

L'ATTIVITÀ PARLAMENTARE DI INDIRIZZO E CONTROLLO DEI FONDI STRUTTURALI DELL'UNIONE EUROPEA

di Gian Paolo Boscariol (*)

Abstract: Per ogni ciclo di programmazione dei fondi strutturali, l'Unione europea mette a disposizione una notevole quantità di risorse, che si affiancano alla quota di cofinanziamento nazionale. Il quadro contabile e le modalità di funzionamento dei fondi strutturali sono stati resi ancor più complessi dalle misure di contrasto agli effetti della pandemia da Covid-19 e dalla necessità di reperire risorse immediatamente disponibili, condizioni che pongono al centro della scena il Governo, titolare dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione, mentre il Parlamento svolge sostanzialmente un ruolo di spettatore, salvo la facoltà di ricorrere ai consueti strumenti di controllo previsti dai regolamenti parlamentari. Un ruolo significativo è ricoperto tuttavia dalle regioni, soggetti titolari dei programmi operativi regionali, che interloquiscono costantemente con il Governo. Si tratta di un giro contabile assai articolato, che metterà a dura prova qualsiasi attività di controllo.

For each structural fund programming cycle, the European Union makes available a significant amount of resources, which go hand in hand with the national co-financing share. The accounting framework and the operating methods of the structural funds have been made even more complex by the measures to combat the effects of the Covid-19 pandemic, and by the need to find resources immediately available. In these conditions, the Government, owner of the relations with the institutions of the Union, is central, while the Parliament essentially plays the role of spectator, without prejudice to the right to resort to the usual control tools provided for by parliamentary regulations. However, a significant role is played by the regions, subjects in charge of the regional operational programs, which constantly interact with the Government. It is a very complex accounting round, which will put any control activity to the test.

Sommario: 1. Attività di indirizzo. – 2. Attività di controllo. – 3. La documentazione disponibile. – 4. I flussi contabili. – 5. La pandemia da Covid-19. – 6. Conclusioni.

1. Attività di indirizzo

Per ogni ciclo di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea (definiti dal 2014 fondi strutturali e di investimento europei-fondi Sie) siamo in presenza di una notevole quantità di risorse messe a disposizione dall'Unione europea, alle quali si affianca la quota di cofinanziamento nazionale: per il ciclo 2014-2020 si è trattato di circa 60 miliardi (di cui 31 miliardi dalla Ue e 28 miliardi di cofinanziamento nazionale); per il ciclo 2021-2027 la legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020) ha indicato (nella Relazione tecnica al disegno di legge) uno stanziamento complessivo di cofinanziamento nazionale pari a 39 miliardi, a cui si aggiungerà la quota europea, ancora in corso di definizione.

Quali sono i momenti in cui il Parlamento interviene in questo processo decisionale e in che modo vi partecipa?

L'operatività dei fondi Sie viene definita dall'accordo di partenariato: si tratta dello strumento che stabilisce, per ciascuno Stato membro dell'Ue, il quadro strategico della programmazione nazionale dei fondi Sie per il periodo considerato. Esso viene predisposto dal Governo, in collaborazione con le competenti autorità regionali e locali, nell'ambito di un costante dialogo con la Commissione europea, per poi giungere alla presentazione di una "bozza finale", che sarà oggetto di valutazione ed eventuali osservazioni da parte della Commissione da formulare nei tre mesi successivi.

Per l'Accordo di partenariato 2014-2020 l'art. 1, c. 246, della l. n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) ha stabilito che, prima della stipulazione con le autorità dell'Unione europea, lo schema fosse trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle commissioni parlamentari competenti per materia, corredato di una relazione che illustrasse le scelte strategiche da perseguire. Acquisito il parere, il Governo avrebbe trasmesso formalmente lo schema di accordo alle autorità europee, per essere poi adottato con una decisione della Commissione.

Alla luce dei regolamenti comunitari sulla materia e delle decisioni della Commissione sull'ammontare delle risorse dei vari fondi che contribuiscono alla politica europea di coesione (Fers, Fse, Fear, Feamp ed altri eventuali), il successivo passaggio operativo riguarda la definizione dei programmi operativi, attraverso i quali sono precisate le priorità, gli obiettivi specifici, le dotazioni finanziarie del sostegno dei fondi e il corrispondente cofinanziamento nazionale: i programmi operativi nazionali e regionali (Pon e Por) devono essere approvati dalla Commissione europea su iniziativa delle singole amministrazioni centrali e regionali.

