tutela ambientale e a migliorare la qualità sociale nelle città (Assi V e VI).

Nel corso del 2017 la Regione, mediante l'accordo di finanziamento con l'Ente gestore del Fondo regionale multiscope di finanza agevolata (UNIFIDI - Consorzio unitario di garanzia Emilia-Romagna), ha reso operativi due strumenti di ingegneria finanziaria, il Fondo STARTER, che deve supportare la nascita di nuove imprese (Azione 3.5.1) e il Fondo ENERGIA, con l'obiettivo di incrementare gli investimenti delle imprese in campo energetico (Azione 4.2.1).

La Regione ha, inoltre, deliberato un accordo e una convenzione con il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze, per l'istituzione di una "Sezione speciale Emilia-Romagna" del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, finalizzata a sostenere l'accesso al credito delle imprese regionali mediante la gestione di risorse del POR, in relazione all'azione 3.6.1. "Potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito" del terzo Asse prioritario del POR ("Competitività e attrattività del sistema produttivo").

Gli impegni vincolanti ammontano a 321,8 milioni di euro, corrispondenti al 67% della dotazione finanziaria complessiva del Programma operativo (481,9 milioni di euro), mentre i pagamenti sono stati 51,3 milioni, pari all'11 per cento della dotazione finanziaria.

²⁸⁷ Asse I - Ricerca e l'innovazione; Asse II - Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'Agenda digitale; Asse III - Competitività e attrattività del sistema produttivo; Asse IV - Promozione della *low carbon economy* nei territori e nel sistema produttivo carbonio in tutti i settori; Asse V - Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; Asse VI - Città attrattive e partecipate.

La Sezione regionale ha sottolineato come l'impatto maggiore degli impegni vincolanti rispetto al totale si rilevi per l'Asse I (Azioni 1.1.1., 1.1.2. e 1.1.4) che registra un ammontare di impegni di 119,2 milioni di euro, corrispondente all'86% della dotazione finanziaria, e per l'Asse V, con un'incidenza degli impegni vincolanti sulla dotazione finanziaria dell'87%. Seguono, poi, l'Asse VI, l'Asse IV e l'Asse III, con una percentuale di impegni sulla dotazione finanziaria assegnata a ciascun Asse rispettivamente del 73%, del 65% e del 45%. Di minor impatto l'Asse II, che registra impegni pari al 37% della dotazione finanziaria corrispondente. Nel 2017 sono state trasmesse alla Commissione europea due domande di rimborso oltre a quella del 2016, per un ammontare complessivo di spesa certificata di 43,2 milioni di euro.

In riferimento allo stato di avanzamento reale del Programma alla data del 31 dicembre 2017, i progetti finanziati sono stati 1.607 in totale, per un investimento complessivo di 542,4 milioni di euro. Si segnalano, in particolare, 1.133 progetti finanziati per il sostegno alla ricerca e allo sviluppo, per l'innovazione e per la competitività delle imprese medie piccole (Asse I e III), 223 progetti per la riduzione dei consumi energetici (Asse IV), 162 progetti per la diffusione della banda ultra larga (Asse II), 29 progetti per la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale (Asse V) e 10 progetti finanziati per il miglioramento qualitativo delle città.

Programmazione FSE 2014-2020

Come rileva la Sezione Regionale di controllo, la Programmazione POR FSE 2014-2020 della Regione Emilia-Romagna si è concentrata su quattro Priorità di intervento (Asse) – Obiettivi da 8 a 11 della Politica di coesione - cui si aggiunge l'Assistenza tecnica, per la gestione del Programma. Le risorse complessivamente destinate alla Regione Emilia-Romagna per la realizzazione del Programma ammontano a euro 786.250.182,00 euro.

Nel corso del 2017 la Regione ha approvato il piano di intervento per l'occupazione - prestazioni e misure di politica attiva del lavoro della rete attiva per il lavoro, in base alla delibera di Giunta regionale n.1205/2017- e, inoltre, il piano "Rete Politecnica regionale" e delle procedure di attuazione (delibera di Giunta regionale n.294/2017), il "Programma triennale per il rafforzamento della capacità istituzionale e per lo sviluppo delle competenze strategiche: *Academy* regionale *network* e competenze" (delibera di Giunta regionale n.907/2017).

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento finanziario, la Regione medesima ha assunto impegni per 425,5 milioni di euro, con una capacità di impegno (impegni/dotazione del PO) pari al 53,99%. La spesa certificata è stata di 80.739.771,17

euro, con una capacità di spesa (spesa/dotazione del PO) pari al 10,27%. Oltre il 66% della somma totale impegnata è concentrata sul primo Asse "Occupazione".

Alla data del 31 dicembre 2017 sono stati approvati 2.719 progetti, avviati 2.239, di cui 855 conclusi nell'anno, con una percentuale di avvio pari all'82,35% e una percentuale di conclusione dei progetti del 31,45%. I progetti sono concentrati sull'Asse I (occupazione), a seguire l'Asse II (inclusione sociale e lotta contro la povertà) e l'Asse III (istruzione e formazione).

Programmazione FEASR 2014-2020

Nel 2017 è stata approvata la versione 6.2 del Programma di sviluppo rurale²⁸⁸; a novembre 2017 è stata notificata alla Commissione, da parte della Regione, la richiesta di modifica al Programma per la definizione della versione 7.1. La Regione ha scelto di attivare 17 focus area nell'ambito dei quali programmare gli interventi distribuiti in 71 tipi di operazioni.

Le risorse pubbliche utilizzate per il finanziamento degli interventi ammontano a 1.174 milioni di euro, di cui 506 milioni di euro di partecipazione al FEASR (pari al 43,12%) e 668 milioni di euro a titolo di partecipazione dello Stato Membro (pari al 56,88 per cento), suddivisi per 467 milioni da risorse provenienti dal Fondo di rotazione ex l. n. 183/1987 e per 200 milioni da risorse della Regione. Alla priorità P1 (Promuovere il trasferimento della conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali) nell'ambito del macro-tema "Conoscenza e Innovazione", trasversale alle altre priorità, sono stati destinati 85,6 milioni di euro. Le operazioni afferenti al macro-tema "competitività" sostengono lo sviluppo delle imprese e il ricambio generazionale. È stato messo a bando l'84% delle risorse disponibili e sono stati concessi il 60% dei contributi risultati ammissibili. Nel corso del 2017 sono stati approvati finanziamenti integrativi (legge regionale n.19/2017) per 1,4 milioni di euro, per l'attuazione del tipo di operazioni 16.1.01, nell'ambito del focus area P2A²⁸⁹.

Il macro-tema "ambiente e clima" promuove la sostenibilità ambientale dei processi produttivi attraverso l'attivazione di varie misure dette "a superficie". È stato messo a bando l'89% delle disponibilità e sono stati concessi contributi per 342 milioni di euro, finanziando oltre 48.000 domande, la quasi totalità di quelle ammesse.

Il tema relativo allo "sviluppo del territorio" sostiene la crescita equilibrata del territorio attraverso il contributo di varie misure; dal 2014 al 2017 sono stati messi a bando

²⁸⁸ Delibera di Giunta regionale n.1851 del 17 novembre 2017.

²⁸⁹ Il cui bando è stato attivato con delibera della Giunta regionale n. 2268 del 28 dicembre 2015.

62,3 milioni di euro, di cui il 57% nel 2017. I contributi concessi sono pari a 32,9 milioni; rientrano in questo macro-tema, "focus area P6B (stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali)", il Programma di sviluppo locale Leader, per sostenere lo sviluppo di aree del territorio più fragili in termini economici ma con eccellenze ambientali. L'ammontare complessivo delle risorse destinate al Programma Leader ammonta a 66 milioni di euro, ripartiti tra i Gruppi di azione locale (GAL) selezionati nel 2017 e che opereranno sul territorio seguendo la strategia di sviluppo locale identificata dai GAL medesimi.

La Regione ha introdotto due tipi di operazioni - "Investimenti in aziende agricole con strumenti finanziari" ed "Investimenti rivolti ad imprese agroindustriali con strumenti finanziari" - al fine di poter concedere prestiti in conto garanzia alle aziende agricole e agroindustriali, attraverso il Fondo di garanzia multiregionale. Grazie all'accordo, le aziende dovranno prestare minori garanzie e commissioni.

Al 31 dicembre 2017 la Regione ha pubblicato 170 bandi (avvisi pubblici, procedure di Assistenza tecnica, regie dirette e convenzione per Leader) di cui 92 nel 2017; sono state presentate complessivamente 60.859 domande di sostegno (16.856 nel 2017) per un importo totale di contributi concessi di 608 milioni, pari al 53% delle disponibilità complessive del Programma; i pagamenti complessivi sono stati pari a 184 milioni di euro. Le risorse messe a bando, che rappresentano circa l'81% dell'intera dotazione del periodo di programmazione (949,3 milioni di euro), si sono concentrate per il 45% sulla competitività, per il 48% sull'ambiente e per il 7% sullo sviluppo del territorio. I contributi sono stati concessi per il 37% sulla competitività, il 57% sull'ambiente e il 6% sullo sviluppo del territorio. I pagamenti sono stati destinati per il 28% alla competitività, per il 70% all'ambiente e per il 2% allo sviluppo del territorio.

Programmazione FEAMP 2014-2020

Il Fondo europeo degli affari marittimi e la pesca è il Fondo per la politica marittima e della pesca dell'UE per il periodo 2014-2020; viene utilizzato con il cofinanziamento di risorse nazionali e regionali. Il POR FEAMP 2014-2020 prevede una spesa pubblica complessiva di euro 978.107.682,00 di cui euro 537.262.559 di contributo FEAMP ed euro 440.845.123 di contropartita nazionale, oltre che per l'Assistenza tecnica.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è l'Autorità di gestione del Fondo mentre alle Regioni/Province autonome è riservato il ruolo di Organismo intermedio²⁹⁰. Relativamente alla Regione Emilia-Romagna la disponibilità complessiva

²⁹⁰ La delibera CIPE n.10/2015 ha previsto che la copertura della spesa pubblica nazionale per le misure interessate dalla gestione regionale è assicurata per il 70% dal Fondo di rotazione e per la restante quota del 30% dal bilancio della Regione.

prevista per l'attuazione delle operazioni di competenza esclusiva/condivisa ammonta a 39,4 milioni di euro - di cui 19,8 milioni di quota UE e 19,6 milioni di quota nazionale, a sua volta suddivisa in 13,7 milioni a carico del Fondo di rotazione e 5,9 milioni a carico della Regione. Nel corso del 2017 sono stati definiti i Piani finanziari regionali, ed è stato predisposto il manuale delle procedure da applicare, approvato nei primi mesi del 2018. A differenza di quanto previsto per l'attuazione del Programma di sviluppo rurale, tutte le risorse di cofinanziamento (FEAMP, Fondi di rotazione, regionali) afferenti agli interventi del Programma operativo FEAMP di competenza della Regione sono iscritte e gestite nel bilancio regionale. Sono stati previsti sugli esercizi 2017-2019 stanziamenti per 20,6 milioni di euro.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

Delibera n.43/2018/PARI - Decisione nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2017

Relativamente alla fase di programmazione del Periodo 2007-2013, si conferma il pieno utilizzo delle risorse assegnate per il finanziamento delle operazioni incluse nella domanda di chiusura, presentata entro il 31 marzo 2017, che non hanno registrato variazioni che abbiano prodotto revoche o de-certificazioni. Permangono, tuttavia, alcune situazioni ancora in corso di definizione, afferenti ai due programmi di maggior rilievo in termini di apporto finanziario e progetti attuativi, quali FESR e FSE. In particolare, si fa riferimento allo stato dei lavori di completamento del sistema tramviario fiorentino, inserito, al termine della programmazione FESR, tra i progetti cd. "non funzionanti". La Sezione di controllo della regione Toscana ha espresso l'auspicio che vengano rispettati i tempi previsti per la messa in opera fissati, come dichiarato dalla Regione, per settembre 2018 e comunque, non oltre il termine massimo fissato per il 31 marzo 2019, al fine di evitare la de-certificazione dei contributi europei in co-finanziamento e, pertanto, la perdita ingiustificata di ingenti risorse.

Con riferimento alla Programmazione 2014-2020, va segnalato che per quanto si registri una accelerazione dei programmi, il raggiungimento dei target intermedi previsti per il 31 dicembre 2018 palesa tuttora delle difficoltà. Ciò vale, in particolare, a giudizio della Sezione regionale, in ordine all'obiettivo connesso all'assegnazione delle risorse correlate alla cd. Riserva di efficacia, riscontrate anche dalla stessa Regione e per le quali sono stati annunciati o intrapresi opportuni correttivi al fine di evitare la perdita di consistenti risorse. In tal senso, soprattutto per quanto riguarda il FESR ed il FSE, la Sezione sottolinea positivamente come le Autorità di gestione regionali abbiano attivato una serie di misure di semplificazione delle procedure per l'accelerazione della spesa

accanto all'utilizzo dell'istituto dell'*overbooking* e della rimodulazione dei programmi, conseguenti ad una semplificazione e fluidificazione delle procedure di selezione degli investimenti in cofinanziamento. Si rileva, peraltro, anche la difficoltà di garantire una programmazione coerente ed efficace.

Quanto al Programma marittimo Italia – Francia si ravvisano criticità, in vista del raggiungimento dei target intermedi al 31 dicembre 2018. Per il Programma sono state intraprese dall' Autorità di gestione azioni di fluidificazione amministrativa per consentire una accelerazione della spesa per investimenti.

Considerazioni positive si possono esprimere per i restanti Programmi (Garanzia Giovani, FEASR e FEAMP), che presentano un livello di avanzamento in linea con gli obiettivi ed i target intermedi, sia in termini di disimpegno automatico che di assegnazione della riserva di efficacia. Per i primi due, si segnala un buon livello di avanzamento anche dal punto di vista degli obiettivi fisici.

Viene sottolineato, inoltre, che dai controlli, ai diversi livelli, sulla Programmazione 2014-2020 inerente al Programma FEASR, non emergono casi di revoche, né segnalazioni all'Olaf, ma solo spese dichiarate irregolari e inammissibili. I controlli sul Programma FSE hanno, invece, rilevato, oltre a spese dichiarate non ammissibili, anche l'esistenza di procedure di revoca nonché una segnalazione all'OLAF.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Delibera n. 33/2018/PARI - Decisione di parificazione del Rendiconto generale della Regione Marche per l'esercizio finanziario 2017

Programmazione 2007-2013

La Programmazione comunitaria 2007-2013 è stata chiusa con l'approvazione dei Rapporti finali di esecuzione nei Comitati di sorveglianza del 14 marzo 2017 (per il POR FESR) e del 16 marzo 2017 (per il POR FSE); nel corso di tali incontri la Commissione europea, l'Agenzia per la coesione territoriale e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro hanno confermato l'apprezzamento per i buoni risultati ottenuti dalla programmazione che ha garantito il raggiungimento degli obiettivi e dei target prestabiliti, assicurando nel contempo una certificazione di spesa finale pari al 101,61% della dotazione del Programma, nel caso del FESR, e al 102,2%, nel caso del FSE.

Programmazione 2014-2020

Viene rilevato dalla Sezione regionale di controllo che la peculiarità dell'anno 2017 ha riguardato essenzialmente l'incidenza dei procedimenti che hanno portato alla

modifica dei Programmi operativi, per effetto delle risorse aggiuntive stanziata dall'Unione europea a seguito del sisma del 2016 e assegnate alla Regione Marche (maggior beneficiaria tra le quattro Regioni interessate dall'evento). Ciò ha comportato l'assorbimento straordinario delle strutture amministrative regionali nelle attività richieste per la istruttoria delle modifiche stesse ma anche la revisione di scelte di programmazione già approvate ed efficaci per l'intera regione, compresa la parte di territorio non presa direttamente in considerazione dalle risorse aggiuntive.

Tale impegno consentirebbe di conseguire un valore aggiunto particolare: infatti, pur essendo consentiti meccanismi di rendicontazione anche oltre il Periodo di programmazione che scadrà nel 2020, appare quanto mai opportuno che le somme stanziata nei vari Fondi siano messe tempestivamente a disposizione dei soggetti che saranno individuati come attuatori delle misure.

Viene sollecitata adeguata attenzione alle risorse UE da parte della Regione, al fine di assicurare il rispetto del vincolo di destinazione alle finalità previste dagli strumenti di programmazione. A tale riguardo, in sede di controllo sulla spesa rendicontata, devono essere utilizzate tutte le potenzialità degli strumenti informatici per rendere sempre più efficaci e tempestivi i riscontri documentali e deve essere garantita la verifica della piena funzionalità degli interventi finanziati e la loro stabilità nel tempo. Si registrano i miglioramenti dei sistemi di gestione anche per effetto dell'azione di stimolo dell'autorità di controllo regionale, in attuazione dalla normativa europea.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Deliberazione n.107/2018/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2017

L'esame della relazione al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2017 evidenzia che la chiusura del POR FESR Puglia 2007-2013 è stata predisposta nell'ambito della relazione finale di esecuzione trasmessa alla Commissione europea il 31 marzo 2017. Le spese certificate ammontano a 4.216.376.784 euro (circa il 109% della dotazione complessiva). I migliori risultati sono stati raggiunti relativamente all'Asse II "uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali e energetiche per lo sviluppo" (importo certificato pari a 854 milioni di euro) e all'Asse VI "competitività dei sistemi produttivi e occupazione" (spese certificate pari a 986 milioni di euro)

Relativamente al POR FSE Puglia 2007-2013 si è registrata una capacità di impegno pari al 113,27%, pari a 1.393.250.323,00 euro. La relazione al Disegno di legge evidenzia una capacità di certificazione equivalente al 99,65%, per un valore di 1.225.667.417 euro. Si riscontra, in particolare, una rilevante, capacità di impegno e di

certificazione relativamente all'Asse I e all'Asse II (adattabilità ed occupabilità dei lavoratori). La relazione al disegno di legge al rendiconto 2017 si sofferma, inoltre, sulla Programmazione comunitaria 2014-2020, evidenziando come rispetto al Programma operativo FESR FSE siano state effettuate le prime due certificazioni di spesa per un totale, registrato a dicembre 2017, pari a 218.343.008 euro (quota pubblica), di cui 177.248.054,00 euro a valere sul FESR e 41.094.954 euro a valere sul FSE. Il Programma operativo FESR-FSE ricordato, è stato approvato il 13 agosto 2015.

L'importo di spesa pubblica più elevato è stato conseguito per l'Asse VI "tutela dell'ambiente e promozione delle risorse naturali e culturali" con più di 77 milioni di euro di pagamenti certificati che riguardano principalmente la depurazione e la bonifica di siti inquinati, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale ed al riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche.

