



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI
COMUNITARI E INTERNAZIONALI

RELAZIONE ANNUALE 2019

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



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI
COMUNITARI E INTERNAZIONALI

RELAZIONE ANNUALE 2019

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



CORTE DEI CONTI



Hanno collaborato: Francesca APICELLA, Vincenza CUSMAI, Adelaide D'AURIA, Emanuela FALSETTA, Flavio GIUSEPPONE, Valeria LEOPIZZI, Claudia MARTINELLI, Gabriella MONFELI, Ettore PASSARELLI, Cristiana SABATINI, Domenico TOLOMEI, Laura ZANARINI.



Corte dei conti

LA SEZIONE DI CONTROLLO

PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Composta dai Magistrati:

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.ssa	Igina	MAIO	Consigliere
Dott.ssa	Marcella	PAPA	Referendario
Dott.	Michele	COSENTINO	Consigliere

Nell'Adunanza del 20 dicembre 2019

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

Visto l'art. 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 2019 approvato con deliberazione n.2/2019 nell'adunanza del 17 gennaio 2019;

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;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 14/2019 di convocazione dell'adunanza della Sezione per il 20 dicembre 2019;

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 Consigliere Carlo Mancinelli;

Udito il Consigliere Laura D'Ambrosio;

Udito il Consigliere Igina Maio;

DELIBERA

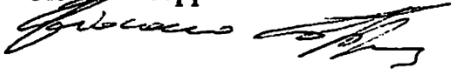
di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio, l'allegata Relazione annuale 2019 che costituisce parte integrante della presente deliberazione, con la quale riferisce al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei fondi europei.

DISPONE

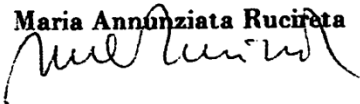
che copia della presente deliberazione con allegata relazione sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

I RELATORI

Giovanni Coppola



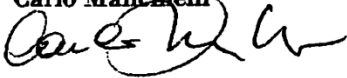
Maria Annunziata Rucirata



Giacinto Dammicco




Carlo Mancinelli



Laura D'Ambrosio



Igina Maio



IL PRESIDENTE

DELLA SEZIONE

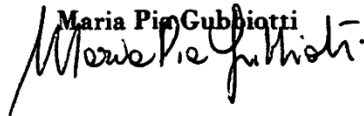
Giovanni Coppola



Depositata in segreteria il 30.12.2018

Il Dirigente

Maria Pia Gubbiotti



RELAZIONE

INDICE

SINTESI	7
RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA	23
Premessa	23
1 Il finanziamento del bilancio europeo	24
1.1 Le risorse proprie	24
1.2 La dinamica delle risorse proprie nel periodo 2012-2018.....	26
1.3 Le proposte di riforma del sistema.....	29
2 La spesa a valere sul bilancio europeo	34
2.1 Gli accreditamenti dall'UE agli Stati membri nel periodo 2012-2018	34
2.2 Le priorità e i vincoli del futuro QFP 2021-2027.....	38
3 I flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea nel 2018	40
3.1 I versamenti dall'Italia all'Unione europea nei dati della Commissione europea	40
3.2 Le assegnazioni dall'Unione europea all'Italia nei dati della Commissione europea	42
3.3 Il saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea	43
3.4 La posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS	48
4 L'impatto finanziario del contenzioso tra l'UE e l'Italia	52
4.1 Le procedure di infrazione	52
4.2 Le sanzioni conseguenti alle seconde condanne.....	54
5 La tutela dell'erario europeo in materia di entrate	59
5.1 Il nuovo quadro antifrode adottato dalla Commissione europea	59
5.2 Irregolarità e frodi nelle risorse proprie tradizionali	63
5.3 Irregolarità e frodi nella risorsa IVA	71
Considerazioni conclusive	77
LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA	83
1 La Programmazione 2014-2020	83
Premessa	83
<i>1.1 La disciplina regolamentare e le innovazioni della Programmazione 2014-2020: accordo di partenariato, condizionalità e riserva di efficacia</i>	<i>84</i>
<i>1.2 Le prospettive per la Programmazione 2021-2027 nel nuovo Quadro finanziario pluriennale</i>	<i>89</i>
<i>1.3 Le risorse destinate all'Italia</i>	<i>91</i>

1.4 Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione. La Programmazione complementare	99
1.5 Attuazione finanziaria	102
1.6 Il sistema dei controlli.....	123
Considerazioni conclusive.....	129
2 Obiettivo Cooperazione territoriale europea	131
Premessa.....	131
2.1 Attività istruttoria	133
2.2 Attuazione finanziaria	133
2.3 I Programmi operativi.....	137
Considerazioni conclusive.....	154
LA POLITICA MARITTIMA E PER LA PESCA.....	167
Premessa.....	167
1 Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP).....	169
1.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 e dotazione	169
1.2 Stato di attuazione del FEAMP	177
2 Controlli	193
2.1 L'attività di controllo di primo livello	193
2.2 L'attività di controllo di secondo livello.....	193
2.3 Infrazioni gravi e frodi	195
3. Prospettive del FEAMP post 2020	195
Considerazioni conclusive.....	196
LA POLITICA AGRICOLA COMUNE	201
Premessa.....	201
1 Dimensioni finanziarie della PAC nel 2018	202
2 Quadro normativo della PAC	203
3 Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA)	209
3.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico (RPU).....	209
3.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)	217
3.3 Mercato lattiero-caseario.....	224
3.4 Aiuti accoppiati facoltativi.....	226

4 Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)	227
4.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020.....	227
4.2 Risorse e Programmi	229
4.3 Spese e liquidazioni dei conti	233
5. Osservazioni in sede di certificazione e liquidazione	239
6. Il quadro di riferimento dell'attuazione e la verifica dei target intermedi al 31 dicembre 2018	242
7. Attività della Corte dei conti europea (ECA) e partecipazione della Sezione a specifici audit	246
7.1 Relazione annuale della Corte dei conti europea (ECA) sul bilancio 2018	246
7.2 Relazioni speciali di interesse per la Sezione	247
7.3 Partecipazione della Sezione agli Audit della Corte dei conti europea in Italia in materia agricola.....	249
8. Rettifiche finanziarie	249
9. La PAC dopo il 2020	252
Considerazioni conclusive	258
IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA	263
Premessa	263
1 Strumenti normativi e istituzionali UE per le politiche antifrode	264
1.1 Disciplina Generale.....	264
1.2 L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO)	266
1.3 La Direttiva 1371 del 2017 e la sua attuazione	268
2 Relazioni della Corte dei conti UE	273
3 Relazioni speciali della Sezione di controllo Affari comunitari e internazionali	275
3.1. Relazione speciale "Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile" ...	275
3.2 Relazione speciale relazione su "Esame delle procedure di recupero avviate dalle Amministrazioni centrali e dagli Organismi Pagatori nell'ambito dei fondi in agricoltura"	276
4 Irregolarità e frodi segnalate negli anni 2018 e 2019	279
4.1 I dati disponibili	279
4.2 Analisi delle segnalazioni "chiuse"	287
Considerazioni conclusive	293
RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI	297
Premessa	297

1 Ricognizione delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo. Parifiche regionali e relazioni speciali.....	297
LA PARTECIPAZIONE DELLA SEZIONE DI CONTROLLO ALLE VISITE DI AUDIT <i>SUR PLACE</i> DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA.....	341
ABBREVIAZIONI E ACRONIMI.....	373
GLOSSARIO.....	381

SINTESI

SINTESI

Nella Relazione annuale sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea relativa all'anno 2018, 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.

Va sottolineato come tali operazioni che potranno avere un impatto significativo, non solo sul bilancio statale ma anche su quelli delle regioni e degli enti locali, in considerazione dell'intero settennato di programmazione, non sono state ancora definite. Si è infatti registrata una tempistica molto più ritardata rispetto alle previsioni che indicavano prima alla fine del primo semestre e successivamente all'autunno 2019 la chiusura del quadro finanziario degli esiti del Periodo di programmazione 2007-2013 per l'Italia.

RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

L'analisi dei flussi finanziari intercorsi tra l'Italia e l'Unione europea, nell'esercizio 2018, ha confermato la tradizionale posizione di contributore netto dell'Italia, pur essendo in discussione, come si è evidenziato nella passata relazione, la distinzione tradizionale tra "contributori netti" e "beneficiari netti", nell'ottica della prefigurazione di una fiscalità "realmente europea".

Per il 2018, i versamenti effettuati dagli Stati membri al bilancio dell'Unione europea a titolo di risorse proprie sono ammontati in totale a 142,4 miliardi, in aumento del 23,3% rispetto all'anno precedente. Tale variazione percentuale è in controtendenza rispetto a quella rilevata nei due esercizi precedenti, nei quali sono stati registrati valori in flessione, pari a -12,7% e -3,8%, rispettivamente fra il 2016 e il 2017 e fra il 2015 e il

2016. Complessivamente, tra il primo e l'ultimo anno del settennio 2012-2018 l'incremento percentuale delle somme versate a titolo di risorse proprie è stato del 10%.

Nel 2018 l'Italia ha versato all'Unione, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 17 miliardi (+23,1% rispetto all'anno precedente)¹. Ciò porta l'ammontare dei versamenti italiani al secondo valore più alto dal 2012, con una notevole differenza rispetto all'importo registrato nell'anno 2017.

Nell'esercizio in considerazione, anche per l'Italia ha assunto peso prevalente la risorsa basata sull'RNL (Reddito nazionale lordo) con 11,9 miliardi di trasferimenti, in aumento di 3,1 miliardi (+35%) rispetto al dato accertato per il 2017; a ciò corrisponde un aumento di 6,4 punti percentuali in termini di incidenza relativa sul totale dei versamenti (da 63,7% a 70,1%).

La risorsa basata sull'IVA è ammontata a 2,3 miliardi, evidenziando un incremento di 0,19 miliardi rispetto al precedente esercizio (+8,9%), che tuttavia non ne ha impedito una minore incidenza sul totale dei versamenti (passata dal 15,4% al 13,6%) a causa della rilevata espansione della risorsa basata sull'RNL.

Le risorse proprie tradizionali hanno totalizzato 1,8 miliardi, registrando un decremento dell'1,2% rispetto al valore assoluto del precedente esercizio. L'incidenza sul totale dei versamenti passa dal 13,3% al 10,7%.

Quanto all'onere finanziario sostenuto dall'Italia per contribuire alla correzione degli squilibri di bilancio del Regno Unito, il 2018 ha fatto registrare, rispetto al 2017, una diminuzione sia del valore assoluto (-19,6 milioni, pari a -2%), che dell'incidenza sul totale dei versamenti (dal 7,1% al 5,6%).

In aggiunta alle risorse proprie, nel 2018 l'Italia ha contribuito, per circa 50 milioni, al finanziamento del Fondo dei rifugiati per la Turchia, destinato ad affrontare l'emergenza dei profughi siriani riparati in tale Paese.

Sul versante delle risorse destinate all'Italia, l'Unione ha accreditato complessivamente al nostro Paese nel 2018 la somma di 10,1 miliardi.

Come si vede, la forbice tra contributi ed accrediti è significativa (17 miliardi a fronte dei cennati 10,1). Il "saldo netto negativo" si accentua quindi sensibilmente.

Ciò accade nonostante si registri un aumento sensibile degli accrediti (+6,5%) rispetto al precedente esercizio, in cui l'importo delle assegnazioni era pari a 9,5 miliardi in termini assoluti. Tale importo (da collegarsi essenzialmente all'andamento del ciclo di Programmazione 2014-2020 ed alla progressiva definizione delle chiusure del Periodo

¹ Il dato comprende anche l'importo di 0,9 miliardi, posto a carico dell'Italia a titolo di correzione britannica.

di programmazione precedente) rappresenta una variazione in positivo dopo quelle in negativo verificatesi tra il 2013 ed il 2104 (-15,1%) e tra il 2015 e il 2016 (-6,3%); i restanti anni presentano incrementi, con punte anche notevoli: +14,8% nel 2013, +15,7% nel 2015.

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 rimane inferiore alla media, mentre, pur rimanendo inferiore alla media, migliora il tasso di recupero dei volumi finanziari accertati nel contesto delle entrate proprie tradizionali.

L'Italia si colloca infatti in nona posizione per numero di irregolarità segnalate (104 segnalazioni; erano 145 nel 2017) e in settima posizione per quanto attiene agli importi comunicati, con circa 9,8 milioni di euro di irregolarità totali registrate a sistema, che rappresentano lo 0,43% del totale delle risorse proprie tradizionali versate al bilancio UE (in miglioramento rispetto al 2017, anno in cui lo stesso indice era pari allo 0,57%).

Per quanto riguarda in particolare i casi segnalati come potenzialmente fraudolenti, il maggior numero è relativo alla Germania (95 casi), seguita da Francia (60 casi) e Spagna (44 casi). L'Italia, in sesta posizione, ha comunicato 38 casi di sospetta frode. Si noti che Repubblica Ceca, Lussemburgo e Malta non hanno segnalato alcun caso di frode².

I primi due Paesi per volume finanziario delle irregolarità non fraudolente sono i Paesi Bassi (128,4 milioni) e il Regno Unito (127 milioni), che rappresentano da soli più della metà del totale (449,7 milioni). Segue, al terzo posto, la Germania, con 89,1 milioni. L'Italia si colloca in dodicesima posizione, con circa 4 milioni. I Paesi Bassi detengono anche la percentuale più alta di importi segnalati come non fraudolenti rispetto al totale delle RPT (4,10%), seguiti dal Portogallo (3,55%) e dal Regno Unito (3,45%). L'Italia presenta una percentuale di segnalazione pari allo 0,18% del totale delle RPT, tra le più basse dell'UE, nel cui ambito si registra una media dell'1,78%.

Per quanto attiene, infine, alle percentuali di recupero, solo la Slovenia ha recuperato il 100% degli importi complessivi di irregolarità e frodi accertate. L'Italia, con il 35%, presenta una percentuale inferiore alla media europea, che è pari al 55%. Tale

² Poiché è previsto l'inserimento dei soli casi al di sopra dei 10.000 euro, non è escluso che importi inferiori siano stati rilevati in sede di controllo, senza però risultare a sistema.

percentuale è tuttavia in aumento rispetto ai dati rilevati per lo scorso anno (21% di recuperi a fronte di una media europea del 47% nel 2017).

Complessivamente considerata, l'attività di recupero in rapporto all'accertato manifesta quindi un miglioramento rispetto al precedente esercizio finanziario.

Va peraltro detto che, nonostante le misure adottate per contrastare l'evasione, il *gap* dell'IVA (che dà la misura dell'imposta perduta per evasione ed elusione) per l'Italia è ancora molto elevato. In valore assoluto, il nostro Paese ha il primato dell'IVA evasa (33,6 miliardi). Si assiste tuttavia ad una riduzione della propensione all'evasione in rapporto al passato (dal 26,6% al 23,8% del gettito potenziale), a fronte di una media europea attestata comunque su valori molto più contenuti (11%).

LA POLITICA DI COESIONE SOCIO ECONOMICA

Dalla istituzione della Politica di coesione nel 1986, l'Italia resta sempre un "sorvegliato speciale" per quanto riguarda l'impiego dei Fondi comunitari.

In particolare, per il periodo di Programmazione in esame, sebbene esso abbia visto al suo esordio importanti novità in termini di dotazione di strumenti regolatori, programmatori e di gestione, il nostro Paese si presenta ancora con un quadro generale di ritardo, che, alla fine del sesto anno, rischia di diventare preoccupante.

Va evidenziato fin da subito che, dopo un avvio ed una prima fase che hanno incontrato molti ritardi e difficoltà, nell'ultimo anno si è osservata una certa accelerazione, sia sul fronte degli impegni che su quello dei pagamenti, che hanno consentito non solo un recupero del grado di attuazione finanziaria, ma anche di uscire quasi indenni dallo scoglio del primo disimpegno automatico della fine del 2018.

In effetti, alla fine del 2018, su un totale programmato di 53,3 miliardi, si registravano impegni per circa 23 miliardi e pagamenti per 10,7 miliardi, con percentuali sul programmato pari, rispettivamente al 43,3 e al 20,2 per cento. Tali importi, al 31 ottobre 2019, sono diventati 28,9 miliardi (54,3%) per quanto riguarda gli impegni e 14,3 miliardi (26,9% sul programmato) per quanto riguarda i pagamenti.

Vi è da osservare, tuttavia, che, qualora il *trend* di crescita restasse nell'ordine degli incrementi percentuali a una cifra, per buona parte dei PON e dei POR potrebbe esserci il rischio di non riuscire ad assumere tutti gli impegni entro la fine del 2020, termine ultimo utile per impegnare, dopo aver selezionato i progetti, tutti i fondi disponibili per il nostro Paese.

Si osserva, al riguardo, che permane, generalmente, la differenza, in termini di effettività della capacità di spesa, tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate,

nel senso che le prime spendono meglio e più delle seconde. La (paradossale) conseguenza di ciò è che decenni di politiche di coesione non sembrano avere sortito, in Italia, gli effetti per i quali esse sono state ideate, cioè ridurre il divario tra le aree più sviluppate e quelle meno sviluppate. Se ciò è senz'altro avvenuto in alcune aree e in alcuni ambiti, nella maggior parte dei casi tale divario si è addirittura ampliato.

Al di là delle osservazioni di carattere generale, si evidenzia che, nonostante i vincoli imposti dalla regolamentazione della attuale programmazione, permane ancora l'abitudine tutta italiana di concentrare le certificazioni di spesa in prossimità della scadenza dei *target* prefissati e, soprattutto, di spendere "in qualsiasi modo", al fine di utilizzare comunque le risorse, senza tuttavia focalizzarsi preventivamente su una programmazione efficace e sulla qualità dei progetti, che siano utili allo sviluppo dell'Italia. Così facendo, ed andando sempre "in emergenza", ogni anno si corre il rischio di cadere nel disimpegno automatico dei fondi, compromettendo la possibilità, prevista dalla Programmazione 2021-2027, di vedersi assegnato un ammontare di risorse finanziarie di importanza paragonabile a quello attuale, se non addirittura superiore.

La rilevazione delle procedure di attivazione per i Programmi FESR e FSE, vale a dire la quantificazione delle risorse finanziarie attivate sui singoli Programmi, rappresenta un utile supporto alle Amministrazioni in quanto, attraverso il confronto delle differenti procedure utilizzate per la selezione dei progetti, è possibile valutare la capacità di spesa dei Programmi.

L'ammontare delle procedure attivate nell'ambito dei Programmi FESR e FSE 2014-2020 (con esclusione dei programmi CTE), al 30 giugno 2019, è di 45,64 miliardi, pari all'83,78% delle risorse totali programmate. Rispetto al 31 dicembre 2018, si registra, pertanto, un incremento pari a circa 3,34 miliardi.

Più dettagliatamente, per quanto riguarda i POR FESR e FSE, l'ammontare delle procedure attivate al 30 giugno è di 32,10 miliardi, pari al 90,42% delle risorse programmate, con un incremento, rispetto al 31 dicembre 2018, pari a oltre 2,87 miliardi.

Infine, con riferimento ai PON, l'ammontare delle procedure attivate al 30 giugno 2019 è di 13,53 miliardi, pari al 76,14% delle risorse programmate, con un incremento di 0,47 miliardi rispetto al 2018.

Le procedure di attivazione, peraltro, costituiscono un indicatore relativo alla quantità di risorse attivate sui singoli programmi; è necessario, per la realizzazione degli stessi, che all'attivazione seguano le fasi dell'impegno e del pagamento.

Raffrontando i dati disponibili al 31 ottobre 2019, si può notare un discreto incremento, sia sul fronte degli impegni, sia su quello dei pagamenti, nel secondo

semestre 2019, sia rispetto al 31 dicembre 2018 che rispetto al 30 giugno 2019. Ovviamente, tali dati sono ancora soggetti a certificazione. Ciò nonostante, si può registrare una significativa accelerazione, anche se, quasi al termine del sesto anno del periodo, una percentuale media di impegni pari a poco più del 54% e di pagamenti al di sotto del 27% non appare pienamente soddisfacente.

Cooperazione territoriale europea

La scadenza regolamentare del 31 dicembre 2018 (art. 136 del Reg. (UE) 1303/2013) ha rappresentato un importante momento di verifica globale dell'utilizzo delle risorse dei PO per effetto dell'applicazione del disimpegno automatico relativo all'annualità 2015 (seconda applicazione dell'art. 236 del Regolamento (UE) 1303/2013 concernente il disimpegno automatico delle risorse) e della verifica del *target* di spesa secondo le modalità di cui all'art. 6, par. 2, del Reg. (UE) 215/2014, a cui è correlata la possibilità di perdita di finanziamenti in caso di mancato raggiungimento del *target* di spesa intermedio dei fondi europei.

L'Italia, per la partecipazione ai 19 Programmi di cooperazione europea (c.d. INTERREG), dispone di una dotazione finanziaria totale pari a quasi 3 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. Le risorse sono aumentate dell'ordine del 30% rispetto al precedente periodo.

La Programmazione è così suddivisa:

- 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*.

Il processo di designazione delle Autorità dei Programmi, portato avanti con grande difficoltà fin dall'inizio, nel 2018 appare finalmente completato; tale lentezza organizzativa ha certamente influenzato negativamente alcuni dei programmi.

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

I dati esposti mostrano un totale di impegnato a fine 2018 del 57% superiore di circa 20 punti percentuali rispetto al 2017. Ancora molto scarso, anche se in ripresa, il dato dei pagamenti che si attesta appena sopra al 10%; tuttavia, in termini assoluti i pagamenti sono passati da 73 milioni di euro a quasi 285 milioni di euro.

Tra i Programmi oggetto di analisi gli andamenti peggiori sono da riferirsi ai dati della cooperazione esterna alla UE (programmi con Tunisia, Albania e Bacino del Mediterraneo, dove gli impegni arrivano appena a poco più dell'11% e i pagamenti sono prossimi allo zero (0,12%).

LA POLITICA MARITTIMA E PER LA PESCA

Si confermano anche per l'anno in riferimento i ritardi nell'attuazione della Programmazione, anche se il raggiungimento dei *target* per evitare il disimpegno automatico dei fondi 2015 rappresenta un elemento confortante riguardo all'innalzarsi della quota di spesa, in termini di impegni nella prima parte del 2018 e in termini di pagamenti nella seconda parte. Ora si dovrà mantenere un'elevata attenzione affinché l'accelerazione non vada a detrimento della qualità delle operazioni. Quello che emerge, sia a livello centrale che periferico, è la carenza del necessario orientamento al risultato da parte delle Amministrazioni coinvolte, dovuta probabilmente all'inadeguatezza delle strutture preposte con delega alla gestione.

Ciò si riverbera in primo luogo sulla fase della programmazione, poi in ricaduta sulle fasi successive. In particolare, ne è segnale la ricorrenza di bandi per i quali non vi sono state domande o ve ne sono in minima parte, come si è annotato per le Misure per l'acquacoltura, Priorità 2, e poco sono servite, in questa fase del ciclo settennale, le rimodulazioni che sottraggono risorse a tale mal indirizzata priorità, per ridistribuirle sulle altre.

Risulta svantaggioso anche il confronto col precedente Periodo di programmazione (2007-2013) che pur dovendo far ricorso a ripetuti cambiamenti nei Piani finanziari al fine di aggiustare il tiro di una gestione mal programmata e partita con difficoltà, aveva infine raggiunto una quota di spesa vicina al 90%.

Si rammenta, come già nella precedente relazione, che nel procedimento di approvazione del PO FEAMP 2014-2020, i valutatori *ex ante* avevano espresso specifiche raccomandazioni, in base alle quali il MiPAAF avrebbe dovuto verificare l'adeguatezza delle strutture di gestione regionali e le misure previste dalle Regioni per migliorare l'implementazione del FEAMP. Di questa verifica, e delle misure che l'AdG avrebbe dovuto adottare a livello centrale per migliorare il coordinamento con le Regioni, ancora oggi non si vedono gli effetti.

Particolarmente negativo è infine il giudizio sull'esercizio delle funzioni dell'Autorità di audit di II livello, che anche nel 2019 si è espressa in termini assolutamente limitati.

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

La Corte anche quest'anno ha individuato residue debolezze nella gestione degli aiuti diretti a valere sul FEAGA, mitigate dall'affermarsi dell'uso di strumenti per la "domanda grafica" e il monitoraggio, con margini di perfezionamento nell'incrocio delle informazioni anagrafiche con quelle censuarie e fiscali - si sta operando una riduzione del tasso di errore. Le irregolarità riscontrate anche nel 2018 producono mancati rimborsi agli Organismi pagatori per importi non irrilevanti. 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.

Anche per l'esercizio 2018, come già avvenuto nel 2017, occorre segnalare positivamente il mancato stralcio e il conseguente mancato posticipo della liquidazione dei conti da parte della Commissione UE nei confronti degli OP italiani.

Il dato relativo alle dichiarazioni di pagamento annuali degli OP registra per il 2018 una diminuzione, rispetto al 2017, di 321.202.663 euro (-7%) che, unitamente all'aumento degli importi delle rettifiche finanziarie (dichiarati sempre dagli OP) di 80.176.416 euro (+70%) sottratti definitivamente alle risorse nazionali, costituiscono un quadro pregiudizievole per le esigenze finanziarie del settore agricolo.

Anche per il 2018 il ricorso alle 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 UE.

Quanto alla fase intermedia del ciclo di Programmazione del Fondo per lo Sviluppo rurale 2014-2020, nel corso del 2018 vi è stato un incremento costante dei

pagamenti della quota comunitaria che ha consentito di centrare l'obiettivo di spesa prevista, evitando così il rischio di disimpegno automatico. L'ultimo trimestre del 2018 ha presentato un incremento della spesa pari al 91% del trimestre precedente, dovuto soprattutto a Regioni come Veneto, Calabria e Sardegna. Un quadro in linea generale positivo emerge anche dalla verifica del raggiungimento dei target intermedi al 31 dicembre 2018 ed un numero significativo di PSR ha già superato la soglia di disimpegno 2019. Tuttavia, laddove si passi ad esaminare l'avanzamento percentuale della spesa all'interno delle varie Regioni, si evidenziano significative differenze, in termini se non di attivazione delle risorse, quanto meno di attuazione delle misure, confermando il permanere di situazioni di debolezza, in particolare in Abruzzo, Basilicata, Puglia, Liguria.

I dati sull'avanzamento della spesa nella prima parte del 2019 confermano che il FEASR è tra i fondi SIE quello con la più alta percentuale di avanzamento della spesa, così confermando che, nonostante i ritardi nella fase di avvio delle misure, i settori tradizionalmente qualificanti dell'agricoltura italiana si sono positivamente 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.

Grava su questo settore, come su altri, il concreto rischio di non veder partire per tempo la nuova programmazione 2021-2027 per effetto della connessione col Quadro finanziario pluriennale, talché si profila l'adozione di misure provvisorie che coprano almeno l'esercizio 2021.

IRREGOLARITA' E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Nelle more della piena attuazione della Direttiva PIF (n. 1371/2017), avviata con la Legge di delegazione europea n. 117/2019, sono state fornite indicazioni per la decretazione delegata, che riguarderà anche le questioni connesse all'adesione all'EPPO.

Per quel che riguarda il *trend* rilevato, esso è positivo, giacché può osservarsi che nel 2018 si è registrato un decremento complessivo delle irregolarità, con un totale di segnalazioni dall'OLAF che passa da 1227 a 779. Il dato parziale del 2019 (487) può tuttavia ritenersi ancora più significativo. Il decremento è interamente da attribuirsi alle segnalazioni in ambito dei Fondi strutturali, mentre sono sostanzialmente costanti 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, prevalgono quelle chiuse.

Prendendo in considerazione segnalazioni chiuse (prevalentemente decertificate per i Fondi strutturali) dell'anno di comunicazione 2018 si osserva la buona attività di recupero svolta dalle Autorità di gestione dei Fondi strutturali pari al 66,6% dell'importo irregolare totale mentre ottima, pari al 100%, risultano gli importi recuperati nel settore della Politica agricola.

In considerazione degli importi ancora da recuperare, con riferimento ai casi aperti, il totale dell'anno di comunicazione 2018 è notevolmente diminuito passando dai 143,4 milioni di euro del primo semestre a 87,9 milioni di euro al 31.12.2018, con un netto calo per il FESR e un valore medio/costante (42 milioni) per i due Fondi dell'agricoltura.

Riguardo alle Autorità di gestione maggiormente interessate da irregolarità ancora aperte nell'ambito di Fondi strutturali, si osserva che il fenomeno è riscontrabile quasi esclusivamente nella Regione Calabria e nel Ministero dell'università e della ricerca per procedimenti giudiziari pendenti.