A questo punto del percorso il Cipe definisce "formalmente" l'ammontare del cofinanziamento nazionale per ciascun programma operativo.

(*) G.P. Boscariol ha fatto parte della Segreteria della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale; collabora con la *Rivista giuridica della Svimez*.

Appare evidente come in questa fase il Parlamento risulti sostanzialmente escluso da qualsiasi attività specifica, salvo poter utilizzare i normali strumenti di sindacato ispettivo (mozioni, interrogazioni e interpellanze), di indirizzo politico (mozioni e risoluzioni) e le attività conoscitive in Commissione (audizioni) al fine di chiedere chiarimenti al Governo sullo stato dell'arte.

2. Attività di controllo

L'art. 126-bis del Regolamento della Camera dei deputati reca una specifica procedura, prevedendo che *“la Commissione Politiche dell'Unione europea e le Commissioni permanenti possono disporre che, in relazione a proposte della Commissione delle Comunità europee, in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio delle Comunità europee, o in ordine ad affari attinenti agli accordi sulle Comunità o alle attività di queste e dei loro organi, si svolga un dibattito con l'intervento del Ministro competente”*.

Una analoga procedura è contenuta al c. 1 dell'art. 142 del Regolamento del Senato: *“su domanda del Governo o di otto Senatori, la 14^a Commissione permanente può disporre che, in relazione a proposte della Commissione europea, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, e in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio o in ordine ad affari attinenti agli accordi sull'Unione o alle attività di questa e dei suoi organi, si svolga un dibattito con l'intervento del Ministro competente”* (1).

Va inoltre precisato che, in ambito parlamentare, la competenza sulla materia spetta sia alla XIV Commissione “Politiche dell'Unione europea”, che alla V Commissione “Bilancio”, quest'ultima competente in materia aree depresse (circolare del Presidente della Camera dei deputati 16 ottobre 1996). Al fine di ottimizzare i lavori parlamentari spesso le due Commissioni svolgono le attività conoscitive in sede di Commissioni riunite.

Analogamente, in ambito governativo la materia è di competenza del Ministro senza portafoglio delegato agli Affari europei (per la parte c.d. “a monte”) e del Ministro senza portafoglio o sottosegretario (nell'ambito della *governance* delle politiche di coesione e in considerazione della variabile denominazione assunta nell'ambito di ciascun Governo, l'articolo 10 del d.l. n. 101/2013 ha utilizzato la formula di “Autorità politica per la coesione”) delegato al Sud e alle politiche di coesione (per la parte c.d. “a valle”).

Anche nelle fasi successive del ciclo di programmazione dei fondi Sie le attività di controllo parlamentari si sviluppano attraverso i già richiamati atti di sindacato ispettivo e le attività conoscitive svolte mediante audizioni di membri del Governo, di rappresentanti di amministrazioni ed enti pubblici, nonché dei rappresentanti della Corte dei conti, che possono essere svolte sia in modalità estemporanea, sia nell'ambito di una indagine conoscitiva sulla materia.

3. La documentazione disponibile

L'acquisizione dei dati sullo stato di attuazione degli interventi ricompresi nei fondi Sie non è ormai più contenuta in specifici documenti che il Governo è tenuto per legge a trasmettere periodicamente al Parlamento (gli atti parlamentari identificati dalla sigla Doc.), ma sono ora presenti nella “Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate”, prevista dall'art. 10 della l. n. 196/2009 (come integrato dall'art. 7 del d.lgs. n. 88/2011), che figura quale allegato al Documento di economia e finanza-Def (Doc. LVII) e nelle eventuali parti della relativa Nota di aggiornamento-Nadef. Peraltro, tali documenti, oltre a fornire informazioni sullo stato di attuazione, illustrano le politiche programmatiche che il Governo intende porre in essere sulla materia.

A fronte di questi documenti – a cadenza annuale/semestrale – il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze fornisce una serie di informazioni con cadenza bimestrale sul monitoraggio dell'utilizzo dei fondi Sie.

Tali bollettini, elaborati dall'Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea (Igrue), rappresentano ormai quanto di più aggiornato sulla materia e diventano la base documentale anche per le attività di supporto degli uffici di Camera e Senato alle Commissioni parlamentari.