In data 1° gennaio 2016 è stato, inoltre, avviato il Programma di sviluppo rurale della Puglia 2014-2020 (PSR) che ha comportato, nel corso dell'anno 2017, spese per circa 74 milioni di euro, mentre il Programma operativo nazionale Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) 2014-2020²⁹¹ ha raggiunto il 45% (ossia euro 40.461.176,54) del budget allocato per la Puglia, pari a 89.828.134 euro. La Regione Puglia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno inoltre sottoscritto il "Patto per la Puglia" che prevede lo stanziamento di risorse complessive pari a 5,7 miliardi di euro, di cui 2,071 miliardi di euro a valere sul Fondo di sviluppo e coesione 2014-2020 e 3,5 miliardi di euro concernenti una parte delle risorse già programmate a valere sul Programma comunitario POR Puglia FESR-FSE 2014-2020.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

Deliberazione n.33/2018/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2016

Programmazione comunitaria regionale

Il Programma operativo FESR Basilicata 2007-2013 si è concluso garantendo il pieno utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione. Su una dotazione finanziaria complessiva di 601.749.098,98 euro (risorse totali del Programma operativo FESR Basilicata 2007-2013), l'importo totale impiegato è stato pari a 661.181.524,39 euro che corrisponde, in sostanza, ad un tasso di attuazione pari al 110%. In totale sono stati realizzati n.1.984 la cui spesa è stata monitorata per tipologia di intervento e ripartita per

²⁹¹ Approvato con Decisione di esecuzione della Commissione C (2015) 8452 del 25/11/2015.

Infrastrutture (Realizzazione di opere pubbliche), Servizi (Acquisizione di beni e servizi) e Aiuti (Erogazione di finanziamenti e servizi a singoli destinatari). E' stato possibile rilevare che su n.1.984 operazioni (per una spesa certificata pari a 661,181 milioni di euro), n.1.000 operazioni sono a carattere Infrastrutturale (per una spesa certificata pari a circa 368,23 milioni di euro), n.609 operazioni rientrano nella tipologia Acquisizione di beni e servizi (per una spesa certificata pari a circa 183 milioni di euro) e le restanti n.375 operazioni rientrano nella tipologia degli Aiuti alle imprese (per una spesa certificata pari a 109,94 milioni di euro).

Per quanto riguarda lo stato di attuazione del POR FESR Basilicata 2014-2020, il PO²⁹² prevede uno stanziamento di 826 milioni di euro di cui 50% FESR (413 milioni di euro), 35% a carico del Fondo rotativo IGRUE di cui alla legge 183/1987 (289 milioni di euro) e 15% a carico del bilancio della Regione (124 milioni di euro).

Per il Programma operativo²⁹³ la Regione Basilicata ha sottoscritto, il 17 febbraio 2016, un contratto Quadro di apertura di credito con la BEI (Banca europea per gli investimenti) per garantire il finanziamento delle spese per investimenti (assoggettabili a mutuo) a carico del Bilancio regionale per un importo di 91,4 milioni di euro su 124 milioni di euro (73,75%). La struttura del POR FESR Basilicata 2014-2020²⁹⁴ concentra l'allocazione dei Fondi europei attorno a 8 "Obiettivi tematici" degli 11 di cui all'art.9 del regolamento UE 1303/2013.

È opportuno evidenziare che il 2016 è stato un anno a "cavallo" in cui le strutture hanno dovuto portare avanti le attività connesse al POR FESR 2014-2020 con gli adempimenti connessi alla chiusura del PO 2007-2013, espletati entro la prefissata scadenza del 31 marzo 2017, con una certificazione della spesa pari al 110% della dotazione del programma. Al 31 dicembre 2016 risultavano selezionate e ammesse al finanziamento sul PO n.22 operazioni per un costo totale ammissibile pari al 15% della dotazione finanziaria del Programma (122,457 milioni di euro), con una spesa rendicontata di 4,2 milioni di euro di contributo pubblico. Al 30 giugno 2017 sono complessivamente n.37 le procedure di ammissione a finanziamento/selezione degli interventi attivate per un importo di circa 217,28 milioni di euro.

²⁹² Approvato con decisione Comunitaria n (2015) 5901 del 17 agosto 2015

²⁹³ La relativa decisione di approvazione è avvenuta con delibera di Giunta regionale n.1284 del 07 ottobre 2015.

²⁹⁴ In particolare, il POR FESR Basilicata 2014-2020 è stato articolato in 9 Assi prioritari: Asse I Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione; Asse II Agenda digitale; Asse III Competitività; Asse IV Energia e mobilità urbana; Asse V Tutela dell'ambiente ed uso efficiente delle risorse; Asse VI Sistemi di trasporto ed infrastrutture di rete; Asse VII Inclusione sociale; Asse VIII Potenziamento del sistema di istruzione; Asse IX Assistenza tecnica.

Per quanto riguarda il PO FSE 2014-2020 si precisa quanto segue: gli impegni 2016 sono decurtati degli impegni 2015 nell'entità in cui sono stati riaccertati all'esercizio 2016, pertanto sono stati rilevati solo gli impegni assunti sull'esercizio 2016; gli impegni 2016 sono stati considerati nella entità in cui sono stati assunti, benché analizzando l'esercizio 2016 risulti una situazione diversa, forse in virtù di importi di cui è stato chiesto il riaccertamento relativo all'esercizio 2017, che ne determina su quello 2016 la presenza di pre-impegni; i pagamenti 2016 comprendono anche i pagamenti sui residui 2015.

II FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) 2014-2020

Con riferimento ai livelli di spesa raggiunti nell'esercizio 2016 (al 31 dicembre 2016), il contraddittorio tra la Sezione regionale e la Regione ha portato ad individuare la percentuale del pagato rispetto allo stanziamento complessivo nell'ordine del 6,15%, valore ritenuto modesto. In termini di valutazione complessiva, va peraltro segnalato che questo dato, ove ritenuto attendibile, risulta superiore alla media nazionale.

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA IN SEDE DI CONTROLLO

Decisione n.4/2018/SS.RR./PARI - Relazione sul Rendiconto della Regione siciliana esercizio 2017

Programmazione 2007-2013

Le Sezioni riunite per la regione Siciliana in sede di controllo, analizzando la chiusura dei Programmi 2007-2013, hanno evidenziato la seguente situazione:

1) PO FESR

Entro il 31 marzo 2017 sono stati presentati i tre documenti di chiusura del Programma: rapporto finale di esecuzione; dichiarazione di chiusura suffragata dal rapporto di controllo finale; domanda di pagamento del saldo finale e una dichiarazione di spesa. La redazione di tali documenti è stata preceduta dalla verifica dell'esistenza, all'interno del Programma, di progetti mai certificati e di controllo di tutti i progetti "nativi" e "retrospettivi" nonché dei Grandi Progetti e di quelli gestiti dagli Organismi intermedi. L'Autorità di gestione ha, inoltre esaminato i "completamenti" di eventuali progetti incompiuti. La domanda di pagamento finale è stata presentata per il totale delle somme certificate, pari a 4.203.566.319,75 euro. Al riguardo, è stato proposto dall'Autorità di gestione²⁹⁵ – e accettata²⁹⁶ - l'inserimento del Grande Progetto Il lotto della Palermo-

²⁹⁵ Durante la riunione di "Riesame" del Focus Sicilia del 23 novembre 2017

²⁹⁶ La tematica di cui sopra è stata definitivamente superata con le decisioni assunte da parte del Comitato di sorveglianza nella seduta del 15 marzo 2018. Infatti, con la successiva attivazione della procedura scritta con la quale è stata proposta l'integrazione della lista dei Grandi Progetti di cui all'allegato 27 del PO FESR 2014-2020 inserendo, tra gli altri, la II tratta della AG-CL, la DG Regio della Commissione, con nota Ares

Agrigento tra quelli a cavallo tra il Programma 2007-2013 e 2014-2020. Quando tale procedura di inserimento sarà stata perfezionata, potrà essere riproposta la domanda di certificazione finale e ripresentato il Rapporto finale di esecuzione.

In seguito alla presentazione della domanda di pagamento finale l'Autorità di audit ha effettuato i controlli di II livello sulla III e IV fase, i cui risultati sono contenuti del Rapporto di controllo finale (RAC) del 30 giugno 2017. Quando la CE DG-Regio comunicherà la propria adesione ai riscontri forniti dall'Autorità di gestione, l'Autorità di certificazione procederà alla nuova domanda di certificazione con un tasso di rischio residuo stimato²⁹⁷ allo 0,49% rispetto alla spesa dichiarata e allo 0,53% rispetto alla spesa certificata. Il tasso di errore della III/IV fase, invece, è pari al 6,85% delle spese totali (4,85 punti percentuali superiori alla soglia di materialità del 2%). Conseguentemente, la CE²⁹⁸ ha formulato alcune osservazioni all'Autorità di audit con le quali ritiene necessaria l'applicazione di una rettifica finanziaria del 4,85%²⁹⁹, pari a 70.287.854,58 euro sul totale delle spese 2015/2017.

Il contraddittorio tra l'Autorità di gestione, i Centri di responsabilità interessati e le Unità di monitoraggio e controllo (UMC) responsabili dei controlli di I livello da un lato e l'Autorità di audit, ha indotto quest'ultima a rivedere al ribasso al tasso di errore stimato. La positiva risoluzione di una verifica in corso su un'operazione del Dipartimento energia³⁰⁰ ridurrebbe, inoltre, il tasso di errore riducendo l'impatto finanziario di circa 25 milioni di euro. È stato dato impulso, altresì, all'attività di recupero delle somme

(2018)1983060 del 13 aprile 2018, ha conseguentemente richiesto la suddivisione in fasi del GP II lotto AG-CL a valere del RFE del PO FESR 2007-2013.

²⁹⁷ Considerando la stima migliore del rischio, il tasso di errore convalidato e le informazioni su tutte le rettifiche effettuate.

²⁹⁸ Con nota ARES (2017) 56502444 del 20 novembre 2017.

²⁹⁹ Al fine di riportare il tasso di errore alla soglia della materialità.

³⁰⁰ Asse 2 "Uso efficiente delle risorse naturali". Linee di intervento 2.1.1 ENE e 2.1.2 ENE, gestite da Banca Nuova, nella qualità di Organismo intermedio (OI). Nel corso dei controlli sulla spesa della c.d. 4° fase, l'Autorità di audit aveva campionato una operazione relativa alla "Progettazione di un impianto solar cooling a servizio della caserma dei vigili del fuoco" nel Comune di Noto, nella quale aveva rilevato una spesa inammissibile a certificazione, in quanto non pagata dal Comune (beneficiario) e non supportata da alcun giustificativo, riferita alla cosiddetta quota ESCO (*Energy service company*). Sul sistema informativo Caronte, la suddetta spesa era stata indicata in certificazione come "Altro". Pertanto, il controllo era stato esteso a tutte le operazioni similari effettuate sulle stesse linee di intervento al cui esito l'Organismo intermedio Banca Nuova consegnava al CdR Energia un elenco di n. 17 operazioni del medesimo tipo, realizzate dai beneficiari in convenzione con ESCO che presentano spese analoghe a quella riscontrata in fase di controllo dall'Autorità di audit, sull'operazione campionata, oggetto di Audit.

Pertanto, l'Amministrazione si è determinata di decertificare la quota ESCO che, per la Linea di intervento 2.1.1. ENE è pari a 711.513,38 euro, interessando n.3 Comuni/beneficiari (al netto dell'operazione del Comune di Noto, già decertificata), mentre per la Linea di Intervento 2.1.2 ENE, l'importo da decertificare è pari a 1.712.838,78 euro e sono interessati n.6 Comuni/beneficiari, per un totale complessivo di 2.424.351,96 euro. Su n.17 operazioni, solo le spese relative a due Comuni sono risultate regolari. Ciò ha consentito all'Autorità di audit di rivalutare il tasso d'errore e, conseguentemente, la riduzione degli effetti finanziari negativi.

discendenti da recuperi pendenti, rinunce e revoche; di monitoraggio delle OLAF³⁰¹ e, in particolare, delle somme decertificate da parte dei Centri di responsabilità.

2) PO FSE

La Commissione³⁰² ha riconosciuto la conformità del rapporto finale di esecuzione reso dal Comitato di Sorveglianza del PO FSE Sicilia 2007-2013 ai requisiti dell'articolo 67 del regolamento (CE) n.1083/2006 e, a seguito di un confronto con l'Autorità di certificazione, l'Autorità di gestione del Programma e l'Autorità di audit, ha ritenuto superate tutte le questioni, ad eccezione di quella riguardanti la gestione dei mandati verdi³⁰³ e quella relativa ai progetti dell'ANFE, collegata ad eventuali ipotesi di sospensione giudiziaria.

L'Autorità di gestione, in data 14 maggio 2018, dietro richiesta dell'Autorità di audit, ha fornito ulteriori aggiornamenti sulle predette questioni alla CE, che continuerà a informare in ordine agli avanzamenti procedurali delle stesse.

Programmazione 2014-2020

Le Sezioni riunite per la regione Siciliana in sede di controllo, analizzando i Programmi 2014-2020, hanno sottolineato profili che assumono rilevanza nazionale, quali l'allarmante ritardo nel *progress* dei progetti e hanno, quindi, sollecitato misure correttive da parte del Governo regionale e la massima accelerazione della spesa relativa ai Fondi europei, mediante un uso razionale e efficiente delle risorse verso iniziative più produttive.

Il ciclo di Programmazione 2014-2020 destina ai Programmi operativi regionali (POR) della Sicilia risorse per complessivi 9,73 miliardi di euro che, per quanto concerne i Fondi strutturali europei (SIE), sono così suddivisi: PO del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), 4,56 miliardi (tasso di cofinanziamento europeo del 75%); PO del Fondo sociale europeo (FSE), 820 milioni (tasso di cofinanziamento europeo del 75%);

³⁰¹ Le operazioni per le quali si è proceduto ad aprire le schede OLAF sono 57 per un importo complessivo pari a 136.237.622,22 euro. Gli 11 casi di schede OLAF già chiusi hanno portato ad una decertificazione pari a 6.898.659,00 euro mentre 2 recuperi provenienti da casi OLAF sono già stati effettuati per un importo di 335.203,61 euro.

³⁰² Nota Ares (2017) 4276073 del 1 settembre 2017.

³⁰³ Con riferimento ai mandati verdi esaminati nel corso di alcune missioni di audit, tra cui quella condotta dalla Corte dei conti europea tra fine 2016 e inizio 2017, l'Autorità di gestione ha intrapreso, quali misure correttive, puntuali azioni per il corretto trattamento di tali mandati. In particolare, per quanto riguarda le operazioni relative all'avviso n.19/2011 e all'avviso n.20/2011, a fronte di titoli di pagamento, per i quali sono stati emessi mandati verdi per un ammontare complessivo di 7.800.394,39 euro, che interessano un totale di 135 operazioni, sono state liquidate ai beneficiari restituzioni per un ammontare complessivo di 2.510.832,38 euro e sono stati emessi titoli di pagamento per complessivi 2.539.682,72 euro. Per le restituzioni pari a 1.876.087,67 euro, al fine del perfezionamento dell'emissione dei titoli di pagamento, il Dipartimento è in attesa della regolarizzazione della posizione contributiva dei beneficiari.

Infine, per 873.791,62 euro non si procederà alla restituzione delle somme dovute ai beneficiari a causa della revoca del finanziamento concesso.

Programma di sviluppo rurale (PSR) del Fondo europeo agricolo sviluppo rurale (FEASR), 2,21 miliardi (tasso di cofinanziamento europeo del 60,5%).

L'avanzamento finanziario dei singoli programmi al 31 dicembre 2017 è stato il seguente: per PO FESR erano state certificate somme di poco superiori a 16,7 milioni di euro, mentre a maggio 2018 si segnalavano procedure in corso per un valore di 2.523 milioni di euro; per il PO FSE erano state certificate spese per 25,8 milioni di euro e a maggio 2018 presentava impegni giuridicamente vincolanti per 110 milioni di euro; il PSR del FEARS aveva contabilizzato una spesa cumulata di 356 milioni di euro che, a maggio 2018, è ulteriormente aumentata di 92 milioni di euro.

Viene ritenuta grave la situazione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), il cui Programma unico nazionale ha assegnato alla Sicilia risorse che ammontano a poco più 118,2 milioni di euro, pari al 20,55 per cento della dotazione nazionale. Infatti a fronte di impegni per un ammontare di poco superiore a 23,5 milioni di euro, risultano imputati pagamenti soltanto all'Assistenza tecnica per 285 mila euro.

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE AUTONOMA SARDEGNA

Delibera n.1/2018/SSRR/PARI - Decisione delle Sezioni Riunite nel giudizio sul Rendiconto generale per la Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2016

Programmazione 2007-2013 e 2014-2020

La Sezione ha sottolineato come, Con riferimento alla gestione dei Fondi comunitari – FSC - PAC - Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna, la Regione abbia fondato la propria manovra di bilancio sul principio della concentrazione ed unitarietà delle risorse: il Programma regionale di sviluppo (PRS) e la Programmazione unitaria prevedono l'articolazione di obiettivi, avvalendosi di tutte le risorse finanziarie attivabili (concentrazione, integrazione e specializzazione delle risorse finanziarie). Al coordinamento, alla verifica e al monitoraggio dell'attuazione degli interventi programmati, nonché all'elaborazione di documenti e di proposte, alla progettazione ed implementazione dei sistemi informatici è preposta l'apposita Unità di progetto di coordinamento tecnico per la programmazione unitaria. L'Unità di progetto opera a supporto della Cabina di Regia della programmazione unitaria³⁰⁴.

In sede previsionale il quadro delle finalità strategiche per il 2016 ha potuto contare su circa 8,395 milioni di euro di cui 1,054 milioni di euro provenienti dalla Programmazione

³⁰⁴ Fanno parte della Cabina di regia: il Presidente della Regione, gli Assessori alla programmazione, al lavoro, all'agricoltura presso i quali sono insediate le Autorità di gestione dei Programmi comunitari.

unitaria³⁰⁵, che comprende il POR 2013-2017, il PO 2014-2020, i Fondi PAC (Piano azione e coesione), i Fondi FSC (Fondo di sviluppo e coesione). La Sezione ha rilevato come nessuna spesa risulti certificata a valere sulla Programmazione 2014-2020 e siano stati erogati solo importi a titolo di anticipo. Si segnala, infine, la sottoscrizione avvenuta in data 29 luglio 2016 del Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna, con cui viene programmata la quota regionale del FSC 2014/2020 a favore della Sardegna, pari a 1,509 miliardi di euro, di cui 267,6 milioni di euro spendibili negli anni 2016-2017, per interventi individuati nel confronto con lo Stato.

Il CIPE ha già assegnato al Patto per la Sardegna 1,509 miliardi di euro (delibera 26/2016 del 10 agosto 2016) e successivamente la Giunta regionale ha individuato le Linee d'Azione, le strutture competenti all'attuazione e le relative dotazioni finanziarie³⁰⁶.

RELAZIONI SPECIALI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

Delibera n.22/2017/ FUEFC - Approvazione della relazione su "La gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari in Valle d'Aosta. Anno 2016"

La Sezione regionale ha sottolineato come l'affermazione di assoluta positività espressa dalla Regione in ordine al raggiungimento dei *target* prefissati nell'ambito della Programmazione 2007-2013 debba essere confermata dalla valutazione della Commissione europea. Pertanto, la Sezione ha ritenuto di monitorare lo stato di attuazione dei programmi alla data del 31 dicembre 2016, riservandosi di esaminare, nell'ambito della relazione per l'esercizio 2017, la definitiva chiusura delle attività relative alla Programmazione 2007-2013, anche alla luce delle determinazioni che, nel frattempo, dovrebbero essere assunte in merito da parte della Commissione europea.