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 appalti³.

Per il settore agricolo, le tipologie critiche sono assai differenti con riguardo ai pagamenti diretti rispetto allo sviluppo rurale. Ciò induce peraltro a ribadire l'esigenza 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 (fra i quali l'uso della c.d. domanda grafica).

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 prescindersi dal porre fra i fattori rilevanti quello di una maggiore diligenza o efficacia nel rilevarli e segnalarli.

³ 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.

Ciò vale in particolare per la situazione dei Fondi della Politica Comune per la Pesca (FEP prima e FEAMP ora), per i quali l'assenza di segnalazioni non può essere ritenuto *tout court* un dato rassicurante.

La Sezione ha continuato a seguire, 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, nella prospettiva di una connessione diretta tra i sistemi attraverso il collegamento B2B (Business-to-business) ed ha parallelamente avviato un partenariato collaborativo con l'apposito Comitato presso la Presidenza del Consiglio (COLAF) per la realizzazione della Piattaforma integrata antifrode (PIAF).

Si rinnova il richiamo a prendere piena coscienza dell'importanza del contrasto alle irregolarità e frodi a danno delle risorse dell'Unione e di quelle nazionali concorrenti sia sul fronte della prevenzione che su quella del contrasto, ad opera di tutti gli organismi interessati, facendo uso dell'analisi dei meccanismi sottostanti le irregolarità, particolarmente nei casi gravi.

Si conferma la forte attenzione di questa Sezione con riferimento alla fase dei recuperi, che è stata più diffusamente analizzata e valutata in apposite Relazioni speciali pubblicate nell'ultimo anno (n. 14/2018 e n. 6/2019).

LE ATTIVITA' SVOLTE DALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

Ai fini di tracciare un quadro più completo del ruolo di controllo svolto dalla Corte dei conti, è stata anche realizzata 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, e, in particolare, all'annualità 2018, si segnala che la scelta di inserire nell'attività di controllo delle Sezioni regionali la gestione dei Fondi SIE discende, in molti casi, dalla considerazione della particolare importanza che rivestono le verifiche programmate a chiusura dell'esercizio 2018: per i Fondi SIE, al termine di tale esercizio era infatti prevista la verifica intermedia del periodo di programmazione alla luce del quadro di riferimento dell'attuazione (c.d. *performance framework*), nonché la possibile prima applicazione del disimpegno automatico nel caso

di mancanza di prefinanziamento o di richiesta di pagamento alla Commissione ai sensi del combinato disposto degli articoli 86 e 136 del regolamento (UE) n.1303/2013.

PARTECIPAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI ALLE VISITE DI AUDIT DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

La Corte ha ormai assunto un ruolo proattivo nei confronti della Corte dei conti europea. Il riferimento normativo è l'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'UE, che sancisce la cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con la Corte dei conti europea nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

L'azione della Corte in tale ambito è in linea con il richiamo del Parlamento europeo a intensificare la collaborazione con le Istituzioni nazionali, nonché con le nuove regole procedurali relative alle visite *sur place* della Corte dei conti europea, che hanno affermato l'esigenza di un'azione coordinata fin dalla fase preliminare dello svolgimento degli audit, nonché l'opportunità di un'analisi preventiva degli "*executive summaries*" e dei "*findings and conclusions*" da parte delle Istituzioni nazionali, prima che l'Istituzione di controllo europea approvi il rapporto finale.

Nel corso del 2019, la Corte dei conti italiana ha assicurato la partecipazione di magistrati e funzionari della Sezione di controllo per gli affari internazionali e comunitari a numerose visite di controllo svolte *sur place* dagli auditor della Corte dei conti europea.

L'approccio della Sezione è stato improntato a rendere effettive le nuove regole procedurali dei rapporti tra Corte dei conti europea ed Istituzioni superiori di controllo nazionali che, operative a partire dal 2015, ed hanno reso ben più incisivo il ruolo di queste ultime, in applicazione dell'art. 287 TFUE.

In sostanza, la Sezione ha coordinato le visite con l'ECA e gli interlocutori nazionali istituzionali, ha partecipato alle riunioni ed all'analisi dei questionari e delle risposte, nonché ai controlli "*sur place*". Si richiamano già in questa sede, al riguardo, la presenza presso gli *hotspot*, nel caso dell'audit su Asilo, ricollocazione e rimpatrio, e quella sulle "infrastrutture faro" nel settore dei trasporti, sia per la tratta Torino-Lione, che fa parte del Programma di reti transeuropee denominato Ten-T, sia per la Galleria Base del Brennero.

Ovviamente, si è data la prevalenza, in questa attività, particolarmente dinamica, ai grandi progetti europei orientati agli investimenti per lo sviluppo del sistema economico, ovvero alla gestione delle grandi problematiche sociali ed emergenziali (come quella dei flussi migratori).

Sono state anche evidenziate alcune linee di tendenza che emergono dalle analisi svolte dall'Istituzione di controllo europea (nei limiti del rispetto della confidenzialità delle istruttorie).

Tale esperienza consente di affermare che, in sede nazionale, sia quantomai opportuno approfondire le analisi effettuate dall'ECA le quali risentono inevitabilmente di un'esigenza comparativa tra più Paesi dell'Unione, cosa questa che, pur preziosa in quanto rappresentativa di uno scenario esteso, non consente di dare il giusto peso alle peculiarità nazionali e di avere un'analisi di dettaglio, come tale, maggiormente efficace.

RAPPORTI FINANZIARI
TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

Premessa

1 Il finanziamento del bilancio europeo - 1.1 Le risorse proprie - 1.2 La dinamica delle risorse proprie nel periodo 2012-2018 - 1.3 La proposta di riforma del sistema

2 La spesa a valere sul bilancio europeo – 2.1 Gli accreditamenti dall'UE agli Stati membri nel periodo 2012-2018 – 2.2 Le priorità e i vincoli del futuro QFP 2021-2027

3 I flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea nel 2018 - 3.1 I versamenti dall'Italia all'Unione europea nei dati della Commissione europea - 3.2 Le assegnazioni dall'Unione europea all'Italia nei dati della Commissione europea - 3.3 Il saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea - 3.4 La posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS

4 L'impatto finanziario del contenzioso tra l'Italia e l'Unione europea – 4.1 Le procedure d'infrazione – 4.2 Le sanzioni conseguenti alle seconde condanne

5 La tutela dell'erario europeo in materia di entrata - 5.1 Il nuovo quadro antifrode adottato dalla Commissione europea - 5.2 Irregolarità e frodi nelle risorse proprie tradizionali - 5.2.1 Risultanze comparative – 5.2.2 L'attività dell'Agenzia delle Dogane. Dati statistici - 5.3 Irregolarità e frodi nella risorsa IVA - 5.3.1 Il gap dell'IVA. Il raffronto con i Paesi europei - 5.3.2 Misure di contrasto all'evasione

Considerazioni conclusive

Premessa

Secondo uno schema consolidato, la Relazione annuale si apre con una ricognizione 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 realizzare le finalità delle politiche settoriali di spesa.

L'analisi dei movimenti in uscita (versamenti al bilancio europeo) e in entrata (accrediti dal bilancio europeo) si riferisce agli andamenti dell'esercizio 2018 ed alla serie storica dell'ultimo settennio, e si avvale di dati pubblicati dalla Commissione europea e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché di elementi istruttori forniti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea e dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Poiché i flussi finanziari generati dai trasferimenti dell'Unione europea saranno illustrati più in dettaglio nei successivi capitoli con riferimento alle singole politiche di spesa, l'attenzione è qui portata specialmente al profilo delle risorse che vengono messe

a disposizione del bilancio europeo, nonché ai risultati dei saldi differenziali tra versamenti e accreditati.

All'esposizione dei dati relativi al nostro Paese è opportuno premettere una breve illustrazione del quadro generale europeo.

1 Il finanziamento del bilancio europeo

1.1 Le risorse proprie

Il bilancio europeo assicura il finanziamento delle politiche e dei programmi dell'Unione. Esso viene approvato annualmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione, nei limiti stabiliti dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP). Quest'ultimo è articolato in rubriche di spesa (che corrispondono ai settori d'intervento prioritari dell'Unione), per le quali sono previsti dei massimali annui non superabili⁴. Una volta concordati i massimali del QFP, tale accordo implica anche l'impegno degli Stati membri ad adeguare le risorse alle necessità di bilancio, assicurando fondi sufficienti al suo finanziamento. Rimane pertanto esclusa la possibilità per l'Unione di ricorrere al prestito come fonte di finanziamento (principio del pareggio, oggi riaffermato dall'art. 310 TFUE).

Ai sensi dell'art. 311 TFUE, comma 2, "Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie"⁵.

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 costituita da un'aliquota dell'IVA (applicata ad una base imponibile determinata in modo uniforme tra gli Stati membri per correggerne

⁴ Il QFP costituisce, in pratica, 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 e modificato dal regolamento 1123/2017 del 20 giugno 2017. 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. Il negoziato sul QFP del nuovo settennato 2021-2027 (predisposto per un'Unione europea a 27 Stati membri, in considerazione del prevedibile recesso del Regno Unito) è stato avviato il 2 maggio 2018. Come sarà meglio detto nel testo, il negoziato è ancora aperto, perché numerosi sono i punti di divergenza, anche su questioni essenziali (compresa la dotazione finanziaria complessiva).

⁵ 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 e l'eventuale saldo positivo (surplus) dell'esercizio precedente.

il carattere potenzialmente regressivo)⁶; la risorsa costituita da un'aliquota del reddito nazionale lordo di ogni Paese membro, da determinarsi nel quadro della procedura di bilancio, tenuto conto di tutte le altre entrate. Quest'ultima risorsa (detta anche "complementare") è utilizzata come fonte residuale per riequilibrare il bilancio dell'UE in modo da rispettare il principio del pareggio. Come si vedrà più avanti, nonostante la funzione residuale, tale fonte è di fatto divenuta di gran lunga la più importante, in termini di peso percentuale sul totale⁷.

Per il 2018, i versamenti effettuati dagli Stati membri al bilancio dell'Unione europea a titolo di risorse proprie sono ammontati in totale a 142,4 miliardi, in aumento del 23,3% rispetto all'anno precedente. Tale variazione percentuale è in controtendenza rispetto a quella rilevata nei due esercizi precedenti, nei quali sono stati registrati valori in flessione, pari a -12,7% e -3,8%, rispettivamente fra il 2016 e il 2017 e fra il 2015 e il 2016. Complessivamente, tra il primo e l'ultimo anno del settennio 2012-2018 l'incremento percentuale delle somme versate a titolo di risorse proprie è stato del 10%.

La tabella seguente mostra i versamenti degli Stati membri al bilancio europeo, distinti per tipologia di risorse, negli anni 2012-2018.

⁶ L'aliquota è stata modificata più volte ed è attualmente fissata allo 0,3% (art. 2, co. 4 della Decisione del Consiglio 2014/335/UE del 26 maggio 2014). La base su cui è applicato il prelievo 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.

⁷ 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). 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 Commissione del Consiglio n. 2014/335/UE, EURATOM del 26/05/2014, con effetto retroattivo al 1° gennaio 2014). I ritardi nelle iscrizioni sul conto comportano il pagamento di interessi di mora.

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. I contributi vengono poi corretti in aumento o in diminuzione quando i dati RNL sono conosciuti in via definitiva.

Tabella 1 - Versamenti degli Stati membri all'UE nel periodo 2012-2018
 (milioni di euro)

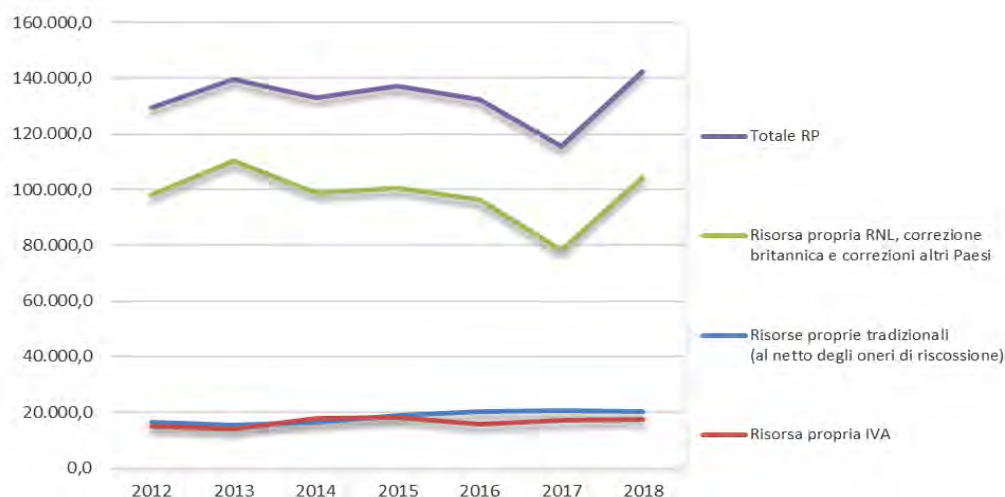
	EU-27		EU-28												Variaz. % 2017- 2018	Variaz. % del periodo
	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018			
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%		
RPT (al netto degli oneri di riscossione)	16.453,4	11,8%	15.365,3	10,3%	16.429,5	11,4%	18.730,4	12,8%	20.094,1	13,9%	20.459,1	14,7%	20.231,6	12,8%	-1,1%	+23,0%
Risorsa IVA	14.871,2	10,7%	14.019,7	9,4%	17.667,4	12,3%	18.087,0	12,4%	15.895,1	11,0%	16.947,3	12,2%	17.624,8	11,1%	+4,0%	+18,5%
Risorsa RNL	98.163,0	70,3%	110.194,6	73,7%	99.075,6	68,8%	100.967,4	69,1%	95.578,4	66,3%	78.620,0	56,6%	105.780,0	66,7%	+34,5%	+7,8%
Correzione UK	-56,5	0,0%	169,9	0,1%	-209,3	-0,1%	-443,0	-0,3%	626,1	0,4%	102,9	0,1%	0,9	0,0%	-99,1%	-
Correzioni altri Paesi	-1,2	0,0%	-5,9	0,0%	-1,8	0,0%	-7,0	0,0%	-19,5	0,0%	-701,5	-0,5%	-1.282,1	-0,8%	-82,6%	-
Totale RP	129.429,9	92,8%	139.743,6	93,5%	132.961,4	92,4%	137.334,8	94,0%	132.174,2	91,7%	115.427,8	83,0%	142.355,2	89,7%	+23,3%	+10,%
Variazione %		0,0%		+8,0%		-4,9%		+3,3%		-3,8%		-12,7%		+23,3%		
Altri proventi	8.613,8	6,2%	8.706,4	5,8%	9.973,4	6,9%	7.258,2	5,0%	1.349,1	0,9%	17.191,0	12,4%	15.731,7	9,9%	-8,5%	+82,6%
Surplus anno preced.	1.497,0	1,1%	1.053,6	0,7%	1.005,4	0,7%	1.434,6	1,0%	10.565,8	7,3%	6.404,5	4,6%	555,5	0,4%	-91,3%	-62,9%
Totale entrate	139.540,7	100%	149.503,6	100%	143.940,2	100%	146.027,6	100%	144.089,1	100%	139.023,3	100%	158.642,4	100%	+14,1%	+13,7%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Considerando anche gli altri proventi⁸ e il *surplus* dell'anno precedente, il totale delle risorse disponibili nel 2018 ammonta a 158,6 miliardi. L'incidenza delle risorse proprie rispetto al totale complessivo delle entrate del bilancio europeo è pari all'89,7%, in aumento rispetto all'83% rilevato nel 2017.

1.2 La dinamica delle risorse proprie nel periodo 2012-2018

Il grafico seguente presenta i dati dei versamenti a titolo di risorse proprie, dando separata evidenza delle singole fonti e del totale per il settennio 2012-2018.

Grafico 1 – Andamento delle entrate da risorse proprie nel periodo 2012 – 2018
 (milioni di euro)


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

⁸ Per un'elencazione degli "altri proventi" si veda la precedente nota 5.

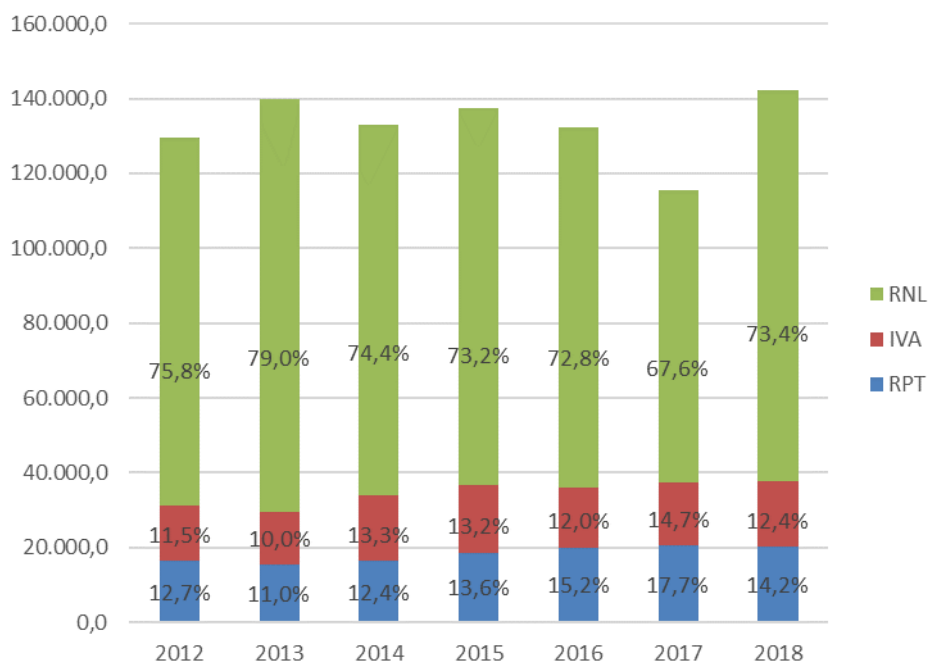
Il grafico consente di rilevare, per il 2018, il repentino incremento della risorsa propria RNL (+34,5%), che ritorna quasi al valore del 2013 dopo la contrazione registrata negli ultimi anni, determinando uno speculare andamento del totale dei versamenti a titolo di risorse proprie. Questi raggiungono nel 2018 il livello di massimo del settennio.

Resta invece sostanzialmente stabile, nell'anno, l'importo delle risorse proprie tradizionali, dopo l'incremento rilevabile fra il 2014 e il 2016 (essenzialmente dovuto all'applicazione della decisione del Consiglio 2014/335/UE, che ha ridotto la percentuale riconosciuta agli Stati membri come oneri per la riscossione). Al segnalato incremento è dovuta la dinamica espansiva di tale fonte, riscontrabile nel complesso ove si prenda in considerazione l'intero periodo (+23%).

Anche la risorsa IVA torna a crescere nel 2018 (+4%), dopo le oscillazioni registrate negli anni precedenti.

Il grafico che segue mostra l'effetto consequenziale di ricomposizione interna dell'aggregato nel medesimo periodo.

Grafico 2 – Incidenza relativa delle entrate da risorse proprie nel periodo 2012–2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Nel 2018, la risorsa basata sull'RNL rappresenta il 73,4% delle entrate da risorse proprie, confermandola come fonte di finanziamento largamente preponderante, malgrado il carattere originario di "risorsa complementare", destinata ad intervenire solo laddove le altre risorse proprie non fossero sufficienti a coprire le spese.

La risorsa IVA ha raggiunto nel 2018 una quota del 12,4%, in flessione rispetto al 14,7% del 2017, che ha costituito il picco del settennio.

Infine, le risorse proprie tradizionali nel 2018 si attestano al 14,2%, in diminuzione rispetto al 17,7% del 2017; tale dato è in controtendenza rispetto all'andamento in costante ascesa registrato dalle risorse proprie tradizionali dal 2013 (punto più basso del settennio).

Per quanto attiene alla regolarità delle operazioni, nella Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2018⁹, la Corte dei conti europea ha ritenuto che le entrate nel loro complesso presentino un livello non rilevante di errore e che i sistemi di controllo posti in essere dalla Commissione relativamente a tale settore siano globalmente efficaci¹⁰.

È da notare che la Corte dei conti europea non verifica direttamente le statistiche e i dati utilizzati dagli Stati membri come base per il calcolo dei contributi RNL e IVA, e pertanto non emette un giudizio sulla qualità delle informazioni fornite, ma soltanto sui sistemi di controllo instaurati dalla Commissione per assicurarsi che i dati statistici provenienti dagli Stati membri e le metodologie utilizzate per la compilazione dei conti nazionali¹¹ costituiscano una base appropriata di calcolo. I sistemi di controllo della Commissione hanno anche ad oggetto la riscossione e la messa a disposizione delle RPT da parte degli Stati membri.

Quando la Commissione individua potenziali inosservanze 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 2018¹². Nel complesso, nell'ultimo anno il numero delle riserve RNL e IVA è aumentato (rispettivamente da 7 a 9 per le riserve RNL e da 92 a 96 per le riserve IVA, 5 delle quali toccano l'Italia); ma soprattutto è aumentato il numero delle osservazioni aperte RPT, che sono passate da 354 a 402 (di queste, 17 riguardano l'Italia).

⁹ Relazione annuale della Corte dei conti europea, concernente l'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2018.

¹⁰ Cfr. il capitolo 4 della Relazione annuale della Corte dei conti europea, cit., pag. 113-122. Tale giudizio è in linea con quello espresso dalla Corte dei conti europea nella Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017.

¹¹ Ai sensi della decisione sulle risorse proprie 2014/335, 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.

¹² Cfr. la Relazione annuale della Corte dei conti europea, cit., allegato 4.2, pag. 118.

La Corte europea ha riscontrato in particolare ritardi nelle chiusure di tali ultime osservazioni, dal momento che il 27% delle osservazioni RPT ancora pendenti risultano aperte da più di cinque anni¹³, e perciò non è possibile stabilirne l'impatto finanziario.

Per quanto riguarda la gestione dei dazi doganali da parte degli Stati membri, la Corte europea ha inoltre rilevato delle carenze nella gestione dei diritti accertati ma non riscossi¹⁴. Tali carenze (segnalate anche per l'Italia) hanno riguardato principalmente i ritardi nella riscossione coattiva di obbligazioni doganali e la registrazione o cancellazione tardiva dei crediti nel sistema contabile¹⁵.

1.3 Le proposte di riforma del sistema

Il sistema di finanziamento basato sulle risorse proprie ha generato negli anni un flusso di entrate commisurato agli sforzi di spesa. Tuttavia, esso è da tempo oggetto di svariate critiche sul piano teorico e politico, e una sua riforma è invocata da più parti.

Al di là dell'aspetto nominalistico, le risorse "proprie" non esprimono un potere impositivo diretto dell'Unione sui cittadini, ad eccezione delle risorse proprie tradizionali, che rappresentano tuttavia una quota ridotta dell'aggregato (come già detto, il 14,2% delle entrate da risorse proprie nel 2018; il 12,8% delle entrate totali nello stesso anno).

La gran parte delle risorse del bilancio europeo è invece assicurata da trasferimenti a valere sui bilanci nazionali (così è per l'RNL e l'IVA, che rappresentano l'85,8% delle risorse proprie; circa il 78% delle entrate totali nel 2018), che gli Stati membri mettono a disposizione del bilancio dell'Unione, peraltro con numerose correzioni e deroghe¹⁶. Se tali contribuzioni hanno finora svolto con successo la necessaria funzione di reperimento dei fondi, la loro elevata incidenza sul totale delle entrate ha 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

¹³ Cfr. Relazione annuale della Corte dei conti europea, cit. pag. 114.

¹⁴ Tali importi, di incerta riscossione, sono iscritti in una contabilità separata e coincidono quasi integralmente con gli importi registrati nel sistema OWNRES.

¹⁵ Cfr. Relazione annuale della Corte dei conti europea, cit., ibidem.

¹⁶ 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.

alla messa in comune delle risorse per finalità comuni, non raggiungibili con gli sforzi individuali dei singoli Stati; ciò è tanto più vero in un bilancio che ha prevalente vocazione agli investimenti.

Alla percezione negativa del sistema ha contribuito anche la sua complessità, che ne diminuisce la trasparenza ed è di ostacolo allo svolgimento di un controllo democratico da parte dei cittadini¹⁷. La complessità si riferisce in particolare ai meccanismi di riscossione e di calcolo dei contributi: la risorsa IVA viene calcolata su una base uniforme determinata in modo statistico e priva di legami diretti con la base reale; alcuni Paesi beneficiano di una riduzione delle aliquote di prelievo; la risorsa RNL è reso scarsamente trasparente dall'applicazione di numerose e non più giustificate correzioni nazionali; 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 pagamenti¹⁸.

Malgrado le criticità rilevate, il sistema delle risorse proprie si è dimostrato difficile da riformare¹⁹. L'ultima modifica sostanziale (l'introduzione della componente basata sull'RNL) risale agli anni '80, allo scopo di finanziare l'incremento di spesa dovuto all'attuazione del mercato unico europeo e all'allargamento ai nuovi Stati membri²⁰. Successivamente, la proposta di introdurre nuove risorse, avanzata dalla Commissione nel 2011 al fine di sostenere gli Stati membri nel contesto della crisi finanziaria, non ottenne la necessaria unanimità. In tale occasione, tuttavia, si registrò un ampio consenso sulla opportunità di una riforma, sfociato, in sede di accordo finale sul QFP 2014-2020, nell'adozione della "dichiarazione comune sulle risorse proprie" da parte del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, con la quale fu confermata la necessità di lavorare per una riforma e venne istituito un Gruppo di alto livello sulle risorse proprie.

Il Rapporto finale del Gruppo di lavoro, presentato a dicembre 2016²¹, raccomandava, tra l'altro, l'individuazione di risorse proprie che contribuissero a

¹⁷ V. in particolare il parere della Corte dei conti europea n. 2/2012, parr.1, 12 e 13.

¹⁸ Cfr. il precedente paragrafo 1.2.

¹⁹ La laboriosa procedura legislativa speciale prevista per modificare il regime delle fonti di entrata è un ulteriore elemento di difficoltà. 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, poi in sede di ratifica), ed è esposta pertanto ad un doppio potere di veto.

²⁰ V. la decisione del Consiglio 85/257/CEE, Euratom del 7 maggio 1985, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità.

²¹ Il rapporto è disponibile sul sito *web* della Commissione.

costruire un nesso con gli obiettivi politici dell'Unione (segnatamente la sostenibilità economica, sociale e ambientale), finanziando in modo più diretto e palese gli interventi a sostegno dei "beni pubblici europei"²², quei beni cioè che per natura e dimensione non possono essere perseguiti in modo efficiente dagli Stati membri singolarmente considerati. Tra questi figurano la stabilità finanziaria, la protezione ambientale, la lotta contro il cambiamento climatico, il rafforzamento del mercato unico, la sicurezza delle frontiere, la difesa collettiva. Secondo la Relazione finale, riforma delle entrate e riforma della spesa avrebbero dovuto pertanto procedere di pari passo. Si raccomandava, inoltre, di metter fine ai meccanismi di correzione vigenti nel sistema di finanziamento dell'Unione.

È in aderenza a tali principi, ripresi in svariati documenti delle Istituzioni europee²³, che la Commissione ha presentato il 2 maggio 2018 un pacchetto di riforme, che coprono contestualmente il versante della spesa e quello dell'entrata.

La Commissione europea ha innanzitutto proposto di confermare le tre risorse proprie attualmente esistenti, ridimensionando tuttavia dal 20% al 10% la quota dei dazi doganali trattenuta dagli Stati membri quale compenso per la riscossione (così da aumentarne l'importo destinato al bilancio europeo), semplificando drasticamente il regime di applicazione dell'attuale risorsa IVA, e mantenendo la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo in funzione riequilibratrice.

²² Com'è noto, la nozione di "bene pubblico" si fonda sulla constatazione che taluni beni, pur rispondendo a bisogni e 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. Nell'Unione europea, è il principio di sussidiarietà, affermato dall'art. 5 TUE, a suggerire il livello di governo più appropriato. Per evitare inefficienze, la fiscalità destinata ad assicurare il finanziamento dovrebbe avere una dimensione territoriale coincidente con quella dei fruitori del bene.

²³ Cfr. il Documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell'Unione COM(2017) 358 *final* del 28 giugno 2017, nel quale si traducevano 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 pronunciava a favore del quinto scenario tra quelli proposti dalla Commissione ("Fare di più insieme"); affermava che le nuove priorità politiche andrebbero accompagnate da risorse supplementari (il livello proposto era l'1,23% del RNL dell'Unione); sottolineava che il nuovo sistema di finanziamento dovrebbe comprendere un paniere equilibrato di nuove risorse per sostenere gli obiettivi politici dell'Unione; affermava 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 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. L'ultima Risoluzione del Parlamento europeo sulla materia è del 10 ottobre 2019 (v. *infra*, la successiva nota 31).