Fino al 2015 veniva elaborato un Bollettino trimestrale sul “Monitoraggio dei flussi finanziari Italia-Ue”, nel quale venivano riportati i dati relativi alla partecipazione dell'Italia al bilancio generale dell'Unione europea nonché gli accrediti che l'Unione europea aveva disposto a favore dell'Italia, a fronte dell'avanzamento dei programmi adottati in attuazione delle politiche comunitarie. Tale documento corrispondeva al Doc. LXXVII che veniva trasmesso al Parlamento.

In attuazione della l. n. 183/1987 sul coordinamento dell'attuazione in Italia delle politiche europee, la Ragioneria generale dello Stato ha elaborato un “Bollettino bimestrale sui movimenti finanziari Italia-Ue” registrati dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (previsto dalla medesima legge ed istituito presso la RgS), nel quale venivano esposti i movimenti finanziari registrati in ciascun periodo considerato.

(1) Al riguardo si osserva come il Regolamento del Senato contenga una anomalia sotto i principi generali del diritto parlamentare, in quanto si prevede una iniziativa governativa per una attività (dibattito in Commissione) nel quale lo stesso Governo è parte chiamata in causa: la richiesta dell'audizione di un ministro è una tipica prerogativa dei parlamentari nell'esercizio delle attività di indirizzo e controllo. Appare anomalo che sia il Governo a chiedere un dibattito in Commissione.

Va ricordato che tale Fondo di rotazione era originariamente articolato in due conti correnti di tesoreria: in uno (c/c n. 23209) affluiscono le risorse del cofinanziamento nazionale degli interventi provenienti dal bilancio dello Stato e da altre fonti residue; nell'altro (c/c n. 23211) confluiscono le risorse provenienti dal bilancio comunitario.

Negli anni successivi il Fondo di rotazione Igrue è stato integrato con altri due conti correnti di tesoreria:

- sul conto corrente n. 25051 (attivato nel 2013) sono riportati i movimenti contabili relativi agli "Interventi complementari alla programmazione comunitaria", al fine di gestire al meglio i programmi complementari alla programmazione comunitaria ai sensi del "Piano di azione coesione" del 2011 ed i successivi interventi attivabili ai sensi dell'art. 1, c. 242, della l. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014);

- sul conto corrente n. 25058 (attivato nel 2015) sono riportati i flussi finanziari relativi al Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc), in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 1, c. 703, della l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

A decorrere dal 2020 tutte le informazioni sulla gestione di tali politiche di coesione (PON, POR, POC e FSC) sono contenute nel "Bollettino sul monitoraggio delle politiche di coesione 2014-2020" (che ha sostituito il "Bollettino bimestrale sui movimenti finanziari Italia-Ue").

A livello mensile i dati riepilogativi dell'attività di ciascun conto corrente di tesoreria sono riportati nel Conto riassuntivo del Tesoro.

4. I flussi contabili

I ritardi nell'utilizzo dei fondi comunitari hanno caratterizzato negli ultimi anni il dibattito parlamentare, e sono stati oggetto di attenzione anche da parte dei *media* (giornali *in primis*), generando spesso una sovrapposizione tra le risorse dei fondi strutturali con quelle del Fas (Fondo aree sottoutilizzate, erede del precedente Fondo aree depresse, ora denominato Fondo sviluppo e coesione-Fsc).

A seconda della convenienza, sia i rappresentanti politici, sia i *media* hanno evidenziato le percentuali di utilizzo delle risorse assegnate riferendole alle somme contabilmente impegnate (valore più elevato) o a quelle pagate (valore assai più basso), fornendo in un caso un quadro positivo, nell'altro un quadro critico.

A prescindere dalle polemiche, sulla percentuale di utilizzo dei pagamenti entra in gioco per la quota comunitaria, in base a quanto disposto dai regolamenti comunitari sulla materia, la "mannaia" di fine ciclo, denominata "disimpegno automatico", determinato dalla regola del n+2 per il ciclo 2007-2013: i pagamenti per la quota di finanziamento Ue dovevano essere effettuati, salvo specifiche situazioni, entro due esercizi successivi (31 dicembre 2015).

In caso contrario la quota di finanziamento Ue sarebbe stata annullata e conseguentemente sarebbe venuta meno la quota di cofinanziamento nazionale per quegli interventi, determinando il disimpegno automatico con conseguente perdita totale delle risorse per quegli interventi in ritardo.