Quanto al Programma operativo "Competitività regionale" (FESR), l'attuazione finanziaria è risultata soddisfacente. Il complesso dei dati esaminati appare coerente con i target europei e nazionali previsti; conseguentemente, il Programma non è incorso nel disimpegno automatico delle risorse. Le decertificazioni equivalgono all'1,852% del totale della spesa. Su queste basi, i competenti Uffici regionali hanno trasmesso, entro la scadenza prevista del 31 marzo 2017, il rapporto finale di esecuzione, unitamente alla

³⁰⁵ Vedi Relazione del Presidente della Regione alla Corte dei conti ai sensi dell'art.1, comma 3 decreto legge n.174/2012 sul bilancio di previsione 2016 in data 26/07/2016.

³⁰⁶ Delibera di Giunta regionale n. 5/1 del 24 gennaio 2017.

dichiarazione di chiusura, alla domanda di pagamento finale e alla dichiarazione di spesa alla Commissione europea. Quest'ultima - dopo aver formulato a sua volta osservazioni in merito ed acquisito ulteriore documentazione - con nota del 27 novembre u.s., ha comunicato l'accettazione del rapporto finale di esecuzione, autorizzando il pagamento del contributo a saldo, per un importo di euro 970.457,15.

Quanto al POR "Occupazione (FSE)", il rapporto finale di esecuzione ha confermato i positivi risultati conseguiti in termini di progetti registrati e conclusi. a valere sul Programma stesso. Risultano, infatti, n.4.144 progetti registrati e conclusi a valere sul Programma stesso, rispetto ai n.4.218 progetti finanziati, con oltre 21.500 destinatari. Il medesimo rapporto, peraltro, ha evidenziato criticità nel sistema di gestione, attribuite principalmente ai frequenti cambiamenti nei vertici amministrativi dell'Autorità di gestione intervenuti nel corso del periodo di programmazione. Le decertificazioni ammontano complessivamente a euro 9.917.817,19.

Elementi positivi si ricavano anche dall'esame del quadro gestionale relativo ai cinque programmi di cooperazione territoriale cui la Regione Valle d'Aosta ha partecipato nell'ambito della Programmazione 2007-2013. Nessun Programma è incorso nel disimpegno automatico delle risorse per il periodo 2007-2013, ne sono intervenute variazioni del sistema di gestione, di certificazione e di controllo. Anche per il Programma in esame, i competenti Uffici regionali hanno provveduto a trasmettere alla Commissione europea, nel termine previsto, la documentazione concernente la chiusura del Programma stesso. In merito, tuttavia, non è ancora pervenuto alcun riscontro da parte della Commissione stessa.

La politica regionale di sviluppo in Valle d'Aosta 2014-2020 conta su risorse di provenienza europea, nazionale e regionale, per un valore complessivo pari a 277 milioni di euro. Tali risorse sono destinate a finanziare due Programmi operativi, entrambi relativi ad investimenti per la crescita e l'occupazione, nonché sei Programmi di cooperazione territoriale (FESR-CTE). Alla data del 31 dicembre 2016, i progetti presentati sono stati complessivamente n.5.167; di essi n.5.063 risultano approvati, ma solo n.420 sono classificati come avviati e meno di n.300 come conclusi.

Con riferimento all'avvio della Programmazione 2014-2020, sono emerse criticità in relazione alla designazione delle Autorità di audit e di certificazione, adempimento che ha richiesto tempi più lunghi rispetto alle altre Regioni e Province autonome. È stata formulata, in merito, una specifica richiesta istruttoria, in esito alla quale i competenti uffici della Regione hanno chiarito come i predetti ritardi debbano essere attribuiti a problematiche connesse alla piena disponibilità dei sistemi informatici in grado di fornire adeguato supporto, tanto alle funzioni gestionali e certificative, quanto a quella di controllo.

Tali criticità possono essere ritenute, allo stato, quasi completamente superate. Nello scorso mese di novembre, infatti, sono state avviate le procedure per la formalizzazione delle predette designazioni. L'iter è giunto a conclusione con la deliberazione della Giunta regionale del 4 dicembre u.s..

Per quanto attiene al Programma "Investimenti per la crescita e l'occupazione 2014-2020 (FESR)" si dispone di una dotazione finanziaria complessiva di 64.350.950,00 euro. I progetti approvati e avviati sono stati n.22 di cui nessuno è giunto a conclusione. Il Programma "Investimenti per la crescita e l'occupazione (FSE)" ha avuto una dotazione di 55,6 milioni di euro e risultano approvati n.44 progetti.

Rispetto al *trend* rappresentato, segnali in controtendenza sono rappresentati dalla pubblicazione a fine 2016 di due bandi, per un ammontare complessivo di oltre 2 milioni di euro, che dovrebbero dare slancio all'attuazione del Programma stesso e dall'adozione da parte dell'Autorità di gestione di procedure di semplificazione della rendicontazione delle spese relative ai progetti che dovrebbero portare alla riduzione dei tempi di erogazione dei contributi.

I programmi previsti nell'ambito della Cooperazione territoriale (FESR CTE) che riguardano la Regione Valle d'Aosta sono sei: al 31 dicembre 2016, il costo programmato ad essi riferito si attesta intorno a 18 milioni di euro, valore che incide nella misura del 6,5% rispetto al complesso della Politica regionale di sviluppo correlata al ciclo di Programmazione europea 2014-2020. In tale ambito, al 31 dicembre 2016, risultavano approvati n.27 progetti. Il Programma "Italia-Francia", con diciannove progetti approvati, assorbe il 90% del costo ammesso (pari a circa 16 milioni di euro); degli altri programmi, i soli che presentano dinamiche di avanzamento fisico e finanziario significative sono: "Spazio alpino", con circa 1,5 milioni di costo ammesso e sette progetti approvati; il Programma interregionale "*Interreg Europe*", con circa 250.000 euro di costo ammesso e un progetto approvato. Quanto ai Programmi "Italia-Svizzera", "Europa centrale" e "Mediterraneo", alla data del 31 dicembre 2016, non risultano ancora progetti approvati.

Dalle considerazioni che precedono si evidenzia dunque come, solo a fine 2017, i programmi oggetto dei finanziamenti europei 2014-2020 operanti in ambito regionale abbiano completato la fase degli adempimenti preliminari con l'insediamento delle previste strutture di gestione, certificazione e controllo e abbiano potuto dare avvio concreto ai progetti approvati.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PER LA REGIONE PIEMONTE

Delibera n.29/2018/SRCPIE/RSUE - Relazione di controllo: Interventi a tutela dell'occupazione nella regione Piemonte in linea con la strategia Europa 2020 nell'ambito dei Fondi strutturali

Il POR Piemonte 2014-2020, è stato caratterizzato, nei primi due anni, da un quadro istituzionale incerto che ha inciso sulla rideterminazione e ridefinizione delle risorse, allocate nell'Obiettivo Tematico 8, trasferendo, in capo alla Regione (ad eccezione che per la Città Metropolitana di Torino), le competenze relative all'orientamento e alla formazione professionale, precedentemente svolte dalle Province piemontesi. Si è quindi passati ad una gestione maggiormente semplificata rispetto al precedente POR 2007-2013, attraverso la presenza di due Organismi intermedi che sono la Città metropolitana di Torino e Finpiemonte S.p.A.

Per l'Obiettivo Tematico 8 è stata prevista una dotazione finanziaria complessiva per euro 399.600.000,00, principalmente concentrata sulla priorità di investimento 8I - accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e sulla priorità 8II - integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani. Alla data del 31 dicembre 2017 i pagamenti effettuati sono stati di euro 132.443.082,46, pari al 33,14% delle complessive assegnazioni e la spesa certificata alla Commissione europea è stata di euro 96.651.502, importo che rappresenta il 24,19% della complessiva assegnazione relativa all'Asse I. Si sottolinea al riguardo che, benché nei primi quattro anni di attuazione del POR l'azione regionale abbia rivelato una non elevata capacità di spesa, a causa di un avvio rallentato, attualmente la spesa stessa ha assunto percentuali significative, anche rispetto ad altri POR regionali. Su tale rallentata attuazione finanziaria, sicuramente hanno inciso le modifiche normative sia di livello nazionale (legge n.56/2014) che di livello regionale (legge regionale n.23/2015).

Con riguardo agli effetti che le azioni intraprese hanno prodotto, va necessariamente rilevato che le considerazioni formulate non possono che essere parziali in quanto le attività sono ancora in corso e solo alla fine del ciclo di programmazione sarà possibile formulare un giudizio di più ampio respiro, soprattutto in relazione ai risultati delle azioni intraprese. La documentazione fornita dalla Regione rivela che il mercato del lavoro, considerato lo scenario di crisi che ha interessato il Piemonte nel periodo 2008-2015, ha registrato percentuali elevate di disoccupazione, con un picco massimo di 225.000 unità nel 2015, per assestarsi nel 2017 a 180.000 unità.

Per quanto concerne gli indicatori di realizzazione e di risultato, disposti dalla disciplina europea e definiti dalla Regione Piemonte, permangono le perplessità rilevate

nel corpo della relazione, nel relativo paragrafo. In merito ad essi la Corte ha formulato alcune riflessioni critiche.

Circa la quantità e qualità degli indicatori prescelti, sono state espresse perplessità. Si ritiene infatti che il quadro degli indicatori può fornire utili strumenti per la misurazione e comparazione dei risultati, ma la loro valutazione con riguardo agli effetti è connessa a molti fattori e può essere inficiata da una semplificazione eccessivamente riduttiva. Con riferimento agli indicatori di risultato sull'occupazione, il numero statistico degli occupati, in un dato periodo storico, non fornisce elementi valutabili per quanto riguarda la qualità del lavoro o la corrispondenza alle abilità professionali del lavoratore, ad eccezione della priorità 8V (adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento), dove cioè sono evidenziati i posti di lavoro stabili rispetto a quelli di breve durata (6 mesi), con la conseguenza che nella comparazione dei dati tra un periodo e l'altro può porsi il rischio di fornire un incremento non realistico dell'occupazione. Il rischio è quindi che gli indicatori previsti rispondano con difficoltà all'esigenza di misurare in maniera adeguata e chiara i cambiamenti registrati tra il periodo di inizio di attività, il periodo intermedio e l'obiettivo finale.

In via generale, si è consapevoli che le politiche del lavoro e i relativi risultati necessitano di un ampio arco di tempo per poter essere valutate. Ma il miglioramento del livello occupazionale e la diminuzione del tasso di disoccupazione non possono essere disgiunti dalle politiche finalizzate a sostenere le imprese e la loro competitività nel medio e lungo periodo. Va altresì rilevato che le politiche sull'occupazione sono necessariamente collegate all'integrazione fra le attività di formazione ed il mercato del lavoro; senza un'attenta analisi delle necessità del mercato, le azioni intraprese corrono il rischio di essere vanificate.

Nelle priorità dove sono maggiormente concentrate le risorse, in particolare nelle iniziative per combattere la disoccupazione giovanile, si registra una consistente difficoltà ad intercettare molti soggetti coinvolti (a titolo di esempio si vedano i NEET - *Not in education, employment or training*) a causa di un mancato raccordo fra le banche dati della scuola e delle università e le offerte formative o di lavoro.

Le numerose azioni intraprese a livello regionale - molte delle quali ancora in itinere - e in modo complementare rispetto a quelle di competenza statale, potranno essere ulteriormente valutate nel corso di un successivo monitoraggio, da compiersi alla fine del 2018, ai fini di esaminare in modo più approfondito come le risorse impiegate abbiano inciso, migliorando il livello occupazionale all'interno del territorio regionale.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PER LA REGIONE CAMPANIA

Delibera n.83/2018 Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE) 2007-2013 destinati alle società partecipate e agli altri organismi dipendenti dalla Regione Campania

L'indagine illustra la gestione delle risorse del Programma operativo Campania FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e FSE (Fondo sociale europeo) 2007-2013 e contiene aggiornamenti all'anno 2018 per le tematiche di maggior rilievo. Nel deferimento inviato alla Regione, questa Corte rilevava le seguenti criticità attinenti al Fondo FESR:

In primo luogo, la presenza di progetti non terminati, pur se dichiarati "conclusi", rispetto ai quali non emergevano commenti in merito alla congruenza delle somme spese con i parziali risultati raggiunti;

-progetti ancora parzialmente da finanziare con future risorse nazionali del Piano operativo complementare (POC) o con nuove azioni comunitarie (2014-2020), al fine di garantire il completamento degli interventi avviati nel periodo di Programmazione 2007-2013, per i quali non emergeva la congruenza di quanto speso con quanto realizzato;

-progetti in cui non sembravano evincersi le dovute attività di vigilanza e controllo, a tutela delle risorse spese, in situazioni di segnalate difficoltà di realizzazione a causa di ostacoli tecnici e sopraggiunti elementi ostativi, oltre che ricorsi, cause giudiziarie, ecc.;

-progetti che necessitavano di eventuali recuperi di somme anticipate ai soggetti attuatori;

-progetti che riguardavano interventi "a cavallo" tra la programmazione 2000-2006 e 2007-2013, con sospesi da realizzare;

-altri che riguardavano la realizzazione di infrastrutture e lavori di riqualificazione ambientale, per i quali era necessario avere notizie sulla loro concreta visibilità;

-progetti realizzati prevalentemente negli ultimi due anni di programmazione, con le evidenti problematiche connesse (la spesa certificata al 31 dicembre 2015 si attestava, infatti, solo al 58,8 per cento, mentre al 31 marzo 2017, in sede di chiusura del programma operativo FESR Campania 2007-2013, è stata certificata una spesa pari al 103,37 per cento);

-progetti relativi a Bagnoli futura, caratterizzati da sospensioni e sequestri, a causa di procedimenti giudiziari e del fallimento della società, con conseguente necessità di stretto controllo da parte della Regione, in merito all'insinuazione al passivo per la restituzione dei finanziamenti o alla conclusione di interventi parzialmente realizzati, ai fini di evitare il degrado di opere rimaste in abbandono;

-progetti riguardanti i sistemi informativi amministrativo-contabili nel settore sanitario, il cui completamento finanziario sembrerebbe dover essere realizzato su risorse a valere sul POC regionale 2014-2020 e per i quali si chiedevano notizie in merito alla congruità dei parziali risultati realizzati con le somme spese e al reale funzionamento dei sistemi, date le numerose criticità rilevate dalla Sezione regionale di controllo, in occasione di precedenti indagini sanitarie;

-progetti relativi alla società Sviluppo Campania, sia in merito al FESR (per il Fondo regionale a favore delle PMI campane, per un totale di 265 milioni di euro) che al FSE (Fondo microcredito piccoli comuni campani), data la rilevanza delle somme e la necessità di verifica della coerenza dei progetti finanziati con le finalità istitutive dei fondi medesimi.

La Regione ha fornito, su alcune delle criticità rilevate, congrue deduzioni, pur se ragionando in termini di logiche di sistema, dichiarando che:

-per quanto concerne i Grandi Progetti e i progetti ordinari di importo superiore a 5 milioni di euro, sottoposti alla procedura di fasizzazione (completamento nel periodo di Programmazione 2014-2020, con Fondi a valere sul POR 2014-2020 o altra fonte), la valutazione dei risultati e della congruità delle somme spese rispetto alle opere realizzate si potrà effettuare soltanto a valle del completamento delle stesse;

-circa le somme erogate a valere sul POR 2007-2013 e non rendicontate su tale programma, le stesse sono state oggetto di procedure di recupero e le erogazioni successive sono effettuate a valere sulle nuove fonti di finanziamento individuate;

-con riferimento agli impatti socio-economici delle singole azioni del programma, la Regione sottolinea che tali risultati saranno valutabili nel medio periodo in quanto determinati dalla combinazione di diversi fattori, non tutti ancora misurabili;

-per quanto concerne, infine, i progetti che al 31 marzo 2017 risultano conclusi, collaudati, funzionali e in uso, la Regione dichiara che gli stessi hanno raggiunto, "per definizione", gli obiettivi di realizzazione connessi alla tipologia di operazione in quanto completati.

Secondo la Sezione Regionale, tali considerazioni non danno una risposta relativa al grado di raggiungimento dei risultati previsti dai progetti finanziati e alla valutazione della congruità delle rilevanti somme spese, rispetto a quanto, spesso, solo minimamente realizzato. Questa Corte raccomanda, in proposito, una maggiore implementazione delle attività di controllo e di verifica dell'efficacia della spesa relativa ai Fondi comunitari, rilevando che fenomeni quali i sensibili ritardi nella realizzazione delle opere, i progetti non chiusi entro la tempistica preventivata, i pagamenti ai beneficiari, ritenuti successivamente non congrui (pur se in parte recuperati), lasciano emergere evidenti patologie che si ripercuotono sulla loro efficacia, con evidenti carenze in termini di programmazione e

controllo, aumentando il rischio di eventuali recuperi in sede di valutazione finale da parte della Commissione europea in caso di esito negativo dei controlli, con evidente impatto sui bilanci pubblici. Si rileva, in definitiva, la mancata esatta applicazione di quanto già previsto nel manuale di attuazione dei Piani operativi regionali, in coerenza con le disposizioni dei regolamenti comunitari in materia che, puntualmente, prevedevano (artt.60, 61 e 62) la messa in atto di precise attività volte a garantire che la gestione e la verifica fossero svolte in modo proficuo al fine di un esatto controllo “dell’efficacia e qualità dell’attuazione del programma operativo...”.

Per quanto riguarda i progetti che risultano conclusi al 31 marzo 2017, funzionali e in esercizio (alcuni progetti relativi all’ARPAC³⁰⁷, a molti Consorzi ASI³⁰⁸ e per il Fondo regionale per lo sviluppo a favore delle PMI) si rinvia molto spesso, nella risposta, alle relazioni trasmesse dalla DG Ambiente, dalla stessa ARPAC e dalla DG Sviluppo economico, senza accennare alla presenza di eventuali verifiche da parte delle Autorità di controllo e di audit, al fine di stabilire se, realmente, le strutture siano attualmente fruibili da parte dell’utenza.

In merito a Bagnoli futura, emerge la necessità di provvedere con propri Fondi regionali³⁰⁹ al fine di evitare di incorrere in ulteriori rettifiche da parte della Commissione, con ovvii maggiori costi e minime prospettive di recupero delle somme in precedenza assegnate alla società fallita. Per quanto riguarda la riqualificazione dell’area della Mostra d’oltremare, gestita dal Comune di Napoli, il relativo progetto non ha avuto sostanziale esito, tanto da aver prodotto la de-certificazione e il recupero delle somme (pur se con compensazione con altre somme dovute al comune di Napoli per altri fini e sembrerebbe, dunque, senza dispersione di risorse).

In merito alla società Soresa, la Regione concorda con la Sezione regionale di controllo circa la necessità di procedere al *follow-up*, del quale si attendono gli esiti, nella condivisione in merito all’importanza degli obiettivi.

Dall’analisi del FESR devoluto alle piccole e medie imprese, si rileva l’elevato ammontare dei finanziamenti ancora da erogare (pari a circa 90 milioni di euro), pur a fronte del fatto che le commissioni all’ente gestore siano state tutte erogate. La Regione

³⁰⁷ Agenzia per la protezione ambientale in Campania.