A tali fonti tradizionali si affiancherebbe un “paniere” di tre nuove risorse proprie, collegate al clima, al mercato unico e all’ambiente:

- 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 climatici²⁴;
- b) un prelievo del 3% applicato ad una nuova base imponibile armonizzata per l'imposta sulle società²⁵;
- c) un contributo nazionale (di 0,80 euro al chilogrammo), calcolato in base alla quantità di rifiuti da imballaggi in plastica non riciclati²⁶, destinata a incentivare comportamenti rispettosi dell’ambiente e dell’economia circolare.

La proposta si muove entro vincoli dimensionali ristretti: da un lato, infatti, il recesso del Regno Unito ridurrà 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, un incremento della pressione fiscale a carico degli Stati membri non appare concretamente perseguibile nell’attuale congiuntura. Nelle intenzioni della Commissione europea, le modifiche introdotte non dovrebbero pertanto risolversi in un aggravio dell’onere complessivo a carico del contribuente europeo, ma a parità sostanziale di livello di spesa totale, comportare piuttosto la diminuzione della quota relativa dei contributi complementari da RNL, la cui percentuale di copertura verrebbe ridotta al 50%-60% delle entrate²⁷.

Nelle stime della Commissione, 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.

²⁴ La proposta prevede il conferimento al bilancio dell’UE di una quota del 20% di alcuni proventi sul totale delle quote disponibili per la vendita all’asta. Gli introiti medi annui stimati dalla Commissione europea oscillerebbero 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).

²⁵ 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 (la sigla è l’acronimo dell’inglese “Common Consolidated Corporate Tax Base”). Cfr. la proposta COM(2016) 683 *final*.

²⁶ L’importo stimato di circa 7 miliardi di euro l’anno. 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%).

²⁷ Cfr. il citato documento COM(2018) 325 *final*, par. 3.4.

Infine, la riforma prevede il superamento progressivo del regime delle correzioni e degli sconti di cui beneficiano alcuni Stati membri, non sussistendo più le giustificazioni storiche e di equità che li avevano originati²⁸.

Su tale proposta si è espressa con un parere la Corte dei conti europea, formulando notevoli riserve dal punto di vista tecnico prima ancora che sostanziale²⁹.

Le difficoltà tecniche segnalate dall'Istituzione di controllo europea inducono a pensare che saranno necessari sostanziali aggiustamenti prima di trovare gli spazi di consenso unanimi che sono necessari per la sua adozione³⁰.

Sul piano politico, peraltro, la proposta non sembra abbastanza coraggiosa: da un lato essa conferma, sia pur con qualche opportuna semplificazione, le vecchie risorse di derivazione nazionale; dall'altro introduce un collegamento molto limitato, sia per dimensioni che per qualità, con il versante della spesa, laddove numerosi altri beni pubblici avrebbero potuto giustificare un'imposizione fiscale più spiccatamente "europea".

La discussione, che si svolge insieme a quella sull'adozione del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, avanza lentamente, nonostante le sollecitazioni del Parlamento europeo, che ha chiesto di intensificare i negoziati interistituzionali su entrambe le proposte, condizionando la propria approvazione del nuovo QFP ad un accordo sulla riforma delle risorse proprie³¹.

²⁸ Il Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984 aveva riconosciuto che "ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito". Per ragioni di equità, era stata riconosciuta all'epoca una correzione al Regno Unito, che si trovava sotto la media UE in termini di prosperità pro-capite. Nel corso del tempo, oltre alla correzione a favore del Regno Unito, è stato adottato un numero crescente di meccanismi di correzione in favore di altri Stati membri, il cui onere di bilancio veniva considerato eccessivo. Dal 2002 l'Austria, la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia beneficiano di una riduzione permanente del loro contributo alla correzione a favore del Regno Unito. La Germania, i Paesi Bassi e la Svezia hanno ottenuto la riduzione temporanea delle aliquote di prelievo sull'imposta sul valore aggiunto per il periodo 2014-2020. L'Austria, i Paesi Bassi, la Svezia e la Danimarca hanno inoltre beneficiato di una riduzione forfettaria dei contributi basati sul reddito nazionale lordo. Cfr. la citata comunicazione COM(2018) 325 *final*, pag. 11.

²⁹ Secondo la Corte europea, il finanziamento dell'UE resterebbe comunque troppo 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 sull'IVA, secondo la Corte dei conti europea, essa resta comunque disancorata dalla base imponibile effettiva e appare fondata su calcoli imprecisi. Cfr. il parere della Corte dei conti europea n. 5/2018 del 10 ottobre 2018.

³⁰ Per quanto riguarda l'unanimità richiesta dalla procedura di approvazione, cfr. la precedente nota 19.

³¹ Parlamento europeo, "Risoluzione del 10 ottobre 2019 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie: è il momento di rispondere alle attese dei cittadini", P9_TA-PROV(2019)0032.

2 La spesa a valere sul bilancio europeo

2.1 Gli accreditamenti dall'UE agli Stati membri nel periodo 2012-2018

Come sopra accennato, 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 2014-2020³² è stato preceduto da un accordo politico interistituzionale che ha stabilito massimali globali pari a 960 miliardi per gli stanziamenti di impegno (1,00% dell'RNL complessivo dell'UE) e a 908 miliardi per gli stanziamenti di pagamento (0,95% dell'RNL complessivo dell'UE). Ogni anno, prima della procedura di bilancio dell'esercizio N+1, il QFP è oggetto di un adeguamento tecnico, da parte della Commissione, all'evoluzione dei prezzi e del reddito nazionale lordo dell'Unione³³. È, inoltre, prevista una revisione intermedia obbligatoria per aggiornare le priorità del QFP in funzione del contesto economico generale³⁴.

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.

³² I dettagli sul suo contenuto sono stati forniti alla nota 1 del presente capitolo.

³³ L'adeguamento tecnico del quadro finanziario per il 2018 all'evoluzione dell'RNL è stato adottato dalla Commissione europea il 15 settembre 2017 (COM(2017)0473) e ha previsto massimali globali pari, per gli stanziamenti di impegno, a 159.514 milioni di EUR (1,02% dell'RNL complessivo dell'UE) e, per gli stanziamenti di pagamento, a 154.565 milioni di EUR (0,98% dell'RNL complessivo dell'UE). Il massimale per le risorse proprie è rimasto fissato all'1,20% dell'RNL, pertanto il margine disponibile risultava pari allo 0,19%.

³⁴ Alla revisione intermedia del QFP 2014-2020 si è proceduto con il documento COM(2016) 603 *final* del 14 settembre 2016, che ha inteso promuovere la ripresa economica e far fronte alla crisi dei rifugiati e alle minacce alla sicurezza e assicurare maggiore flessibilità per gestire in maniera rapida gli aiuti di urgenza e le circostanze impreviste, eliminando una serie di restrizioni che limitano il riutilizzo dei margini disponibili da esercizi precedenti. La revisione è stata adottata dal Consiglio il 20 giugno 2017, previa approvazione del Parlamento europeo. Il QFP rivisto ha aumentato di 6,01 miliardi le disponibilità destinate alle principali priorità dell'Unione per il triennio 2017-2020.

Gli accreditamenti dell'Unione in favore degli Stati membri, nel settennio considerato, sono esposti nella tabella seguente³⁵.

Tabella 2 - Accreditementi dall'UE agli Stati membri per rubriche di spesa (periodo 2012-2018)

(milioni di euro)

	EU-27		EU-28										Variaz. % nel settennio		
	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%		2018	%
1.a Competitività	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	16.311,6	13,4	58%
1.b Coesione	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	46.412,8	38,1	-4%
2. Risorse naturali	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	56.103,8	46,0	-3%
3. Sicurezza e cittadinanza	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	2.904,8	2,4	32%
9. Strumenti speciali	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	157,4	0,1	
TOTALE	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	121.890,4	100,0	3%
Variaz. % rispetto all'anno precedente	0,0%		6,7%		-4,7%		1,4%		-10,4%		-5,6%		17,6%		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Nel 2018 gli accreditamenti dell'Unione agli Stati membri sono ammontati a 121,9 miliardi. Ciò rappresenta un netto incremento, rispetto al 2017 (+17,6%), che fa seguito alle diminuzioni rilevate nel biennio precedente. Tale incremento è dovuto in misura preponderante alla crescita della sottorubrica 1.b “Coesione economica, sociale e territoriale” (+38,1%). In valore assoluto, nel 2018 gli accreditamenti sono ammontati a circa 46,4 miliardi di euro, in crescita del 56,5% rispetto ai 29,7 miliardi del 2017. Tale dato è in controtendenza rispetto all'andamento in costante flessione rilevato a partire dal 2014 e ha ristabilito l'ammontare degli accreditamenti per questa voce a livelli simili a quelli rilevati per il 2012. Per quanto attiene alla quota relativa, la sottorubrica 1.b costituisce il 38,1% del totale degli accreditamenti, mentre nel 2017 rappresentava il 28,6% del totale. Le spese per la coesione risultano comunque in calo del 4% nel settennio.

Anche la sottorubrica 1.a “Competitività per la crescita e l'occupazione” ha registrato un incremento in valore assoluto rispetto al 2017, passando da 15,6 miliardi a 16,3 miliardi nel 2018. Tale valore consolida un *trend* costante di ascesa dal 2015, segnando un aumento del 58% nell'ultimo settennio. La quota relativa sul totale degli accreditamenti è però diminuita dal 15,1% nel 2017 al 13,4% nel 2018.

La rubrica 2 “Crescita sostenibile: risorse naturali” ha avuto un leggero aumento nel 2018, passando da 54,4 a 56,1 miliardi, che tuttavia non hanno impedito una contrazione del 3% nel settennio considerato. Per effetto del forte aumento che ha

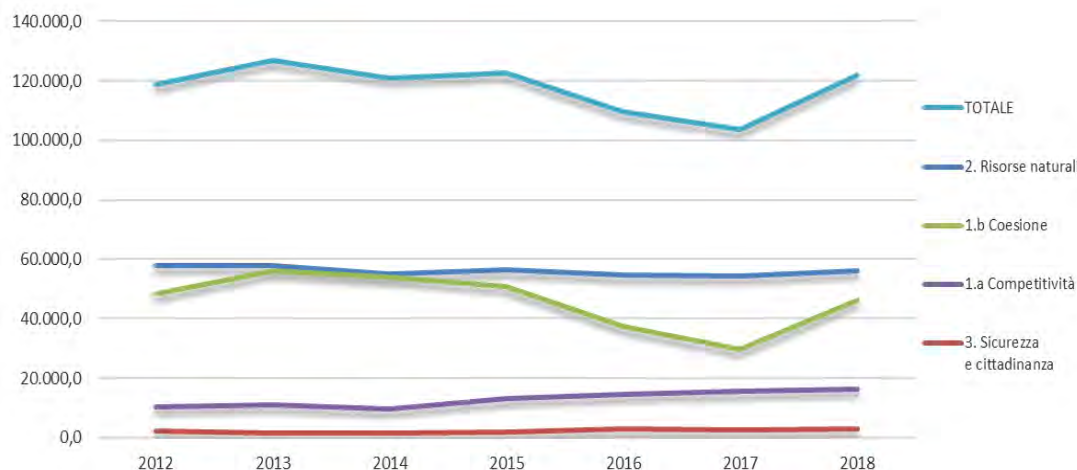
³⁵ La tabella non tiene conto delle seguenti spese: UE come “Attore globale”, spese di amministrazione, compensazioni e riserve negative.

interessato gli accreditamenti per la coesione nell'ultimo anno, l'incidenza relativa di tale rubrica sul totale passa dal 52,5% nel 2017 al 46% nel 2018.

La rubrica 3. "Sicurezza e cittadinanza"³⁶ è rimasta sostanzialmente stabile in valore assoluto, passando da 2,7 miliardi nel 2017 a 2,9 miliardi nel 2018, corrispondente ad un'incidenza percentuale sul totale degli accreditamenti appena ridotta rispetto al 2017: è pari oggi al 2,4%; era il 2,6% lo scorso anno. Nel periodo considerato la variazione percentuale è stata pari a +32%.

L'andamento delle singole categorie di spesa negli ultimi sette anni è rappresentato nel grafico seguente. La curva del totale comprende anche gli strumenti speciali (principalmente Fondo di solidarietà e Fondo per la globalizzazione), che hanno però dimensioni relative troppo ridotte per poter essere rappresentati graficamente in modo significativo.

Grafico 3 – Accredamenti dell'UE agli Stati membri nel periodo 2012-2018
(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Come sopra indicato, in tale periodo, la spesa per la Competitività dimostra la maggiore dinamica espansiva, a fronte di un andamento tendenzialmente costante della spesa per le risorse naturali e al recente netto incremento degli importi assegnati alla Coesione, che hanno consentito di riassorbire in parte la costante diminuzione registrata dopo il 2013.

³⁶ 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.

Il dettaglio delle somme accreditate dall'Unione a ciascuno Stato membro è indicato nella tabella sottostante³⁷.

Tabella 3 - Somme accreditate dalla UE ai singoli Stati membri. Raffronto 2017 e 2018
(milioni di euro)

	1a. Competitività			1b. Coesione			2. Risorse naturali			3. Sicurezza e Cittadinanza			9. Strumenti speciali			Totali			
	2017	2018	Variaz. % su anno prec.	2017	2018	Variaz. % su anno prec.	2017	2018	Variaz. % su anno prec.	2017	2018	Variaz. % su anno prec.	2017	2018	Variaz. % su anno prec.	2017	2018	Variazione valore assoluto su anno prec.	Variaz. % su anno prec.
Belgio	1.444,2	1.757,4	21,7	306,6	533,9	74,1	527,5	707,6	34,1	255,8	346,8	35,6	0,2	0,3	50,0	2.534,3	3.346,0	811,7	32,0
Bulgaria	186,5	72,2	-61,3	627,4	988,2	57,5	1.014,8	1.030,2	1,5	55,9	58,1	3,9	0,0	2,3	n.a.	1.884,6	2.151,0	266,4	14,1
Rep. Ceca	152,4	127,9	-16,1	2.582,7	2.777,0	7,5	1.127,9	1.184,9	5,1	15,9	17,5	10,1	0,0	0,0	0,0	3.878,9	4.107,3	228,4	5,9
Danimarca	270,4	311,0	15,0	77,6	68,3	-12,0	1.036,0	940,0	-9,3	15,7	19,2	22,3	0,0	0,0	0,0	1.399,7	1.338,5	-61,2	-4,4
Germania	2.374,2	2.588,6	9,0	2.061,4	2.804,7	36,1	6.069,1	6.165,6	1,6	162,3	261,4	61,1	31,5	0,0	-100,0	10.698,5	11.820,3	1.121,8	10,5
Estonia	60,3	72,1	19,6	282,3	375,2	32,9	235,2	266,1	13,1	61,4	36,7	-40,2	0,0	0,0	0,0	639,2	750,1	110,9	17,3
Irlanda	181,4	213,5	17,7	50,9	203,9	300,6	1.508,3	1.560,0	3,4	26,0	24,5	-5,8	0,0	0,0	0,0	1.766,6	2.001,9	235,3	13,3
Grecia	318,3	268,7	-15,6	1.555,0	1.429,2	-8,1	2.849,9	2.708,6	-5,0	378,9	424,6	12,1	0,1	6,1	6.000,0	5.102,2	4.837,2	-265,0	-5,2
Spagna	1.280,6	1.366,5	6,7	2.194,0	4.263,0	94,3	5.893,9	6.300,5	6,9	178,1	221,0	24,1	0,0	3,2	n.a.	9.546,6	12.154,2	2.607,6	27,3
Francia	2.592,8	2.533,3	-2,3	1.227,4	2.094,5	70,6	9.151,3	9.505,8	3,9	171,6	167,8	-2,2	2,4	46,5	1.837,5	13.145,5	14.347,9	1.202,4	9,1
Croazia	43,3	56,7	30,9	272,4	552,4	102,8	313,1	480,3	53,4	11,7	14,5	23,9	0,0	0,0	0,0	640,5	1.103,9	463,4	72,3
ITALIA	1.463,7	1.588,6	8,5	1.631,6	3.218,9	97,3	4.933,3	5.006,7	1,5	321,9	317,2	-1,5	1.166,8	0,0	-100,0	9.517,3	10.131,4	614,1	6,5
Cipro	47,9	74,1	54,7	63,7	89,9	41,1	74,3	79,4	6,9	8,2	14,6	78,0	6,6	0,0	-100,0	200,7	258,0	57,3	28,6
Lettonia	27,3	62,3	128,2	292,3	650,7	122,6	394,3	450,7	14,3	14,4	21,4	48,6	0,0	17,7	n.a.	728,3	1.202,8	474,5	65,2
Lituania	132,6	98,0	-26,1	685,4	1.187,9	73,3	715,1	718,1	0,4	30,9	39,8	28,8	0,0	16,9	n.a.	1.564,0	2.060,7	496,7	31,8
Lussemburgo	229,7	208,7	-9,1	47,5	64,5	35,8	38,0	61,0	60,5	34,1	40,7	19,4	0,0	0,0	0,0	349,3	374,9	25,6	7,3
Ungheria	339,8	98,1	-71,1	2.140,4	4.435,4	107,2	1.516,9	1.715,8	13,1	36,0	31,7	-11,9	0,0	0,0	0,0	4.033,1	6.281,0	2.247,9	55,7
Malta	13,1	17,3	32,1	102,7	67,4	-34,4	13,8	16,0	15,9	64,9	48,0	-26,0	0,0	0,0	0,0	194,5	148,7	-45,8	-23,5
Paesi Bassi	941,5	1.089,9	15,8	191,9	172,3	-10,2	901,6	877,9	-2,6	266,3	236,3	-11,3	0,0	0,0	0,0	2.301,3	2.376,4	75,1	3,3
Austria	361,6	444,4	22,9	85,0	179,7	111,4	1.206,7	1.238,5	2,6	64,4	62,7	-2,6	0,0	0,0	0,0	1.717,7	1.925,3	207,6	12,1
Polonia	215,0	264,2	22,9	7.514,4	11.481,9	52,8	4.077,7	4.465,8	9,5	84,6	95,7	13,1	0,0	12,3	n.a.	11.891,7	16.319,9	4.428,2	37,2
Portogallo	256,9	250,6	-2,5	2.346,5	3.293,4	40,4	1.276,3	1.310,2	2,7	53,4	59,0	10,5	5,0	52,1	942,0	3.938,1	4.965,3	1.027,2	26,1
Romania	101,2	135,0	33,4	1.256,3	1.660,3	32,2	3.332,1	2.978,1	-10,6	32,0	48,8	52,5	0,0	0,0	0,0	4.721,6	4.822,2	100,6	2,1
Slovenia	93,1	95,1	2,1	128,0	550,0	329,7	233,1	256,7	10,1	11,0	15,4	40,0	0,0	0,0	0,0	465,2	917,2	452,0	97,2
Slovacchia	191,0	168,3	-11,9	814,9	1.614,3	98,1	616,9	653,0	5,9	11,2	10,2	-8,9	0,0	0,0	0,0	1.634,0	2.445,8	811,8	49,7
Finlandia	303,4	275,6	-9,2	257,6	211,3	-18,0	873,2	910,8	4,3	30,8	37,2	20,8	0,0	0,0	0,0	1.465,0	1.434,9	-30,1	-2,1
Svezia	366,9	414,9	13,1	215,0	356,8	66,0	751,4	915,4	21,8	131,8	86,3	-34,5	0,0	0,0	0,0	1.465,1	1.773,4	308,3	21,0
Regno Unito	1.642,1	1.658,6	1,0	649,4	1.087,8	67,5	3.675,9	3.600,1	-2,1	166,8	147,7	-11,5	60,2	0,0	-100,0	6.194,4	6.494,2	299,8	4,8
Totale	15.631,2	16.311,6	4,4	29.660,3	46.412,8	56,5	54.357,6	56.103,8	3,2	2.696,0	2.904,8	7,7	1.272,8	157,4	-87,6	103.617,9	121.890,4	18.272,5	17,6

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

Dalla tabella emerge che le risorse assegnate all'Italia dal bilancio UE nel 2018 sono state circa 10,1 miliardi di euro, in aumento di 614,1 milioni (+6,5%) rispetto al 2017. L'Italia rappresenta il quinto Paese per ammontare di risorse trasferite dall'UE, dopo Polonia, Francia, Spagna e Germania.

Nel raffronto tra 2017 e 2018, il Paese che ha registrato il maggior aumento degli accrediti in valore assoluto è la Polonia (da 11,9 miliardi a 16,3 miliardi), mentre quello che ha ottenuto il maggior incremento delle assegnazioni in termini percentuali è la Slovenia, che ha visto quasi raddoppiare l'ammontare di risorse dal bilancio UE (da 465,2 milioni a 917,2 milioni).

³⁷ La tabella non contempla le seguenti spese: UE come "Attore globale", spese di amministrazione, compensazioni, riserve negative. Restano escluse altresì le spese di per sé non attribuibili a Stati membri.

Per quanto attiene al rischio di errore relativo alla gestione della spesa 2018, la Corte dei conti europea ha stimato un tasso di errore pari al 2,6%, in leggero aumento rispetto al 2,4% del 2017, per l'insieme dei pagamenti registrati a bilancio³⁸. Tale percentuale, superiore alla soglia cd. "di rilevanza" del 2%, indica il livello di non conformità delle operazioni alla normativa vigente.

La relazione dell'Istituzione di controllo europea sul 2018 conferma che le modalità di erogazione dei fondi hanno un impatto diretto sul rischio di errore. Il rischio di errore più elevato si riscontra in particolare per i pagamenti cd "a rimborso", nei quali l'Unione rimborsa a consuntivo le spese già sostenute dai beneficiari, verificando il rispetto di regole complesse di ammissibilità. Costituiscono esempi di tale modalità di spesa i progetti di ricerca (sottorubrica Competitività), i progetti relativi all'occupazione (sottorubrica Coesione) e quelli di sviluppo regionale e rurale (sottorubrica Coesione e rubrica Risorse naturali). La Corte ha stimato che per tale tipologia di spese "a maggior rischio" di irregolarità il livello di errore nel 2018 sia del 4,5% (era il 3,7% nel 2017).

Il rischio di errore è minore, invece, nei regimi "basati sui diritti acquisiti", nei quali i pagamenti UE sono subordinati alla sola ricorrenza di condizioni di facile verificabilità. Tra di essi vi sono, ad esempio, le borse di studio (sottorubrica Competitività) e gli aiuti diretti agli agricoltori (rubrica Risorse naturali). Il tasso di errore relativo ai pagamenti per diritti acquisiti è inferiore alla soglia di rilevanza del 2%.

2.2 Le priorità e i vincoli del futuro QFP 2021-2027

Come già indicato, negli ultimi anni si è andata sempre più affermando l'idea che il versante della spesa del bilancio UE debba individuare nuove priorità; si tratta delle spese per i "nuovi beni pubblici europei", ovvero ricerca, innovazione, competitività, lotta ai cambiamenti climatici, ma anche gestione dei flussi migratori, controllo delle frontiere, sicurezza, difesa. Affinché le nuove priorità politiche possano tradursi in risultati concreti è necessaria l'individuazione di adeguate risorse per il loro finanziamento. Tuttavia, in un bilancio a risorse pressoché costanti, all'introduzione di nuove spese deve necessariamente accompagnarsi la riduzione della spesa per le politiche comuni più tradizionali, in particolare l'agricoltura e la coesione, che oggi assorbono oltre i due terzi del bilancio comune.

³⁸ V. la Relazione annuale della Corte di conti europea, cit., pag. 20 e ss..

La Comunicazione sul QFP 2021-2027, presentata dalla Commissione il 2 maggio 2018³⁹, recepisce almeno in parte le necessità di cambiamento, proponendo alcune innovazioni sostanziali nelle allocazioni di spesa. In particolare, nell'intenzione della Commissione vi è la definizione di un QFP che possa fornire un sostegno adeguato alla realizzazione anche delle nuove priorità, compensando al tempo stesso la diminuzione dei contributi nazionali conseguente all'uscita del Regno Unito (in parte con nuove tipologie di risorse e in parte con risparmi e riassegnazioni da programmi esistenti)⁴⁰. In proposito, la RGS calcola che il recesso britannico produrrebbe un dimezzamento del saldo netto per l'Italia, principalmente in ragione dell'aumento della quota assegnata al nostro Paese sulle risorse della politica di coesione.

La proposta prefigura un nuovo riparto delle risorse, con tagli alle risorse destinate alle politiche "tradizionali": in particolare 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 beneficiarie⁴¹). 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 di risorse è infine proposto per la sicurezza e la difesa⁴².

³⁹ 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, 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).

⁴⁰ Cfr. COM(2018)321 *final*, pag. 23.

⁴¹ 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.

⁴² Nel pacchetto presentato dalla Commissione non era prevista invece l'istituzione di un bilancio differenziato per l'eurozona, destinata tendenzialmente allargarsi a tutta l'Europa, con un percorso progressivo di convergenza. Una proposta franco-tedesca relativa all'introduzione di un bilancio dell'eurozona è stata presentata a margine della riunione dell'Eurogruppo nel novembre 2018. Numerosi sono gli elementi di incertezza, dimensionale e finalistica, in particolare per quanto riguarda le iniziative di sostegno alle riforme economiche e la stabilizzazione macroeconomica dei gravi shock asimmetrici. In esito al summit dell'Eurogruppo di giugno 2019, la proposta è stata ridimensionata nel senso di un (modesto) bilancio per la competitività e la convergenza, mentre tutta l'attenzione si è concentrata sul Meccanismo europeo di stabilità (MES).

Il negoziato per il nuovo QFP è attualmente in corso. La tempistica auspicata dalla Commissione europea indicava la fine del 2019 per la sua conclusione. Molte sono però le divergenze emerse in merito alla dimensione ed al riparto del futuro bilancio: la Commissione ha proposto un bilancio pari all'1,11% del RNL a 27 membri, in termini di impegni; il Parlamento europeo ha chiesto di aumentare la dotazione complessiva del QFP fino all'1,3% dell'RNL⁴³; in seno al Consiglio, alcuni Paesi (tra cui Austria, Danimarca, Germania e Svezia) hanno proposto di limitare il bilancio all'1,00% dell'RNL e di concentrarlo sui settori che possono maggiormente sostenere la competitività europea, mentre altri (tra cui l'Italia) hanno sostenuto la proposta espressa dal Parlamento di un bilancio all'1,3% dell'RNL (da finanziare anche con l'introduzione di nuove risorse), ritenendo che non solo debbano essere finanziate le nuove priorità, ma anche mantenute le dotazioni attualmente assegnate alle politiche tradizionali.

La scelta relativa alla dimensione del bilancio UE avrà conseguenze immediate e dirette sia sulle reali capacità di finanziamento delle politiche europee, sia sul contributo richiesto ad ogni Stato membro per alimentare il bilancio UE.

3 I flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea nel 2018

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

Come risulta dalla tabella seguente, nel 2018 l'Italia ha versato all'Unione, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 17 miliardi (+23,1% rispetto all'anno precedente)⁴⁴. Ciò porta l'ammontare dei versamenti italiani al secondo valore più alto dal 2012, con una notevole differenza rispetto all'importo registrato nell'anno 2017.

⁴³ Si veda, da ultimo, la citata risoluzione del Parlamento europeo del 10 ottobre 2019.

⁴⁴ Il dato comprende anche l'importo di 0,9 miliardi, posto a carico dell'Italia a titolo di correzione britannica.

Tabella 4 - Versamenti dall'Italia all'UE per fonti di entrata (periodo 2012-2018)
(milioni di euro)

	EU-27			EU-28																	
	2012			2013			2014			2015			2016			2017			2018		
	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	16,432.1	0.0	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	17,032.1	23.1	100.0
Risorse proprie tradizionali**	1,563.3	0.0	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	1,817.0	-1.2	10.7
Attuaz. retroattiva Dec. RP2014 - RPT							88.6		0.5	112.6		0.7				-0.9		0.0	0.0	-100.0	0.0
Risorsa propria IVA	2,294.4	0.0	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	2,321.8	8.9	13.6
Risorsa propria RNL	11,796.1	0.0	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	11,937.0	35.3	70.1
Correzione britannica	778.3	0.0	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	958.9	-2.0	5.6
Attuaz. retroattiva Dec. RP2014							226.5		1.4	460.0	103.1	2.8									0.0
Riduzione forfetaria per DK, NL, SE							0.0		0.0	0.0		0.0	123.8		0.8	123.7	-0.1		123.0	-0.6	0.7
Nettizzaz. basi IVA e RNL anni precedenti																-78.6			-143.6	82.7	-0.8
Non partecipazione DK, IE, UK																21.7			18.0	-17.1	0.1

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 ha assunto peso prevalente la risorsa basata sull'RNL, con 11,9 miliardi di trasferimenti, in aumento di 3,1 miliardi (+35%) rispetto al dato accertato per il 2017; a ciò corrisponde un aumento di 6,4 punti percentuali in termini di incidenza relativa sul totale dei versamenti (da 63,7% a 70,1%).