Va ricordato che il finanziamento da parte della Ue non è immediato: tale quota di risorse viene anticipata per ciascun intervento dalla quota di cofinanziamento nazionale, che esce dal bilancio dello Stato (cap. 7493/Mef) per essere trasferita al c/c di tesoreria Igrue n. 23209: man mano che gli uffici della Commissione Ue avranno avuto e verificato la rendicontazione sullo stato del singolo intervento, provvederanno alla compensazione finanziaria, trasferendo le relative risorse dal bilancio Ue all'altro c/c di tesoreria Igrue n. 23211 (senza ovviamente passare per il bilancio dello Stato).

Nel corso dei cicli di programmazione, al fine di non perdere risorse, gli uffici ministeriali hanno fatto ricorso a meccanismi al limite della correttezza, quali gli interventi-sponda, facendo figurare interventi a valere su altre fonti di finanziamento nazionale, oppure nell'incertezza della realizzazione hanno "caricato" un numero di interventi con un valore in eccesso rispetto agli stanziamenti assegnati (come nei casi in cui gli impegni di pagamento risultavano superiori al 100 per cento delle risorse complessivamente stanziati).

Sono state peraltro definite delle tabelle al fine di indicare gli obiettivi percentuali (*target*) da raggiungere in ogni arco temporale, al fine di non rischiare di restare troppo indietro nell'utilizzo delle risorse e definire conseguentemente dei piani di accelerazione della spesa.

Per evitare di perdere consistenti risorse del ciclo 2007-2011 il Governo ha fatto ricorso allo strumento del Piano di azione coesione (Pac).

Nella definizione originaria dell'ammontare delle risorse 2007-2013 dei fondi strutturali era stata definita una quota percentuale paritaria tra finanziamento comunitario e cofinanziamento nazionale: 50 per cento a testa. Tuttavia, i regolamenti della Ue prevedono che tale rapporto possa essere diverso, indicando per la quota Ue fino ad un massimo del 75 per cento.

Conseguentemente al fine di evitare la perdita dei finanziamenti determinata con il c.d. disimpegno automatico, il Governo ha disposto in accordo con la Commissione, ai sensi dell'art. 33 del regolamento Ce n. 1083/2006, una riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali, con la definizione di una diversa percentuale della quota di finanziamento comunitario, che è pertanto stata elevata rispetto all'originaria quota del 50 per cento, con corrispondente riduzione della quota di cofinanziamento nazionale: le relative risorse nazionali "liberate" venivano conseguentemente destinate agli obiettivi del Piano di azione coesione (Pac), cioè ad uno strumento parallelo ai fondi strutturali creato nel 2011 dal Governo.

In sostanza, in accordo con le Istituzioni europee, la quota di risorse di cofinanziamento nazionale si dimezzava, riducendosi dal 50 al 25 per cento, mentre la quota di finanziamento comunitario dei programmi operativi in ritardo di attuazione restava invariata in valori assoluti, assumendo conseguentemente un peso percentuale maggiore (da 50 al 75 per cento massimo). Le risorse nazionali, che fuoriuscivano dai programmi attuativi dei fondi strutturali (Pon e Por), sarebbero state utilizzate per gli obiettivi prioritari del Piano di azione coesione che riguardava interventi di analogo contenuto nei medesimi territori.

In questo modo le risorse disponibili non sarebbero state sprecate (non utilizzate) e i territori considerati avrebbero potuto beneficiare ugualmente di tale flusso di finanziamenti.

Trattandosi della quota di cofinanziamento nazionale, tali risorse soggiacciono alle regole di contabilità previste dalla normativa italiana (l. n. 196/2009) e, con il meccanismo di reiscrizione in bilancio dei residui passivi, di fatto non vanno mai in perenzione amministrativa.

Per il ciclo di programmazione dei fondi Sie 2014-2020 i regolamenti europei hanno allungato di un esercizio la precedente regola n+2 (ora n+3) e pertanto i pagamenti dovranno avvenire entro il 31 dicembre 2023.

Nel definire le risorse dei fondi Sie per il ciclo 2014-2020 il Governo, memore della precedente esperienza, si è premunito ed ha definito in sede di accordo di partenariato con la Commissione europea valori percentuali diversi tra le risorse Ue e quelle di cofinanziamento nazionale, nonché ha disposto, all'art. 1, c. 242, della l. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), che le risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (Fondo Igrue) concorrono anche al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi complementari rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

In sostanza il Fondo Igrue finanzia gli interventi ricompresi nei Programmi operativi complementari (Poc) ai fondi strutturali stessi del ciclo di programmazione 2014-2020.