³⁰⁸ Consorzi ASI: Consorzi di aree per lo sviluppo industriale costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale, a norma dell’art.36 della legge n.317 del 5 ottobre 1991 che, secondo giurisprudenza costante del giudice civile, del giudice amministrativo e della Corte dei Conti, costituiscono enti pubblici economici. Ad essi è demandato il ruolo istituzionale di promuovere lo sviluppo industriale e produttivo di aree abbandonate o con scarsi livelli, occupazionali e imprenditoriali, di sviluppo industriale.

³⁰⁹ Si prende atto di quanto comunicato dalla Regione, e cioè che nel 2014 è stato previsto quale soggetto attuatore Invitalia la quale, nel 2016, ha presentato una proposta di programma e risanamento e che, nel 2017, ha sottoscritto un accordo inter-istituzionale con il Governo (tramite il commissario), la Regione e il Comune di Napoli, per mettere in campo le iniziative necessarie alla preservazione delle strutture.

giustifica tale operato, asserendo che, comunque, le istruttorie sono state tutte poste in essere dal gestore stesso. La Sezione sottolinea, al riguardo, che solo da accurati controlli da parte delle Autorità competenti (che si auspicano), possono emergere eventuali irregolarità nell'erogazione e gestione dei predetti Fondi.

Per quanto attiene al FSE, rileva l'analisi che è stata effettuata sul Fondo microcredito piccoli Comuni campani. Al riguardo, si prende atto delle affermazioni che assicurano la coerenza delle erogazioni con gli obiettivi previsti nel progetto e della circostanza che alcune somme sono state restituite a seguito di de-certificazioni. Conclusivamente, al di là delle maggiori patologie che hanno comportato l'onere di provvedere a carico del bilancio regionale con rilevanti erogazioni per ripianare i definanziamenti di parte europea, rimangono in evidenza le problematiche relative ad un effettivo controllo sul raggiungimento degli obiettivi dei progetti, che è altra cosa rispetto alla "chiusura" degli stessi.

La Sezione auspica quindi che, anche nell'ottica della nuova programmazione finanziaria, siano messi in campo strumenti di monitoraggio e valutazione qualitativa non solo finalizzati alla gestione dei recuperi, ma tesi ad evitare la mancata o non corretta erogazione dei contributi.

Conclusioni

Con riguardo alla Programmazione 2007-2013, si evince un elevato tasso di utilizzazione dei Fondi in esame da parte di diverse Regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Trentino Alto Adige/Provincia autonoma di Trento, Puglia, Basilicata), mentre maggiori criticità si sono riscontrate relativamente alla Sicilia, con riferimento al FESR, con la verifica dell'esistenza, all'interno del Programma, di progetti mai certificati. Con riguardo alla Sicilia, un particolare rilievo è rivestito dal Grande Progetto "Il lotto della Palermo-Agrigento". L'inserimento di tale progetto tra quelli a cavallo tra le due Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 è stato proposto dall'Autorità di gestione³¹⁰ e accettato³¹¹. Quando tale procedura sarà stata conclusa, potrà essere riproposta la domanda di certificazione finale e potrà essere ripresentato il Rapporto finale di esecuzione.

³¹⁰ Durante la riunione di "Riesame" del Focus Sicilia del 23 novembre 2017.

³¹¹ La tematica di cui sopra è stata definitivamente superata con le decisioni assunte da parte del Comitato di sorveglianza nella seduta del 15 marzo 2018. Infatti, con la successiva attivazione della procedura scritta con la quale è stata proposta l'integrazione della lista dei Grandi Progetti di cui all'allegato 27 del PO FESR 2014-2020 inserendo, tra gli altri, la II tratta della AG-CL, la DG Regio della Commissione, con nota Ares (2018)1983060 del 13 aprile 2018, ha conseguentemente richiesto la suddivisione in fasi del GP II lotto AG-CL a valere del RFE del PO FESR 2007-2013.

Una particolare disarmonia si è riscontrata nella Regione Campania, in ordine alla gestione dei due Fondi principali: riguardo alle risorse FESR, destinate alle piccole e medie imprese, si rileva l'elevato ammontare dei finanziamenti ancora da erogare, mentre rispetto al FSE l'analisi effettuata sul Fondo microcredito piccoli comuni campani ha evidenziato la coerenza con gli obiettivi previsti.

Relativamente alla Programmazione 2014-2020, la Lombardia, nell'ambito della gestione del FSE, ha già attivato risorse pari al 49% della dotazione finanziaria, evidenziando il raggiungimento dell'obiettivo intermedio 2018 per 4 indicatori di output su 7, ma non conseguendo l'obiettivo intermedio per nessuno dei 4 indicatori finanziari.

Con riguardo al Piemonte e alla Sicilia si rileva un generale ritardo, mentre, per quanto riguarda la Sardegna nessuna spesa risulta certificata. Viene evidenziata l'erogazione di importi soltanto a titolo di anticipazioni. Il Trentino Alto Adige/Provincia autonoma di Trento, come è stato ricordato, sempre rispetto alla nuova Programmazione, evidenzia un tasso complessivo di realizzazione dei pagamenti pari al 18,42%.

Una diffusa accelerazione nella realizzazione dei programmi si è rilevata in Toscana, rispetto ai precedenti esercizi, mentre in Emilia-Romagna, riguardo al FESR, a fronte di un'alta percentuale di impegni vincolanti, rispetto alla dotazione finanziaria complessiva (67%), si registra l'11% dei pagamenti effettuati. Quanto al FSE, sempre relativamente all'Emilia-Romagna, a fronte di impegni pari al 53,99%, - in gran parte concentrati sull'Asse "Occupazione" - si registra una capacità di spesa di poco superiore al 10% e una percentuale assai elevata di progetti avviati alla data del 31 dicembre 2017 (82,35%).

Dall'esame delle Parifiche delle Sezioni regionali di controllo e delle Relazioni speciali elaborate, si conferma la diffusa attenzione delle Sezioni stesse alle dinamiche dei Fondi comunitari e alla loro gestione. Le valutazioni formulate dalle Sezioni regionali coincidono, in generale, con le considerazioni formulate dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali e contenute nei pertinenti capitoli della presente Relazione, pur tenendo conto dei diversi contesti locali e delle peculiari tipologie di intervento che hanno contraddistinto l'impegno delle singole Regioni.

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

- ACT** = Agenzia Cooperazione territoriale
- AdA** = Autorità di Audit
- AdC** = Autorità di certificazione
- AdG** = Autorità di Gestione
- AdP** = Autorità di Pagamento
- A.G.** = Autorità Giudiziaria
- AGC** = Autorità di Gestione Comune
- AGEA** = Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura
- AGREA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per l'Emilia-Romagna
- ANPAL** = Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro
- AOP** = Associazioni di organizzazioni di produttori (agricoli)
- AP** = Accordo di Partenariato
- APPAG** = Agenzia Provinciale Pagamenti per la Provincia di Trento
- ARBEA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Basilicata
- ARCEA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Calabria
- ARGEA** = Agenzia regionale gestione e erogazione aiuti in agricoltura per la Sardegna
- AREA VdA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste
- ARPEA** = Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per il Piemonte
- ARSEA** = Agenzia della Regione Siciliana per le erogazioni in agricoltura
- ARTEA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Toscana
- AT** = Assistenza Tecnica
- AUG** = Autorità Unica di Gestione
- AUP** = Autorità Unica di Pagamento
- AVEPA** = Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura
- BEI** = Banca europea per gli investimenti
- CBC** = *Cross-Border Cooperation*, Cooperazione Transfrontaliera
- CdP** = Complemento di programmazione
- CdS** = Comitato di Sorveglianza
- CE** = Commissione europea
- CIPE** = Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
- CLLD** = *Community Led Local Development*

- COM** = Commissione
- CONFIDI** = Consorzio di garanzia collettiva dei fidi
- CNEL** = Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
- CSC** = Comitato di Sorveglianza Congiunto
- CSP** = Comitati di Selezione dei Progetti
- CTE** = Cooperazione Territoriale Europea
- DAS** = Déclaration d'assurance
- DGR** = Decreto Giunta Regionale
- D.lgs.** = decreto legislativo
- DM** = decreto ministeriale
- DOCUP** = Documento Unico di Programmazione
- DPEF** = Documento di programmazione economico-finanziario
- DPS o DPSC** = Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione
- EGESIF** = *Expert Group on European Structural Investment Funds*
- EDES** = *Early Detection and Exclusion System*
- ENPI** = *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, strumento europeo di vicinato e partenariato
- ENR** = Ente Nazionale Risi
- ESPON** = European Spatial Planning Observation Network, progettazione rete europea di osservazione del territorio
- FAS** = Fondo per le aree sottosviluppate
- FC** = Fondo di Coesione
- FEAD** = Fondo europeo di aiuti agli indigenti
- FEAGA** = Fondo Europeo Agricolo di Garanzia
- FEAMP** = Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca
- FEAOG-G** = Fondo Europeo Agricolo Orientamento e Garanzia - Sezione Garanzia
- FEAOG-O** = Fondo Europeo Agricolo Orientamento e Garanzia - Sezione Orientamento
- FEASR** = Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
- FEIS** = Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici
- FEP** = Fondo Europeo per la Pesca
- FLAG** = *Fisher Local Action Group*
- FSE** = Fondo Sociale Europeo
- FESR** = Fondo Europeo Sviluppo Regionale
- FPRS** = Fondo per i Programmi Regionali di Sviluppo
- FSC** = Fondo Sviluppo e Coesione

- GAL** = Gruppi di Azione Locale
- GCF** = Gruppo di controllo finanziario
- GECT** = Gruppo Europeo Cooperazione Territoriale
- GIS** = *Geographic Information System*, sistema di informazione geografica
- GP** = Grandi Progetti
- GUCE** = Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea
- GUUE** = Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
- IAP** = Imprenditori Agricoli Professionali
- ICT** = *Information Communication Technology*
- IGRUE** = Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea
- IMS** = *Irregularity Management System*
- INAIL** = Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro
- INEA** = Istituto Nazionale di Economia Agraria
- INPS** = Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
- INTERACT** = *INTERreg Animation, Cooperation and Transfer*
- IPA** = *Instrument for Pre-accession Assistance*, strumento di assistenza pre-adesione
- ISC** = Istituzioni Superiori di Controllo
- ISFOL** = Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale Lavoratori
- ISTAT** = Istituto Nazionale di Statistica
- LEADER** = *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale
- MAP** = Ministero delle Attività Produttive
- MEF** = Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Meuro** = Milioni di Euro
- Mgl/Euro** = Migliaia di euro
- MIPAAF** = Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali
- MISE** = Ministero dello Sviluppo Economico
- MIT** = Ministero infrastrutture e trasporto
- Mld/Euro** = Miliardi di Euro
- MLPS** = Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale
- MUS** = *Monetary Unit Sampling*, campionamento per unità monetaria
- NAP** = Piani annuali per l'occupazione
- NCP** = *National Contact Point*, punto di contatto nazionale
- NEET** = *Not (engaged) in Education, Employment or Training*

NUTS = Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche (originale acronimo francese *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*)

OC = Operatori Collettivi

OC = Organismo di Certificazione

OCM = Organizzazione Comune dei Mercati

OI = Organismo Intermedio

OLAF = Ufficio europeo per la Lotta Antifrode – “*Office européen de Lutte Antifraude*”

OMC = Organizzazione Mondiale del Commercio

ONG = Associazioni non governative

OP = Organismo Pagatore

OP = Organizzazioni di produttori (agricoli)

OPLO = Organismo Pagatore per la regione Lombardia

OPPAB = Organismo Pagatore Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen

OT = Obiettivi tematici

PAC = Politica Agricola Comune

PAC = Piano di Azione e Coesione

PAN = Piani d'azione nazionale

PCP = Politica Comune della Pesca

PIC = Programma di Iniziativa Comunitaria

PIF = Protezione interessi finanziari dell'UE

PIL = Prodotto Interno Lordo

PIT = Programma Integrato Territoriale

PMI = Piccola e Media Impresa

PNL = Prodotto Nazionale Lordo

PO = Programma Operativo

POC = Programma Operativo Complementare

POI o POIN = Programma Operativo Interregionale

POM = Programma Operativo Multiregionale

PON = Programma Operativo Nazionale

POP = Programma Operativo Plurifondo

POR = Programma Operativo Regionale

PPA = Parità di Potere d'Acquisto

PRA = Piano di Rafforzamento Amministrativo

PS = Partenariati di sviluppo

PSN = Programma di Sostegno Nazionale

PSR = Piani di Sviluppo Rurale
PSRN = Piano di Sviluppo Rurale Nazionale
PTO = Patto Territoriale per l'Occupazione
QCS = Quadro Comunitario di Sostegno
QFP = Quadro finanziario pluriennale
QFU = Quadro finanziario unico
QSN = Quadro Strategico Nazionale
RAA = Relazione Annuale di Attuazione
RAC = Rapporto Annuale di Controllo
RAE = Rapporto Annuale di Esecuzione
Reg. = Regolamento
RF = Regolamento Finanziario
RGS = Ragioneria Generale dello Stato
RNL = Reddito Nazionale Lordo
RRN = Rete Rurale Nazionale
RTP = Risorse Proprie Tradizionali
SAISA = Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo
SAR = Sistema di Allarme Rapido
SEO = Strategia europea per l'occupazione
SFOP = Strumento Finanziario Orientamento Pesca
SG = Sovvenzione Globale
SIAN = Sistema Informativo Agricolo Nazionale
SIDIF = Sistema informatico della gestione delle irregolarità e frodi comunitarie
SIE = (fondi) Strutturali e di Investimento Europei
SIF = Strumenti di Ingegneria Finanziaria
SIGC = Sistema Integrato di Gestione e Controllo
SI.GE.CO. = Sistema di Gestione e Controllo
SIL = Soggetto Intermediario Locale
SIPA = Sistema Italiano della Pesca e dell'Acquacoltura
SIRGS = Sistema Informativo Ragioneria Generale dello Stato
SLL = Sistema Locale del Lavoro
SME = Sistema Monetario Europeo
STC = Segretariato Tecnico Congiunto
TFUE = Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

TIF = Tutela Interessi Finanziari

TUE = Trattato sull'Unione europea

UCOFPL = Ufficio Centrale Orientamento e Formazione Professionale Lavoratori

UE = Unione Europea

ULA = Unità di Lavoro

UVAL = Unità di valutazione degli investimenti pubblici

YEI = *Youth employment initiative*

GLOSSARIO

Accordo di Partenariato

Il pacchetto legislativo sulla politica di coesione 2014-2020 (IT, EN, FR) introduce importanti cambiamenti, quali un coordinamento rafforzato della programmazione dei quattro fondi comunitari collegati al Quadro Strategico Comune 2014-2020 in un unico documento strategico, e una stretta coerenza rispetto ai traguardi della strategia Europa 2020 per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile dell'UE e rispetto agli adempimenti previsti nell'ambito del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche.

L'Accordo di partenariato definisce, a livello di ciascuno Stato membro, i fabbisogni di sviluppo, gli obiettivi tematici della programmazione, i risultati attesi e le azioni da realizzare tramite l'impiego dei fondi strutturali. Il processo di preparazione del documento strategico è stato avviato con la presentazione da parte del Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del lavoro, e delle politiche agricole, forestali e alimentari, nel dicembre 2012, del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali", che ha definito l'impianto metodologico del nuovo ciclo, individuando sette innovazioni volte a rafforzare l'efficacia e la qualità della spesa dei fondi.

Accrediti dell'Unione europea

Risorse che l'Unione europea trasferisce all'Italia per il finanziamento delle politiche comunitarie.

Addizionalità

Principio generale di organizzazione dei Fondi strutturali in base al quale la Commissione e lo Stato membro stabiliscono il livello delle spese pubbliche o assimilabili a finalità strutturale che lo Stato membro deve sostenere nel corso della programmazione per assicurare un reale impatto economico degli interventi comunitari. Nel periodo 2000-2006 sono previsti tre momenti di verifica del rispetto di tale principio: ex ante, ossia una volta meglio effettuata l'adozione dei programmi, a metà percorso e a fine esercizio (ex post).

Agenzia per la Coesione territoriale

L'Agenzia per la coesione territoriale, istituita ai sensi dell'art. 10 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, coerentemente all'art. 119 della Costituzione e allo Statuto approvato con DPCM del 9 luglio 2014, ha l'obiettivo di sostenere, promuovere ed accompagnare, secondo criteri di efficacia ed efficienza, programmi e progetti per lo sviluppo e la coesione economica, nonché di rafforzare, al fine dell'attuazione degli interventi, l'azione di programmazione e sorveglianza di queste politiche.

In particolare, obiettivo strategico dell'Agenzia è di fornire supporto all'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013 e 2014-2020 attraverso azioni di accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi e agli enti beneficiari degli stessi, con particolare riferimento agli Enti locali, nonché attività di monitoraggio e verifica degli investimenti e di supporto alla promozione e al

miglioramento della progettualità e della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi.

Agenzia nazionale politiche attive del lavoro

L'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL) coordina le politiche del lavoro per le persone in cerca di occupazione e la ricollocazione dei disoccupati. Per questo mette in campo strumenti e metodologie a supporto degli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro.

L'Agenzia coordina la Rete nazionale dei servizi per il lavoro, che promuove i diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale. Questa rete comprende: le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, Inps, Inail, le agenzie per il lavoro e gli altri intermediari autorizzati, i fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali, Anpal Servizi, Inapp, le camere di commercio, le università e le scuole secondarie di secondo grado.

Anpal è responsabile del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro, dove confluiscono le informazioni su chi cerca lavoro, utili all'inserimento professionale. Il sistema informativo permette anche di monitorare le prestazioni erogate. L'Agenzia gestisce l'albo nazionale dei soggetti accreditati per le politiche attive, il repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione e attività e programmi europei per la formazione e l'occupazione.

Autorità di audit

L'Autorità di audit è l'organismo incaricato dell'audit relativo ad un programma operativo (periodo di programmazione 2007-2013), segnalato dallo Stato membro alla Commissione ai sensi dell'art. 71 del regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006; fa parte dei sistemi di gestione e di controllo del programma che devono essere necessariamente istituiti dagli Stati membri; essa adempie a tutte le funzioni definite nell'art. 62 del medesimo regolamento, secondo le modalità attuative definite dal regolamento (CE) n. 1828/2006. Qualora uno Stato membro costituisca più Autorità di audit esso può designare un organismo di coordinamento, al fine di favorire la cooperazione con la Commissione ai sensi dell'art. 73 del medesimo regolamento 1083/2006.

Autorità di gestione

Le autorità o gli organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali, designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento (ad esempio un programma operativo), ai sensi del regolamento (CE) 1083/2006, art. 60, oppure lo Stato membro allorché sia il medesimo ad esercitare detta funzione. Qualora lo Stato membro designi un'Autorità di gestione diversa da sé stesso, definisce tutte le modalità dei suoi rapporti con l'Autorità di gestione e dei rapporti di quest'ultima con l'autorità o organismo che funge da Autorità di pagamento per l'intervento in questione.

Autorità di certificazione

Prevista dal regolamento (CE) 1083/2006, art. 61, del Consiglio, è un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione.