La risorsa basata sull'IVA è ammontata a 2,3 miliardi, evidenziando un incremento di 0,19 miliardi rispetto al precedente esercizio (+8,9%). L'incidenza sul totale dei versamenti è ciononostante passata dal 15,4% al 13,6% per effetto dell'espansione della risorsa RNL.

Le risorse proprie tradizionali hanno totalizzato 1,8 miliardi, registrando un decremento dell'1,2% rispetto al valore assoluto del precedente esercizio. L'incidenza sul totale dei versamenti passa dal 13,3% al 10,7%.

Quanto all'onere finanziario sostenuto dall'Italia per contribuire alla correzione degli squilibri di bilancio del Regno Unito, il 2018 ha fatto registrare, rispetto al 2017, una diminuzione sia del valore assoluto (-19,6 milioni, pari a -2%,), che dell'incidenza sul totale dei versamenti (dal 7,1% al 5,6%).

In aggiunta alle risorse proprie, nel 2018 l'Italia ha contribuito, per circa 50 milioni, al finanziamento del Fondo dei rifugiati per la Turchia, destinato ad affrontare l'emergenza dei profughi siriani riparati in tale Paese.

3.2 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 2018 la somma di 10,1 miliardi.

Tabella 5 - Accrediti all'Italia per rubriche di spesa (periodo 2012-2018)

(milioni di euro)

	EU-27			EU-28																	
	2012			2013			2014			2015			2016			2017			2018		
	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*	10.708,7	0,0	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	10.131,4	6,5	100,0
1.a Competitività	878,0	0,0	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	1.588,6	8,5	15,7
1.b Coesione	2.854,1	0,0	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	3.218,9	97,3	31,8
2. Risorse naturali	6.069,1	0,0	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	5.006,7	1,5	49,4
3.a Cittadinanza + 3.b Libertà, sicurezza e giustizia**	907,5	0,0	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	317,2	-1,5	3,1
Strumenti speciali										75,6		0,6	30,0	-60,3	0,3	1.166,8	3.789,3	12,3	0,0	-100,0	0,0

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 un aumento sensibile (+6,5%) rispetto al precedente esercizio, in cui l'importo delle assegnazioni era pari a 9,5 miliardi in termini assoluti. Tale importo rappresenta una variazione in positivo dopo quelle in negativo verificatesi tra il 2013 ed il 2014 (-15,1%) e tra il 2015 e il 2016 (-6,3%); i restanti anni presentano incrementi, con punte anche notevoli: +14,8% nel 2013, +15,7% nel 2015, da collegarsi all'andamento del ciclo di programmazione 2007-2013.

La rubrica "Risorse naturali" è la più rilevante in termini di valori assoluti (5,0 miliardi, e presenta nell'anno 2018 un incremento dell'1,15% rispetto al 2017); l'incidenza sul totale degli accrediti è pari al 49,4% (era il 51,8% nel 2017).

La rubrica "Coesione economica, sociale e territoriale" ha registrato, rispetto al 2017, un aumento del 97,3% che ha portato il valore assoluto di tale voce a 3,2 miliardi, e la sua incidenza sul totale degli accreditamenti al 31,8% (era il 17,1% nel 2017). Come si vedrà meglio nei capitoli seguenti, tale incremento è stato determinato in modo concorrente dai rimborsi relativi alle chiusure delle certificazioni del periodo di programmazione 2007-2013 (in parte ormai definitive) e dalle entrate registrate a titolo di anticipazioni e pagamenti intermedi per il periodo di programmazione 2014-2020.

La rubrica “Competitività per la crescita e l’occupazione” ha segnato un incremento (+8,5%) fra il 2017 ed il 2018. Il totale della voce nel 2018 è pari a 1,6 miliardi in valore assoluto. L’incidenza relativa sul totale degli accreditamenti è passata corrispondentemente al 15,7% (era il 15,4% nel 2017).

La rubrica “Sicurezza e cittadinanza” ha segnato invece un modesto decremento in valore assoluto (da 0,32 miliardi a 0,317 miliardi tra il 2017 ed il 2018), che ne ha tuttavia modificato l’incidenza percentuale sul totale degli accreditamenti (dal 3,4 del 2017 al 3,1% del 2018)⁴⁵.

Vengono meno invece, nel 2018, i finanziamenti degli “Strumenti Speciali” (essenzialmente il Fondo di solidarietà per interventi di emergenza in presenza di disastri naturali), il cui importo per il 2017 era pari a circa 1,1 miliardi.

3.3 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)⁴⁶. 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.

⁴⁵ 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 (v. infra, la nota 36).

⁴⁶ 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 riscosse 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).

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'Europa⁴⁷.

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 2018 a -6,9 miliardi, valore sensibilmente più elevato di quelli registrato nel 2017 (-4,3 miliardi), così come negli anni immediatamente precedenti.

Tabella 6 - Saldo versamenti-accrediti tra Italia e UE (periodo 2012-2018)

(milioni di euro)

	EU-27		EU-28											
	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Valore assoluto	% su anno prec.	Valore assoluto	% su anno prec.	Valore assoluto	% su anno prec.	Valore assoluto	% su anno prec.	Valore assoluto	% su anno prec.	Valore assoluto	% su anno prec.	Valore assoluto	% su anno prec.
VERSAMENTI	16.432,1	0,0	17.160,8	4,4	16.195,4	-5,6	16.486,7	1,8	15.714,7	-4,7	13.840,3	-11,9	17.032,1	23,1
ACCREDITI	10.708,7	0,0	12.297,2	14,8	10.437,7	-15,1	12.079,1	15,7	11.323,4	-6,3	9.517,3	-16,0	10.131,4	6,5
Saldi	-5.723,4		-4.863,6		-5.757,7		-4.407,6		-4.391,3		-4.323,0		-6.900,7	
Variazione %		0,0		-15,0		18,4		-23,4		-0,4		-1,6		59,6
Totale movimenti netti 2012-2018	-36.367,3													

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

Il valore cumulato dei saldi netti per l'Italia, nel settennio 2012-2018, è negativo per 36,3 miliardi. In tale periodo, l'Italia ha perciò contribuito alle finanze dell'Europa con un saldo medio di 5,2 miliardi l'anno.

Come mostra la tabella seguente, nell'esercizio 2018, l'Italia si è collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Francia e Regno Unito. Quarto posto, dopo Germania, Francia e Regno Unito, occupato anche nell'esercizio 2017.

⁴⁷ Cfr. il *Briefing Paper* "Future of EU finances: Reforming how the budget operates", pag. 5 ss.

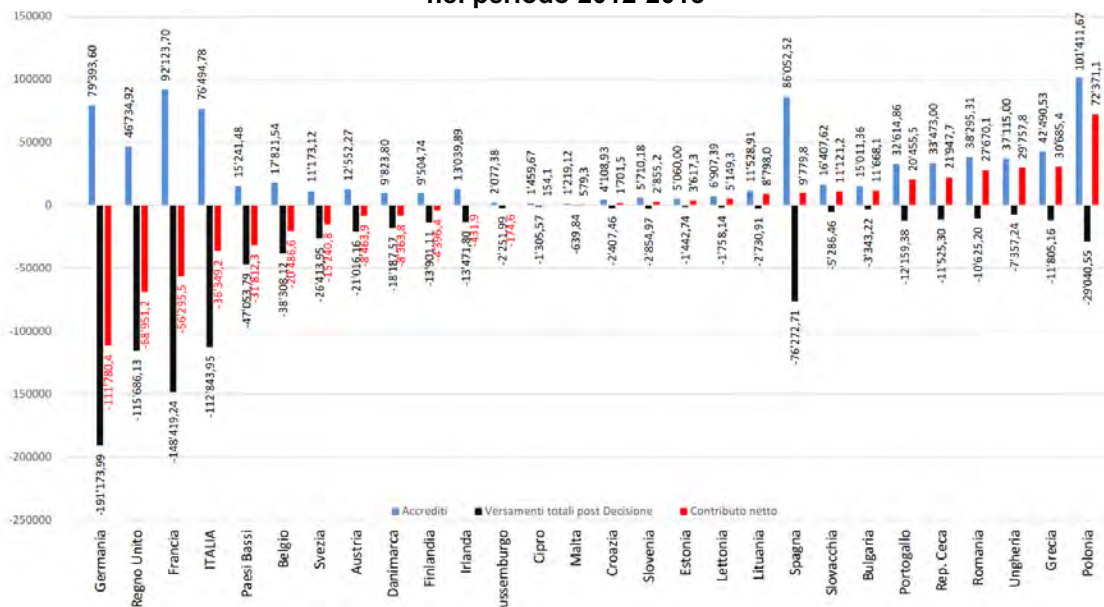
Tabella 7 - Contributo netto alla UE per Paese e come quota dell'RNL. Anni 2012-2018
(milioni di euro)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2012-2018	
	RNL	Incidenza contrib. Netto su RNL	RNL	Incidenza contrib. Netto su RNL	RNL	Incidenza contrib. Netto su RNL	RNL	Incidenza contrib. Netto su RNL	RNL	Incidenza contrib. Netto su RNL	RNL	Incidenza contrib. Netto su RNL	RNL	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. netto su RNL
Belgio	395.096,1	-0,73%	391.280,6	-0,72%	402.665,3	-0,77%	415.782,3	-0,78%	421.269,8	-0,78%	442.168,6	-0,58%	456.719,2	2,87%	-20.486,6	-0,70%
Bulgaria	40.031,2	3,26%	40.250,8	3,69%	40.972,9	4,33%	42.801,7	5,21%	46.946,1	4,00%	50.369,0	2,84%	55.442,5	0,35%	11.668,1	3,68%
Rep. Ceca	150.810,0	1,94%	146.187,0	2,23%	144.472,9	1,94%	151.342,2	3,60%	164.074,2	1,87%	181.179,0	1,29%	196.265,8	1,24%	21.947,7	1,93%
Danimarca	256.551,9	-0,51%	261.989,3	-0,58%	264.872,5	-0,37%	273.002,2	-0,35%	284.280,0	-0,41%	294.159,4	-0,30%	304.814,1	1,92%	-8.363,8	-0,43%
Germania	2.822.208,0	-0,50%	2.881.862,0	-0,57%	2.972.188,0	-0,57%	3.091.500,0	-0,53%	3.197.313,0	-0,55%	3.323.457,0	-0,39%	3.458.382,0	21,77%	-111.780,4	-0,51%
Estonia	16.932,2	4,55%	18.266,5	4,13%	19.048,7	2,38%	20.034,6	1,10%	20.500,1	2,22%	22.534,3	2,02%	25.086,6	0,16%	3.617,3	2,54%
Irlanda	142.620,0	0,37%	148.710,0	0,07%	159.732,3	-0,14%	182.267,0	0,02%	219.420,8	0,01%	241.607,8	-0,12%	253.084,6	1,59%	-431,9	-0,03%
Grecia	195.430,3	2,31%	182.378,8	2,89%	178.380,6	2,85%	176.522,7	2,72%	176.187,9	2,36%	178.035,3	2,07%	183.070,3	1,15%	30.685,4	2,42%
Spagna	1.046.296,0	0,33%	1.041.940,0	0,22%	1.052.245,0	0,01%	1.080.330,0	0,30%	1.114.601,0	0,04%	1.163.475,0	-0,01%	1.207.884,0	7,60%	9.779,8	0,13%
Francia	2.123.735,0	-0,41%	2.150.372,0	-0,44%	2.179.155,1	-0,38%	2.226.210,9	-0,32%	2.261.420,2	-0,45%	2.324.119,9	-0,20%	2.407.643,7	15,16%	-56.295,5	-0,36%
Croazia			42.732,2		41.772,8	0,34%	43.596,5	0,44%	43.988,0	1,08%	47.195,4	0,50%	50.545,7	0,32%	1.701,5	0,63%
ITALIA	1.611.767,0	-0,36%	1.606.156,2	-0,30%	1.613.794,7	-0,36%	1.634.366,3	-0,27%	1.675.309,7	-0,26%	1.726.046,8	-0,25%	1.773.423,1	11,16%	-36.349,2	-0,31%
Cipro	18.874,8	-0,19%	17.566,1	0,17%	16.582,8	0,59%	17.473,3	-0,23%	17.418,8	0,04%	18.839,5	0,22%	20.170,8	0,13%	154,1	0,12%
Lettonia	22.068,2	4,27%	23.182,9	3,39%	23.867,9	3,27%	24.308,1	3,01%	25.102,1	1,88%	26.678,4	1,91%	29.278,7	0,18%	5.149,3	2,95%
Lituania	32.312,9	4,58%	34.045,9	4,31%	35.202,8	4,22%	35.750,7	1,32%	37.012,9	2,89%	40.345,9	3,00%	43.095,5	0,27%	8.798,0	3,41%
Lussemburgo	28.358,8	-0,27%	28.763,1	-0,26%	29.477,4	0,25%	34.327,6	-0,29%	35.184,1	-0,04%	36.794,5	0,06%	41.326,9	0,26%	-174,6	-0,07%
Ungheria	94.491,4	3,42%	97.619,6	5,00%	100.695,3	5,55%	105.740,9	4,28%	108.611,7	3,19%	118.166,9	2,59%	126.623,4	0,80%	29.757,8	3,96%
Malta	6.913,3	0,94%	7.259,1	1,11%	7.628,7	2,23%	8.567,5	0,26%	9.329,8	1,15%	10.454,1	0,96%	11.269,7	0,07%	579,3	0,94%
Paesi Bassi	648.536,0	-0,62%	644.231,0	-0,68%	662.465,0	-0,84%	678.284,0	-0,71%	687.301,0	-0,66%	728.995,0	-0,49%	781.670,0	4,92%	-31.812,3	-0,66%
Austria	320.153,6	-0,35%	322.289,2	-0,42%	328.896,7	-0,43%	335.224,3	-0,31%	347.563,8	-0,30%	368.335,6	-0,25%	384.734,1	2,42%	-8.463,9	-0,35%
Polonia	370.114,3	3,19%	380.001,5	3,14%	396.057,8	3,38%	411.402,5	2,19%	408.179,4	1,58%	446.868,9	1,83%	476.348,9	3,00%	72.371,1	2,51%
Portogallo	164.316,6	3,04%	167.717,7	2,59%	171.107,8	1,83%	175.546,1	0,50%	181.105,6	0,90%	188.823,1	1,27%	196.467,1	1,24%	20.455,5	1,64%
Romania	131.441,3	1,50%	140.743,4	2,89%	146.462,1	3,04%	157.510,3	3,21%	164.714,8	3,52%	182.896,5	1,82%	198.572,1	1,25%	27.670,1	2,47%
Slovenia	35.736,5	1,47%	35.877,9	1,06%	36.676,2	2,01%	38.233,2	1,35%	39.302,3	0,33%	42.306,6	0,25%	45.343,3	0,29%	2.855,2	1,04%
Slovacchia	70.706,8	2,17%	72.132,8	1,69%	73.854,5	1,25%	76.102,1	3,96%	79.711,4	2,39%	83.724,0	1,12%	88.419,7	0,56%	11.121,2	2,04%
Finlandia	200.836,0	-0,35%	202.647,0	-0,34%	203.977,0	-0,46%	209.410,0	-0,30%	216.333,0	-0,21%	226.433,0	-0,12%	232.880,0	1,47%	-4.396,4	-0,29%
Svezia	436.521,3	-0,51%	452.139,7	-0,57%	445.167,8	-0,52%	454.557,8	-0,50%	469.820,4	-0,46%	484.760,6	-0,35%	474.569,3	2,99%	-15.240,8	-0,47%
Regno Unito	2.035.002,9	-0,46%	1.998.646,4	-0,54%	2.174.279,7	-0,36%	2.521.046,8	-0,57%	2.338.679,2	-0,39%	2.286.319,9	-0,33%	2.363.581,3	14,88%	-68.951,2	-0,44%
Totali	13.417.862,2	32,06%	13.536.988,7	33,14%	13.921.700,4	34,27%	14.621.241,5	28,31%	14.790.681,1	24,95%	15.285.090,0	20,37%	15.886.712,4	100,00%	6.925,2	0,01%

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 2012-2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Come indicato nel grafico, i Paesi che hanno mostrato i saldi netti negativi più elevati nel periodo 2012-2018 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 Portogallo⁴⁸.

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 restanti⁴⁹.

⁴⁸ L'insieme dei Paesi beneficiari netti comprende anche Bulgaria, Slovacchia, Spagna, Lituania, Lettonia, Estonia, Slovenia, Croazia, Malta 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.

⁴⁹ 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 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 contribuenti 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.

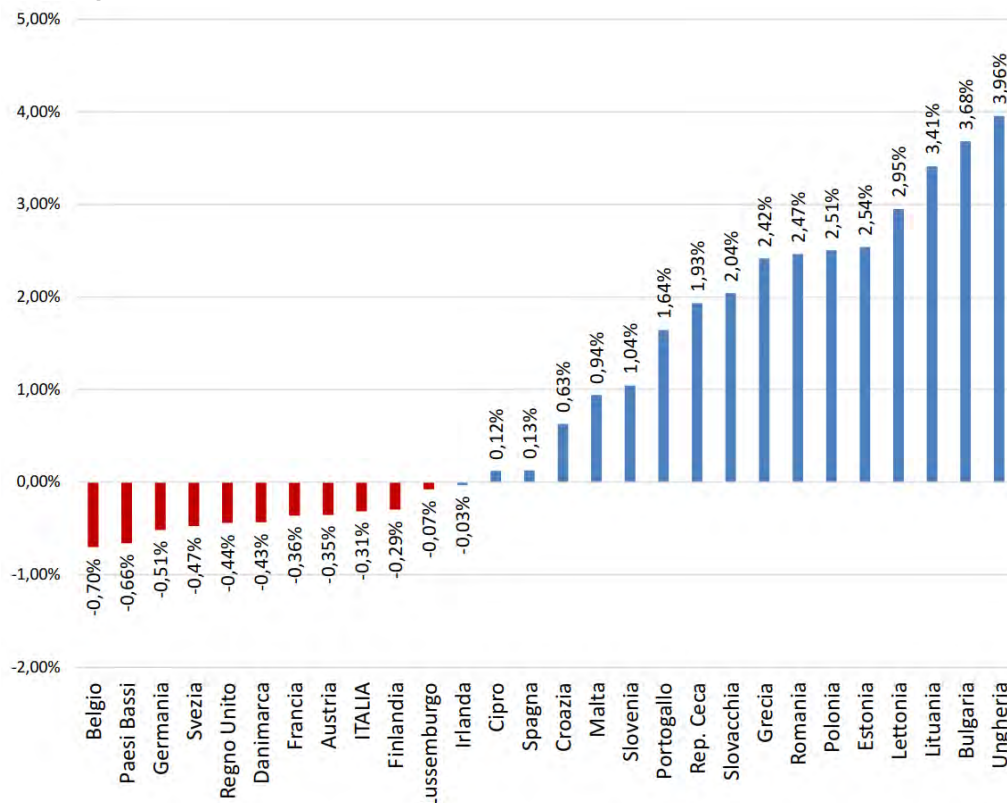
La tabella precedente consente di ricostruire i costi delle correzioni tradizionali e di quelle introdotte più recentemente a carico dell'Italia.

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 0,31% nel periodo 2012-2018)

Altre correzioni forfettarie 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 ha beneficiato 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 UE in base al rapporto tra il saldo netto cumulato e l’RNL nel periodo 2012-2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Come indica 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 0,36% dell’RNL nel 2012; è pari allo 0,31% nel 2018.

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

La posizione netta dell'Italia può essere illustrata anche attraverso i flussi di tesoreria esposti dalla RGS nei propri bollettini trimestrali e riassunti nell'Annuario Statistico. Tuttavia, trattandosi di movimenti di cassa calcolati con un "metodo Stato membro", essi non consentono la comparabilità tra Paesi, che solo i dati finanziari della Commissione, per l'uniformità del trattamento applicato, sono in grado di fornire.

Secondo i dati di flusso esposti dalla Ragioneria generale dello Stato, il "totale dei movimenti finanziari" per l'Italia è pari a -6,9 miliardi (era negativo per 7,3 miliardi nel 2017 e per 4,7 miliardi nel 2016), mentre il risultato cumulato del settennio ammonta a -42,4 miliardi. Tale risultato è indicato nella tabella seguente, con riferimento all'intero periodo 2012-2018, ed è 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-27	EU-28					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contributi al bilancio UE (Versamenti)	15.973,2	17.150,4	17.188,3	16.180,0	14.775,8	15.450,7	15.726,5
Finanziamenti UE (Accrediti)	9.769,0	11.903,5	9.808,1	11.479,6	10.075,7	8.137,0	8.855,1
FESR	1.680,1	4.311,9	2.815,2	4.131,3	3.694,9	893,6	1.755,0
FSE	1.171,5	1.421,5	1.052,4	996,7	610,5	470,8	1.229,7
FEAD						26,84	23,3
YEI	0,0	0,0	5,7	170,2	82,7	133,3	207,0
FEOGA Garanzia/FEAGA	4.575,3	4.530,9	4.478,4	4.423,1	4.306,1	4.249,1	4.073,7
FEASR	1.307,9	1.267,0	1.198,7	1.334,8	971,7	785,5	1.196,0
FEAMP						3,2	85,8
FAMI						23,8	41,9
FSI						14,2	42,4
IPA						0,3	0,9
ENI							13,8
Amministrazione						0,0	0,0
Strumenti speciali						1.166,8	
Strumenti fuori bilancio						22,4	12,3
Altri contributi UE						347,2	173,3
FEOGA-O e SFOP	37,3	20,7	6,1	64,2	3,4	0,0	
FEP	0,0	77,5	47,7	42,9	15,2	0,0	
Altro	996,9	274,0	203,9	316,4	391,3	0,0	
Movimenti netti	-6.204,2	-5.246,9	-7.380,3	-4.700,4	-4.700,1	-7.313,7	-6.871,4
Totale movimenti netti 2012-2018							-42.417,0

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 (laddove l'Autorità di gestione, situata all'estero, effettua i pagamenti direttamente a beneficiari finali italiani), 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 2018. 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 RGS e Commissione relativi ai versamenti da Italia a UE – Anno 2018

(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 - I.G.R.U.E.	2.335,50	10.475,40	954,90	122,20	18,00	1.820,50	15.726,50
Versamenti Risorse proprie Italia rilevati dal Financial report della Commissione UE 2018*	2.321,80	11.793,40	958,90	123,00	18,00	1.817,00	17.032,10
Differenza	13,7	-1.318,0	-4,0	-0,8	0,0	3,5	-1.305,6

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

* L'importo dei versamenti RNL del Financial report è ottenuto sommando le colonne RNL (11.937,0 milioni) e Nettizzazione aggiustamenti basi IVA e RNL anni precedenti (-143,6 milioni)

Sul versante delle risorse versate al bilancio europeo, la differenza negativa per 1.305 milioni tra i dati della RGS (15,7 miliardi) e le risultanze espresse nella Relazione finanziaria della Commissione (17,0 miliardi) per l'anno 2018, l'Amministrazione ha fornito le seguenti precisazioni:

- **RISORSA IVA:** la differenza di 13,7 milioni di euro è il risultato della somma algebrica dei seguenti importi: 1) 76,5 milioni di euro per un conguaglio a carico dell'Italia, relativo al Bilancio Rettificativo n. 6 del 2017 contabilizzato, come indicato dalla Commissione, nel versamento di gennaio 2018 mentre la Commissione ha considerato tale importo tra i versamenti del 2017; 2) -62,8 milioni di euro, relativi ad un conguaglio a carico dell'Italia, effetto dell'adozione del Bilancio Rettificativo n. 6 del 2018 contabilizzato, come indicato dalla Commissione, nel versamento di gennaio 2019 mentre la Commissione ha considerato tale importo nella Relazione Finanziaria tra i versamenti del 2018;
- **RISORSA RNL:** la differenza di -1.318,0 milioni di euro è il risultato della somma algebrica dei seguenti importi: 1) -927,2 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 la stessa Commissione nella Relazione Finanziaria ha considerato tale importo in diminuzione dei versamenti del 2017; 2) -390,8 milioni di euro per un conguaglio dovuto dall'Italia relativo al Bilancio Rettificativo n. 6 del 2018 contabilizzato, come indicato dalla Commissione, nel mese di gennaio 2019 mentre la stessa Commissione nella propria Relazione Finanziaria ha considerato tale importo tra i versamenti del 2018;
- **CORREZIONE UK:** la differenza di -4,0 milioni di euro è conseguente all'adozione del Bilancio Rettificativo n. 6 del 2018 (con il quale è stata ricalcolata la Correzione UK degli anni 2014 e 2017) contabilizzato nel mese di gennaio 2019 secondo le indicazioni della Commissione, mentre nella propria Relazione Finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo in aumento dei versamenti del 2018;
- **RIDUZIONE RNL DK, NL E SE:** la differenza di -0,8 milioni di euro è legata ad un conguaglio a carico dell'Italia (effetto dell'adozione del Bilancio Rettificativo n. 6 del 2018 con il quale è stata ricalcolata la Riduzione RNL dell'anno 2018) contabilizzato nel mese di gennaio 2019 secondo le indicazioni della Commissione, mentre nella propria Relazione Finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo in aumento dei versamenti del 2018;
- **Non partecipazione DK, IE, UK** ad alcune politiche europee: non si registrano differenze di importi;
- **RPT:** la differenza di 3,5 milioni di euro deriva dalla somma algebrica dei seguenti importi: a) 2,3 milioni di euro per dazi doganali riscossi dall'Italia su merci destinate alla Repubblica di San Marino. Tali riscossioni, non costituendo Risorse Proprie Tradizionali dell'Unione Europea, seguono una particolare procedura, prevista da una convenzione tra UE e San Marino, e non sono prese in considerazione dalla Commissione europea nella Relazione Finanziaria; b) 0,7 milioni di euro legati a 3 versamenti di Risorse Proprie Tradizionali, effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel mese di settembre 2018, che la Commissione inserirà nella Relazione Finanziaria del prossimo anno; c) 0,5 milioni di euro legati a 94 versamenti di Risorse Proprie Tradizionali, effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel mese di ottobre 2018, che la Commissione inserirà invece nella Relazione Finanziaria del prossimo anno.

Tabella 10 – Quadro di conciliazione dei dati RGS e Commissione europea relativi agli accrediti da UE a Italia – Anno 2018

(milioni di euro)

Descrizione	Rubrica	Dettaglio Fondi	Dati Tesoreria statale	Report UE	Differenza
	1a	Altri contributi UE	61,20	1.588,63	-1.527,43
Totale Rubrica 1a			61,20	1.588,63	-1.527,43
Coesione economica, sociale e territoriale	1b	FESR	1.754,95	3.040,77	-56,08
	1b	FSE	1.229,74		
	1b	FEAD	23,31	23,31	0,00
	1b	YEI	206,95	147,22	59,73
	1b	Altri contributi UE	0,03	7,55	-7,52
Totale Rubrica 1b			3.214,98	3.218,85	-3,87
Risorse naturali	2	FEAGA	4.073,73	3.882,79	190,94
	2	FEASR	1.196,03	1.034,41	161,62
	2	FEAMP	85,78	38,83	46,95
	2	Altri contributi UE	4,82	50,63	-45,81
Totale Rubrica 2			5.360,36	5.006,66	353,70
Sicurezza e cittadinanza	3	FAMI	41,92	61,09	-19,17
	3	FSI	42,39	57,21	-14,82
	3	Altri contributi UE	91,68	198,89	-107,21
Totale Rubrica 3			175,99	317,19	-141,20
Europa Globale	4	IPA	0,86	0,00	0,86
	4	ENI	13,79	0,00	0,00
	4	Altri contributi UE	15,57	0,00	15,57
Totale Rubrica 4			30,22	0,00	30,22
Amministrazione	5		0,00	205,64	-205,64
Totale Rubrica 5			0,00	205,64	-205,64
Strumenti fuori bilancio			12,33	0,00	12,33
Totale strumenti fuori bilancio			12,33	0,00	12,33
Totali			8.855,08	10.336,97	-1.481,89

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

- Nella Rubrica 1a rientrano le risorse per la competitività, attuate con la modalità della gestione diretta dalla Commissione europea. Eccetto pochi interventi (tra i quali Erasmus+, Horizon2020, Pericles, 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 europea.
- La Rubrica 1b riguarda le risorse per le politiche strutturali dell'UE destinate alla Coesione economica, sociale e territoriale. Tali risorse transitano per la Tesoreria statale. La differenza è attribuibile sostanzialmente a 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 figurano le risorse destinate al settore dell'Agricoltura, alla Pesca e all'Ambiente. Anche in questo caso, le differenze tra gli importi registrati nella Tesoreria statale e quelli UE sono da ritenere riconducibili ad una differente contabilizzazione di alcune partite. Tale assunto è stato verificato per le partite che riguardano il FEAGA (PAC), per le quali sono state puntualmente riscontrate le singole quietanze con le decisioni adottate in sede di Comitato Fondi agricoli istituito in sede UE. Anche per gli esercizi precedenti al 2018 gli importi registrati nella Tesoreria statale erano superiori a quelli esposti nei Report della Commissione europea.
- 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 invece nella categoria "altri contributi"; inoltre, parte degli interventi in questo campo sono gestiti direttamente dalla Commissione europea, con risorse che transitano direttamente verso i beneficiari finali.
- Nella Rubrica 4 rientrano lo Strumento di assistenza e pre-adesione (IPA), nonché i Programmi di cooperazione internazionale e lo Strumento europeo di vicinato (ENI). Per queste due ultime tipologie, poiché il beneficiario è esterno ai Paesi membri, il Report della Commissione inserisce i relativi importi nella riga "Other - altri Paesi".
- Rubrica 5 – Amministrazione: si tratta di risorse che non sono intermedie dalla Tesoreria statale.
- Nella voce Strumenti fuori bilancio è indicato l'importo relativo all'*EU Emergency trust fund (EUTF) for Africa*, destinato agli interventi finalizzati al supporto delle popolazioni dell'Etiopia.