Pertanto, fermo restando l'ammontare in valori assoluti del finanziamento della Ue, le percentuali di partecipazione tra Ue e Italia non sono alla pari, ma le regioni interessate non ricevono minori finanziamenti complessivi, in quanto la minore quota di cofinanziamento nazionale dei Pon e Por è integrata dai Poc connessi a tali programmi, finanziati dal Fondo Igrue di cofinanziamento nazionale.

L'impatto finanziario è stato definito dalla delibera Cipe n. 10/2015.

La delibera aveva altresì stabilito che i programmi complementari avrebbero comunque dovuto concludere la propria attuazione "entro la data già prevista dai regolamenti per la conclusione dei programmi comunitari del ciclo 2014-2020", che si ricorda, adottano la regola dell'n+3. Tuttavia, recentemente l'art. 242 del d.l. n. 34/2020, al c. 7, ha fissato al 31 dicembre 2025 la data di scadenza dei Programmi operativi complementari (Poc) relativi al ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020: in sostanza una sorta di n+5.

Tale limite è altresì stabilito dalla delibera Cipe n. 26/2018 per l'utilizzo del Fondo sviluppo e coesione, cioè delle risorse nazionali aggiuntive alle politiche di coesione.

Va infine ricordato che quota delle risorse del Fondo Igrue destinate al cofinanziamento nazionale vengono utilizzate per gli interventi ricompresi nella Strategia nazionale per le aree interne (Snai), anch'essa ricompresa nelle politiche di coesione definite dall'accordo di partenariato 2014-2020.

5. La pandemia da Covid-19

Il già complesso quadro contabile e le modalità di funzionamento dei fondi strutturali sopra descritto è stato recentemente oggetto di intervento da parte delle misure poste in essere da Governo e Parlamento al fine di contrastare gli effetti della pandemia da Covid-19 e dalla necessità di reperire risorse immediatamente disponibili.

Infatti l'art. 242 del d.l. n. 34/2020 (c.d. Decreto rilancio), al c. 1, ha autorizzato le autorità di gestione di programmi operativi 2014-2020 attuativi dei fondi strutturali europei a richiedere l'applicazione del tasso di cofinanziamento fino al 100 per cento a carico dei fondi Ue per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo decorrente dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021, anche a valere sulle spese emergenziali anticipate a carico del bilancio dello Stato destinate a contrastare e mitigare gli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia di Covid-19, così come previsto dal regolamento (Ue) 2020/558 del 23 aprile 2020.

Trattandosi di spese esclusivamente a carico della Ue per il periodo dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021 (100 per cento di cofinanziamento), le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali saranno riassegnate alle stesse amministrazioni che hanno proceduto alla rendicontazione, fino a concorrenza dei rispettivi importi, per essere destinate alla realizzazione di Programmi operativi complementari (Poc) vigenti o da adottarsi, assicurando così la salvaguardia delle finalità proprie della politica di coesione (c. 2).

Il successivo c. 3 dispone che ai Programmi operativi complementari sono altresì destinate le risorse di cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione Igrue, che si sono "liberate" per effetto dell'integrazione fino al 100 per cento del tasso di cofinanziamento Ue dei programmi operativi di cui al c. 1.

In sostanza, con le disposizioni in oggetto, le spese per il contrasto dell'emergenza Covid-19 rientrano nei programmi operativi dei fondi strutturali e pertanto dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021 sono rendicontate al tasso di cofinanziamento Ue al 100 per cento, per essere poi riassegnate alle stesse amministrazioni nell'ambito dei Poc.

Per gli importi, ancora non spesi, relativi agli interventi con finalità proprie della politica di coesione, originariamente previsti nei programmi operativi nell'ambito dei fondi strutturali, essi vengono comunque garantiti mediante l'integrazione ovvero la costituzione di Programmi operativi complementari (Poc), la cui copertura è assicurata con le risorse del cofinanziamento nazionale già stanziato e liberato con l'incremento del tasso di cofinanziamento Ue al 100 per cento, nonché dalle ulteriori risorse rivenienti dal bilancio comunitario.

In tal modo, i programmi dei fondi strutturali possono contribuire alle spese per l'emergenza, originariamente non previste, mentre i programmi complementari consentono di salvaguardare il volume complessivo degli investimenti della politica di coesione nel rispetto della destinazione territoriale delle risorse.

L'art. 242, al c. 4, definisce una procedura contabile transitoria, che consente alle amministrazioni, nelle more della riassegnazione delle risorse conseguenti al rimborso da parte dell'Unione europea, di proseguire negli impegni già assunti su interventi originariamente finanziati sui fondi strutturali europei sostituiti da quelli emergenziali, attraverso riprogrammazioni del Fondo sviluppo e coesione (Fsc) ovvero mediante nuove assegnazioni a valere sul Fsc, da reintegrare successivamente.