Beneficiario finale	Gli organismi e le imprese pubbliche o private responsabili della committenza delle operazioni; nel caso dei regimi di aiuti e di aiuti concessi da organismi designati dallo Stato, gli organismi che concedono gli aiuti.
Bilancio generale dell'Unione europea	Documento giuridico-contabile che prevede ed autorizza preventivamente, ogni anno, le entrate e le spese della Comunità. Nel Trattato che istituisce la Comunità europea – parte quinta, titolo II, articoli da 268 a 280 – sono enunciate le disposizioni finanziarie che stabiliscono i principi generali che inquadrano la procedura di bilancio (unità, universalità, annualità, equilibrio, specializzazione), il finanziamento del bilancio (il peculiare sistema delle risorse proprie), lo svolgimento della procedura di bilancio (autorità competenti e relative scadenze), l'esecuzione ed il controllo del bilancio (principio della buona gestione finanziaria), nonché ulteriori disposizioni. Le grandi categorie di spese dell'Unione europea sono articolate secondo una apposita classificazione per rubrica (o categoria): la tabella delle cosiddette prospettive finanziarie. La complessa procedura per l'esame ed approvazione del bilancio generale della Comunità è descritta, oltre che nel richiamato Trattato, anche in un articolato Regolamento finanziario: le cosiddette Autorità di bilancio sono individuate nel Parlamento europeo e nel Consiglio, mentre alla Commissione è attribuito un ruolo di competenza nell'esecuzione del bilancio.
Campione statistico	Un qualsiasi sottoinsieme composto da elementi della popolazione (termine legato al primo campo d'impiego della Statistica, la Demografia) oggetto di uno studio conoscitivo svolto con metodi statistici. Si dice che un campione è rappresentativo quando riproduce, su scala ridotta, le caratteristiche della popolazione oggetto di analisi: per la sua costruzione è dunque necessario disporre di informazioni a priori, ad esempio disponibili attraverso un censimento. Si parla di campione casuale semplice quando si utilizza un criterio di estrazione in cui tutti gli elementi della popolazione hanno la stessa probabilità di essere inclusi nel campione.
Cofinanziamento nazionale	Quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, da determinare per garantire la complementarietà dell'intervento comunitario rispetto alle azioni degli Stati membri (principio di addizionalità). La funzione di determinazione della quota nazionale pubblica dei programmi, progetti ed altre iniziative cofinanziati dall'Unione europea, un tempo di competenza del CIPE, è svolta attualmente da un apposito gruppo di lavoro presieduto dall'Ispettore generale capo dell'IGRUE cui partecipano i funzionari competenti in materia del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (per le tematiche legate ai Fondi strutturali) e delle amministrazioni statali e regionali interessate.

Comitati di sorveglianza

Organi istituiti dallo Stato membro, in accordo con l'Autorità di gestione, per seguire ogni quadro comunitario di sostegno o documento unico di programmazione ed ogni programma operativo. I rappresentanti delle Autorità che partecipano al finanziamento dell'intervento hanno il diritto di voto nelle decisioni del Comitato, i rappresentanti della Commissione hanno funzione consultiva. Tali comitati assicurano l'efficienza e la qualità dell'esecuzione dell'intervento comunitario e possono proporre all'Autorità di gestione qualsiasi adattamento o revisione dell'intervento che renda possibile il conseguimento degli obiettivi prioritari di sviluppo ed il miglioramento della gestione dell'intervento. Tra le competenze di tali comitati si segnala, inoltre, l'esame ed approvazione dei rapporti annuali e finali di esecuzione prima della loro trasmissione alla Commissione, nonché qualsiasi proposta di modifica riguardo il contenuto della decisione della Commissione concernente la partecipazione dei Fondi.

Comitato economico e sociale europeo (CESE)

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è stato creato, in quanto organo consultivo, dal trattato del 1957 che ha istituito la Comunità economica europea, con il compito di rappresentare gli interessi delle diverse categorie economiche e sociali. Con l'allargamento dell'Unione a 28 Stati, esso è attualmente composto da 350 membri, ripartiti in tre categorie: datori di lavoro, lavoratori e rappresentanti di attività specifiche (agricoltori, artigiani, PMI e industrie, professioni liberali, rappresentanti dei consumatori, rappresentanti della comunità scientifica e pedagogica, dell'economia sociale, delle famiglie, dei movimenti ecologici). I membri del Comitato sono nominati per un mandato rinnovabile di cinque anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità.

I suoi tre compiti principali sono:

- assicurare che la politica e la legislazione dell'UE si adattino alle condizioni socioeconomiche ricercando un consenso proficuo per il bene comune;
- promuovere la partecipazione nell'UE dando alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e ad altri gruppi di interesse la possibilità di esprimersi e assicurando il dialogo con tali interlocutori;
- promuovere i valori dell'integrazione europea sostenendo la causa della democrazia partecipativa e le organizzazioni della società civile.

Il CESE è consultato preliminarmente all'adozione di un numero rilevante di atti relativi al mercato interno, all'educazione, alla tutela dei consumatori, alla protezione dell'ambiente, allo sviluppo regionale e al settore sociale. Esso può anche formulare pareri di propria iniziativa. Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (maggio 1999), il CESE deve essere consultato obbligatoriamente in merito ad un numero più vasto di temi (la nuova politica in materia di occupazione, le nuove disposizioni in materia sociale, la salute pubblica e le pari opportunità) e può essere consultato dal Parlamento europeo. Il Trattato di Nizza ha però precisato la qualifica dei membri: il CESE è costituito da «rappresentanti delle

varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata».

Commissione europea

Organo del sistema istituzionale comunitario che svolge una funzione di vitale importanza nel processo politico dell'Unione europea poiché adempie al controllo del rispetto e della corretta applicazione del diritto comunitario. La Commissione è diretta da un presidente, assistito da due vicepresidenti; attualmente si compone di 28 membri (compreso il Presidente), uno per Stato membro; peraltro, il numero dei componenti è modificabile dal Consiglio con deliberazione unanime; il trattato di Lisbona prevedeva inizialmente che il numero dei commissari fosse ridotto ad una cifra pari ai 2/3 degli stati membri, ma tale riduzione non è mai stata attuata; i Commissari sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri attraverso procedura d'investitura; la nomina è soggetta ad approvazione da parte del Parlamento. In virtù del diritto d'iniziativa la Commissione si evidenzia come motore della politica comunitaria, formulando al Consiglio proposte e progetti di normativa comunitaria; inoltre garantisce che gli Stati membri applichino debitamente le disposizioni comunitarie, gestisce il bilancio annuale dell'Unione assumendosi la responsabilità della spesa pubblica e dell'amministrazione dei quattro Fondi principali della Comunità, esercita attraverso le proprie Direzioni Generali ampie competenze amministrative, costituisce – anche se in misura limitata – un organo esecutivo (ad esempio, introduzione di misure preventive per proteggere il mercato comunitario dalle pratiche concorrenziali di paesi terzi), rappresenta la Comunità presso le organizzazioni internazionali.

Complemento di programmazione

Il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari di un intervento comunitario. Tale documento, elaborato dallo Stato membro o dall'Autorità di gestione e trasmesso alla Commissione, contiene la descrizione delle misure di attuazione dei corrispondenti assi prioritari ed, in particolare, per ciascuna misura, la definizione delle categorie di beneficiari finali ed il piano finanziario. Può essere modificato dall'Autorità di gestione, su propria iniziativa o su richiesta del Comitato di Sorveglianza, dandone adeguata comunicazione alla Commissione.

Condizionalità

La condizionalità è l'insieme di regole per una gestione dell'azienda agricola rispettosa dell'ambiente e attenta alla salubrità dei prodotti e del benessere degli animali allevati; essa rappresenta uno dei principali pilastri della Politica Agricola Comune. È attiva dal 2005 e si articola in una serie di impegni, definiti dagli "Atti" e dalle "Norme", presenti negli allegati III e IV del Reg. CE 1782/2003 (sostituiti dagli allegati II e III del regolamento CE 73/09), riguardanti rispettivamente i Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO) e le Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA).

Una delle caratteristiche peculiari della "condizionalità" è la multidisciplinarietà: infatti, essa mette in relazione il fatto produttivo agricolo con le tematiche ambientali e sanitarie, ponendo al centro la salvaguardia delle risorse primarie come il

suolo, l'acqua, il paesaggio. In questo senso, la condizionalità è forse uno degli aspetti della PAC che più si armonizza con il concetto di azienda multifunzionale, generatrice di beni pubblici ambientali e sociali, oltre che di derrate agricole. In Italia, l'applicazione del sistema della Condizionalità è affidato all'AGEA in qualità di Organismo di Coordinamento degli Organismi Pagatori.

Condizionalità (2)

Le condizionalità sono state introdotte dal Regolamento n. 1303/2013; con l'adozione del principio di condizionalità il trasferimento di competenza e di gestione ad uno Stato membro delle risorse messe a disposizione dal bilancio comunitario a valere sui Fondi SIE è condizionato, prima dell'avvio della programmazione, dalla presenza di alcuni specifici fattori normativi e strumentali in grado di consentire ai Fondi SIE di esplicare il massimo beneficio.

Esse possono suddividersi in tre tipologie principali:

- a) condizionalità ex ante, che si configurano come "fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto;
- b) condizionalità macroeconomica, relativa cioè al rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell'ambito della governance economica europea;
- c) condizionalità ex post (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolata al raggiungimento di obiettivi predeterminati. Il loro mancato conseguimento può determinare la sospensione dei finanziamenti. Viceversa, a seconda delle performance dimostrate nel raggiungimento dei target prestabiliti, la condizionalità prevede l'attribuzione di una riserva di premialità.

Conferenza intergovernativa (CIG)

Il termine conferenza intergovernativa (CIG) indica una trattativa tra i governi degli Stati membri che si svolge con l'obiettivo di apportare modifiche ai trattati. Questo tipo di conferenze svolge un ruolo fondamentale negli sforzi di integrazione europea, dal momento che ogni cambiamento istituzionale deve essere il frutto dei negoziati cui esse danno luogo. Le conferenze sono aperte, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, dal Consiglio dei ministri, che delibera a maggioranza semplice in seguito a consultazione del Parlamento europeo e, se del caso, della Commissione. I lavori preparatori sono affidati a un gruppo composto da un rappresentante di governo per ciascuno Stato membro, cui tradizionalmente si è sempre aggiunto un rappresentante della Commissione. Il Parlamento europeo è associato da vicino a tutti i lavori, grazie alla presenza di osservatori e a scambi di vedute cui partecipa il presidente del Parlamento. Il gruppo riferisce regolarmente al Consiglio Affari generali. Le decisioni finali sono adottate, nel corso di un Consiglio europeo, dai capi di Stato e di governo. Va, tuttavia, sottolineato che, per quanto riguarda la CIG 2004, i lavori di preparazione sono stati effettuati in maniera inedita poiché essi sono stati affidati ad

una Convenzione ed accompagnati da un ampio dibattito pubblico.

Consiglio europeo

Il Consiglio europeo è costituito dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione, che tengono riunioni regolari. Istituito col comunicato finale del vertice di Parigi del dicembre 1974, esso si è riunito per la prima volta nel 1975 (10/11.03.1975, Dublino). Esso si è sostituito alla prassi delle conferenze europee al vertice, che hanno caratterizzato il periodo 1961-1974. L'esistenza del Consiglio è stata giuridicamente consacrata dall'Atto unico europeo ed è ufficializzata dal Trattato sull'Unione europea. È convocato almeno due volte all'anno e conta tra i suoi membri il presidente della Commissione europea, in quanto membro di diritto. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo ha un proprio presidente; inoltre, partecipa ai lavori l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il suo compito è di stabilire gli orientamenti politici generali e d'imprimere all'Unione europea l'impulso necessario al suo ulteriore sviluppo.

Consiglio (dei ministri) dell'Unione europea

È la principale istituzione decisionale dell'Unione europea e l'autorità legislativa finale. Nel Consiglio sono rappresentati i governi degli Stati membri i quali assicurano la presidenza del Consiglio per l'arco di 6 mesi in un ordine di avvicendamento – basato sul principio dell'alternanza tra grandi e piccoli Stati membri – stabilito all'unanimità dal Consiglio. Ha il compito precipuo di assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dai Trattati. Oltre al richiamato ruolo legislativo condiviso con il Parlamento europeo per numerose competenze comunitarie, tra l'altro provvede al coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri, dispone di un potere di decisione rispetto alle politiche e priorità dell'Unione europea, costituisce – assieme al Parlamento europeo - l'autorità di bilancio che adotta il bilancio della Comunità, rappresenta l'autorità amministrativa suprema di tutti i funzionari e agenti della Commissione. È il Consiglio europeo che adotta, con decisioni a maggioranza qualificata, l'elenco delle formazioni del Consiglio (dei ministri), ad eccezione delle seguenti, previste direttamente dall'art. 16 TUE: Consiglio "Affari generali"; Consiglio "Affari esteri".

Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche

È redatto annualmente a consuntivo dall'ISTAT ed in sede previsionale dall'ISCO, al fine di conoscere l'impatto delle operazioni dell'operatore pubblico sulla evoluzione del prodotto interno lordo e di talune sue componenti. Ha come area di riferimento gli enti che producono servizi non destinati alla vendita. Esso riflette le operazioni gestionali di tali enti - con esclusione di quelle finanziarie - sulla scorta del criterio della competenza economica ed in termini di contabilità nazionale.

Consorzi ASI

I Consorzi ASI sono consorzi di (aree per lo) sviluppo industriale, costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale, a norma dell'art.36 legge n.317 del 5 ottobre 1991, che, secondo giurisprudenza costante del giudice civile, del giudice amministrativo e della Corte dei Conti, costituiscono enti pubblici economici. Ad essi è demandato il ruolo istituzionale di promuovere lo sviluppo industriale e produttivo di aree abbandonate o con scarsi livelli, occupazionali e imprenditoriali, di sviluppo industriale.

Controllo di I e II livello

Periodo di programmazione 2007-2013: I sistemi di gestione e controllo, sono disciplinati, nelle linee generali, dal regolamento (CE) n 1083/2006, articoli da 58 a 62. I regolamenti di attuazione dei vari Fondi disciplinano nel dettaglio le modalità operative, che possono variare a seconda dell'Obiettivo.

Correzione britannica (UK rebate)

Introdotta nel 1985, la "correzione" britannica (o "rimborso" britannico), è il meccanismo applicato per abbassare il contributo nazionale del Regno Unito al bilancio dell'UE. Questa riduzione equivale

a circa il 66% della differenza tra i contributi del Regno Unito e le entrate provenienti dal bilancio dell'UE. Il concetto di base del rimborso è rimasto lo stesso dal suo creazione, ma il suo metodo di calcolo si è evoluto nel tempo per tenere conto di un numero di fattori, compresi gli sviluppi nel sistema di finanziamento del bilancio UE e i successivi allargamenti dell'Unione europea. La quantità di sconto nel Regno Unito cambia ogni anno, poiché dipende da molte differenze variabili, compresi gli aggregati statistici come il reddito nazionale lordo (RNL) e la base armonizzata dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) negli Stati membri dell'UE.

Corte dei conti europea

Istituzione dell'Unione europea, operante dal 1977 con sede in Lussemburgo. Il suo compito principale è controllare la corretta esecuzione del bilancio comunitario (legittimità e regolarità delle entrate e delle spese del bilancio e sana gestione finanziaria), al duplice fine di migliorare la gestione finanziaria dei Fondi dell'Unione e di rendere conto al cittadino europeo dell'utilizzo del denaro pubblico da parte delle autorità responsabili della gestione. La Corte si compone attualmente di un collegio di 28 membri che vengono nominati per un periodo di 6 anni dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. Essa può controllare ogni organismo o individuo che riceva o gestisca Fondi comunitari; i controllori della Corte esaminano i documenti giustificativi delle operazioni finanziarie, in particolare effettuando dei controlli a campione nel corso delle ispezioni in loco per verificare l'affidabilità dei sistemi di attuazione delle normative europee ai livelli comunitario e nazionale. La Corte redige una Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'Unione (con dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea

(GUUE). La Corte ha anche poteri consultivi; essa deve essere consultata obbligatoriamente prima dell'adozione di taluni progetti di normativa comunitaria a carattere finanziario. La Corte non dispone di potere giurisdizionale, essa svolge attività di prevenzione e individuazione di frodi e irregolarità favorendo l'azione della Comunità e degli Stati membri.

Corte di giustizia dell'Unione europea

La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) si compone di 28 giudici e di 8 avvocati generali. I giudici e gli avvocati generali sono designati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni rinnovabile. La Corte può riunirsi in sezioni o in seduta plenaria per gli affari particolarmente importanti o complessi e su richiesta di uno Stato membro. Essa assolve due funzioni principali: verificare la compatibilità con i trattati degli atti delle istituzioni europee e dei governi; pronunciarsi, su richiesta di un giudice nazionale, sull'interpretazione o la validità delle disposizioni del diritto comunitario. Nell'ambito dell'Unione, oltre alla CGUE c'è il Tribunale di primo grado, organo giurisdizionale autonomo. Il Trattato di Lisbona ha introdotto una riforma importante del sistema giurisdizionale dell'Unione. Per quanto riguarda la Corte di giustizia dell'Unione europea, gli aspetti fondamentali sono i seguenti: una maggiore flessibilità nella modifica dello statuto della Corte, che d'ora in avanti potrà essere modificato con procedura legislativa ordinaria; con uguale procedura potranno essere istituiti i tribunali specializzati; per quanto concerne l'ambito di intervento, si segnala, in particolare: l'estensione della competenza allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché agli atti del Consiglio europeo (eccettuata la PESC) ed agli atti di tutti gli organi e le agenzie dell'Unione; la previsione di alcune competenze anche in materia di PESC (in particolare, la valutazione della compatibilità con i trattati di accordi internazionali anche in materia di PESC e il controllo della legittimità delle decisioni europee del Consiglio che prevedano misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche); la semplificazione della procedura per i casi di mancato adempimento degli obblighi derivanti dai trattati o dall'esecuzione di una sentenza della Corte stessa; viene introdotta la possibilità di ricorso per "violazione del principio di sussidiarietà", proponibile sia dagli Stati membri che dal Comitato per le Regioni; viene anche ampliata la possibilità di ricorso individuale, in caso di contestata omissione – da parte del cittadino nei confronti di un'Istituzione – nell'emanazione nei suoi confronti di un atto esecutivo, cui ritenga di avere diritto.

Decertificazione

Modalità ammessa dalla Commissione e consiste nell'eliminazione dalla successiva domanda di pagamento UE degli importi ritenuti irregolari. Tali importi, detratti dalla contabilità UE, ricadono esclusivamente sul bilancio nazionale o regionale, a seconda che si tratti di PON o di POR. Questo meccanismo fa sì che l'effettiva perdita si manifesti sulle finanze nazionali, con un danno evidente per le stesse, non essendo nulla più dovuto al bilancio dell'Unione. In tal modo è lo Stato Membro che dovrà

attivare i propri meccanismi interni per il recupero delle somme irregolari.

Degressività

Nel campo della Politica Agricola Comune, si definisce degressività la progressiva riduzione degli aiuti scaglionata nel tempo (es. 3% all'anno).

DOCUP

Documento Unico di Programmazione.