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 Stato⁵⁰, 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 2018 il Fondo ha registrato introiti per circa 10,1 miliardi, di cui 4,9 miliardi provenienti dal bilancio dello Stato a titolo di cofinanziamento e 5,2 miliardi di risorse comunitarie.

I pagamenti sono stati pari a 9 miliardi, di cui 4,4 miliardi dal conto relativo alle quote nazionali e 4,6 miliardi dal conto relativo ai finanziamenti comunitari⁵¹.

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

4.1 Le procedure di infrazione

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.

⁵⁰ 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).

⁵¹ Bollettino bimestrale del Fondo di rotazione n. 6/2018, tabella 2.4.1, pag. 65.

A tale proposito, l'ultimo Rapporto della Commissione relativo al monitoraggio dell'applicazione del diritto dell'Unione europea negli Stati membri⁵² ha evidenziato, per il 2018, l'apertura di 110 nuovi casi sulla piattaforma EU Pilot⁵³ (erano 178 nel 2017)⁵⁴.

Il tasso di risoluzione a seguito di risposta soddisfacente dello Stato membro è pari al 73% (era del 77% nel 2017).

Il tempo medio di risposta effettivo è pari a 76 giorni. L'Italia ha avuto un tempo medio di risposta di 71 giorni (erano 90 nel 2017), appena superiore al tempo fissato come target, che è di 70 giorni.

Su tale piattaforma, alla fine del 2018, il totale dei casi ancora aperti è di 554. Gli Stati membri maggiormente toccati sono l'Italia (45 casi), la Spagna (39 casi) e la Germania (35 casi).

Pur registrando il dato più elevato tra gli Stati membri, l'Italia presenta un significativo miglioramento rispetto al 2017, anno in cui i casi aperti erano 70, e ancor più rispetto al 2016 (98 casi attivi).

I casi non risolti determinano l'apertura di procedure di infrazione formale. Per quanto riguarda queste ultime, alla fine del 2018 risultavano aperte in tutto 1.571 procedure d'infrazione (erano 1.559 nel 2017). L'Italia, con 70 procedure di infrazione attive al 31 dicembre 2018 (erano 62 alla fine del 2017) è la quintultima (assieme alla Polonia), dopo Grecia (76), Belgio (79), Germania (80) e Spagna (97).

Delle 70 procedure formali pendenti a carico dell'Italia, 9 si riferiscono al ritardato recepimento di direttive europee, 39 al recepimento non corretto e/o alla inadeguata applicazione di direttive e 22 alla violazione di regolamenti, trattati e decisioni.

Il numero totale di procedure di infrazione pendenti a carico dell'Italia rimane ancora elevato, se confrontato con quello dei Paesi più "virtuosi": Estonia, Danimarca, Finlandia e Lituania registrano infatti un numero totale di procedure aperte al 31 dicembre 2018 che non supera i 33 casi, meno della metà dei 70 casi già segnalati per l'Italia.

Nonostante la ripresa dei casi di infrazione aperti (+13%) è senz'altro da segnalare il risultato relativo al numero di infrazioni per ritardata trasposizione:

⁵² COM(2019) 319 *final* del 4 luglio 2019, Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea - Relazione annuale 2018 - SWD (2019) 285-286-287 *final*.

⁵³ 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.

⁵⁴ Dati scaricati dal sito:

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

confermando una tendenza già rilevata per il 2016 e per il 2017, il numero di infrazioni pendenti a tale titolo (9) è oggi il più basso tra tutti i Paesi europei.

Tale risultato (come detto, positivo rispetto al resto dei Paesi membri) è da ritenersi conseguente alla messa a regime della legge 234/2012, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, che ha velocizzato i tempi per il recepimento delle direttive europee ed ha modificato, più in generale, l'adeguamento del diritto interno al diritto europeo. Essa ha stabilito lo "sdoppiamento" della previgente "legge comunitaria" annuale in due distinti provvedimenti: la legge europea (contenente norme di adeguamento diretto dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di violazione della normativa europea e alle procedure di infrazione) e la legge di delegazione europea (contenente le deleghe al Governo per il recepimento degli atti dell'Unione, di cui il Governo stesso deve poter disporre in tempi rapidi per garantire una tempestiva trasposizione). Tale previsione trova la sua ragion d'essere nella constatazione che, storicamente, i ritardi nell'approvazione delle leggi comunitarie sono dipesi più a contrasti politici legati all'attuazione diretta, che da problematiche legate alle deleghe al Governo per il recepimento.

Una ulteriore misura di accelerazione è stata successivamente 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 devono ormai essere adottati dal Governo entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato nelle direttive europee, e non più due mesi prima, ciò che impone di predisporre i decreti legislativi di recepimento in tempi più rapidi e riduce il rischio di incorrere in procedure di infrazione⁵⁵.

4.2 Le sanzioni conseguenti alle seconde condanne

Nel 2018, la Corte di Giustizia ha emesso 27 sentenze di condanna per inadempimento ai sensi dell'art. 258 TFUE. Il maggior numero di sentenze è stato emesso nei confronti di Polonia (4), Germania (3), Spagna e Austria (2 ciascuna)⁵⁶.

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

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Cfr. il documento SWD(2019) 285 *final* del 4 luglio 2019, cit., p. 21 s.

Tuttavia, non sempre gli Stati membri adottano le misure necessarie per ottemperare a una sentenza della Corte in modo tempestivo. Secondo i dati della Commissione⁵⁷, alla fine dell'anno 2018 risultavano ancora aperte 99 procedure d'infrazione relative a sentenze della Corte alle quali gli Stati membri interessati non si sarebbero ancora conformati. Tali procedure interessano principalmente la Grecia (16), la Spagna (10), la Germania (8), l'Italia (8) e il Regno Unito (7). Nell'arco del 2018, la Corte ha emesso 5 sentenze ex art. 260, par. 2, di cui una a carico dell'Italia. 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'inadempimento⁵⁸), 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 sentenza della Corte.

Come risulta dalla Relazione semestrale sull'impatto finanziario del contenzioso Italia-UE per il secondo semestre 2018, 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 cinque "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 2018. Esse sono relative al settore ambientale (3 casi su 5) e agli aiuti di Stato (i restanti 2 casi).

In particolare, le procedure nel settore ambientale riguardano il mancato completamento della capacità di trattamento/smaltimento/recupero dei rifiuti in

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ 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.

Campania (discariche, termovalorizzatori e impianti di recupero dei rifiuti organici)⁵⁹; il trattamento delle acque reflue urbane non conforme alla Direttiva 91/271/CE (in tutto 109 casi distribuiti sull'intero territorio nazionale)⁶⁰; alle discariche abusive per rifiuti pericoli e non pericolosi⁶¹. Le due restanti procedure riguardano rispettivamente il mancato recupero degli aiuti illegittimi concessi alle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia⁶², nonché il mancato recupero degli aiuti illegittimi concessi per interventi a favore dell'occupazione⁶³.

La seguente tabella espone i pagamenti per sanzioni forfettarie e periodiche a carico del bilancio italiano, finora anticipati dal Fondo di rotazione di cui all'art. 5 legge

⁵⁹ Procedura d'infrazione 2007/2195 relativa alla gestione dei rifiuti in Campania. Il 16 luglio 2015 la Corte di Giustizia della Unione europea ha pronunciato una sentenza nella causa C-653/13 con la quale dichiara che non sono state adottate tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla prima sentenza della Corte del 4 marzo 2010 e condanna l'Italia a versare alla Commissione europea una somma forfettaria di 20 milioni di euro e una penalità giornaliera dovuta dal giorno di pronuncia della sentenza fino al completo adempimento della prima sentenza. La penalità è determinata in 120.000 di euro per ciascun giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla prima sentenza. Al 31 dicembre 2018 l'Italia ha pagato 151,64 milioni di euro. (Relazione consuntiva 2018 "La partecipazione dell'Italia all'unione europea" pagg.208-209 – Dipartimento politiche europee).

⁶⁰ Procedura d'infrazione 2004/2034 relativa alla cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane. Il 31 maggio 2018, nella causa C-251/17, la Corte di giustizia ha condannato la Repubblica italiana a versare una somma forfettaria di 25 milioni di euro, nonché una penalità, a carattere degressivo, di 30.112.500 euro per ciascun semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per ottemperare alla prima sentenza di inadempimento del 19 luglio 2012 (causa C-565/10). La Corte ha precisato che l'importo effettivo della penalità deve essere calcolato alla fine di ciascun semestre detraendo la quota percentuale corrispondente ai sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane messi in conformità alla fine del periodo considerato (Relazione consuntiva 2018 "La partecipazione dell'Italia all'unione europea" pag. 208 s. – Dipartimento politiche europee).

⁶¹ Procedura d'infrazione 2003/2077 relativa alle discariche abusive. La sentenza ex art. 260 TFUE è stata pronunciata dalla Corte di giustizia il 2 dicembre 2014, nella causa C-196/13. L'Italia è stata condannata al pagamento delle sanzioni pecuniarie per non aver dato esecuzione alla pronuncia della Corte del 2007 (causa C-135/05) con la quale era stata accertata la violazione, generale e persistente, degli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti con riferimento alle discariche funzionanti illegalmente e senza controllo sul territorio italiano (alcune contenenti anche rifiuti pericolosi).

La sanzione è stata quantificata in una somma forfettaria di euro 40 milioni e una penalità semestrale dovuta dal giorno di pronuncia della sentenza fino al completo adempimento della prima sentenza. La penalità è calcolata, per il primo semestre successivo alla sentenza, a partire da un importo iniziale di 42.800.000 euro, dal quale sono detratti 400.000 euro per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma e 200.000 euro per ogni altra discarica messa a norma. Per tutti i semestri successivi, la penalità dovuta è calcolata a partire dall'importo stabilito per il semestre precedente detraendo i predetti importi per le discariche messe a norma nel corso del semestre (Relazione consuntiva 2018 "La partecipazione dell'Italia all'unione europea", *ibidem*).

⁶² Procedura d'infrazione 2012/2202 relativa al mancato recupero degli aiuti concessi a favore delle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia. La Corte di giustizia, con sentenza del 17 settembre 2015, ha statuito che la Repubblica italiana, non avendo dato esecuzione alla sentenza del 6 ottobre 2011 (C-302/09) e pertanto essendo venuta meno all'obbligo del recupero, è condannata a pagare 30 milioni di euro a titolo di sanzione forfettaria e 12 milioni di euro per semestre di ritardo nel recupero degli aiuti (Relazione consuntiva 2018 "La partecipazione dell'Italia all'unione europea", *ibidem*).

⁶³ Procedura d'infrazione 2007/2229 relativa al mancato recupero di aiuti concessi per interventi a favore dell'occupazione (contratti formazione lavoro). Il 17 novembre 2011, nella causa C-496/09, la Corte di giustizia ha condannato l'Italia al pagamento di sanzioni pecuniarie per il mancato recupero di aiuti di Stato concessi nel 1997/1998 sotto forma di incentivi ai contratti di formazione e lavoro. La Corte ha quantificato la somma forfettaria in 30 milioni di euro alla quale si aggiunge una penalità di mora, il cui ammontare viene determinato di semestre in semestre sulla base della percentuale di aiuti recuperata (Relazione consuntiva 2018 "La partecipazione dell'Italia all'unione europea", *ibidem*).

183/1987 e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dal Fondo di cui all'art. 41 bis, comma 1, della legge 234/2012⁶⁴.

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 11 – Pagamenti a carico del bilancio italiano per seconde condanne

SENTENZA	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE
Aiuti Venezia Chioggia sentenza 17/9/2015 causa C-367/14	=====	=====	=====	30'000'000	=====	12'000'000	12'000'000	12'000'000	102'000'000
	=====	=====	=====		=====	12'000'000	12'000'000		
	=====	=====	=====		=====	12'000'000			
	=====	=====	=====	30'000'000		36'000'000	24'000'000	12'000'000	
Discariche abusive sentenza 2/12/2014 causa C-196/13	=====	=====	=====	40'085'589	33'400'000	21'400'000	14'200'000	10'200'000	224'085'589
	=====	=====	=====	39'800'000	27'800'000	16'000'000	11'600'000	9'600'000	
	=====	=====	=====	79'885'589	61'200'000	37'400'000	25'800'000	19'800'000	
Acque reflue sentenza 31/05/2018 causa C-251/17	=====	=====	=====	=====	=====	=====	25'000'000	27'961'179	77'215'536
	=====	=====	=====	=====	=====	=====		24'254'356	
	=====	=====	=====	=====	=====	=====	25'000'000	52'215'536	
Gestione Rifiuti Campania sentenza 16/7/2015 causa C-653/13	=====	=====	=====	20'000'000	22'200'000	22'080'000	22'080'000	22'080'000	173'720'000
	=====	=====	=====		21'840'000	21'720'000	21'720'000		
	=====	=====	=====	20'000'000	44'040'000	43'800'000	43'800'000	22'080'000	
Caso Contratto Formazione e Lavoro sentenza 17/11/2011 causa C- 496/09*	30'000'000	16'533'000	-6'252'000	=====	-5'382'000	=====	10'227'000	1'629'000	78'291'000
						=====	5'535'000		
						=====	2'151'000		
				=====	-2'106'000	=====	2'928'000		
							3'036'000		
							2'106'000		
							1'575'000		
							927'000		
							789'000		
	30'000'000	16'533'000		=====		=====	30'129'000	1'629'000	
Totale complessivo	30'000'000	16'533'000	-	129'885'589	105'240'000	117'200'000	148'729'000	107'724'536	655'312'125

* 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 30.11.2019)

⁶⁴ 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 (pari a 655 milioni alla data di chiusura della presente relazione). È appena il caso di sottolineare, inoltre, che le sanzioni periodiche “corrono” fintantoché non sarà data piena esecuzione al giudicato, e possono pertanto comportare esborsi di ammontare indefinito. La probabilità che al primo pronunciamento sfavorevole della Corte di Giustizia ne segua un altro in tempi brevi è elevata, essendo assai ristretti i margini di difesa per lo Stato membro inottemperante. 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 relazione alla procedura contenziosa per il caso n. 2015/2067 “mancato recupero integrale dell’aiuto di Stato concesso in favore del settore della navigazione in Sardegna”, l’integrale ottemperanza ha evitato l’emanazione di una sentenza della Corte di Giustizia ex art. 260 TFUE ed il conseguente rischio di gravose sanzioni pecuniarie. L’archiviazione è subentrata in data 24 gennaio 2019.

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

- la procedura n. 2009/2034 “Cattiva applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane”⁶⁵;
- la procedura n. 2012/2201 “Mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali”⁶⁶;
- la procedura 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”⁶⁷.

⁶⁵ Riguardo a tale procedura, in data 17 maggio 2018 la Commissione ha inviato all’Italia una messa in mora per mancata attuazione della sentenza già emanata dalla Corte di Giustizia in data 10 aprile 2014, ex art. 258 TFUE (causa C-85/13). Con tale sentenza, si dichiarava l’Italia inadempiente agli obblighi di cui agli artt. 3, 4, 5 e 10 della Direttiva 91/271/CEE, in ordine al trattamento delle acque reflue (comprese quelle scaricanti in acque “sensibili”). La Commissione ritiene, con la sua messa in mora, che la sentenza in oggetto sia rimasta ancora non eseguita con riferimento a 32 Comuni sparsi sul territorio italiano (cfr. la relazione semestrale del MEF, citata nel testo, pag. 27).

⁶⁶ La presente procedura è ferma alla fase della “messa in mora” ex art. 260 TFUE. In un primo tempo, la Commissione aveva deciso di ricorrere alla Corte di Giustizia per la seconda volta. Successivamente però detta decisione è stata revocata, in considerazione dei progressi compiuti, da parte italiana, nel recupero degli aiuti in questione. Da una nota dell’Agenzia delle Entrate, già alla data del 30 giugno 2015 risultavano recuperate somme corrispondenti ad oltre il 99% delle erogazioni dichiarate illegittime con la prima sentenza. Resterebbero pertanto da recuperare somme per € 813.192,77, dovute da 5 beneficiari. La Commissione potrebbe pertanto soprassedere dal richiedere, con un secondo ricorso alla Corte di Giustizia, l’irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dell’Italia (cfr. la relazione semestrale del MEF, citata nel testo, pag. 30).

⁶⁷ La procedura è ferma alla fase della “messa in mora complementare” ex art. 260 TFUE. In un primo tempo, la Commissione aveva deciso, sia pure a livello informale, di ricorrere per la seconda volta alla Corte

Con riferimento alla procedura n. 2014/2140 “Mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna”, che era ferma allo stadio della “messa in mora” ex art. 260, par. 2, TFUE, stante il ritardo delle Autorità italiane nel procedere all’integrale recupero degli aiuti illegittimi concessi in forza di legge della Regione Sardegna n. 9/1998, nel secondo semestre 2018 la Commissione ha provveduto ad iscrivere formalmente un ricorso per inottemperanza contro l’Italia⁶⁸.

Sono altresì suscettibili di determinare conseguenze finanziarie, il cui importo non è ancora quantificabile, ulteriori 26 procedure di infrazione delle 70 che risultano pendenti al 31 dicembre 2018.

L’elevato numero di procedure d’infrazione ancora pendenti contro l’Italia a fine 2018 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.

5 La tutela dell'erario europeo in materia di entrate

5.1 Il nuovo quadro antifrode adottato dalla Commissione europea

La lotta contro la frode lesiva degli interessi finanziari dell’Unione vede impegnate le amministrazioni degli Stati membri in cooperazione con la Commissione europea. Tale cooperazione è conseguenza dell’obbligo, oggi posto in capo agli Stati membri dall’art. 325 TFUE, di assimilare gli interessi finanziari dell’Unione ai propri interessi finanziari, mediante il ricorso a strumenti efficaci, proporzionati e dissuasivi. Dell’attività effettuata a tutela dell’erario europeo viene dato conto con cadenza annuale nella relazione della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio, giunta ormai alla trentesima edizione⁶⁹.

di Giustizia. Successivamente, tuttavia, detta Decisione è stata revocata, in segno di disponibilità a fronte dei progressi compiuti, da parte italiana, nel recupero degli aiuti in oggetto. Infatti, già al 30 giugno 2015 risultava recuperato il 99,2% delle erogazioni dichiarate illegittime nella prima sentenza. Tali circostanze, pertanto, lasciano ritenere improbabile una seconda sentenza della Corte UE ed il conseguente assoggettamento dell’Italia a sanzioni pecuniarie (cfr. la relazione semestrale del MEF, citata nel testo, pag. 30).

⁶⁸ MEF, Relazione semestrale ANNO 2018 Il semestre, cit. pag. 29.

⁶⁹ V. la Trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea e sulla lotta contro la frode (2018), COM(2019) 444 *final* dell’11 ottobre 2019 e gli allegati documenti di lavoro (*Staff Working Documents*) della Commissione.

Il 29 aprile 2019 la Commissione europea ha adottato una nuova strategia antifrode (Commission Anti-Fraud Strategy – CAFS)⁷⁰, destinata a sostituire la strategia adottata il 24 giugno 2011, al fine di migliorare la prevenzione e l'individuazione delle frodi, nonché le indagini ad esse relative, e di far sì che un sistema adeguato di sanzioni, recupero e dissuasione figurino tra le priorità della Commissione⁷¹.

La nuova strategia è basata su una valutazione dei rischi che ha individuato come principali aree di miglioramento da un lato la raccolta e l'analisi dei dati sulle frodi, dall'altro la cooperazione tra i servizi della Commissione secondo un sistema più centralizzato, con l'integrazione di nuove tecnologie nei processi di controllo.

La CAFS 2019 fa seguito a due importanti provvedimenti legislativi adottati nel 2017 in materia antifrode, ovvero la c.d. direttiva PIF⁷² che, per tutelare gli interessi finanziari dell'UE stabilisce norme comuni in materia di diritto penale, e il regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO).

La nuova strategia antifrode della Commissione riserva particolare attenzione al rafforzamento della lotta contro le frodi in danno delle entrate del bilancio UE, prevedendo il potenziamento delle misure antifrode nei settori delle risorse proprie tradizionali e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Tale obiettivo assume maggiore rilevanza, rispetto alla CAFS 2011, in ragione dei rilevanti rischi individuati in tale settore.

Negli ultimi due anni considerati nella strategia, infatti, l'incidenza finanziaria delle frodi nel settore delle risorse proprie tradizionali è stata superiore all'incidenza rilevata per le spese (rispettivamente 0,33%, contro 0,21% nel 2016; 0,30% contro 0,29% nel 2017⁷³). Le frodi doganali commesse mediante contrabbando, falsa dichiarazione e sottovalutazione causano perdite ingenti al bilancio dell'UE e sono particolarmente esposte alle minacce rappresentate dalla criminalità organizzata.

⁷⁰ V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Corte dei conti, Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'UE, Bruxelles, 29.4.2019, COM(2019) 196 *final*.

⁷¹ V. la Trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, cit., pag. 13.

⁷² Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. In Italia, la legge n. 117 del 4 ottobre 2019 (legge di delegazione europea 2018) ha delegato il Governo ad emanare una serie di decreti legislativi per l'adeguamento del diritto nazionale alla direttiva in questione.

⁷³ Cfr. la Comunicazione COM(2019) 196 *final*, cit., pag. 10 e il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2019) 171, allegato alla prima.

Per quanto attiene all'IVA, è stato calcolato che le frodi transfrontaliere (come ad esempio, la cd. frode “carosello”⁷⁴, o la frode dell’“operatore fantasma”⁷⁵) provochino perdite per un totale di circa 50 miliardi di euro l’anno⁷⁶. Peraltro, le risorse complessive in tal modo sottratte all'erario europeo comportano conseguenze su tutti gli Stati membri, dal momento che esse devono essere “compensate” dagli altri Stati con contributi di risorsa complementare (contributi RNL) proporzionalmente più alti.

In materia doganale, la Commissione utilizza la banca dati OWNRES per gestire le irregolarità segnalate dagli Stati membri come fraudolente. La Corte dei conti ha accesso a tale sistema informativo. Lo scambio di informazioni tra le amministrazioni nazionali avviene attraverso il portale AFIS (Anti-Fraud Information System), che garantisce contatti sicuri con le autorità degli Stati membri.

Allo scopo di aumentare le capacità analitiche nel settore, la Commissione ha altresì sviluppato numerosi strumenti di controllo e individuazione delle attività sospette. Tra questi, va segnalato lo strumento di monitoraggio automatico Theseus per l’analisi dei “big data”. Lo strumento stima i prezzi di riferimento medi delle merci importate nell’Unione per ciascuna combinazione di prodotto, Paese terzo di provenienza e Paese membro di destinazione. Per i valori al di sotto del 50% del prezzo medio di riferimento sono obbligatori i controlli al fine di individuare i casi di sottovalutazione.

Lo strumento “Contrafficc” consente invece di individuare i casi di falsa dichiarazione dell’origine attraverso controlli incrociati delle informazioni relative agli spostamenti fisici dei container con le informazioni fornite nelle dichiarazioni in dogana.

Secondo la Commissione, la maggiore disponibilità dei dati, unita al costante affinamento delle tecniche di analisi e degli strumenti informatici, è suscettibile di “migliorare la qualità e aumentare la quantità delle informazioni di interesse investigativo

⁷⁴ La frode carosello si basa sul meccanismo secondo cui l’IVA va corrisposta nello Stato in cui il bene è consumato. In tale tipologia di frode, un operatore nazionale cede, in regime di esenzione imposta, un bene ad un operatore fittizio (cd. società cartiera) di un altro Paese, il quale, anziché rivendere il bene nel proprio Paese lo cede nuovamente ad altro operatore del Paese di partenza, che lo immetterà sul mercato dei consumatori. Spesso i beni non si muovono neppure dal Paese di partenza, ma il meccanismo consente all’acquirente fittizio di incamerare il valore dell’imposta. L’indebito profitto si traduce o in un inesistente credito di imposta, o in una anomala riduzione del prezzo sul mercato del consumo. L’operazione può essere resa più complicata dalla presenza, accanto alla società cartiera, di ulteriori società filtro, che hanno il solo scopo di rendere il meccanismo fraudolento più difficile da scoprire.

⁷⁵ L’operatore fantasma sfrutta lo scambio intracomunitario di beni in esenzione IVA per rivendere gli stessi beni sul mercato interno ad un prezzo competitivo, scomparendo successivamente, così da rendere impossibile la riscossione dell’imposta nello Stato in cui i beni sono consumati.

⁷⁶ V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, del 7 aprile 2016, relativa al piano d’azione sull’IVA, COM(2016) 148, p. 3.

trasmesse all'OLAF", portando ad un incremento di indagini più "mirate" nel medio-lungo periodo⁷⁷.

Oltre alle indagini relative ai casi di frode fiscale, l'OLAF coordina operazioni doganali congiunte su vasta scala, mirate a contrastare il contrabbando di merci sensibili e la frode in specifici settori e/o rotte commerciali a rischio. Nel 2018, l'OLAF ha coordinato cinque azioni di questo tipo, di cui una organizzata dalle autorità doganali italiane in materia di frode fiscale (operazione Poseidon)⁷⁸.

Nuove azioni adottate di recente dalla Commissione sono parimenti indirizzate a finalità di contrasto all'illecito: si veda, ad esempio, il nuovo piano di azione del 7 dicembre 2018 contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco, che ogni anno sottraggono all'UE e agli Stati membri circa 10 miliardi di entrate pubbliche⁷⁹.

In materia di IVA, sono state recentemente apportate delle modifiche al quadro giuridico per la cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode. Nell'ottobre 2018, è stato approvato il Regolamento (UE) n. 2018/1541 del Consiglio⁸⁰, tra le cui misure si segnalano: i) l'introduzione dello strumento dell'indagine amministrativa congiunta tra due o più amministrazioni fiscali per esaminare le operazioni transfrontaliere di uno o più soggetti passivi collegati (joint audit); ii) il potenziamento del ruolo di Eurofisc in materia di scambio rapido di informazioni per il contrasto alle nuove tipologie di frodi e alle frodi su larga scala, nonché la possibilità di trasmettere a Europol e all'OLAF le informazioni Eurofisc sulle tendenze, i rischi e i casi di frode IVA, per finalità di controllo incrociato; iii) la condivisione, prevista a partire dal 1° gennaio 2020, delle informazioni relative ai cd. regimi doganali 42 e 63⁸¹ tra le autorità fiscali degli Stati membri di importazione ed esportazione per rilevare casi di sottovalutazione.

Ulteriori disposizioni applicative relative alla cooperazione amministrativa in materia di IVA transfrontaliera sono state introdotte dal recente Regolamento di

⁷⁷ Cfr. la più volte citata Strategia antifrode, COM(2019) 196 *final*, pag. 15.

⁷⁸ Cfr. la Trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2018), cit., pag. 20.

⁷⁹ Cfr. COM(2019) 444 *final*, cit., *ibidem*.