Pertanto, in attesa della riassegnazione delle risorse conseguenti al rimborso da parte dell'Unione europea (come definito al c. 2), le autorità di gestione dei programmi dei fondi strutturali europei possono assicurare gli impegni già assunti relativi agli interventi poi sostituiti da quelli emergenziali di cui al c. 1, attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc) assegnate alle amministrazioni di riferimento, che non soddisfino i requisiti previsti dall'art. 44, c. 7, del d.l. n. 34/2019 (vale a dire, riferite ad interventi non dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata).

In pratica, le disponibilità di cassa per assicurare gli impegni già assunti sono garantite dal Fsc attraverso l'utilizzo di quelle risorse che non soddisfano i requisiti per essere inserite nei "Piani sviluppo coesione" del Fsc stesso, ai sensi dell'art. 44 del d.l. n. 34/2019, e che pertanto vengono anticipate ai programmi operativi dei fondi strutturali.

Qualora non ci fosse disponibilità finanziaria in conseguenza di suddette riprogrammazioni, è tuttavia possibile procedere attraverso l'assegnazione, con apposite delibere Cipe, delle necessarie risorse a valere e nei limiti delle disponibilità del Fsc 2014-2020 ancora da assegnare, nel rispetto degli attuali vincoli di destinazione territoriale.

Il successivo c. 5 disciplina il reintegro delle risorse del Fsc, prevedendo che le risorse anticipate contabilmente ai sensi del c. 4 vengono nuovamente trasferite al Fsc 2014-2020 nel momento in cui sono rese disponibili nei programmi complementari le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali ai sensi del c. 2.

Al fine di individuare le disponibilità, il c. 6 dell'art. 242 prevede che il Ministro per il Sud e la coesione territoriale proceda alla definizione di appositi accordi con le amministrazioni titolari dei programmi dei fondi strutturali europei, anche ai fini della ricognizione delle risorse attribuite ai Programmi operativi complementari e proponga al Cipe, ove necessario, le delibere da adottare per la definitiva ricognizione delle suddette risorse.

6. Conclusioni

Da quanto suesposto appare evidente come in tutta la vicenda dei fondi Sie dell'Unione europea e del relativo cofinanziamento nazionale, il Parlamento svolga sostanzialmente un ruolo di spettatore, salvo la facoltà di ricorrere ai consueti strumenti di controllo previsti dai regolamenti parlamentari.

Il principale "giocatore" è ovviamente il Governo, titolare dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione.

Un ruolo significativo è ricoperto tuttavia dalle regioni, soggetti titolari dei programmi operativi regionali, che interloquiscono costantemente con il Governo.

Il quadro finanziario posto in essere dai fondi Sie risulta assai complesso e articolato: alle ordinarie procedure contabili di anticipazioni e versamenti sui due conti correnti di tesoreria per la gestione dei Pon e dei Por, è stato affiancato un ulteriore conto corrente per la gestione dei Programmi operativi complementari (Poc), costituiti in origine allo scopo di evitare il disimpegno automatico dalla quota di finanziamento europeo per gli interventi in ritardo e poi messi a regime come strumento parallelo ai Pon e Por sulla medesima materia.

Sebbene da alcuni cicli di programmazione le politiche di coesione vengono attuate attraverso il coordinamento tra i fondi Sie e le risorse aggiuntive nazionali presenti nel Fondo sviluppo e coesione (Fsc), l'emergenza pandemica in atto ha creato anche una interazione finanziaria tra le risorse dei due "mondi": poiché le risorse di origine europea dei fondi strutturali vengono utilizzate a copertura degli oneri già a carico delle amministrazioni centrali e regionali per contrastare la pandemia da Covid-19, al fine di non lasciare sguarniti sotto l'aspetto finanziario gli interventi "originari" dei fondi stessi, le risorse del Fsc riprogrammate o ancora da assegnare vengono utilizzate quali anticipazioni (che vengono attribuite a specifici Poc), per essere poi reintegrate nel Fsc al momento in cui le autorità europee provvederanno a versare (previa rendicontazione) le somme relative a tali interventi di contrasto alla pandemia negli specifici Poc.

Un giro contabile assai complesso, quasi una sorta di “gioco delle tre carte”, che metterà a dura prova qualsiasi attività di controllo.

* * *