Un documento unico approvato dalla Commissione che riunisce gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo. Ciascun DocUP contiene, tra l'altro, la strategia e gli assi prioritari fissati per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro interessato, una descrizione sintetica delle misure previste per realizzare le priorità, un piano finanziario indicativo per ciascun asse prioritario e per ogni anno, le disposizioni di attuazione. Ogni DocUP è corredato di un complemento di programmazione.

ENI

Il nuovo strumento europeo di vicinato ENI (*European Neighbourhood Instrument*) è stato istituito con il regolamento (EU) n.232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, sostituendo il precedente programma europeo di vicinato afferente alla programmazione 2007-2013, l'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*). Continuando a fornire finanziamenti ai paesi europei di vicinato (essenzialmente attraverso programmi di cooperazione bilaterale, regionale e transfrontaliera) esso consente all'Ue di offrire ai paesi del vicinato europeo relazioni privilegiate basate su un impegno reciproco e sulla promozione di valori quali la democrazia e i diritti umani, lo stato di diritto, il buon governo e i principi dell'economia di mercato e dello sviluppo sostenibile e inclusivo, nonché un quadro per una maggiore mobilità ed una integrazione regionale, ivi compresi i programmi di cooperazione transfrontaliera (*Cross-Border Cooperation – CBC*).

ESPON 2020

Acronimo di *European Spatial Planning Observation Network*, indica la struttura europea volta a sviluppare analisi territoriali tematiche e trasversali finalizzate alla migliore attuazione delle politiche europee territoriali nello spazio nazionale, regionale, d'area vasta dell'Unione europea. Il Programma, gestito dal Ministero degli Interni del Lussemburgo, ha l'obiettivo fondamentale di aumentare la conoscenza e la coesione delle strutture territoriali europee e di rilevare gli impatti che le politiche adottate hanno ai vari livelli dell'Unione europea allargata. Per la nuova programmazione 2014-2020 ha definito un modello organizzativo più centralizzato rispetto ai precedenti periodi con l'istituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), composto dal Lussemburgo e dalle tre regioni del Belgio, che opera come unico soggetto attuatore di tutte le attività del programma.

Eurojust

Eurojust è un organismo dell'Unione europea istituito nel 2002 per consolidare l'efficacia delle autorità competenti degli Stati membri

nella lotta contro forme gravi di criminalità internazionale ed organizzata. Eurojust migliora il coordinamento delle attività in materia di indagini e di azioni penali ed assiste gli Stati membri per migliorare la loro efficacia in tale campo.

La sua missione è di intensificare lo sviluppo della cooperazione a livello europeo sui casi di giustizia penale. È il principale interlocutore delle istituzioni europee quali il Parlamento, il Consiglio e la Commissione.

Europa 2020

La strategia Europa 2020 punta a rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio.

L'UE si propone di diventare un'economia intelligente, sostenibile e solidale. Queste tre priorità che si rafforzano a vicenda intendono aiutare l'UE e gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

L'Unione si è posta cinque ambiziosi obiettivi – in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020. Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi settori i propri obiettivi nazionali. Interventi concreti a livello europeo e nazionale vanno a consolidare la strategia.

Europol (Ufficio europeo di polizia)

Nell'articolo 29 del trattato di Amsterdam, Europol e - dopo la recente modifica introdotta dal trattato di Nizza - Eurojust appaiono come due strumenti volti a garantire ai cittadini un livello elevato di protezione in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. L'idea di istituire un Ufficio europeo di polizia venne avanzata già in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo (28 e 29 giugno 1991). Si decise allora di dare vita ad un nuovo organismo che fungesse da struttura per sviluppare la cooperazione di polizia tra gli Stati membri nei settori della prevenzione e della lotta contro le forme gravi di criminalità internazionale organizzata. L'Ufficio, previsto dal trattato di Maastricht, avviò la sua attività il 3 gennaio 1994 con la denominazione di Unità "Droghe" di Europol (UDE). Il mandato dell'Ufficio, inizialmente limitato alla lotta contro la droga, venne progressivamente esteso ad altre importanti forme di criminalità.

La convenzione che ha istituito Europol venne firmata nel luglio del 1995 ed entrò in vigore il 1° ottobre 1998, essa però è diventata pienamente operativa solo a partire dal luglio 1999. Europol ha ripreso le attività dell'Unità "Droghe", in particolare nei settori del traffico di stupefacenti, delle organizzazioni che gestiscono l'immigrazione clandestina, del traffico di autoveicoli rubati, della tratta di esseri umani (ivi compresa la pornografia infantile), della falsificazione di denaro e di altri mezzi di pagamento, del traffico di materiale radioattivo e di sostanze nucleari, del terrorismo e del riciclaggio di denaro. Il trattato di Amsterdam attribuisce ad Europol diversi compiti: promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti di diversi Stati membri; sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata; promuovere

contatti con magistrati ed inquirenti specializzati nella lotta contro la criminalità organizzata. Nel dicembre 2001 il ruolo di Europol è stato rafforzato con l'ampliamento delle sue competenze a tutte le forme di criminalità internazionale menzionate nell'allegato alla Convenzione Europol. Oltre a ciò, sono state avanzate due idee ancora più importanti: l'una relativa alla possibilità di conferire a Europol dei reali poteri investigativi, l'altra sulle modalità di esercizio del controllo democratico su tale ufficio.

EU PILOT

Il sistema EU Pilot, lanciato nel 2008 dalla Comunicazione della Commissione "Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario" (COM (2007)502), è un meccanismo istituito tra Commissione europea e Stati membri per lo scambio di informazioni e la risoluzione di problemi in tema di applicazione del diritto dell'Unione europea o di conformità della legislazione nazionale alla normativa UE, concepito per la fase antecedente all'apertura formale della procedura di infrazione ex art. 258 TFUE.

La Commissione utilizza l'EU Pilot per comunicare con gli Stati membri su questioni di conformità della legislazione nazionale al diritto dell'UE o di corretta applicazione del diritto dell'UE. Il sistema EU Pilot ha sostituito la pratica precedente, per cui la Commissione, prima di avviare una procedura di infrazione, inviava lettere di carattere amministrativo alle autorità nazionali per confrontarsi con loro sui profili del diritto interno che potevano sollevare dubbi in conformità a quello europeo.

Nel sistema EU Pilot, lo scambio di comunicazioni avviene direttamente, tramite un sistema informatico, tra la Commissione e l'amministrazione nazionale (per l'Italia, il Dipartimento per le Politiche europee, il quale si occupa a sua volta di coinvolgere le amministrazioni regionali o locali eventualmente interessate). È fissato un termine generale di 20 settimane (10 per gli Stati membri e 10 per la Commissione) per lo scambio di comunicazioni. Se la Commissione non è soddisfatta del risultato del dialogo nel quadro dell'EU Pilot, può decidere di chiudere negativamente il caso e avviare una procedura di infrazione.

FEAGA

Fondo europeo agricolo di garanzia.

Finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure per regolarizzare i mercati agricoli, come gli interventi e le restituzioni all'esportazione.

FEAD

Il Fondo sostiene gli interventi promossi dai paesi dell'UE per fornire agli indigenti un'assistenza materiale, attraverso la fornitura di beni di prima necessità. A quella materiale si affianca l'assistenza non materiale, promossa dagli Stati Membri per agevolare l'inserimento nella società. L'assistenza deve andare di pari passo con misure d'integrazione sociale, come iniziative di orientamento e sostegno per aiutare le persone a uscire dallo stato di povertà.

FEAMP	Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca – FEAMP 2014-2020 rappresenta il nuovo strumento finanziario per i settori della pesca e dell’acquacoltura nell’UE.
FEAOG Garanzia	Sezione del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia tradizionalmente destinata al sostegno dei mercati agricoli (PAC); le risorse sono destinate a vari comparti: in misura prevalente, seminativi, carni bovine, prodotti lattiero-caseari; seguono olio d’oliva, zucchero, prodotti ortofrutticoli, carni ovine e caprine, tabacco e vino. Oggi il FEAOG garanzia finanzia anche le misure di sviluppo rurale.
FEAOG Orientamento	Il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia sezione Orientamento contribuisce al conseguimento dell’obiettivo prioritario di sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo tramite il miglioramento dell’efficienza delle strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, nonché la promozione del potenziale endogeno delle zone rurali.
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri.
FEIS	<p>Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) costituisce il nucleo del “Piano di investimenti per l’Europa”, per stimolare la crescita economica a lungo termine e la competitività, contribuendo a utilizzare finanziamenti pubblici, compresi finanziamenti del bilancio UE, per mobilitare investimenti privati. Il Fondo è un’entità distinta e trasparente e costituisce un conto separato gestito dalla Banca europea per gli investimenti.</p> <p>Il Fondo europeo per gli investimenti strategici concentra gli investimenti nelle infrastrutture, in particolare nella banda larga e nelle reti energetiche, nonché nei trasporti, negli agglomerati industriali; nell’istruzione, nella ricerca e nell’innovazione, nelle energie rinnovabili, nelle PMI e nelle imprese a media capitalizzazione.</p> <p>La funzione principale del FEIS è assumere parte dei rischi associati alle attività svolte dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dal Fondo europeo per gli investimenti. La capacità di rischio rafforzata che il FEIS garantisce alla BEI consente di investire in progetti con un profilo di rischio più elevato del consueto. Gli investimenti della BEI con il supporto della garanzia UE dovrebbero attirare gli investimenti privati.</p>
FEP	<p>Il Fondo europeo per la pesca è entrato ufficialmente in vigore il 4 settembre 2006 ed è normato dal Regolamento 1198/2006 del 27/07/2006.</p> <p>È lo strumento finanziario comunitario che contribuisce alla promozione dello sviluppo sostenibile nel settore della pesca, delle zone di pesca e della pesca nelle acque interne.</p>
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale. Il Fondo contribuisce principalmente allo sviluppo e all’adeguamento strutturale delle

regioni in ritardo di sviluppo, nonché alla riconversione economica e sociale delle regioni con difficoltà strutturali.

Flussi finanziari Costituiscono gli sviluppi della gestione effettuata nel corso dell'esercizio annuale i quali hanno effetti finanziari e sono rilevati, in termini monetari, mediante la contabilità finanziaria che è la forma di contabilità ancora più diffusa tra le Amministrazioni pubbliche.

Fondi strutturali Strumenti finanziari cui è affidato il perseguimento della finalità dell'Unione europea di rafforzare e mantenere la convergenza nello sviluppo dei Paesi membri.

Fondo di coesione Fondo creato nel 1993 a integrazione degli aiuti strutturali dell'UE, destinato al sostegno degli Stati membri con PIL medio pro capite inferiore al 90% della media comunitaria. Dal 1° gennaio 2000 furono ammessi a beneficiarne Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda. Dal 1° maggio 2004, con l'allargamento dell'Unione, furono poi ammessi a beneficiarne tutti i nuovi Paesi membri (Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia), mentre ne venne esclusa l'Irlanda. Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione sono: Bulgaria, Croazia, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia; la Spagna, con un RNL pro capite inferiore alla media dell'UE-15, fruisce di un regime di sostegno transitorio.

Fondo di rotazione Istituito con la legge n. 183 del 16 aprile 1987, art. 5, nell'ambito dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (oggi Ministero dell'economia e delle finanze) - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, quale strumento di gestione e informazione finanziaria per il coordinamento delle politiche comunitarie. Al Fondo perviene il complesso delle somme erogate dalle Istituzioni comunitarie, a valere sulle diverse linee del bilancio comunitario, in attuazione delle molteplici politiche di sviluppo settoriale perseguite dall'Unione europea (tra cui quelle relative ai Fondi strutturali), nonché le somme annualmente determinate con la legge di approvazione del bilancio dello Stato per la copertura di parte nazionale del complesso degli interventi di politica comunitaria. Tali somme, versate su appositi conti infruttiferi presso la Tesoreria centrale dello Stato intestati all'IGRUE, vengono erogate alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati titolari di interventi di politica comunitaria. I due conti in questione sono, rispettivamente, il Conto corrente di tesoreria n. 23211 per i finanziamenti dell'UE ed il n. 23209 per i corrispondenti finanziamenti nazionali.

Fondi SIE (Fondi di investimento e strutturali europei) Insieme degli strumenti di assistenza finanziaria fornita ai Paesi membri dell'UE finalizzati alla riduzione dei divari di sviluppo tra le

diverse regioni. Si distinguono in Fondi strutturali (FESR, FSE, Fondo di Coesione) e Fondi di investimento (FEASR e FEAMP).

Fondi strutturali	Strumenti finanziari cui è affidato il perseguimento della finalità dell'Unione europea di rafforzare e mantenere la convergenza nello sviluppo dei Paesi membri.
Frode	Costituisce frode, lesiva degli interessi finanziari della Comunità, "qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione di fondi (con riguardo alle spese) o la diminuzione illegittima (con riguardo alle entrate) di risorse del bilancio generale delle Comunità europee"; o "alla mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico"...o "alla distrazione di tali fondi per fini diversi per cui sono stati concessi...o di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto" (art.1.1 Convenzione PIF 26 luglio 1995).
FSC	Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è la nuova denominazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 289/2002. Rappresenta lo strumento strategico e operativo privilegiato per dare unità programmatica e finanziaria agli interventi aggiuntivi, volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. In particolare, il Fondo finanzia gli interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali: sia di carattere infrastrutturale, sia di carattere immateriale; di rilievo nazionale, interregionale e regionale; aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. La programmazione è deliberata dal CIPE.
FSE	Fondo Sociale Europeo Istituito con il Trattato di Roma (1957), è lo strumento fondamentale dell'Unione europea per promuovere le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché per facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale. Tale fondo promuove, tra l'altro, azioni per migliorare il mercato del lavoro, favorire lo sviluppo delle risorse umane attraverso interventi di formazione e riqualificazione professionale, promuovere le pari opportunità nel mondo del lavoro.
Garanzia giovani	Garanzia Giovani (<i>Youth Guarantee</i>) è il Piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile. Con questo obiettivo sono stati previsti dei finanziamenti per i Paesi Membri con tassi di disoccupazione superiori al 25%, che saranno investiti in politiche attive di orientamento, istruzione e formazione e inserimento al lavoro, a sostegno dei giovani che non sono impegnati in

un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo (*Neet - Not in Education, Employment or Training*).

Grandi progetti

I «grandi progetti» sono generalmente progetti infrastrutturali su larga scala in ambito di trasporti e ambiente e in altri settori quali cultura, formazione, energia o TIC. Ricevono un sostegno del FESR e/o del Fondo di coesione di oltre 50 milioni di euro e sono pertanto soggetti alla valutazione e alla decisione specifica della Commissione europea.

Gruppo di azione locale

Il Gruppo di azione locale (GAL) è un gruppo (generalmente una società consortile) composto da soggetti pubblici e privati del territorio che riceve finanziamenti per attuare strategie di sviluppo locale dirette a favorire il progresso di un'area mediante la concessione di sovvenzioni a progetti locali. Il GAL è, in altri termini, uno strumento di programmazione che riunisce tutti i potenziali attori dello sviluppo (quali sindacati, associazioni di imprenditori, imprese, comuni, ecc.) nella definizione di una politica "concertata". I gruppi di azione locale elaborano e attuano le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

IMS

Irregularities Management System. È il sistema informativo di monitoraggio delle comunicazioni relative alle irregolarità e frodi gestito da OLAF-Commissione europea in sinergia con gli Stati membri.

INVITALIA

Invitalia è l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di proprietà del Ministero dell'Economia. Dà impulso alla crescita economica del Paese, punta sui settori strategici per lo sviluppo e l'occupazione, è impegnata nel rilancio delle aree di crisi e opera soprattutto nel Mezzogiorno. Gestisce tutti gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le start-up innovative. Finanzia i progetti grandi e piccoli, rivolgendosi agli imprenditori con concreti piani di sviluppo, soprattutto nei settori innovativi e ad alto valore aggiunto. Offre servizi alla Pubblica amministrazione per accelerare la spesa dei fondi comunitari e nazionali e per la valorizzazione dei beni culturali. È Centrale di committenza e Stazione appaltante per la realizzazione di interventi strategici sul territorio.

IGRUE

Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea.

(Ex Ispettorato Generale per l'amministrazione del Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie) creato nel 1988 nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per la gestione finanziaria e conoscitiva del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. L'Ispettorato partecipa al processo di formazione, esecuzione e certificazione del bilancio comunitario (quest'ultima fase in collaborazione con la Corte dei conti europea), in particolare determinando, d'intesa con le amministrazioni competenti, la quota nazionale pubblica dei programmi, progetti ed altre iniziative cofinanziati dall'Unione europea. È l'Autorità italiana responsabile

dell'esercizio dei controlli comunitari affidati dall'Unione, provvedendo, tra l'altro, al coordinamento di detta attività ispettiva tra le amministrazioni nazionali titolari di interventi e le preposte istituzioni comunitarie. Nell'ambito del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato l'IGRUE provvede in via permanente, mediante il sistema nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali, a raccogliere ed elaborare i dati relativi ai flussi finanziari che intercorrono tra l'Italia e l'Unione europea e quelli nazionali ad essi collegati, nonché gli elementi a valenza fisica e procedurale concernenti la destinazione e l'utilizzo delle risorse comunitarie.

INTERACT III

Costituisce il programma quadro dei programmi di Cooperazione territoriale europea (CTE). L'acronimo sta per *INTERreg Animation, Cooperation and Transfer*.

Il programma supporta la cooperazione territoriale tra le regioni dell'Unione Europea, costituendo il punto di riferimento per lo scambio di informazioni e buone pratiche tra i programmi di cooperazione territoriale. I servizi forniti, rivolgendosi agli organismi di gestione, intendono agevolare l'attività svolta nell'ambito dei programmi di cooperazione territoriale, fornendo assistenza in merito a tematiche quali: gestione dei Programmi, attività di comunicazione, gestione finanziaria e capitalizzazione delle conoscenze.

IPA II

Lo strumento di assistenza preadesione (IPA II – *Instrument for Pre-Accession Assistance*) sostiene, per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020, i Paesi beneficiari nell'adozione e nell'attuazione delle riforme politiche, istituzionali, giuridiche, amministrative, sociali ed economiche necessarie affinché tali beneficiari si conformino ai valori dell'Unione e si allineino progressivamente alle norme, agli standard, alle politiche e alle prassi dell'Unione, in vista della loro futura adesione. È stato istituito con regolamento (UE) n.231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014.

Irregolarità

“Irregolarità” è qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione od omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità o a causa di una spesa indebita. Regolamento del Consiglio 2988/95 del 18 dicembre 1995.

Legge comunitaria

Il meccanismo della Legge comunitaria, istituito con la legge 9 marzo 1989, n.86 (c.d. legge La Pergola), prevede che il Ministro competente per il Coordinamento delle Politiche comunitarie verifichi annualmente lo stato di conformità dell'ordinamento italiano in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dall'Unione Europea e che sulla base di tale verifica presenti entro il 31 gennaio di ciascun anno un disegno di legge recante

“Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità Europee”. La periodicità di tale verifica assicura un adempimento più puntuale degli obblighi comunitari, derivanti, in particolare dalle direttive comunitarie.