⁸⁰ Regolamento (UE) n. 2018/1541 del Consiglio del 2 ottobre 2018, che modifica i regolamenti (UE) n. 904/2010 e (UE) 2017/2454 introducendo misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto.

⁸¹ Si tratta di regimi doganali che consentono agli importatori di ottenere l'immissione in libera pratica, con sospensione IVA, di merci destinate al consumo in altro Paese UE. La sospensione è concessa in quanto l'importazione è seguita da una cessione o da un trasferimento intracomunitario delle merci in altro Stato membro (dove l'imposta verrà assolta).

esecuzione (UE) n. 2019/1129 della Commissione⁸², avente la finalità di rafforzare ulteriormente lo scambio di informazioni in materia doganale e di immatricolazione di veicoli.

È invece ancora in corso di discussione il pacchetto proposto dalla Commissione nella primavera del 2018⁸³, relativo all'introduzione di misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema IVA definitivo negli scambi tra Stati membri. Di tale proposta, che, secondo la relazione che l'accompagna, potrebbe ridurre le frodi in materia di IVA transfrontaliera di un importo fino a 41 miliardi, si dà conto più diffusamente al par. 6.3.2.

5.2 Irregolarità e frodi nelle risorse proprie tradizionali

5.2.1 Risultanze comparative

La già ricordata Trentesima relazione annuale in materia di lotta contro la frode⁸⁴ presenta alcuni dati generali relativi alle irregolarità e frodi individuate nel settore delle entrate per il 2018, con particolare riferimento alle risorse proprie tradizionali.

I casi di frode e irregolarità in questo settore vengono segnalati dalle amministrazioni doganali degli Stati membri attraverso la banca dati OWNRES. Il numero di irregolarità complessivamente introdotte nel sistema OWNRES⁸⁵ (ivi comprese quelle di natura non fraudolenta) è pari a 4.563 per il 2018, per un valore stimato di circa 614,9 milioni di euro. Il numero di casi segnalati è leggermente inferiore rispetto a quello registrato nel 2017 (4.636 casi); tuttavia, l'importo stimato è superiore di circa il 22% a quello rilevato nell'anno precedente (era 502 milioni nel 2017).

Sul totale, i casi segnalati come frode (presunta o accertata) sono stati 473, per un ammontare di circa 165,2 milioni di euro. Il numero di casi segnalati come fraudolenti risulta inferiore del 20% rispetto alla media quinquennale (594 casi segnalati come fraudolenti in media nel periodo 2014-2018), ma l'importo stimato ed accertato è superiore del 37% rispetto alla media del quinquennio (120 milioni). L'importo stimato

⁸² Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1129 della Commissione del 2 luglio 2019, recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) n. 79/2012 della Commissione che stabilisce le modalità d'applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto.

⁸³ Si veda il documento COM(2018) 329 del 25 maggio 2018.

⁸⁴ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2019) 444 *final* in data 11 ottobre 2019, cit., e gli *Staff Working Documents* allegati.

⁸⁵ In base a quanto stabilito dall'art. 5 del Reg. n. 608/2014, gli Stati membri sono tenuti a fornire alla Commissione europea informazioni dettagliate sui casi di frode e irregolarità a danno delle RPT che abbiano importo superiore ai 10.000 euro. Tale comunicazione deve essere fatta con cadenza trimestrale attraverso la banca dati OWNRES. L'iscrizione nel sistema avviene all'atto della prima contestazione da parte dell'amministrazione doganale, anteriormente all'esercizio del diritto ad essere ascoltati (30 giorni) ed all'accertamento dell'irregolarità con decisione definitiva.

inserito a sistema per i casi di frode rappresenta lo 0,65% delle RPT complessivamente riscosse nel 2018.

Le irregolarità segnalate come non fraudolente per il 2018 sono state invece 4.090, per un ammontare di circa 449,7 milioni di euro. Esse rappresentano il 10% in meno rispetto alla media quinquennale (pari a 4.545 casi nel periodo 2014-2018), mentre l'ammontare di RPT potenzialmente coinvolte in casi di irregolarità non fraudolente è stato superiore del 17% alla media quinquennale (384 milioni).

Il quadro di dettaglio per Paesi è presentato nella tabella seguente, che evidenzia numero e impatto finanziario delle irregolarità (distinte tra fraudolente e non fraudolente) comunicate dagli Stati membri nell'anno 2018, nonché gli importi recuperati e il tasso di recupero rispetto agli importi accertati.

Tabella 12 – Irregolarità RPT anno 2018

(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	39	35.939.701	1,38%	15.655.295	6.217.864	40%	217	6.830.902	0,26%	6.388.963	5.082.783	80%	256	42.770.603	1,64%	22.044.258	11.300.647	51%
Bulgaria	5	542.270	0,45%	542.270	37.982	7%	1	59.220	0,05%	59.220	59.220	100%	6	601.490	0,50%	601.490	97.202	16%
Rep. Ceca	0	0	0,00%	0	0	0%	94	4.696.506	1,41%	4.696.506	4.467.278	95%	94	4.696.506	1,41%	4.696.506	4.467.278	95%
Danimarca	2	167.285	0,04%	167.285	167.285	100%	52	7.234.128	1,71%	7.234.128	5.963.882	82%	54	7.401.412	1,75%	7.401.413	6.131.167	83%
Germania	95	18.731.575	0,37%	18.731.575	7.384.649	39%	1.414	89.095.658	1,78%	89.095.658	77.552.906	87%	1.509	107.827.233	2,16%	107.827.233	84.937.555	79%
Estonia	4	568.102	1,38%	568.102	0	0%	5	109.005	0,26%	109.005	89.986	83%	9	677.107	1,64%	677.107	89.986	13%
Irlanda	10	1.497.154	0,42%	0	0	0%	26	3.118.347	0,87%	3.118.347	1.933.034	62%	36	4.615.501	1,30%	3.118.347	1.933.034	62%
Grecia	21	5.205.677	2,31%	3.158.656	19.839	1%	9	1.275.067	0,57%	1.275.067	258.493	20%	30	6.480.744	2,88%	4.433.723	278.332	6%
Spagna	44	3.906.486	0,20%	1.734.150	307.085	18%	270	30.028.125	1,57%	30.028.125	22.104.520	74%	314	33.934.611	1,78%	31.762.275	22.411.605	71%
Francia	60	80.276.451	3,90%	78.879.029	77.202.388	98%	220	15.874.892	0,77%	15.874.892	6.757.214	43%	280	96.151.343	4,67%	94.753.921	83.959.602	89%
Croazia	12	1.028.297	2,24%	1.028.297	455.642	44%	4	74.545	0,16%	74.545	74.545	100%	16	1.102.842	2,41%	1.102.842	530.187	48%
ITALIA	38	5.800.213	0,26%	4.760.274	489.595	10%	66	4.027.116	0,18%	4.027.116	2.512.032	62%	104	9.827.329	0,43%	8.787.390	3.001.627	35%
Cipro	1	12.878	0,04%	12.878	0	0%	3	57.210	0,20%	57.210	57.210	100%	4	70.088	0,24%	70.088	57.210	82%
Lettonia	7	779.838	1,46%	779.838	0	0%	11	292.235	0,55%	292.235	260.684	89%	18	1.072.073	2,01%	1.072.073	260.684	24%
Lituania	20	1.900.284	1,67%	1.900.284	75.913	4%	25	3.224.922	2,83%	3.224.922	3.105.468	96%	45	5.125.206	4,49%	5.125.206	3.181.381	62%
Lussemburgo	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0,00%	0	0	0%
Ungheria	1	771.268	0,32%	771.268	771.268	100%	10	466.926	0,19%	466.926	353.390	76%	11	1.238.194	0,51%	1.238.194	1.124.658	91%
Malta	0	0	0,00%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0,00%	0	0	0%
Paesi Bassi	18	2.365.801	0,08%	1.708.686	617.171	36%	485	128.379.003	4,10%	128.285.374	31.934.457	25%	503	130.744.804	4,18%	129.994.060	32.551.628	25%
Austria	3	87.272	0,03%	87.272	21.583	25%	44	2.097.472	0,80%	2.097.472	1.823.922	87%	47	2.184.744	0,83%	2.184.744	1.845.505	84%
Polonia	41	2.239.388	0,24%	2.239.388	253.189	11%	108	5.953.757	0,65%	5.920.272	3.794.754	64%	149	8.193.145	0,89%	8.159.660	4.047.943	50%
Portogallo	3	1.604.104	0,73%	1.552.960	265.705	17%	34	7.794.511	3,55%	7.794.511	3.453.500	44%	37	9.398.614	4,27%	9.347.471	3.719.205	40%
Romania	3	50.386	0,02%	21.251	21.251	100%	22	2.375.356	1,08%	2.375.356	767.342	32%	25	2.425.741	1,10%	2.396.607	788.593	33%
Slovenia	8	405.956	0,46%	405.956	405.956	100%	5	563.809	0,64%	563.809	563.809	100%	13	969.765	1,10%	969.765	969.765	100%
Slovacchia	5	115.016	0,10%	115.016	57.484	50%	6	435.887	0,37%	435.887	261.647	60%	11	550.903	0,47%	550.903	319.131	58%
Finlandia	5	267.571	0,15%	267.571	231.403	86%	27	2.677.938	1,55%	2.677.938	2.509.783	94%	32	2.945.510	1,71%	2.945.509	2.741.186	93%
Svezia	1	33.964	0,01%	0	0	0%	150	5.929.751	0,96%	5.929.751	5.735.508	97%	151	5.963.715	0,97%	5.929.751	5.735.508	97%
Regno Unito	27	937.725	0,03%	127.163	0	0%	782	127.034.165	3,45%	127.020.827	43.347.909	34%	809	127.971.890	3,48%	127.147.990	43.347.909	34%
Totali	473	165.234.661	0,65%	135.214.464	95.003.251	70%	4.090	449.706.450	1,78%	449.124.059	224.825.275	50%	4.563	614.941.111	2,43%	584.338.523	319.828.526	55%

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati Commissione europea

Il maggior numero di segnalazioni riguarda la Germania (1.509 casi) che, da sola, rappresenta quasi un terzo della totalità dei casi registrati, seguita dal Regno Unito (809 casi) e dai Paesi Bassi (503 casi). A quest'ultimo Paese spetta anche il primato del maggiore importo di irregolarità segnalato (130,7 milioni circa); a seguire, vi sono il Regno Unito con quasi 128 milioni e la Germania, con 107,8 milioni. Il Paese che presenta invece l'importo maggiore di irregolarità totali in rapporto alle risorse proprie tradizionali versate è la Francia (4,67% delle RPT), seguita dalla Lituania (4,49%) e dal

Portogallo (4,27%). Paesi Bassi, Regno Unito e Grecia sono anch'essi al di sopra della media europea, che è pari al 2,43%.

L'Italia si colloca in nona posizione per numero di irregolarità segnalate (104 segnalazioni; erano 145 nel 2017) e in settima posizione per quanto attiene agli importi comunicati, con circa 9,8 milioni di euro di irregolarità totali registrate a sistema, che rappresentano lo 0,43% del totale delle risorse proprie tradizionali versate al bilancio UE (in miglioramento rispetto al 2017, anno in cui lo stesso indice era pari allo 0,57%).

Per quanto riguarda in particolare i casi segnalati come potenzialmente fraudolenti, il maggior numero è relativo alla Germania (95 casi), seguita da Francia (60 casi) e Spagna (44 casi). L'Italia, in sesta posizione, ha comunicato 38 casi di sospetta frode. La Repubblica Ceca, Lussemburgo e Malta non hanno segnalato alcun caso di frode⁸⁶.

La Francia presenta l'importo di sospette frodi più elevato: 80,3 milioni, che costituiscono quasi la metà del totale (165,2 milioni). Seguono il Belgio (35,9 milioni), la Germania (18,7 milioni) e l'Italia (5,8 milioni). Alla Francia appartiene anche la percentuale più alta di importi segnalati come frode rispetto al totale delle RPT (3,90%), seguita dalla Grecia (2,31%) e dalla Croazia (2,24%). L'Italia presenta una percentuale di segnalazione di casi potenzialmente fraudolenti pari allo 0,26%, inferiore alla media europea (0,65%).

Ragionamento simmetrico può svolgersi per le irregolarità di carattere non fraudolento. La prevalenza numerica dei casi è riscontrabile in Germania (1.414 casi), seguita da Regno Unito (782 casi) e Paesi Bassi (485 casi). L'Italia si colloca al decimo posto con 66 casi. Anche con riferimento a tale tipologia di irregolarità, Lussemburgo e Malta non hanno effettuato alcuna segnalazione.

I primi due Paesi per volume finanziario delle irregolarità non fraudolente sono i Paesi Bassi (128,4 milioni) e il Regno Unito (127 milioni), che rappresentano da soli più della metà del totale (449,7 milioni). Segue, al terzo posto, la Germania, con 89,1 milioni. L'Italia si colloca in dodicesima posizione, con circa 4 milioni. I Paesi Bassi detengono anche la propensione più elevata all'irregolarità, con una percentuale di importi segnalati come non fraudolenti rispetto al totale delle RPT pari al 4,10%. Seguono il Portogallo (3,55%) e il Regno Unito (3,45%). L'Italia presenta una percentuale di segnalazione pari allo 0,18% del totale delle RPT, tra le più basse dell'Unione, nel cui ambito si registra una media dell'1,78%.

⁸⁶ Poiché è previsto l'inserimento dei soli casi al di sopra dei 10.000 euro, non è escluso che importi inferiori siano stati rilevati in sede di controllo, senza però risultare a sistema.

Per quanto attiene, infine, alle percentuali di recupero, solo la Slovenia ha recuperato il 100% degli importi complessivi di irregolarità e frodi accertate. L'Italia, con il 35%, presenta una percentuale inferiore alla media europea, che è pari al 55%. Tale percentuale è tuttavia migliorata rispetto ai dati rilevati per lo scorso anno (21% di recuperi, a fronte di una media europea del 47%).

Anche con riferimento agli importi accertati come frode l'Italia dimostra una capacità di recupero notevolmente più limitata (10%) rispetto al tasso di recupero medio (70%), ancorché in miglioramento rispetto al passato (nel 2017 il tasso di recupero italiano era pari al 4% per i casi fraudolenti, a fronte di un tasso di recupero medio del 26%). Quattro Stati hanno recuperato la totalità degli importi accertati come frode (Danimarca, Ungheria, Romania e Slovenia), mentre Estonia, Cipro, Lettonia e Regno Unito non hanno recuperato alcun importo.

Nei casi non fraudolenti, invece, l'Italia presenta un tasso di recupero del 62%, superiore alla media UE (50%). Quattro Stati registrano un tasso di recupero del 100% (Bulgaria, Croazia, Cipro e Slovenia), riferito tuttavia ad importi relativamente poco elevati. Lituania, Finlandia e Svezia presentano tassi di recupero superiori al 90%.

5.2.2 L'attività dell'Agenzia delle Dogane in materia di risorse proprie tradizionali. Dati statistici

Le risorse proprie tradizionali vengono accertate, contabilizzate e riscosse dalle Amministrazioni doganali di ciascuno Stato membro, secondo le regole europee (in primis, il Codice doganale dell'Unione europea adottato con Reg. UE n. 952/2013 ed i suoi Regolamenti attuativi⁸⁷).

L'attività dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli (ADM) italiana si è sviluppata in conformità agli obiettivi di politica fiscale 2018-2020, definiti con l'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze in data 5 dicembre 2017. Al fine di evitare pregiudizi alla competitività delle imprese operanti sul territorio dell'Unione e di favorire l'attrattività degli investimenti per le imprese estere, l'attività dell'ADM si è orientata nel senso di ridurre l'onerosità degli adempimenti, rafforzare le iniziative di cooperazione con gli operatori economici e i contribuenti, valorizzare le procedure innovative in linea con l'Agenda digitale europea, e potenziare l'analisi automatizzata del rischio, condivisa con altre autorità nazionali.

⁸⁷ Si tratta in particolare del Regolamento delegato UE 2015/2446 del 28 luglio 2015, che integra alcune disposizioni del Codice doganale, e del Regolamento di esecuzione UE 2015/2447 del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di alcune disposizioni del medesimo Codice doganale.

Lo sviluppo di tale ultimo strumento consente di rendere meno invasiva l'azione di controllo, attraverso l'intensificazione delle verifiche selettive. Le metodologie adottate si basano sulla profilazione del rischio di evasione ed elusione, e sono assistite dal monitoraggio costante dei flussi merceologici e dall'incrocio di dati nazionali ed europei.

Nel 2018 le dogane italiane hanno trattato oltre 6,075 milioni di dichiarazioni di importazione, presentate nella quasi totalità dei casi in via telematica. Con riferimento alla funzione di amministrazione doganale, l'Agenzia ha riscosso nel 2018 dazi per 2,3 miliardi⁸⁸ (importo comparabile a quanto riscosso nel 2016 e nel 2017).

In materia di contrasto alla frode, l'amministrazione italiana risulta essersi adeguata pressoché integralmente alle raccomandazioni formulate dalla Commissione nella Relazione PIF 2017 in materia di entrate. Tali raccomandazioni riguardavano: il mantenimento della vigilanza relativa al rischio di sottofatturazione delle merci, in particolare i prodotti economici importati in grandi quantità (come i tessuti e le calzature); il coordinamento dei servizi doganali competenti per l'analisi dei rischi e i controlli; l'adozione di misure per rafforzare la gestione dei rischi doganali⁸⁹.

In un quadro generalizzato di adempimento da parte degli Stati membri⁹⁰, l'Italia ha fatto registrare una sola voce di implementazione parziale (relativa alla non sistematica condivisione con gli altri Stati membri delle informazioni sugli indicatori di rischio per lo sdoganamento) ed una voce di mancata implementazione (relativa al difetto di introduzione di un fattore automatizzato di casualità nelle operazioni di controllo doganale ex-post).

Dal 2000 al 2018, sono stati immessi nel sistema OWNRES oltre 4.000 casi di frode e irregolarità, di cui i 2/3 circa sono stati chiusi. Dei 104 casi segnalati complessivamente nel corso del 2018, 53 casi erano ancora aperti alla data di chiusura della presente relazione. La percentuale di casi non chiusi è dunque pari al 51%, rispetto ad una media europea dell'11%.

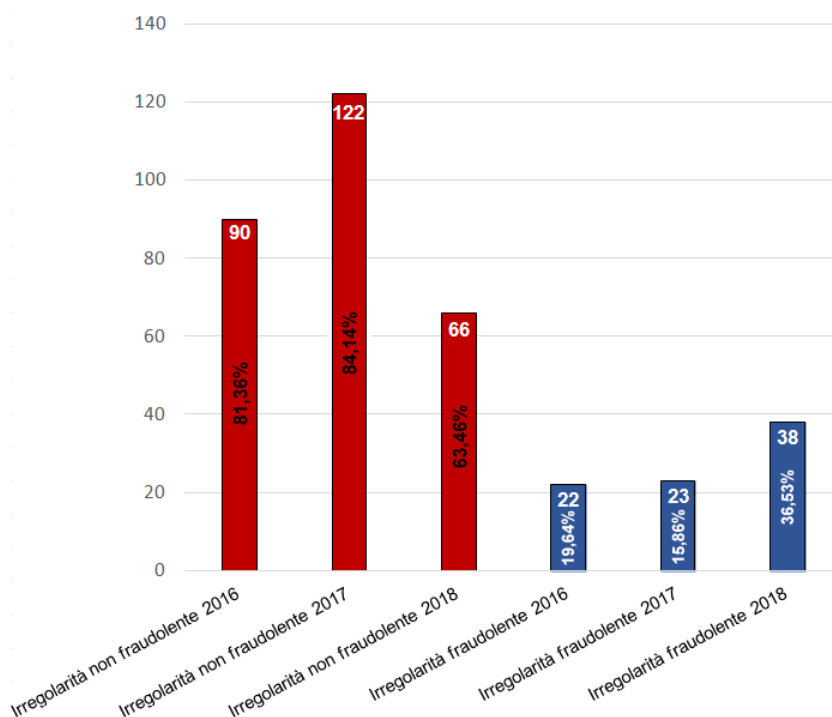
⁸⁸ Dati raccolti in sede istruttoria. Si veda anche il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2019, allegato alla Nota di aggiornamento del DEF 2019, pag. 6. I dati rappresentano il totale dell'importo di dazi riscossi da ADM e versati al bilancio UE dalla RGS-IGRUE. Gli importi indicati attengono esclusivamente ai tributi accertati e riscossi direttamente da ADM. Non sono invece computati gli importi di Risorse proprie tradizionali accertati da ADM, ma riscossi coattivamente dall'Agente della riscossione (Agenzia entrate) a fronte delle attività esecutive innescate da ADM su maggiori diritti accertati ma non spontaneamente pagati dal contribuente-debitore. Gli importi di RPT riscossi dall'Agenzia entrate sono versati da quest'ultimo direttamente alla RGS-IGRUE, confluendo nel più generale computo dei dazi versati al bilancio europeo.

⁸⁹ Cfr. COM(2018) 553 *final* del 3 settembre 2018, Ventinovesima Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2017), pag. 31.

⁹⁰ Cfr. SWD(2019) 363 *final*, Follow-up on recommendations to the Commission report on the protection of the EU's financial interests- fight against fraud, 2017, pag. 9.

In confronto al biennio precedente, si registra una diminuzione del numero di segnalazioni (da 145 a 104). Aumentano però i casi segnalati come potenzialmente fraudolenti. Come risulta dal grafico seguente, nel triennio 2016–2018 tale aumento riguarda sia il valore assoluto (da 22 a 38) che il valore relativo (da 19,64% a 36,53%). Non è tuttavia da escludere che esso sia almeno in parte addebitabile alla concentrazione dei controlli dove più elevato è il rischio, grazie alle pratiche recentemente introdotte di analisi informatizzate dei dati.

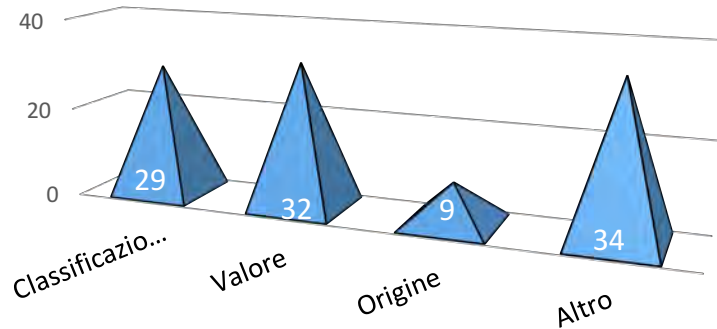
Grafico 6 – Casi di irregolarità e frode nel triennio 2016–2018



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

Riguardo agli elementi dell'accertamento, le prime tre tipologie dal punto di vista quantitativo sono relative a errata dichiarazione del valore (sotto-fatturazione), errata classificazione delle merci e falsa dichiarazione di origine delle merci.

Grafico 7 – Irregolarità totali distinte per tipologia



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

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

Tabella13 – Tipologie di procedure doganali e importi accertati in euro

Procedura doganale	Casi fraudolenti		Casi non fraudolenti		Totale importi accertati
	Numero	Importo in euro	Numero	Importo in euro	
Perfezionamento attivo	0	0	2	95.938	95.938
Trasformazione sotto controllo doganale	0	0	2	1.528.967	1.528.967
Deposito doganale	0	0	1	13.550	13.550
Immissione in libera pratica	38	4.825.961	58	2.354.582	7.180.543
Transito comunitario	0	0	3	34.079	34.079
Totale	38	4.825.961	66	4.027.116	8.853.077

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati OWNRES-WEB

Sulla base delle informazioni ricavabili dal sistema OWNRES, i primi 4 Paesi di origine delle merci coinvolte in operazioni irregolari (anche non fraudolente) sono la Cina (con un importo di 6.936.343 euro e 77 casi). Seguono la Turchia con 1.564.836 euro (4 casi), Taiwan con 340.286 euro (7 casi) e Hong Kong con 311.737 euro (5 casi).

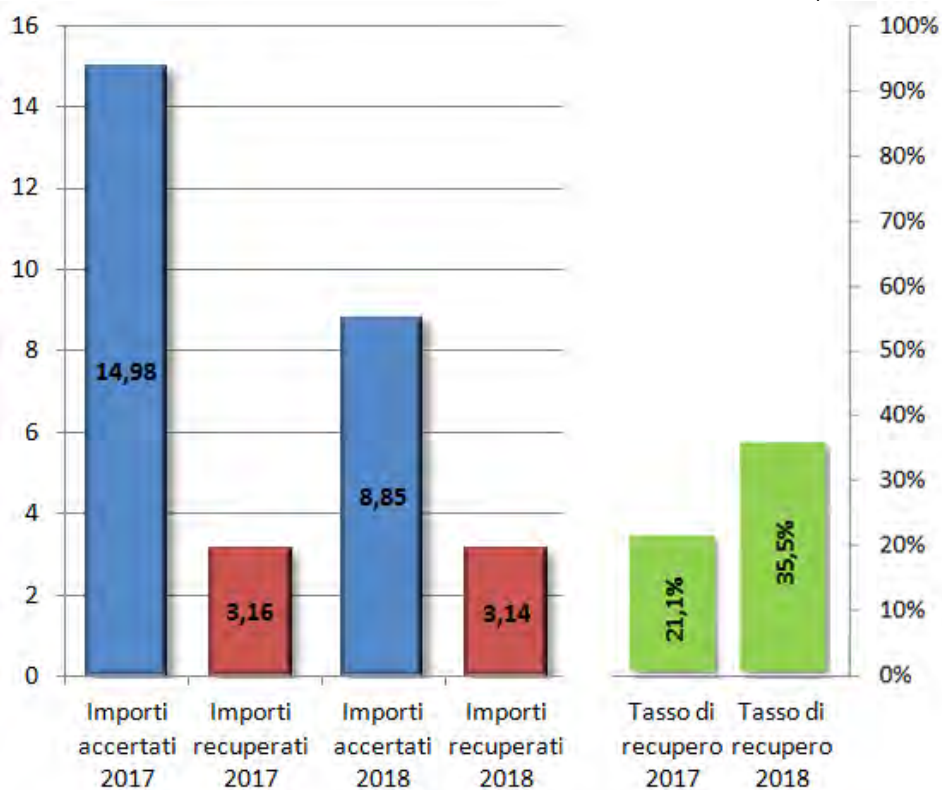
L'ammontare accertato nel 2018 supera gli 8,8 milioni (erano 14,9 nel 2017).

Complessivamente considerata, l'attività di recupero in rapporto all'accertato manifesta un miglioramento, in termini relativi, rispetto al precedente esercizio finanziario, come mostrato dal diagramma sottostante⁹¹.

⁹¹ I dati riportati nel diagramma non coincidono perfettamente con quelli forniti dalla Commissione nella propria analisi comparativa (già commentati al paragrafo precedente), perché fanno riferimento ad una diversa data di *cut-off*, che per la Commissione è ferma al 15 marzo, mentre per l'ADM è il 30 giugno 2019. Prescindendo da raffronti di natura comparativa, in questa sede si è preferito tenere conto dei dati più aggiornati acquisiti direttamente dall'amministrazione in sede istruttoria.

Grafico 8 – Importi irregolari accertati e recuperati negli anni 2017–2018

(milioni di euro)



Fonte: Agenzia Dogane Monopoli

Alla data di chiusura della presente relazione, nel sistema OWNRES la procedura amministrativa di recupero risultava in corso per 32 casi (di valore pari a oltre 4 milioni), mentre 7 casi erano interessati da procedimento giudiziario (per un importo di circa 400.000 euro). In 47 casi il recupero era invece integralmente avvenuto.

Ai sensi dell'art. 13 del Reg. UE 609/2014, gli Stati membri sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie per garantire il recupero. Il mancato introito dei dazi dovuti genera il rischio per lo Stato membro di dover coprire con il proprio bilancio la perdita subita dal bilancio europeo. Le decisioni di inesigibilità emesse dall'amministrazione doganale sono sottoposte al vaglio della Commissione, che analizza l'efficacia e la tempestività di ogni fase dell'azione di recupero dal momento della scoperta di possibili frodi/irregolarità sino all'adozione di concrete misure di riscossione. L'eventuale responsabilità per irrecuperabilità del dazio viene valutata con riguardo all'attività sviluppata dallo Stato nel suo complesso (forze di polizia, ADM, Agenzia Entrate, autorità giudiziaria in caso di ricorsi, che intervengono nell'azione di recupero, sebbene con ruoli e competenze differenti).