MUS

Monetary unit sampling. Indica il metodo di campionamento statistico più utilizzato per i test sui dettagli di bilancio, ossia il campionamento per unità monetaria. Offre la semplicità di procedimento statistico tipica del campionamento per attributi, fornendo nel contempo un risultato statistico espresso in monete. Il MUS prende anche il nome di “campionamento per importo monetario cumulativo”.

NUTS

La nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) identifica la ripartizione del territorio dell’Unione europea a fini statistici.

È stata ideata dall’Eurostat nel 1988 tenendo come riferimento di base l’unità amministrativa locale. Da allora è la principale regola per la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali della UE, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sull’entità della popolazione residente in ciascuna area.

La nomenclatura ha vari livelli e attualmente suddivide i Paesi dell’Unione Europea in:

- territori di livello NUTS 0: i 28 Stati nazionali.
- territori di livello NUTS 1 (97), per es. gli Stati federati della Germania tedeschi, le Regioni del Belgio, la Danimarca, la Svezia, la Finlandia continentale, l’Irlanda, il Galles, la Scozia e altre grandi entità regionali. Per l’Italia la suddivisione è per aree sovra-regionali: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole (non corrisponde perciò ad alcun ente infra-nazionale).
- territori di livello NUTS 2 (274), come le regioni italiane, le Comunità autonome in Spagna, le regioni e i *DOM* francesi, le province belghe e olandesi, i *Länder* austriaci, le *Regierungsbezirke* tedesche, etc.
- territori di livello NUTS 3 (1.324): le province italiane, le *Nomoi* in Grecia, le *Maakunnat* in Finlandia, i *Län* in Svezia, le *Kreise* tedesche, i Dipartimenti francesi, le province spagnole, etc.

Per fare un esempio: la condizione di ammissibilità di un territorio all’Obiettivo 1 dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006 (definito in Agenda 2000) è principalmente applicata al livello NUTS 2, mentre quella di un territorio all’Obiettivo 2, principalmente al livello NUTS 3.

Obiettivo “Convergenza”

Insieme all’obiettivo “Competitività” e all’obiettivo “Cooperazione” costituiscono i nuovi obiettivi della Programmazione 2007-2013. L’Obiettivo “Convergenza” è volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l’occupazione tramite l’aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico ed

umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa.

**Obiettivo
“Competitività
regionale e
occupazione”**

Punta a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economico e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro “inclusivi”.

**Obiettivo
“Cooperazione
territoriale europea”**

È inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze a livello territoriale adeguato.

Obiettivo tematico

I Fondi strutturali e di investimento europei intervengono per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva sostenendo degli Obiettivi tematici. La politica di coesione ha stabilito i seguenti 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020:

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura;
4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7. promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
8. promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
10. investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;
11. rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

**OLAF (Ufficio
europeo per la lotta
antifrode)**

La missione dell'OLAF consiste nella protezione degli interessi finanziari dell'UE, nella lotta contro la frode, la corruzione ed ogni altra forma di attività illegale, comprese quelle perpetrate in seno alle istituzioni europee. Istituito con decisione della Commissione europea del 28 aprile 1999 (modificata con decisione della Commissione 2013/478/EU del 27 settembre 2013), l'Ufficio ha

sostituito l'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF) creata dalla Commissione nel 1988 con un ambito operativo limitato a questa sola istituzione. L'allora Presidente della Commissione europea, Jacques Santer, aveva proposto al Parlamento europeo, il 6 ottobre 1998, di trasformare l'Unità in un organo indipendente, conferendogli nuovi poteri. L'OLAF può ora svolgere indagini sulla gestione e sul finanziamento di tutte le istituzioni e organi dell'Unione e gode di un'indipendenza operativa assoluta, garantita in particolare da due organi: a) il suo direttore, il quale viene nominato dal Parlamento, dalla Commissione e dal Consiglio, in concertazione tra di loro. L'esecuzione delle funzioni investigative dell'OLAF (interne ed esterne alle istituzioni comunitarie) è svolta sotto la responsabilità del suo Direttore Generale designato dalla Commissione per un periodo di cinque anni (rinnovabili una volta, ora sette anni non rinnovabile), previo parere favorevole del comitato di vigilanza e in concertazione con il Parlamento europeo ed il Consiglio. Nell'intento di garantire l'indipendenza dell'OLAF nelle sue funzioni d'indagine, il legislatore ha fatto obbligo al Direttore generale dell'Ufficio di non chiedere né accettare istruzioni da alcun governo o istituzione (compresa la Commissione). Qualora egli ritenga che la Commissione abbia preso un provvedimento che metta in causa la propria dipendenza, il Direttore generale dispone di un potere di ricorso contro la Commissione dinanzi alla Corte di Giustizia. b) il comitato di vigilanza, che è incaricato di controllare lo svolgimento delle inchieste; è composto da cinque personalità esterne indipendenti, nominate congiuntamente dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea. Un accordo interistituzionale concluso il 25 maggio 1999 dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea, precisa le modalità in base alle quali devono svolgersi le inchieste interne dell'OLAF allo scopo di combattere le frodi, la corruzione e le altre attività illegali che recano pregiudizio agli interessi finanziari delle Comunità europee. In base a tale accordo l'Ufficio ha competenza a indagare su fatti rilevanti che possono configurare un inadempimento degli obblighi professionali dei funzionari e degli altri agenti, passibili di conseguenze sul piano penale o disciplinare.

Organismo Intermedio (OI)

Qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

Organismo pagatore

Nella Politica Agricola Comune l'Organismo Pagatore (OP) ha la funzione di erogare ai beneficiari le somme finanziate dai Fondi (FEAGA e FEASR). L'Organismo pagatore, a tal fine, è riconosciuto dallo Stato membro dall'autorità competente designata a livello ministeriale (decreto ministeriale n.6574 del 20/11/2017) ma deve essere, altresì, riconosciuto e accreditato anche dalla Commissione UE in relazione al possesso di rigorosi requisiti.

A tali fini, vengono riconosciuti gli enti la cui struttura e organizzazione amministrativa garantisce il rispetto dei criteri

definiti dalla Commissione europea (Reg. di esecuzione UE n. 908/2014).

Gli Organismi pagatori sono oggetto di costante supervisione da parte dell'autorità competente che, ogni tre anni, comunica i risultati di tale monitoraggio alla Commissione UE.

Organizzazioni comuni dei mercati agricoli (OCM)

Le organizzazioni comuni di mercato (OCM) sono disposizioni stabilite a livello comunitario che disciplinano la produzione e gli scambi dei prodotti agricoli di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Da quando è stata istituita la politica agricola comune (PAC), esse hanno progressivamente sostituito le organizzazioni nazionali di mercato nei settori in cui era necessario. Le organizzazioni comuni di mercato si prefiggono innanzitutto di realizzare gli obiettivi della PAC, in particolare stabilizzare i mercati, garantire un equo tenore di vita agli agricoltori e aumentare la produttività dell'agricoltura.

Pagamento unico

Il pagamento unico aziendale è un sostegno diretto al reddito dell'agricoltore introdotto con l'applicazione della Riforma della PAC. L'assegnazione del premio unico aziendale è sganciata dalla produzione (disaccoppiamento), ovvero non dipende dalla quantità e dal tipo di coltura o allevamento, ma dai titoli e dalla superficie aziendale posseduti dall'agricoltore.

Pagamenti diretti

Negli ultimi 20 anni la Politica Agricola Comune ha subito ben cinque riforme che hanno progressivamente e profondamente modificato l'impianto originario basato sui prezzi minimi garantiti e sulla protezione alle frontiere, verso un modello di sostegno disaccoppiato dalla produzione. Tale sostegno assorbe la parte più cospicua degli aiuti all'agricoltura

Quale ulteriore elemento di novità, l'impalcatura della nuova Politica agricola comune lascia agli Stati membri ambiti di flessibilità maggiori anche in ordine a tali aiuti.

Parlamento europeo

Organo di espressione democratica e di controllo politico dell'Unione europea. Tale istituzione rappresenta i cittadini degli Stati membri della Comunità; è il più grande parlamento multinazionale del mondo. Eletto a suffragio universale diretto ogni cinque anni dal giugno 1979, attualmente è formato da 750 deputati (più il presidente) riuniti in diversi gruppi politici ad espressione delle maggiori politiche correnti dell'Unione; l'ufficio di presidenza del Parlamento è composto da un presidente, vicepresidenti e questori. Il Parlamento, attraverso le proprie commissioni permanenti, esercita funzioni di tipo decisionale sia nell'ambito dei processi legislativi - raccogliendo le proposte della Commissione e collaborando con i processi attuativi del Consiglio - che nel campo della politica di bilancio congiuntamente con il Consiglio; funzioni di tipo consultivo nel quadro delle procedure di consultazione obbligatorie o facoltative da parte del Consiglio e della Commissione, e funzioni di controllo dell'esecutivo, principalmente nei confronti della Commissione (può, ad esempio, istituire commissioni d'inchiesta al fine di esaminare violazioni del diritto comunitario o abusi a livello amministrativo nella

Commissione). È garantito ai cittadini dell'Unione o ad ogni persona fisica o morale il diritto di presentare petizioni al Parlamento esaminate da apposita Commissione permanente; inoltre spetta la Parlamento europeo nominare un mediatore europeo all'inizio e per la durata di ciascuna legislatura, scegliendolo tra personalità che siano cittadini dell'Unione e offrano tutte le garanzie di indipendenza e di competenza richieste.

Il Mediatore europeo conduce indagini su casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni ed organi comunitari. Solo la Corte di giustizia ed il tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali non rientrano nella sua giurisdizione.

Il mediatore normalmente conduce le sue indagini sulla base di denunce, ma ha anche la possibilità di aprirne di propria iniziativa.

Partenariato

Principio generale di organizzazione dei Fondi strutturali che riguarda la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione degli interventi comunitari. Tale principio comporta la massima concertazione nella preparazione dei programmi tra la Commissione e lo Stato membro, nonché le autorità e organismi designati dallo Stato membro nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti. Ai fini dell'attuazione dei programmi, tale principio presuppone altresì la cooperazione tra un vasto numero di soggetti pubblici e privati, comprese le parti sociali e gli enti competenti in materia di ambiente.

Patto per lo sviluppo

Con i Patti per lo sviluppo, il Governo, le Regioni e le Città metropolitane si impegnano su alcuni obiettivi prioritari fissando tempi certi di realizzazione.

Periodo di programmazione

Quadro pluriennale per la pianificazione e l'attuazione delle politiche UE. L'attuale periodo di programmazione va dal 2014 al 2020.

Phasing-out e phasing-in

L'Obiettivo Convergenza riguarda gli Stati membri e le Regioni il cui prodotto interno lordo pro capite (PIL/abitante), calcolato in base ai dati relativi all'ultimo triennio precedente all'adozione del regolamento n. 1083/2006 sui Fondi strutturali, è inferiore al 75% della media dell'UE allargata. Per le Regioni che superano tale soglia a causa del cosiddetto "effetto statistico" (cioè a causa dell'ingresso dei dieci nuovi Stati membri), il cui PIL medio per abitante è inferiore al 75% della media dell'Unione Europea a 15 Stati membri ma superiore al 75% della media dell'Unione Europea a 25 Stati, è previsto un sostegno economico transitorio (il *phasing out*). Allo stato, per l'Italia tali Regioni sono la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia.

Ad esse si aggiunge la Basilicata, che beneficia di un regime transitorio a sostegno della sua uscita dall'Obiettivo (*phasing-out*). La Sardegna, invece, uscita definitivamente dall'Obiettivo Convergenza, beneficia di un regime transitorio a sostegno del suo ingresso nell'Obiettivo Competitività regionale e occupazione (*phasing-in*).

Piano di azione Coesione	<p>Il Piano Azione Coesione ha l'obiettivo di colmare i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione e, al contempo, rafforzare l'efficacia degli interventi, in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011 e in conformità alle Conclusioni del Vertice dei Paesi Euro dello stesso 26 ottobre 2011.</p> <p>Il Piano di Azione Coesione impegna quindi le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su alcune priorità.</p>
Piano di rafforzamento amministrativo	<p>Piano richiesto dalla Commissione europea all'Italia per la Programmazione 2014-2020, è lo strumento operativo attraverso il quale ciascuna Amministrazione titolare di un Programma operativo rende esplicita la modalità di potenziamento ed efficientamento della propria struttura amministrativa, necessaria alla gestione dei Fondi, attraverso un cronoprogramma definito. È stato presentato dalle Amministrazioni alla CE nel 2014.</p>
Piano di sviluppo	<p>Il documento nel quale lo Stato membro interessato, nella fase di negoziazione che precede un periodo di programmazione, svolge un'analisi della situazione, in considerazione degli obiettivi prioritari di sviluppo e delle esigenze prioritarie connesse al conseguimento di tali obiettivi, nonché la strategia e le priorità di azione previste, i loro obiettivi specifici e le relative risorse finanziarie indicative.</p>
Pista di controllo	<p>La descrizione, per ogni forma di intervento, di ogni procedura relativa ai sistemi di gestione e di controllo dei Fondi comunitari e nazionali; ciascuna procedura (ad esempio la domanda di pagamento intermedio da formulare alla Commissione europea per ottenere l'erogazione del contributo comunitario) viene dettagliata in ogni sua fase significativa attraverso la descrizione dell'operazione che la caratterizza e le conseguenti relazioni poste in essere tra i centri di responsabilità coinvolti all'interno ed all'esterno del processo di attuazione degli interventi. In particolare, per ciascuna fase devono essere identificati i responsabili che effettuano i controlli, le informazioni prodotte e le loro modalità di trasmissione.</p>
Politica agricola comune (PAC)	<p>La politica agricola comune (PAC) appartiene alla sfera di competenza esclusiva della Comunità e si prefigge, ai sensi dell'articolo 33 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori europei e una remunerazione equa agli agricoltori grazie, in particolare, all'organizzazione comune dei mercati agricoli e al rispetto dei principi dell'unicità dei prezzi, della solidarietà finanziaria e della preferenza comunitaria. La PAC costituisce una delle più importanti politiche dell'Unione europea (le spese agricole rappresentano circa il 40% del bilancio comunitario).</p> <p>Per effetto del Reg. (CE) 1290/2005 del 21 giugno 2005 del Consiglio, l'assetto gestionale delle misure base della Politica</p>

agricola comune è strutturato in due fondi, definiti rispettivamente Primo e Secondo “Pilastro”: Il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Ciò in quanto le misure di mercato e quelle di sviluppo rurale presentano significative differenze.

Pur avendo i medesimi meccanismi di riconoscimento e revoca degli Organismi pagatori e di gestione finanziaria, si deve considerare che il FEAGA è rivolto al sostegno di prodotti e produttori attraverso l'intervento nei mercati agricoli e l'aiuto diretto, in un prevalente regime di “pagamento unico” per gli “aiuti disaccoppiati” (non legati alla produzione) con residue forme di sostegno specifico connesse alla produzione (“aiuti accoppiati”). Il FEASR opera, invece, con finanziamenti in maniera più simile ai fondi strutturali, in base a programmi settennali (è in corso quello del ciclo 2007-2013) e per obiettivi (detti Assi) che perseguono: il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; il miglioramento dell'ambiente e del paesaggio; il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale; l'attuazione di strategie locali di sviluppo attraverso partenariati pubblico-privati.

Politica di sviluppo rurale

La politica di sviluppo rurale dell'UE aiuta le zone rurali dell'Unione ad affrontare la vasta gamma di problemi economici, ambientali e sociali del XXI secolo. Spesso chiamata “il secondo pilastro” della politica agricola comune (PAC), integra il regime di pagamenti diretti agli agricoltori con misure di gestione dei mercati agricoli (il cosiddetto “primo pilastro”). La politica di sviluppo rurale condivide una serie di obiettivi con altri fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE).

La politica di sviluppo rurale dell'UE è finanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) con una dotazione di cento miliardi di euro per il periodo 2014-2020, e durante questi sette anni ciascun paese dell'UE riceve un contributo finanziario. Ciò mobiliterà ulteriori 61 miliardi di euro di finanziamenti pubblici da parte degli Stati membri.

Politiche di coesione

Rappresentano uno dei principali campi d'azione dell'Unione europea, alla cui realizzazione sono destinate ingenti risorse del bilancio comunitario, principalmente attraverso i Fondi strutturali. Le finalità di queste politiche, fissate dai trattati, consistono nel rafforzare la coesione economica e sociale degli Stati membri dell'Unione europea, ed in particolare ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

Posizione netta

Per ciascun membro dell'Unione, è data dalla differenza tra le risorse ricevute in accredito ed i versamenti effettuati al bilancio comunitario ad una certa data; se la differenza è positiva il Paese si definisce beneficiario netto; in caso contrario, si tratterà di un contribuente netto.

Premialità

La Premialità è un meccanismo di incentivazione introdotto dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per un importo relativo a circa il 10 per cento del totale delle risorse pubbliche del

QCS, che consente di premiare i comportamenti virtuosi dei singoli programmi e diffondere le migliori esperienze.

Il sistema della premialità dei Fondi strutturali è costituito da due riserve, una comunitaria pari al 4 per cento e una nazionale pari al 6 per cento. Le due riserve sono regolate da criteri, meccanismi di assegnazione e tempi di allocazione diversi e presentano entrambe, pur con alcune differenze, una struttura di incentivi tale da stimolare la competizione tra amministrazioni per modernizzare la Pubblica amministrazione e la gestione dei Fondi.

**Principio di
addizionalità**

Il principio di addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro. La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti di ciascun periodo di programmazione: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

**Principio di
condizionalità**

Le regole di condizionalità per l'erogazione dei Fondi comunitari previste nel regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 sono articolate in tre tipologie:

- a) condizionalità *ex ante*, definita nelle norme specifiche di ciascun Fondo e riportata nell'Accordo di Partenariato dei singoli Stati membri. Tali regole sono previste per garantire che sussistano le condizioni quadro (programmatiche, regolatorie, di pianificazione e di strumentazione operativa) necessarie ad assicurare l'efficacia degli investimenti. I regolamenti individuano specifiche condizionalità *ex ante* che devono essere soddisfatte fin dall'inizio della Programmazione e come prerequisito per la spesa dei Fondi comunitari;
- b) rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell'ambito della governance economica. In particolare, la Commissione europea può chiedere ad uno Stato membro di rivedere l'Accordo di Partenariato e i relativi Programmi operativi, ove necessario, per dare attuazione alle raccomandazioni indirizzate allo Stato stesso nell'ambito di una procedura per disavanzo eccessivo o per squilibri macroeconomici. Se il Paese membro non soddisfa la richiesta della Commissione, quest'ultima può adottare una decisione di sospensione di parte o di tutti i pagamenti relativi ai programmi interessati, da sottoporre al Consiglio dell'UE;
- c) condizionalità *ex post* (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolata al raggiungimento di obiettivi predeterminati. Il mancato conseguimento degli obiettivi può determinare la sospensione dei finanziamenti. Una grave insufficienza nella realizzazione degli obiettivi di un programma può dare luogo alla soppressione del programma stesso. Viceversa, a seconda delle performance dimostrate nel raggiungimento dei target prestabiliti, la condizionalità prevede l'attribuzione di una riserva di premialità.

Procedura d'infrazione	La Commissione europea, nella sua qualità di “guardiana” dei Trattati, vigila sull’adempimento, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad esso incombenti in forza dei Trattati. La procedura d’infrazione costituisce uno strumento indispensabile per garantire il rispetto e l’effettività del diritto dell’Unione. La decisione relativa al suo avvio è una competenza esclusiva della Commissione, la quale, esercitando un potere discrezionale, può agire su denuncia di privati, sulla base di un’interrogazione parlamentare o di propria iniziativa.
Procedura di controllo dei disavanzi eccessivi	Procedura attraverso la quale la Commissione Europea verifica il rispetto dei parametri di convergenza stabiliti nel Trattato di Maastricht, con particolare riguardo ai risultati di finanza pubblica. Si concretizza nella trasmissione semestrale da parte degli Stati membri di una serie di dati di finanza pubblica e di economia reale, sia di consuntivo che programmatici, che deve avvenire entro il 1° marzo e il 1° settembre di ogni anno secondo precise modalità indicate nel Regolamento comunitario n. 3605/93.
Procedura di liquidazione finanziaria	Procedura che porta alla decisione finanziaria attuale della Commissione riguardante la completezza, l’esattezza e la veridicità dei conti annuali di ciascun Organismo pagatore riconosciuto.
Procedura di verifica della conformità	Procedura della Commissione basata su una valutazione dei sistemi di controllo interno degli Organismi pagatori, volta a far sì che gli Stati Membri applichino la normativa dell’UE e nazionale e che qualsiasi spesa che la violi in uno o più esercizi finanziari sia esclusa dal finanziamento UE mediante una rettifica finanziaria.
Progetti integrati territoriali (PIT)	I Progetti Integrati Territoriali sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Il Progetto Integrato Territoriale si articola dunque in componenti progettuali esplicitamente collegate dalla finalizzazione comune allo sviluppo territoriale. Il PIT rappresenta una specifica modalità di attuazione degli interventi cofinanziati dal Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni Obiettivo1.
Programma operativo complementare	I Programmi operativi complementari hanno l’obiettivo di garantire il completamento di interventi avviati nel ciclo 2007-2013 e di avviare nuove azioni relative al periodo 2014-2020 e sono finanziati da una quota delle risorse del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183-1987 destinate al cofinanziamento nazionale.
Programma operativo comunitario	Il documento approvato dalla Commissione ai fini dell’attuazione di un quadro comunitario di sostegno, composto di un insieme coerente di assi prioritari articolati in misure pluriennali, per la realizzazione del quale è possibile far ricorso ad uno o più Fondi e ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti, nonché alla

BEI (Banca europea per gli investimenti); si definisce programma operativo integrato un programma operativo il cui finanziamento è assicurato da più Fondi. Ogni programma operativo contiene, tra l'altro, gli assi prioritari del programma in coerenza con il corrispondente quadro comunitario di sostegno, una descrizione sintetica delle misure previste per attuare gli assi prioritari, un piano finanziario indicativo per ciascun asse prioritario e per ogni anno, le disposizioni di attuazione. Ogni programma operativo è corredato di un complemento di programmazione.

Programmazione comunitaria

Principio di azione dei Fondi strutturali mirante all'elaborazione di programmi pluriennali di sviluppo. La programmazione segue un iter decisionale concertato che si svolge in varie tappe fino al momento in cui l'attuazione dei programmi viene affidata ai promotori del progetto, siano essi pubblici o privati. L'attuale periodo di programmazione va dal 2000 al 2006.

Programma di sviluppo rurale nazionale

Il principale strumento operativo di programmazione e finanziamento per gli interventi nel settore agricolo, forestale e rurale sul territorio regionale. Attraverso l'operato delle Regioni, il PSR permette a ogni Stato membro dell'Unione europea di utilizzare le risorse economiche che l'Unione stessa mette a disposizione in ambito agricolo e rurale.

Il PSR può essere definito come l'applicazione sul territorio regionale, in ambito agricolo, del Piano strategico nazionale (PSN) nel quale, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – MiPAAF – fissa le priorità strategiche del settore fondandole sugli Orientamenti strategici comunitari (OSC) derivanti, nella sostanza, dal secondo pilastro della Politica agricola comune (PAC) che è alla base del modello agricolo europeo di multifunzionalità. Ovvero un mondo agricolo in grado di provvedere anche alla salvaguardia della cultura, del patrimonio e dell'ambiente delle zone rurali, oltre che, ovviamente, alla produzione di alimenti.

Prospettive finanziarie

Quadro di riferimento della disciplina di bilancio interistituzionale dell'Unione europea a partire dalla riforma del 1988. Le Prospettive Finanziarie sono un meccanismo di programmazione delle spese dell'UE ed hanno lo scopo di rafforzare la disciplina di bilancio, contribuire allo sviluppo armonico della procedura, contenere l'aumento totale delle spese e verificare l'andamento delle varie categorie di spesa. Coprono un periodo di sei anni: l'UE, infatti, diversamente da molti suoi Stati membri, funziona secondo una programmazione finanziaria di lunga durata. I tre attori principali che intervengono nella definizione delle Prospettive finanziarie sono il Consiglio, la Commissione ed il Parlamento europeo.

Provvedimenti di cofinanziamento nazionale	Decreti dell'IGRUE mediante i quali si dispone l'assegnazione delle risorse del cofinanziamento statale a carico della legge n. 183/87.
Quadro comunitario di sostegno (QCS)	Il documento approvato dalla Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano di sviluppo presentato dallo Stato membro e contenente la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie. Tale documento è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più programmi operativi. In Italia, per la programmazione 2000-2006, sono stati approvati un QCS per le regioni dell'obiettivo 1 (decisione della Commissione 2050 del 1° agosto 2000) – che comprende 7 programmi operativi nazionali e 7 programmi operativi regionali – gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, ed un QCS per le regioni dell'obiettivo 3 (decisione della Commissione 1120 del 18 luglio 2000) – che comprende 1 programma operativo nazionale e 14 programmi operativi regionali – gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
Quadro strategico nazionale (QSN)	È stato adottato con decisione comunitaria in data 13 luglio 2007. Il QSN, documento di indirizzo per la programmazione unitaria della politica regionale, comunitaria e nazionale in Italia, dispone l'unificazione della programmazione ai diversi livelli e l'unitarietà delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie.
Regola dell'n+2 o disimpegno automatico	Per la Programmazione 2007-2013, è la procedura prevista dagli articoli dal 93 al 97 del regolamento 1083/2006, secondo la quale la quota di un impegno che non è stata liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile, alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno o, eventualmente e per gli importi in questione, alla data di una successiva decisione della Commissione necessaria per autorizzare una misura o un'operazione, è disimpegnata automaticamente dalla Commissione; la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione viene ridotta in misura corrispondente.
Regola dell'n+3 o disimpegno automatico	Per la Programmazione 2014-2020 è procedura prevista dall'art.136 del regolamento 1303/2013, secondo la quale la Commissione procede al disimpegno automatico di parti degli importi imputati ai Programmi che non siano state utilizzate per pagamenti intermedi o prefinanziamenti, o per le quali non sia stata presentata una domanda di pagamento entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio. Per la Programmazione in corso tale scadenza è fissata per il 31 dicembre 2018.
Rettifiche finanziarie	Operazioni con cui la Commissione esclude dal finanziamento UE la spesa che gli Stati Membri non hanno eseguito in conformità della normativa dell'UE e nazionale applicabile. Per la spesa PAC, tali operazioni di esclusione assumono sempre la forma di

rettifiche finanziarie assimilate a entrate con destinazione specifica.

Riconoscimento	Procedura con cui si certifica che gli Organismi pagatori dispongono di un'organizzazione amministrativa e di un sistema di controllo interno che offrono garanzie sufficienti in ordine alla legittimità, regolarità e corretta contabilizzazione dei pagamenti. Detta certificazione viene effettuata dagli Stati Membri sulla base del soddisfacimento, da parte degli Organismi pagatori, di una serie di criteri ("criteri di riconoscimento") riguardo all'ambiente interno, alle attività di controllo, all'informazione e alla comunicazione nonché al monitoraggio.
Rischio di controllo	Eventualità secondo cui il controllore può pervenire ad un giudizio erroneo riguardo le attività dell'organismo controllato.
Riserva di efficacia	<p>La riserva di efficacia dell'attuazione è una somma di risorse, pari al 6 % dei fondi SIE (corrisponde a una quota tra il 5 % e il 7 % della dotazione di ogni Asse di un Programma, tranne l'assistenza tecnica e programmi dedicati agli strumenti finanziari), che viene accantonata ed "è destinata soltanto a Programmi e Assi prioritari che hanno conseguito i propri target intermedi", individuati nell'ambito del <i>performance framework</i> (quadro di riferimento dell'attuazione, un nuovo strumento diretto a migliorare l'efficacia nell'implementazione dei programmi. Il <i>performance framework</i> si basa su un sistema di indicatori legati principalmente all'attuazione finanziaria e agli interventi realizzati, per cui devono essere fissati target intermedi (<i>milestones</i>) al 2018 e target finali al 2023).</p> <p>Alla verifica sul conseguimento dei target intermedi dei Programmi a livello degli Assi prioritari, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella Relazione Annuale sullo stato di Attuazione nel 2019, può seguire sia l'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione, sia, nel caso di grave carenza, la sospensione dei pagamenti. Se gli assi prioritari hanno conseguito i propri target intermedi, l'importo della riserva di efficacia dell'attuazione prevista per gli Assi prioritari è ritenuta definitivamente assegnata al Programma sulla base di una decisione della Commissione.</p>
Risorse proprie (tradizionali, aggiuntive)	Mezzi finanziari di partecipazione al bilancio comunitario da parte di tutti gli Stati dell'Unione, si distinguono in risorse proprie tradizionali e aggiuntive. Le prime comprendono dazi doganali sui prodotti importati dagli Stati non appartenenti alla Comunità, prelievi sulle importazioni agricole, contributi alla produzione e all'ammasso di zucchero e derivati, che affluiscono direttamente al bilancio UE (a meno di una quota trattenuta dagli Stati membri a compensazione dei costi di riscossione pari al 20% dal 1° gennaio 2014); le seconde sono costituite da una percentuale dell'IVA e una percentuale del RNL. Quest'ultima è definita "risorsa complementare" in quanto destinata a coprire la differenza fra la quota complessiva delle risorse necessarie a

finanziare il bilancio comunitario e la quota coperta dalle altre risorse.

SELFIEmployment *SELFIEmployment* finanzia con prestiti a tasso zero l'avvio di piccole iniziative imprenditoriali, promosse da giovani NEET. Il Fondo è gestito da Invitalia nell'ambito del Programma Garanzia giovani, sotto la supervisione del Ministero del lavoro.

Sistema SFC Sistema informativo per la gestione dei Fondi comunitari.

Sistema integrato di gestione e controllo Sistema integrato costituito da banche dati relative ad aziende, domande, animali, particelle agricole, e, ove applicabile, diritti d'aiuto. Tali banche dati sono utilizzate per i controlli amministrativi incrociati sulle domande di aiuto concernenti pagamenti basati sulla superficie o sui capi di bestiame

Sovvenzione globale Gli interventi realizzati dall'Unione europea con i Fondi strutturali possono assumere diverse forme, una in particolare è quella della concessione di Sovvenzioni globali.

La Sovvenzione globale è un'importante forma di intervento e di utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e riguarda prevalentemente iniziative di sviluppo locale, per la cui attuazione richiede la selezione di un Organismo intermediario.

L'Intermediario deve soddisfare le seguenti condizioni:

- essere presente nella zona in questione;
- essere investito di una missione di interesse pubblico;
- essere dotato della solvibilità e della capacità amministrativa e finanziaria necessarie;
- avere un'esperienza pluriennale nei settori in questione e coinvolgere in maniera adeguata gli ambienti socioeconomici direttamente interessati alle misure previste.

La Sovvenzione globale permette una reale applicazione del principio di sussidiarietà e di compartecipazione, in quanto consente all'Organismo intermedio di essere un'istituzione di sviluppo locale.

Lo scopo è quello di migliorare l'efficacia delle azioni, assicurando una maggiore rispondenza degli interventi ai fabbisogni e alle peculiarità del contesto di riferimento.

Strategia Europa 2020 La strategia Europa 2020 è il programma dell'UE per la crescita e l'occupazione per il decennio in corso. Mette l'accento su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come mezzo per superare le carenze strutturali dell'economia europea, migliorarne la competitività e la produttività e favorire l'affermarsi di un'economia di mercato sociale sostenibile.

Strumenti di ingegneria finanziaria Per strumenti finanziari (SF) o strumenti di ingegneria finanziaria si intendono "le misure di sostegno finanziario dell'Unione fornite a titolo complementare dal bilancio per conseguire uno o più obiettivi strategici specifici dell'Unione. Tali strumenti possono

assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio, e possono, se del caso, essere associati a sovvenzioni” (regolamento (UE, EURATOM) n.966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n.1605/2002, articolo 2(p))

Sussidiarietà

Principio in base al quale la Comunità interviene nei settori che non sono di sua esclusiva competenza solo se gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, invece, essere realizzati meglio a livello comunitario per le dimensioni o gli effetti dell’azione in questione.

Sviluppo rurale

Lo sviluppo rurale (il cui specifico fondo è individuato con l’acronimo FEASR) rappresenta il “secondo pilastro” della politica agricola comune (PAC) ed è oggetto di cofinanziamento, con tassi di partecipazione diversi, per le diverse misure. Gli aiuti FEASR sono in alcuni casi connessi alla superficie (come i pagamenti agroambientali e i pagamenti compensativi agli agricoltori nelle zone che presentano svantaggi naturali), ma in altri casi ne prescindono (come per l’ammodernamento delle aziende agricole e la predisposizione di servizi essenziali per l’economia e la popolazione rurale).

Trattati dell’Unione europea

Costituiscono, insieme ai loro allegati e protocolli e ad altri accordi con uno status simile, parte del diritto primario dell’Unione europea. Il diritto primario viene generato dai negoziati diretti tra i governi degli Stati membri; gli accordi cui si perviene sono previsti sotto forma di Trattati che sono poi soggetti al processo di ratifica da parte di tutti gli Stati membri secondo le modalità prescritte dalle rispettive costituzioni (voto parlamentare e/o referendum). La stessa procedura viene applicata per ogni successiva modifica dei Trattati: i Trattati su cui si fonda l’Unione sono modificabili mediante una conferenza intergovernativa che riunisce i rappresentanti dei governi degli Stati membri che, di comune accordo, decidono le eventuali modifiche. Nei Trattati si definiscono le funzioni e le responsabilità delle istituzioni e degli organismi dell’Unione europea che partecipano ai processi decisionali, nonché le procedure legislative, esecutive e giuridiche che caratterizzano il diritto comunitario e la sua applicazione. Si possono consultare i Trattati che istituiscono le Comunità europee, i Trattati di adesione, altri Trattati e protocolli presso il sito web EUR-Lex:

http://europa.eu/eu-law/treaties/index_it.htm

Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull’Unione Europea (firmato a Maastricht il 7.2.1992), ed il Trattato che istituisce la Comunità Europea (firmato a Roma il 25.3.1957) – la cui denominazione viene modificata in Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea – , è stato firmato nella capitale portoghese

il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei 27 Stati membri ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Unione economica e monetaria (UEM)

L'Unione economica e monetaria (UEM) designa il processo volto ad armonizzare le politiche economiche e monetarie degli Stati membri dell'Unione europea con l'obiettivo ultimo della creazione di una moneta unica, l'euro. Di essa si è occupata una delle due conferenze intergovernative concluse a Maastricht nel dicembre del 1991. Per la realizzazione dell'UEM il trattato prevede tre fasi: fase n. 1 (dal 1° luglio 1990 al 31 dicembre 1993): libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri; rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche ed intensificazione della cooperazione tra banche centrali; fase n. 2 (dal 1° gennaio 1994 al 30 dicembre 1998): convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri (al fine di garantire la stabilità dei prezzi e finanze pubbliche sane); creazione dell'Istituto monetario europeo (IME) e successivamente, nel 1998, della Banca centrale europea (BCE); fase n. 3 (iniziata il 1° gennaio 1999): fissazione irrevocabile dei tassi di cambio e introduzione della moneta unica sui mercati dei cambi e per i pagamenti elettronici; introduzione dell'euro fiduciario il 1° gennaio 2002. La terza fase dell'UEM è stata lanciata in undici Stati membri, ai quali due anni più tardi si è unita la Grecia. Tre Stati membri non hanno adottato la moneta unica: il Regno Unito e la Danimarca, che beneficiano di una clausola di esenzione detta "di opt-out", e la Svezia, che non soddisfa attualmente tutti i criteri per quanto riguarda l'indipendenza della sua banca centrale. Il 1° gennaio 2002 le banconote e le monete in euro sono state introdotte negli Stati membri dell'area dell'euro, dove hanno gradualmente sostituito le vecchie monete nazionali. Il 28 febbraio 2002 è terminata la fase transitoria di doppia circolazione delle vecchie monete e dell'euro. L'euro è ormai la moneta unica di più di 300 milioni di europei. Per assicurare il successo a lungo termine dell'UEM è necessario proseguire il risanamento del bilancio e il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

URBACT III

Programma operativo di cooperazione territoriale che facilita lo scambio di conoscenze e *best practices* tra città ed altri organismi locali negli Stati membri, al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile integrato e migliorare l'efficienza della politica regionale di coesione, nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020. Costituisce uno dei 107 programmi approvati dalla Commissione Ue nell'ambito della programmazione "Interreg" per la cooperazione territoriale, dotata di un budget complessivo di 10,1 miliardi di euro per l'attuale periodo di programmazione.

UVAL

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico ex ante, in itinere ed ex post, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari.

L'Unità fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza di programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

È coordinata da un Responsabile ed è formata da un massimo di 30 componenti, con un'alta, specifica e comprovata specializzazione professionale, scelti fra professori ordinari ed associati, ricercatori universitari, esperti con esperienza in organismi internazionali, dipendenti di Amministrazioni dello Stato, personale degli enti pubblici anche economici e delle società da questi controllate, esperti appartenenti a paesi dell'Unione europea.

Le attività dell'Unità, nell'attuazione di un programma unitario, sono articolate, dal 2002, in quattro aree:

- metodi e studi per le politiche pubbliche
- modernizzazione e innovazione amministrativa
- valutazione di programmi
- valutazione di progetto.

UVER

L'Unità di verifica dà impulso all'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamenti pubblici, con particolare riferimento ai Programmi comunitari e agli Accordi di Programma Quadro.

Valutazione indipendente

Valutazione realizzata da enti o persone non soggetti a controllo da parte dei responsabili della formulazione e della realizzazione di un intervento di sviluppo. La credibilità di una valutazione dipende in parte dal grado di indipendenza con la quale è stata effettuata. L'indipendenza implica la libertà da influenze politiche e da pressioni degli enti interessati e si caratterizza per un libero accesso alle informazioni e per un'autonomia totale nell'investigazione e nella presentazione dei risultati.

Valutazione intermedia

Valutazione condotta circa alla metà del processo di realizzazione dell'intervento.

Versamenti al bilancio comunitario

Risorse che l'Italia versa a titolo di partecipazione all'Unione europea e che alimentano le entrate del bilancio comunitario.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