Per dare un'indicazione delle dimensioni del fenomeno, la cifra totale delle dichiarazioni di inesigibilità per l'Italia era pari a 20,8 milioni a fine 2018: di questi, risultano accettati dalla Commissione 4 casi di inesigibilità per un importo di oltre 940 mila euro, mentre 2 casi sono stati rigettati, per un valore di oltre 414 mila euro, e per 12 casi, corrispondenti a 19,5 milioni, sono state richieste informazioni aggiuntive⁹².

5.3 Irregolarità e frodi nella risorsa IVA

5.3.1 Il gap dell'IVA. Il raffronto con i Paesi europei

La Commissione ha di recente pubblicato le stime del *gap* dell'IVA, riferite al periodo 2013-2017, per i 28 Paesi membri dell'Unione⁹³. Con tale espressione si designa il divario tra il gettito IVA potenziale stimato e quello effettivamente riscosso. Tale divario comprende in massima parte il gettito perduto a causa di frodi fiscali, evasione e elusione, nonché, in misura minore, il gettito non riscosso a causa di altri fattori, quali insolvenze o errori di calcolo⁹⁴.

Nel 2017 (ultimo anno dell'analisi comparativa a livello europeo), l'Unione ha perso 137,5 miliardi di gettito IVA, risultanti dal differenziale tra il gettito teorico, stimato dalla Commissione in 1.223 miliardi (+2,9% rispetto al 2016), e il gettito effettivo, pari a 1.086 miliardi (+4,1% rispetto al 2016). Il risultato costituisce un miglioramento rispetto al 2016, anno in cui il *gap* stimato era pari a 145,4 miliardi⁹⁵. In termini relativi, il gettito IVA perduto a causa dell'evasione e dell'elusione rappresenta nel 2017 l'11,2% del gettito potenziale complessivo (era il 12,2% nel 2016).

In base a stime preliminari, la Commissione ritiene che tale andamento migliorativo potrà essere confermato anche per il *gap* dell'IVA del 2018, che dovrebbe attestarsi al di sotto dei 130 miliardi (pari al 10% del gettito teorico)⁹⁶.

La tabella sottostante riporta i dati attinenti al *gap* dell'IVA stimato per l'Unione a 28 Stati membri, negli anni 2016 e 2017.

⁹² Cfr. Commission Staff Working Document SWD(2019) 365 final dell'11 ottobre 2019, Statistical evaluation of irregularities reported for 2018: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure, Annex 10, pag. 176.

⁹³ Cfr. Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final report, Varsavia, 4 settembre 2019.

⁹⁴ Cfr. Study and Reports on the VAT Gap, cit., pag. 9.

⁹⁵ Si noti che la Commissione aggiorna i dati stimati relativi ai differenziali IVA pubblicati negli anni precedenti, man mano che l'ammontare effettivo di tali importi viene pubblicato nelle contabilità nazionali (cfr. Study and Reports on the VAT Gap, cit., pag. 15 s.). La cifra del *gap* 2016 riportata nella relazione dello scorso anno era 147,1 miliardi.

⁹⁶ Cfr. Study and Reports on the VAT Gap, cit., pag. 33.

Tabella 14 – Stime del gap dell'IVA nell'Unione europea, anni 2016 e 2017
(milioni di euro)

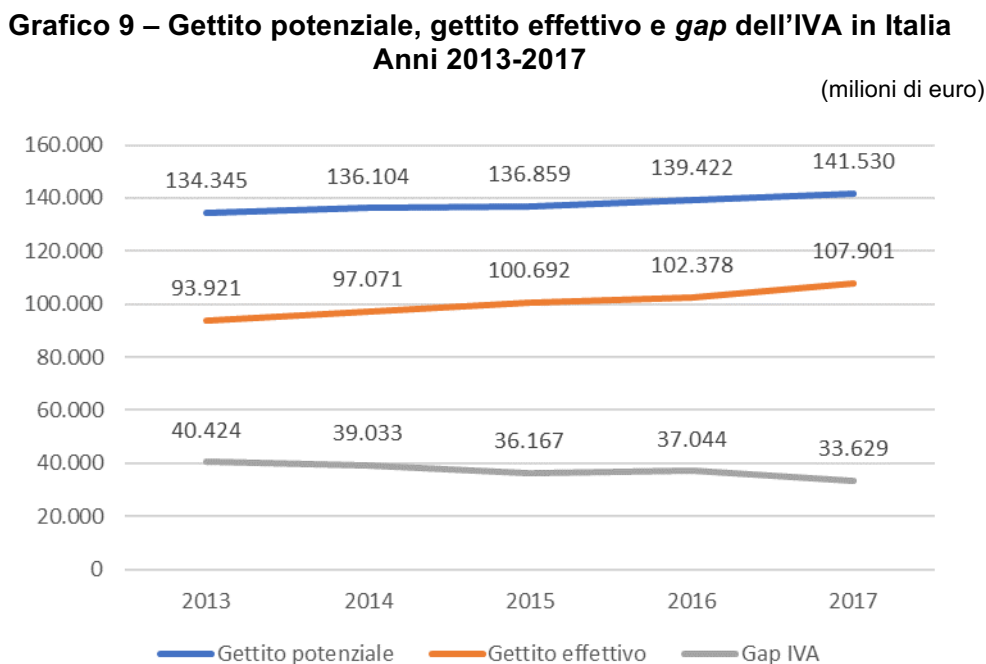
Stato membro	2016		2017		Punti percentuali di variazione del gap IVA
	Gap IVA	Rapporto tra Gap IVA e reddito potenziale	Gap IVA	Rapporto tra Gap IVA e reddito potenziale	
Belgio	3.865	11,9%	3.996	11,8%	0,0
Bulgaria	603	12,0%	625	11,8%	-0,2
Rep. Ceca	2.264	14,7%	2.082	12,4%	-2,3
Danimarca	2.378	8,2%	2.235	7,4%	-0,8
Germania	23.662	9,8%	25.016	9,9%	0,2
Estonia	126	6,0%	122	5,4%	-0,7
Irlanda	1.941	13,1%	1.938	12,7%	-0,4
Grecia	6.436	31,0%	7.399	33,6%	2,6
Spagna	2.024	2,8%	1.806	2,4%	-0,4
Francia	15.294	9,0%	12.030	6,9%	-2,1
Croazia	503	7,7%	459	6,6%	-1,1
ITALIA	37.044	26,6%	33.629	23,8%	-2,8
Cipro	87	5,0%	11	0,6%	-4,4
Lettonia	310	13,2%	385	15,0%	1,9
Lituania	1.027	25,3%	1.119	25,3%	-0,1
Lussemburgo	119	3,3%	23	0,7%	-2,7
Ungheria	1.813	14,6%	1.893	13,9%	-0,7
Malta	71	9,1%	13	1,6%	-7,5
Paesi Bassi	2.906	5,7%	2.744	5,2%	-0,5
Austria	2.385	8,0%	2.444	7,9%	-0,1
Polonia	7.762	20,1%	5.765	13,7%	-6,4
Portogallo	2.301	12,7%	1.929	10,3%	-2,4
Romania	6.201	36,1%	6.413	35,5%	-0,6
Slovenia	239	6,7%	128	3,5%	-3,2
Slovacchia	1.874	25,7%	1.791	23,2%	-2,5
Finlandia	1.599	7,5%	1.622	7,4%	-0,1
Svezia	714	1,6%	654	1,5%	-0,2
Regno Unito	19.880	10,9%	19.199	10,6%	-0,2
Totale	145.428	12,2%	137.470	11,2%	-1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Con riferimento al 2017, l'Italia risulta essere il primo Paese per valore nominale dell'importo IVA sottratto agli obblighi di legge. Secondo le stime, il *gap* italiano è pari infatti a 33,6 miliardi, seguito dalla Germania (25 miliardi), dal Regno Unito (19,2 miliardi), dalla Francia (12 miliardi) e dalla Grecia (7,4 miliardi). In termini relativi, il rapporto tra il *gap* dell'IVA e il gettito potenziale, che misura la "propensione a non versare l'imposta" (propensione al *gap*), raggiunge il valore massimo in Romania (35,5%), seguita da Grecia (33,6%), Lituania (25,3%), Italia (23,8%) e Slovacchia (23,2%). La propensione al *gap* italiana resta tra le più elevate: più del doppio del valore medio UE. Va detto però che essa si riduce, rispetto al 2016, di 2,8 punti percentuali, ciò che corrisponde ad una generalizzata diminuzione in 24 Stati membri, con la flessione massima rilevabile per Malta (-7,5 punti percentuali) e Polonia (-6,4 punti percentuali) e la minima (-0,1 punti percentuali) per Lituania, Austria e Finlandia. La propensione a non

pagare l'IVA è rimasta sostanzialmente invariata in uno Stato (Belgio), ed è aumentata nei restanti 3 (Germania, Grecia e Lettonia).

In termini assoluti, i valori per l'Italia, riferiti al quinquennio 2013-2017, sono indicati nel grafico seguente.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Come si vede, la diminuzione del *gap* registrata nel 2017 si inserisce in un andamento tendenziale di flessione che ha interessato il differenziale IVA italiano nel periodo considerato, facendo registrare un decremento complessivo di quasi 7 miliardi di euro nel quinquennio (-16,8%).

Tale riduzione è principalmente dovuta al forte rialzo del gettito effettivamente riscosso, per un ammontare di 107,9 miliardi nel 2017 (+15% nel quinquennio), che aumenta più di quanto cresca il gettito potenziale; quest'ultimo raggiunge i 141,5 miliardi nel 2017 (+5% nel quinquennio).

La dinamica positiva del gettito effettivo è sospinta dalle misure adottate negli ultimi anni per contrastare l'evasione.

5.3.2 Misure di contrasto all'evasione

Per contrastare l'evasione sono state adottate negli ultimi anni specifiche misure. Ci si riferisce in particolare all'introduzione di modalità di versamento dell'IVA che hanno trasferito l'onere del versamento dell'imposta sui contribuenti ritenuti più 'affidabili'

nell'adempimento degli obblighi tributari: così l'inversione del versamento (*reverse charge*), posto a carico del consumatore finale anziché del fornitore⁹⁷, e l'introduzione del meccanismo dello *split payment* per gli acquisti di beni e servizi della Pubblica amministrazione⁹⁸. Per quanto riguarda in particolare gli effetti dello *split payment*, esso avrebbe determinato una riduzione del gap di 2,5 miliardi nel 2015 e di un ulteriore miliardo nel 2016 (al netto delle maggiori richieste di rimborsi e compensazioni). Nel 2017 lo *split payment* è stato esteso anche alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Pubblica amministrazione, alle società partecipate in misura non inferiore al 70%, nonché alle società quotate nell'indice FTSE-MIB. Un ulteriore ampliamento dell'area di operatività del meccanismo riguarderà, a partire dal 2018, anche gli enti pubblici economici nazionali, regionali e locali, comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona (dd.ll. 50/2017, art. 1 e 148/2017, art. 3).

Per il 2017, il segnalato ampliamento ha prodotto un miglioramento immediato degli adempimenti in termini di cassa ed un aumento del 4,1% del gettito IVA di competenza economica, che è l'aggregato preso in considerazione in sede europea⁹⁹. Ove si consideri però l'incremento dello stock di crediti per rimborsi e compensazioni traslati all'anno di imposta successivo alla dichiarazione (criterio di competenza giuridica dell'imposta), il miglioramento reale registrato dal gettito IVA è molto più contenuto (+0,5%)¹⁰⁰, e si verifica addirittura un incremento (e non una diminuzione) del *gap*, che consiglia un atteggiamento di prudenza nella valutazione complessiva degli effetti dell'istituto.

Valori più elevati di propensione al *gap* sono riportati, per il triennio 2015-2017, nella Relazione sull'economia non osservata allegata alla NADEF 2019, con riferimento all'IVA di competenza giuridica¹⁰¹. Tali valori sono confermati da una stima alternativa

⁹⁷ Il decreto fiscale allegato alla manovra 2020 ha previsto l'inserimento degli appalti tra le operazioni soggette al *reverse charge*.

⁹⁸ Tali misure incidono sui casi di omesso versamento o omessa dichiarazione, laddove l'evasione da omessa fatturazione realizzata soprattutto per le operazioni di piccoli imprenditori o artigiani a diretto contatto con il cliente consenziente (cd. "evasione con consenso" di entrambe le parti) resta difficilmente rilevabile e contrastabile.

⁹⁹ Si ricorda che nelle comparazioni in sede europea l'aggregato considerato per il calcolo dei flussi di finanza pubblica è costituito dal gettito IVA di competenza economica (al netto della variazione dello stock di crediti), a sua volta collegato con l'andamento dei flussi della gestione di cassa del tributo. Nel 2017, il bilancio pubblico ha dunque beneficiato di un extra-gettito dovuto alla riduzione del gap dell'IVA di competenza economica.

¹⁰⁰ Nel 2017 l'incremento dello stock di crediti è pari a 4,5 miliardi, con una forte variazione determinata anche dall'estensione dello *split payment*. Cfr. la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – Anno 2019, cit., pag. 70 s.

¹⁰¹ Cfr. la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2019, pag. 16, che fornisce i dati dell'"IVA effettiva di competenza" (IVA di competenza giuridica).

della propensione al gap dell'IVA, contenuta nel più volte citato Studio della Commissione, che tiene conto delle basi imponibili non emerse a causa di attività illegali e dello stock dei crediti. Secondo tale stima alternativa, il rapporto tra il gap dell'IVA e il gettito teorico per l'Italia sarebbe stabilmente pari al 27% fra il 2015 e il 2017¹⁰².

Altre strategie per realizzare l'obiettivo di riduzione dell'evasione IVA sono già pienamente operative o da poco implementate: ci si riferisce in particolare alle iniziative volte a promuovere l'adeguamento spontaneo, com'è il caso delle cosiddette "lettere di compliance", che portano a conoscenza del contribuente le anomalie emerse dall'analisi informatizzata dei dati e lo invitano ad autocorreggere il proprio comportamento¹⁰³.

Un'ulteriore misura di contrasto all'evasione IVA sarà rappresentata dall'introduzione, a partire dal 2019, degli indici di affidabilità fiscale finalizzati a favorire una maggiore *compliance* dichiarativa delle piccole e medie imprese e dei professionisti.

Le misure anzidette sono da ricomprendersi in una strategia di più ampia portata, caratterizzata dalla scelta di un progressivo avvicinamento dell'amministrazione alla posizione del contribuente, basato su una valutazione in via preventiva, e possibilmente collaborativa, del rischio di evasione per i diversi istituti fiscali, con l'uso integrato delle informazioni di cui dispone l'Amministrazione finanziaria grazie alle nuove tecnologie¹⁰⁴.

La componente del gettito IVA relativa alle importazioni costituisce all'incirca l'11% (su un totale accertato di entrate 133,4 miliardi, 119 miliardi si riferiscono infatti agli scambi interni). Il contributo al *gap* generale dell'IVA apportato dal fenomeno delle frodi transfrontaliere non è invece noto. Come rilevato dalla Corte dei conti europea, solo pochissimi Stati membri pubblicano stime delle perdite IVA dovute alle frodi intracomunitarie, e tra questi non vi è l'Italia¹⁰⁵.

Il grafico seguente mostra un aumento dell'IVA all'importazione accertata e riscossa nel 2018 dall'Amministrazione doganale. Tale risultato positivo è stato influenzato in larga parte dal maggior valore delle merci dichiarato in dogana all'atto dell'importazione, a seguito dell'attività di contrasto alla sotto-fatturazione. Secondo quanto comunicato dalla stessa Agenzia, il valore dell'Iva introitata sulle importazioni nel

¹⁰² Cfr. lo Study and report on the VAT Gap, cit., pag. 34.

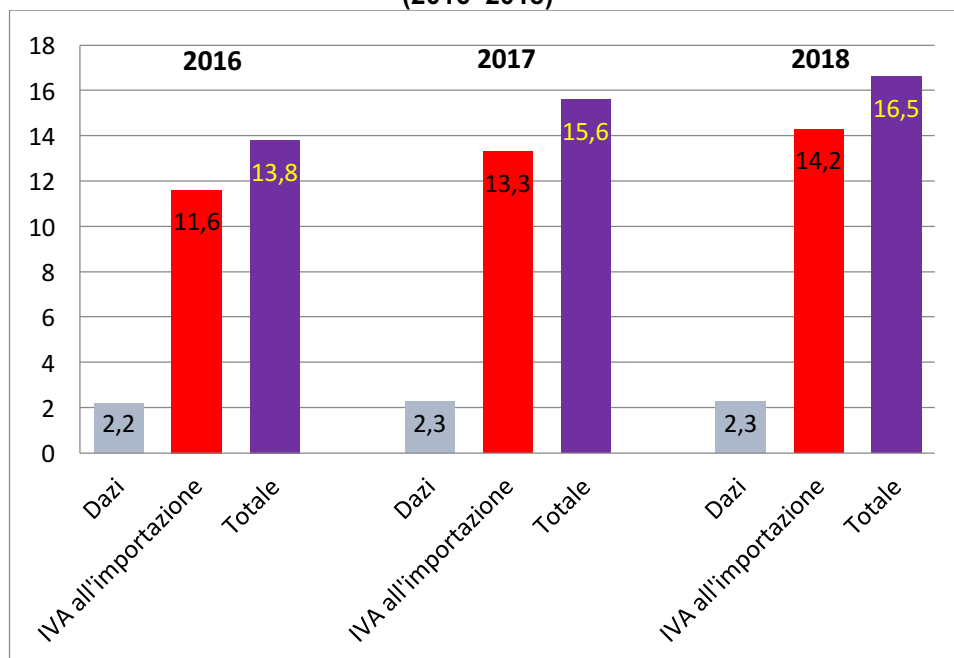
¹⁰³ Cfr. il Rapporto della Corte dei conti sul coordinamento della finanza pubblica, 2019, pag. 69 s.

¹⁰⁴ Di tali strumenti sono utili esempi la fatturazione elettronica, introdotta con legge di bilancio 2018, e l'utilizzo più efficiente delle banche dati, in particolare dell'archivio dei rapporti finanziari introdotto con l'art. 11 del d.l. n. 201/2011 e fino ad ora utilizzato solo marginalmente ai fini del contrasto dell'evasione. Dopo le modifiche apportate dall'art. 16-quater del d.l. 119 del 2018, sembra ipotizzarsi un uso più esteso di tale banca dati, ancorché limitato all'analisi dei rischi in vista di controlli successivi, piuttosto che proiettato su una fase preventiva e persuasiva (Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, cit., ibidem).

¹⁰⁵ 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.

2018 risulta aumentato rispetto al 2017 di oltre 870 milioni e di oltre 2,585 miliardi rispetto al 2016.

Grafico 10 – Importi riscossi dall'Agenzia Dogane per dazi e IVA all'importazione (2016–2018)



Fonte: dati istruttori comunicati dall'ADM

I maggiori diritti accertati a seguito delle attività di controllo (incluse quelle ex post) ammontano a 1,6 miliardi, di cui 1,2 sono relativi all'IVA intracomunitaria (frodi carosello e false fatturazioni interne) e 0,4 riguardano i casi di sotto-fatturazione nella dichiarazione doganale)¹⁰⁶. Le stesse voci avevano importi più ridotti nell'anno 2017: il totale dei maggiori diritti accertati a seguito di frode ammontava a 1,3 miliardi, di cui 1 miliardo per IVA intracomunitaria, e 0,3 miliardi per false fatturazioni.

I documenti allegati alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e Finanza 2019 hanno dato ampio conto delle attività di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale realizzate dall'amministrazione finanziaria in sinergia con la Guardia di Finanza¹⁰⁷.

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

¹⁰⁶ Cfr. il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale, cit., pag. 5.

¹⁰⁷ 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..

condivisione delle informazioni sugli operatori registrati, sulle cessioni transfrontaliere e sulle eventuali indagini in corso¹⁰⁸.

Se alcune misure (ad esempio l'inversione contabile) costituiscono già uno strumento utile anche per la lotta a tale tipo di frodi¹⁰⁹, 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).

A tal fine, la Commissione ha presentato un'articolata proposta di riforma dell'IVA, che fa perno sull'abolizione dell'esenzione IVA per le operazioni intracomunitarie di vendita tra operatori commerciali¹¹⁰. La proposta non è ancora stata adottata¹¹¹.

Considerazioni conclusive

La ricognizione dei flussi finanziari intercorsi tra l'Italia e l'Unione europea nell'esercizio 2018 ha visto un aumento in termini assoluti dell'apporto italiano al finanziamento del bilancio dell'Unione: 17 miliardi versati, su un totale di 142,3 miliardi di entrate da risorse proprie, il che rappresenta un aumento di 3,1 miliardi (+23,1%, in termini relativi), rispetto all'anno precedente. 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 115,4 miliardi nel 2017.

A determinare tale risultato hanno contribuito in misura diversa le tre fonti che costituiscono le risorse proprie: a livello disaggregato, la risorsa basata sull'RNL è aumentata del 35,3%, mentre le risorse proprie tradizionali (essenzialmente i dazi doganali) sono diminuite dell'1,2% e la risorsa basata sull'IVA è cresciuta dell'8,9% in confronto all'esercizio precedente.

¹⁰⁸ Il punto è già stato toccato al precedente par. 5.1, nel quadro della più generale strategia antifrode a livello europeo.

¹⁰⁹ Si tratta di uno strumento utile in particolare per la lotta alle frodi dell'operatore fantasma. La medesima Relazione speciale della Corte dei conti europea rileva 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.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Secondo la proposta, le vendite transfrontaliere verrebbero trattate con le stesse modalità delle vendite all'interno dei singoli Stati membri. L'IVA sarebbe pertanto versata dal venditore nel Paese di origine della merce, ed il relativo gettito verrebbe trasferito solo successivamente, dall'amministrazione fiscale, al Paese di destinazione. Gli obblighi IVA dovrebbero essere assolti dagli operatori transfrontalieri grazie ad un servizio di sportello unico. Oltre alle modifiche dell'IVA per gli scambi transfrontalieri, la 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.

L'incidenza delle risorse proprie tradizionali - le sole riferibili ad una fiscalità realmente europea - è tuttavia limitata (appena il 10,7% 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'83,7% 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 a carico del bilancio nazionale.

Anche sul versante delle somme di cui ha beneficiato l'Italia a titolo di accreditamenti per le politiche europee, si è registrato un incremento rispetto al precedente esercizio (da 9,5 a 10,1 miliardi, pari a +6,5%), grazie agli esiti delle chiusure della programmazione 2007-2013 e al migliore assorbimento di risorse europee riferibili ai programmi del periodo di programmazione in corso.

Il risultato differenziale tra versamenti e accrediti di competenza mostra un peggioramento 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 -6,9 miliardi nel 2018 (valore notevolmente più elevato rispetto a quello degli anni 2016 e 2017, che era stabilmente intorno ai -4,4 miliardi).

Sul piano comparativo, nel 2018 l'Italia si è confermata al quarto posto tra i maggiori contribuenti netti, dopo Germania, Regno Unito e Francia

Il nostro Paese è al quarto posto (dopo Germania, Francia e Regno Unito) anche per valore assoluto del contributo netto dell'intero settennio 2012-2018. Il saldo cumulato del periodo mostra un risultato negativo per 36,3 miliardi.

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 *proxy* della prosperità relativa di ciascun Paese).

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, la tutela delle frontiere, la difesa comune, possono essere finanziati in modo ottimale soltanto a livello europeo. Il collegamento più visibile tra meccanismi di reperimento delle risorse e finanziamento dei "beni pubblici europei" dovrebbe essere

una delle caratteristiche dell'attesa riforma del sistema delle risorse proprie, contribuendo a correggere la percezione di un bilancio europeo alimentato sottraendo risorse ai bilanci nazionali.

Ad una migliore trasparenza delle risorse trasferite potrà contribuire l'auspicata abolizione delle correzioni, che rendono attualmente meno "leggibili" i meccanismi di finanziamento e attenuano la già limitata finalità redistributiva del bilancio europeo.

Secondo la proposta presentata dalla Commissione europea nel maggio 2018, attualmente al vaglio dei Governi, alla riforma dei meccanismi di finanziamento 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 legittimare agli occhi dei cittadini la raccolta di risorse per finanziarle.

La proposta in discussione, pur prendendo a riferimento molta parte del dibattito politico in corso (in particolare le istanze di semplificazione), rimane tuttavia al di qua delle aspettative: l'individuazione di nuove fonti di entrata, più autenticamente "europee", è troppo ridotta e debole sul piano tecnico per modificare in modo sostanziale l'attuale sbilanciamento in favore di coperture assimilabili a contribuzioni nazionali. Anche laddove tale proposta venga adottata, sarà pertanto difficile correggere la percezione diffusa, di un bilancio europeo come "fattore di costo" a carico dei bilanci degli Stati membri; percezione che ne ha oscurato in passato il potenziale intrinseco di strumento per il riequilibrio delle disuguaglianze territoriali e per il perseguimento delle finalità politiche comuni.

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 "secondhe condanne" per mancata ottemperanza alle statuizioni di una prima sentenza della Corte di Giustizia trascinano con sé un seguito di penali anche ingenti (pari a 655 milioni alla data di chiusura della presente relazione), che sono destinate a protrarsi nel tempo finché non sarà posto rimedio all'infrazione accertata con la prima condanna.

Migliora, invece, il dato relativo al ritardato recepimento nell'ordinamento nazionale: il numero di procedure di infrazione pendenti per mancata trasposizione, nei termini, delle direttive europee risulta ormai da due anni inferiore a quello di tutti gli altri Paesi europei.

In base alle informazioni ricavabili dalla banca dati OWNRES, il tasso di irregolarità rilevato per l'Italia nella raccolta delle risorse proprie tradizionali è inferiore alla media europea, ma inferiore alla media europea è anche il tasso di recupero dei volumi finanziari accertati (35% circa, a fronte di una media europea del 55%), di cui però l'amministrazione ha segnalato il miglioramento rispetto al precedente esercizio (era intorno al 21% nel 2017).

Nonostante le misure adottate per contrastare l'evasione, il *gap* dell'IVA (che dà la dimensione dell'imposta perduta per evasione ed elusione) è in Italia ancora molto elevato. In valore assoluto, il nostro Paese ha il primato dell'IVA evasa (33,6 miliardi). In termini relativi, si assiste tuttavia ad una riduzione della propensione all'evasione in rapporto al passato (dal 26,6% al 23,8% del gettito potenziale), a fronte di una media europea attestata comunque su valori ben più contenuti (11%).

**LA POLITICA DI COESIONE
SOCIO ECONOMICA**

LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

1 La Programmazione 2014-2020

Premessa

1.1 La disciplina regolamentare e le principali caratteristiche della Programmazione 2014-2020: Accordo di partenariato, condizionalità e riserva di efficacia - 1.2 Le prospettive per la Programmazione 2021-2027 nel nuovo Quadro finanziario pluriennale (con dati e informazioni aggiornate) - 1.3 Le risorse destinate all'Italia - 1.3.1 I risultati della verifica intermedia 2018 - 1.4 Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione. La Programmazione complementare - 1.5 Attuazione finanziaria - 1.5.1 Il dato tendenziale di attuazione finanziaria - 1.6 Il sistema dei controlli - 1.6.1 i Sistemi di Gestione e Controllo (SiGeCo) - 1.6.2 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

Obiettivo primario della Politica di coesione socio-economica è mettere in campo azioni volte a garantire la crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e, conseguentemente, la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee. Lo strumento utilizzato a tale scopo è 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 membro¹¹². 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.

¹¹² 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 dell'Unione europea, 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 Fondo¹¹³.

Altre fonti rilevanti ai fini della regolamentazione del sistema di finanziamento attraverso i Fondi suddetti 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”¹¹⁴, adottati dalla Commissione su delega del Parlamento europeo o del Consiglio su aspetti specifici relativi alla gestione dei Fondi. Accanto a questi gli atti “di esecuzione”¹¹⁵, adottati dalla Commissione, garantiscono condizioni uniformi di esecuzione rispetto ad alcune tematiche specifiche (tra queste basti citare la fiscalità, agricoltura e il mercato interno)¹¹⁶.

La Programmazione 2014-2020 si integra con gli obiettivi strategici di Europa 2020¹¹⁷ per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, attraverso la condivisione di Obiettivi Tematici (OT), al cui raggiungimento concorrono le risorse dei Fondi, fermo restando il rispetto degli adempimenti previsti nell’ambito del Semestre europeo di

¹¹³ 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.

¹¹⁴ art. 90 TFUE.

¹¹⁵ art. 291 TFUE.

¹¹⁶ Tra gli Atti delegati rilevano: 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).

¹¹⁷ La Strategia Europa 2020 è il Programma dell’Unione che ha come obiettivi la crescita e l’occupazione nel territorio dell’UE. La crescita dovrà essere intelligente, basata cioè sulla conoscenza e l’innovazione, sostenibile, vale a dire incentrata sull’uso efficiente delle risorse e quindi sulla integrazione tra competitività e sostenibilità ambientale; infine, 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 2018*.

coordinamento delle politiche economiche. L'integrazione della Programmazione con una strategia europea di lungo periodo, quale è Europa 2020, è peraltro una caratteristica propria del Periodo 2014-2020, dal momento che, ad oggi, le prospettive per la Programmazione 2021-2027 non hanno previsto tale integrazione, non essendo ancora stata definita e formalizzata un'analoga strategia di lungo periodo.

Gli obiettivi da attuare attraverso la Politica di coesione per il Periodo 2014-2020 sono due (diversamente dalla Programmazione 2007-2013 che ne prevedeva tre), vale a dire:

- l'Obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", comune a tutto il territorio dell'Unione, che gradua l'assistenza finanziaria in base all'appartenenza del territorio interessato dagli interventi alla categoria di regione più sviluppata, in transizione o meno sviluppata;
- l'Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea", che interviene su aree di frontiera interna o esterna all'UE o in ambito transnazionale.

Peculiarità in ambito attuativo contribuiscono a distinguere la Programmazione attualmente in corso da quelle precedentemente attuate e concluse: pianificazione e attuazione più coerenti a seguito della semplificazione delle procedure; marcato orientamento ai risultati, rilevabili attraverso l'impiego di indicatori rappresentativi (finanziari, di output e di risultato)¹¹⁸; applicazione del principio del partenariato come *modus operandi* presente a tutti i livelli di amministrazione¹¹⁹; concentrazione tematica sugli obiettivi Europa 2020 come sopra richiamati; norme comuni sull'ammissibilità delle spese; uso rafforzato degli strumenti finanziari e introduzione delle *condizionalità*.

Quanto alle 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 351,8 miliardi (pari al 37,5% del bilancio dell'Unione). Ad essi vanno aggiunti gli stanziamenti per lo Sviluppo rurale (FEASR), pari 99,3 miliardi e quelli per la Pesca (FEAMP), pari a 5,7 miliardi. L'Italia ha ottenuto un finanziamento complessivo, da parte dell'Unione europea, pari a 44,63 miliardi¹²⁰.

Le strategie, i metodi e le priorità di spesa per ogni Stato membro sono stabilite nell'Accordo di Partenariato, il documento risultante dal negoziato tra Commissione e

¹¹⁸ Un'esauriente analisi dell'applicazione del principio della performance alle politiche di coesione dell'UE è contenuta nel documento di riflessione della Corte dei conti europea n. 8 del 20 giugno 2019 *Assicurare la performance nel settore della coesione*. Il documento si sofferma sulle prassi seguite in tale ambito nel corso della Programmazione 2007-2013 e quelle attualmente in corso, nonché le prospettive per la Programmazione 2021-2027. <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=50385>.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ L'analisi dettagliata della dotazione finanziaria per l'Italia sarà affrontata nei paragrafi successivi.

Stato membro, in collaborazione con le istituzioni centrali, locali e i partner economici e sociali, approvato con decisione.

L'Accordo di Partenariato (di seguito AP) tra Italia e Commissione è stato adottato il 29 ottobre 2014 con Decisione di esecuzione C(2014) 8021 e modificato l'8 febbraio 2018 con Decisione di esecuzione C(2018) 598, a seguito del riesame nel 2016, da parte della Commissione, degli importi assegnati ai Paesi membri, dovuto alle conseguenze della crisi economico-finanziaria del 2008-2009¹²¹.

Allo scopo di prevedere una gestione più tempestiva ed efficace delle risorse, nonché di rispondere alle criticità emerse nel corso dell'attuazione dei cicli precedenti (programmazione spesso inadeguata, aggravata dalla presenza di carenze diffuse di capacità amministrativa e tecnica presso le Amministrazioni responsabili della gestione delle risorse), questo strumento ha introdotto importanti innovazioni nel sistema dei Fondi SIE, in diversi ambiti:

- 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*;
- 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.

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

- a) condizionalità *ex ante*, che si configurano come "*fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente*

¹²¹ Della consistenza e distribuzione della dotazione aggiuntiva risultante dal c.d. adeguamento tecnico si parlerà nei paragrafi successivi.

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”¹²². 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. Tra quelle generali la presenza di una normativa antidiscriminazione risultante da un'effettiva ed efficace attuazione e implementazione delle direttive europee 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;

- 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 inoltre, 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 premialità¹²³.

¹²² Art.19 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

¹²³ Cfr. Relazione Annuale 2018 *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari* Sulla riserva di premialità o di efficacia si dirà più avanti.

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 SIE¹²⁴, 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) n. 1303/2013). La Commissione, in un momento intermedio della Programmazione, in cooperazione con ogni Stato membro, esamina le informazioni contenute nella Relazione Annuale di attuazione presentata nel 2019 e verifica 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 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 ha costituito un momento di verifica particolarmente importante per l'intera Programmazione, dal momento che il raggiungimento del *target* di spesa stabilito è stato il necessario presupposto per evitare il disimpegno automatico che si applica in 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 dell'UE¹²⁵.

La Programmazione in corso si caratterizza, inoltre, per l'adozione dei Sistemi di Gestione e Controllo dei Programmi operativi (Si.Ge.Co), subordinati a un processo rafforzato di valutazione di conformità sulle designazioni delle Autorità dei Programmi,

¹²⁴ Artt. 20, 21 e 22 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

¹²⁵ Artt. 86 e 136 del regolamento (UE)1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

nonché l'introduzione delle procedure di liquidazione dei conti, necessarie per ottenere i rimborsi¹²⁶.

Appare necessario, infine, un riferimento ai Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), che hanno rappresentato un'importante novità dell'attuale Programmazione. Questi, sebbene non siano espressamente previsti dai regolamenti come condizionalità vere e proprie, rappresentano 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 chiesto alle Amministrazioni centrali e regionali di dotarsi di questo strumento, che esponga quali strategie e misure concrete 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.

1.2 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. Nell'ottica del perseguimento di un 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

¹²⁶ Art.72 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

Finanziario Pluriennale, proposto dalla Commissione il 2 maggio 2018¹²⁷, che prevede di assegnare complessivamente alla Politica di coesione 373 miliardi, pari al 30% circa del valore complessivo del bilancio pluriennale per il settennio 2021-2027¹²⁸, pari all'1,114% del prodotto interno lordo dell'Europa a 27¹²⁹.

Il finanziamento dei Fondi¹³⁰ 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. Si prevede, inoltre, l'ingresso di 3 ulteriori criteri da utilizzare nell'assegnazione dei fondi per Paese, che complessivamente peseranno per poco meno del 20% sul totale: mercato del lavoro, tenendo conto, in particolare, del tasso di disoccupazione giovanile, dell'andamento demografico del Paese e del livello di istruzione; cambiamenti climatici; immigrazione netta di cittadini provenienti dal territorio extra-UE.

Dal punto di vista della dotazione finanziaria, l'ipotesi è quella di assegnare all'Italia 38,6 miliardi complessivi, con una variazione in aumento del 6% rispetto alla dotazione della Programmazione 2014-2020. L'aumento in questione si spiegherebbe con la constatazione del peggioramento tendenziale di tutti gli indicatori rilevanti e presi in considerazione dalla Commissione, in particolare per il Sud del Paese, come conseguenza della crisi globale del 2008, unitamente alla considerazione di fattori diversi dal PIL *pro capite*. Le risorse dovrebbero, nella proposta della Commissione, distribuirsi tra i Fondi già attivati nelle precedenti programmazioni, e si dovranno concentrare su 5

¹²⁷ I negoziati per il Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE sono ancora in corso e attualmente sono guidati dalla Finlandia che, insieme a Croazia e Romania, detiene il semestre di presidenza del Consiglio europeo (luglio-dicembre 2019). Come noto, la proposta di bilancio a lungo termine è presentato dalla Commissione europea; su questo progetto si svolgono i negoziati in sede di Consiglio, in seno al quale dovrà raggiungersi l'unanimità; infine il Parlamento europeo si esprime su tale proposta unanime approvando o respingendo il progetto, senza pertanto la possibilità di emendarlo.

¹²⁸ Tali dati sono relativi all'Unione a 27 Paesi a seguito dell'attivazione della procedura di uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea.

¹²⁹ Pari circa 1.200 miliardi di euro espressi in prezzi correnti, cioè tenendo conto dell'inflazione. Per approfondimenti si veda la comunicazione della Commissione "EU budget for the future. The European Commission's contribution to the European Council meeting on 17-18 October 2019". https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-euco-mff-oct2019_en.pdf

¹³⁰ 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.

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), non più sugli 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. I negoziati per l'approvazione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione sono proseguiti per tutto il 2019 e attualmente sono nella fase conclusiva¹³¹, tenendo conto del fatto che l'anno appena trascorso ha visto il rinnovo dei vertici e componenti di tutte le istituzioni UE, nonché l'elezione del nuovo Parlamento europeo.

1.3 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), FSE (10,4 miliardi), FEASR (10,4 miliardi) e FEAMP (537 milioni).

La tabella che segue riporta l'elenco degli obiettivi in parola e la dotazione finanziaria complessiva di ciascuno di essi, in miliardi di euro:

¹³¹ Cfr. nota 129.

Tabella 1 – OT per l'Italia e dotazione complessiva

Obiettivi tematici	Dotazione complessiva (mld di euro)
OT1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	5,98
OT2 Migliorare accesso, utilizzo e qualità delle TIC	2,33
OT3 Migliorare la competitività delle PMI	6,12
OT4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio	5,22
OT5 Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e gestione dei rischi	1,58
OT6 Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse	4,05
OT7 Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete	3,38
OT8 Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	8,93
OT9 Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro qualsiasi forma di discriminazione	5,69
OT10 Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente	6,96
OT11 Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione	1,21

Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia coesione territoriale

Di seguito, sono riportate le risorse finanziarie complessive delle Politiche di coesione in Italia per la Programmazione 2014-2020, divise per fondo e rispettive dotazioni finanziarie derivanti dal contributo europeo e nazionale.

Tabella 2 – Risorse finanziarie delle Politiche di coesione per il Periodo di Programmazione 2014-2020¹³² (euro)

Risorse finanziarie delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020	Contributo totale	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico
A) Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE 2014-2020)	75.164.500.000,00	44.656.100.000,00	30.508.400.000,00
<i>Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*</i>	33.518.800.000,00	21.660.500.000,00	11.858.200.000,00
<i>Fondo sociale europeo (FSE)*</i>	18.842.800.000,00	11.103.400.000,00	7.739.400.000,00
<i>Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*</i>	20.912.900.000,00	10.468.500.000,00	10.444.400.000,00
<i>Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)*</i>	976.500.000,00	537.300.000,00	442.200.000,00
<i>Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)*</i>	910.500.000,00	910.500.000,00	0,00
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea	1.337.400.000,00	1.136.800.000,00	200.600.000,00
C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	788.932.100,00	670.592.285,00	118.339.815,00
D) Programmi Complementari - Piani Azione e Coesione 2014-2020 **	8.868.000.000,00	non previsto	8.868.000.000,00
E) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020)***	58.678.100.000,00	non previsto	58.678.100.000,00
Totale	144.836.900.000,00	46.463.500.000,00	98.373.400.000,00

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

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

¹³² Oltre a quelle descritte vi è la disponibilità di ulteriori risorse nazionali afferenti a due fondi: i Programmi complementari – Piani Azione e Coesione 2014-2020 e il Fondo Sviluppo e Coesione, di cui si dirà di seguito.

In particolare, il FESR vede allocati complessivamente 21,66 miliardi, distribuiti nei vari settori, come indicato nella tabella seguente:

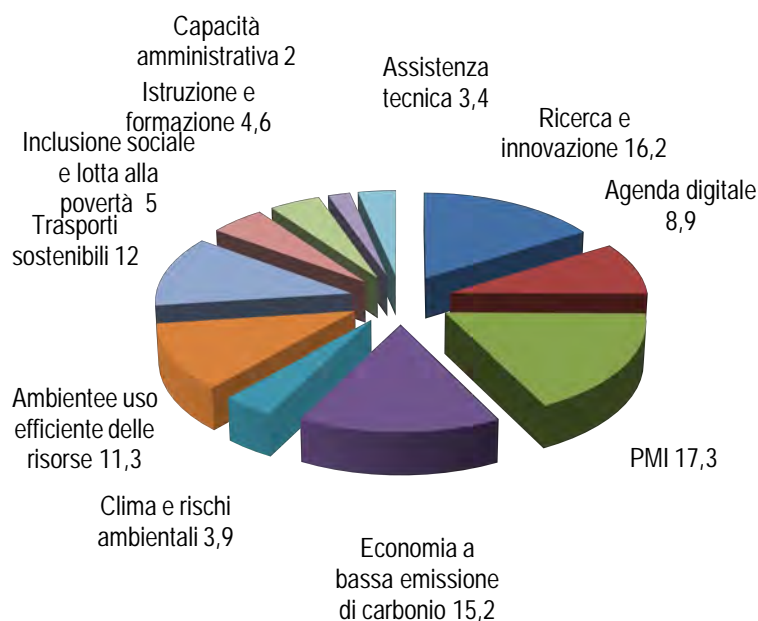
Tabella 3 – Allocazione risorse FESR per settore (milioni di euro)

Distribuzione delle risorse FESR per settore	MEuro
Ricerca e innovazione	3.352,70
Agenda digitale	1.845,50
PMI	3.795,30
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

Fonte: dati dell'Agenzia per la coesione territoriale

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

Grafico 1 – Distribuzione percentuale risorse FESR per settore



Elaborazione Corte dei conti

Le analoghe tabelle per il FSE vedono l'allocazione complessiva di 11.1 milioni, distribuiti tra i vari settori come di seguito rappresentato, in valore numerario:

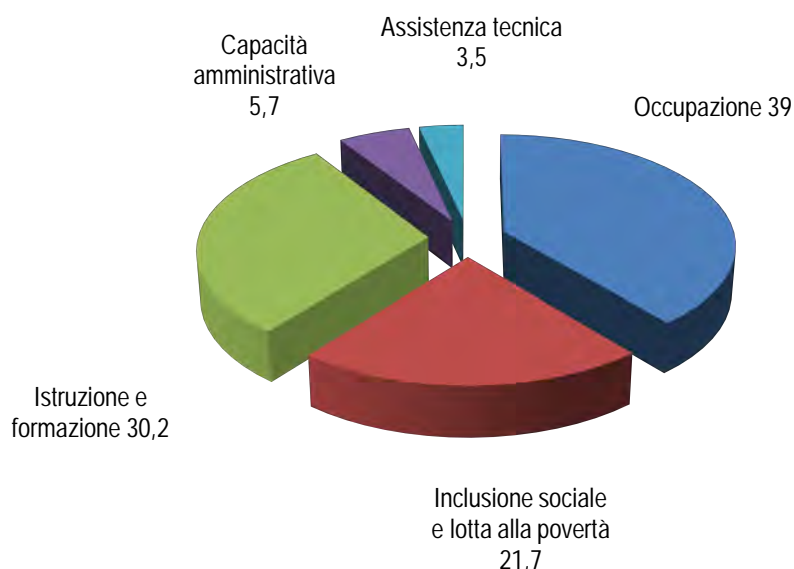
Tabella 4 – Allocazione risorse FSE per settore (milioni di euro)

Distribuzione delle risorse FSE per settore	MEuro
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

Fonte: dati dell'Agenzia per la coesione territoriale

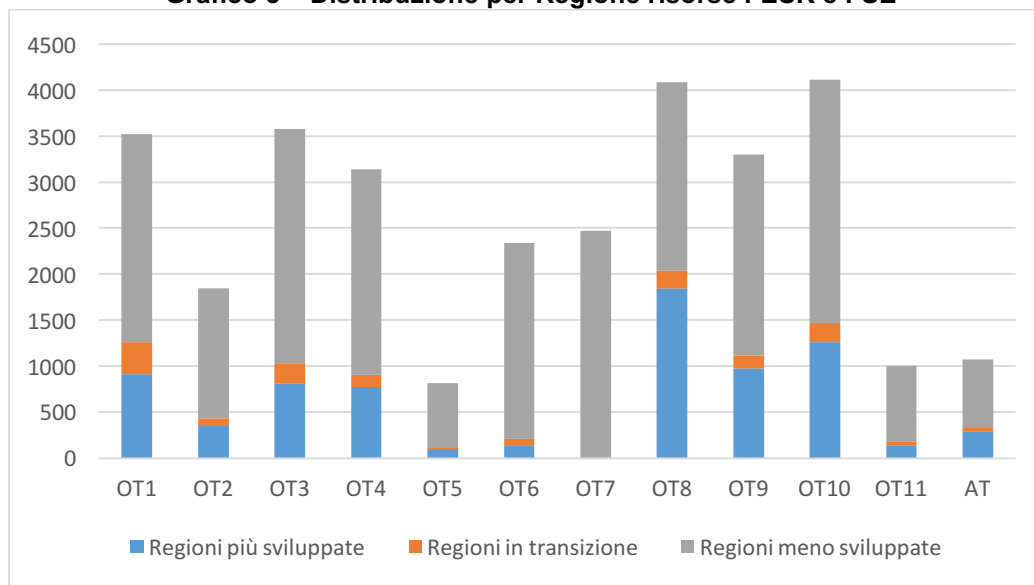
e in percentuale:

Grafico 2 – Distribuzione percentuale risorse FSE per settore



Elaborazione Corte dei conti

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 europee

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)¹³³.

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:

¹³³ 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%.

- 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;
- 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 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, 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".

Si rileva che in Italia, sebbene nella definizione delle priorità si sia doverosamente tenuto conto degli obiettivi della Strategia Europa 2020, c'è 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 solo 1/4 della popolazione complessiva – è molto diversificata al proprio interno e, tuttavia, mantiene

un considerevole potenziale di attrattività degli investimenti, considerata 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)¹³⁴, in modo da renderli più accessibili ed efficienti e favorire lo sviluppo del territorio evitandone lo spopolamento progressivo¹³⁵.

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 globale¹³⁶.

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 (IOG);
- alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali;
- alla digitalizzazione;
- all'integrazione tra offerta di infrastrutture e servizi.

1.3.1 I risultati della verifica intermedia 2018

Come ricordato, il 2018 ha costituito un momento rilevante per la Programmazione 2014-2020, dal momento che è stato l'anno della valutazione, da parte

¹³⁴ 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.

¹³⁵ 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>

¹³⁶ 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 europee, di cui 446 a valere sul FESR e 142 sul FSE e 304 milioni proveniente dal cofinanziamento nazionale. La titolarità del Programma è dell'Agenzia per la coesione territoriale.

della Commissione europea, del raggiungimento dei target di spesa¹³⁷ fissati al 31 dicembre 2018. Tale verifica intermedia rappresenta una parte del *performance framework* (di cui si dirà successivamente), unitamente alla scadenza del 2023 quale verifica finale, in applicazione della regola “N+3”, ovvero della possibilità di presentare richieste di rimborso alla Commissione entro 3 anni dalla fine della Programmazione, vale a dire il 31 dicembre 2023, pena il disimpegno automatico degli importi non spesi in tempo utile.

È noto che gli esiti possibili di tali valutazioni sono due e consistono o in una premialità per i programmi che si sono dimostrati particolarmente performanti, o nel disimpegno automatico degli importi non utilizzati. Si tratta, in sostanza, di un sistema di premi e sanzioni basati su indicatori finanziari, procedurali e di output.

Al fine di cercare di evitare il disimpegno automatico e di raggiungere i *target* di spesa previsti, nell’anno 2018 si è assistito ad una “corsa” all’accelerazione della spesa da certificare a Bruxelles. Tra i “metodi” utilizzati, vi è stata, tra l’altro, la riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionale, richiesta alla Commissione europea nell’ottobre del 2018 per alcuni Programmi regionali e nazionali¹³⁸. Si tratta, nello specifico, del PON Governance e Capacità Istituzionale, PON Città Metropolitane, PON Ricerca e Innovazione, PON Scuola per lo sviluppo, PON Inclusione per i Programmi nazionali e del POR Basilicata FESR, POR Sicilia FESR e POR Molise per i Programmi regionali. Tale riduzione ha comportato una flessione, da 54,2 miliardi a 53,3 miliardi, della dotazione complessiva dei 51 Programmi operativi sui fondi FESR/FSE. Le risorse così liberate rientrano quindi nella programmazione complementare e dovranno essere utilizzate per finalità analoghe a quelle originariamente previste, nonché negli stessi territori destinatari dei finanziamenti¹³⁹.

Nonostante i predetti accorgimenti, al 31 dicembre 2018, 3 Programmi operativi non hanno raggiunto l’obiettivo del pieno utilizzo delle risorse:

- il PON Ricerca e Innovazione, cofinanziato dal FESR, che pur non avendo certificato spese sufficienti a superare il target, ha presentato richiesta di eccezione al disimpegno per la presenza di ricorsi giudiziari per un importo di 35,1 milioni (quota UE);

¹³⁷ La determinazione dei target intermedi e dei target finali nel quadro di riferimento dell’efficacia dell’attuazione è contenuta nel regolamento di esecuzione della Commissione europea n. 215/2014 del 7 marzo 2014 (norme di attuazione del Regolamento 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio), artt. 6-7.

¹³⁸ Come già anticipato nella relazione di questa Sezione dello scorso anno, approvata con deliberazione n. 1/2019, pag. 102.

¹³⁹ Nota Agenzia coesione territoriale n. 14419 del 17 settembre 2019.

- il PON Inclusione, cofinanziato dal FSE, che non ha certificato spese sufficienti ed ha richiesto l'eccezione al disimpegno per cause di forza maggiore per un importo di 24,7 milioni (quota UE);
- il POR Valle d'Aosta, cofinanziato dal FSE, che non ha certificato spese per 1,5 milioni (quota UE).

Nel mese di luglio 2019 sono state adottate dalla Commissione europea le decisioni che hanno operato il disimpegno degli importi non certificati per il PON Inclusione (FSE) e il POR Valle d'Aosta (FSE), pari rispettivamente a 24,7 milioni e 1,5 milioni (quote UE), portando la dotazione complessiva dei 51 Programmi operativi (FESR e FSE) 2014-2020 a 53,2 miliardi¹⁴⁰.

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

Il FSC¹⁴¹ nasce in sostituzione del Fondo per le aree sottoutilizzate – FAS, allo scopo di costituire uno strumento unitario dal punto di vista programmatico e finanziario al complesso degli interventi aggiuntivi di carattere nazionale. Le risorse allocate nel fondo sono destinate al finanziamento di progetti strategici, vale a dire infrastrutture, ma anche opere di carattere immateriale, purché di rilievo nazionale, interregionale e regionale. In particolare, la quota più rilevante, destinata alle infrastrutture, raggiunge 30 miliardi circa, seguite dall'ambito dello sviluppo economico e produttivo con poco meno di 10 miliardi e da quello ambientale con 8,8 miliardi¹⁴². L'Accordo di Partenariato, pur ispirandosi ad una logica programmatoria unitaria, indirizza, pertanto, l'utilizzo delle risorse nazionali del FSC verso progetti infrastrutturali ed interventi ambientali di larga portata, i cui tempi di attuazione possono anche superare il ciclo di Programmazione, concentrando invece i Fondi strutturali (che seguono regole tendenzialmente orientate ad accelerarne l'utilizzo) sul rafforzamento e sullo sviluppo del sistema delle imprese, nonché sull'attenzione alle persone: lavoro, capitale umano e inclusione sociale.

Nello specifico, la Programmazione nazionale FSC 2014-2020 si articola in 4 ambiti principali: Piani operativi nazionali approvati dal CIPE; Piani stralcio e altre

¹⁴⁰ PON Inclusione (FSE) - Decisione C(2019)5237 dell'11 luglio 2019; POR Valle d'Aosta (FSE) – Decisione C(2019)5827 del 30 luglio 2019.

¹⁴¹ 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).

¹⁴² Seguono stanziamenti per turismo, cultura e valorizzazione delle risorse (3,33 miliardi), occupazione e inclusione sociale, agricoltura con meno di 1 miliardo ciascuno e rafforzamento PA (170 milioni circa). Dati di monitoraggio RGS-IGRUE.

assegnazioni CIPE (varati precedentemente all'adozione della delibera CIPE 25/2016 di ripartizione del Fondo); Assegnazioni di legge a singoli progetti e iniziative di interesse nazionale; Patti per lo sviluppo stipulati dal Governo con le Regioni e le Città metropolitane¹⁴³.

L'articolo 1, comma 6, della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) ha individuato la dotazione iniziale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il Ciclo di programmazione 2014-2020: essa ammonta a circa 54,8 miliardi complessivi. La stessa legge ha, altresì, disposto l'iscrizione in bilancio dell'80 per cento (43,8 miliardi), distribuiti come segue: 50 milioni per l'anno 2014, 500 milioni per l'anno 2015, 1 miliardo per l'anno 2016. Le leggi di stabilità e di bilancio che compongono la manovra triennale di finanza pubblica degli anni successivi hanno poi determinato i relativi stanziamenti per le annualità seguenti. Tali risorse sono prevalentemente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo di progetti di larga portata, anche di natura ambientale, assicurando un riparto dell'80% nelle Regioni del Mezzogiorno e del 20% nelle Regioni del Centro-Nord.

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 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". La *ratio* di tale scelta sta nella presa d'atto che la Programmazione 2007-2013 ha visto manifestarsi criticità piuttosto rilevanti, dovute ai ritardi nell'utilizzo delle risorse europee, il che ha spesso impedito di poterne

¹⁴³ Lo stato di avanzamento al 31/08/2019 per ogni settore è riportato nel Bollettino di monitoraggio delle Politiche di coesione pubblicato dalla RGS-IGRUE e consultabile all'indirizzo http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2014-2020/

beneficiare, per effetto del disimpegno automatico a cui la disciplina regolamentare li sottopone¹⁴⁴. La più volte richiamata legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013, art. 1, comma 242) ha previsto, pertanto, 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 2015¹⁴⁵, 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 cofinanziamento nazionale complessivo per il ciclo di Programmazione 2014-2020 pari a 24,5 miliardi, a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche europee (ulteriori 4,4 miliardi sono posti a valere sui bilanci delle Regioni). In sintesi, le risorse di cofinanziamento statale destinate ai POR ammontano a circa 10,3 miliardi (a cui si aggiungono i 4,4 miliardi di quota regionale), mentre ai PON sono stati destinati 5,4 miliardi. Oltre 7,4 miliardi sono riservati agli "interventi complementari".

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

¹⁴⁴ Artt. 86-88 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

¹⁴⁵ Delibera n. 10 del 28 gennaio 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 111 del 15 maggio 2015.

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 regia¹⁴⁶, composta da rappresentanti da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali¹⁴⁷.

Da ultimo, è opportuno precisare che il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020 è stato ulteriormente rifinanziato per un importo di 4 miliardi dalla legge n. 145 del 30 dicembre 2018, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. L'importo complessivo è stato, inoltre, distribuito su cinque annualità, ognuna con una dotazione di 800 milioni per ciascuno degli anni compresi tra il 2019 e il 2023. Attraverso tale ulteriore finanziamento, la dotazione complessiva del FSC per il Periodo di programmazione 2014-2020 ha raggiunto i 63.810 milioni¹⁴⁸.

1.5 Attuazione finanziaria

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). I dati relativi all'attuazione finanziaria riguardano i 51 Programmi Operativi (PO) cofinanziati dal FESR, FSE e IOG, essendo i rimanenti PO cofinanziati dal FEASR e FEAMP.

Alla data del 31 dicembre 2018 (ovvero alla fine del quinto anno del periodo di programmazione) risultano finalmente designate le Autorità di tutti i 51 PO, essendo stato completato, nel primo trimestre 2018, il quadro delle designazioni con il PON Ricerca e Innovazione e il POR PA Bolzano FESR.

Delineata nei paragrafi precedenti la dotazione delle risorse per la politica di coesione, per quanto riguarda l'attuazione finanziaria si prenderà in considerazione, come ormai consueto nelle relazioni annuali di questa Sezione, la situazione fissata al 31 dicembre 2018 (dato certificato) e, successivamente, l'evoluzione della stessa nel semestre successivo, con l'illustrazione del dato al 30 giugno 2019.

¹⁴⁶ Cabina di regia: istituita con D.P.C.M. 25 febbraio 2016.

¹⁴⁷ La composizione della Cabina di regia è la seguente: l'Autorità politica per la coesione (che la presiede), Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Segretario del CIPE, Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l'attuazione del programma di Governo, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da un Presidente di Città metropolitana designato dall'ANCI, da tre Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (incluso il Presidente della stessa Conferenza).

¹⁴⁸ Dati CIPE. Un excursus degli interventi normativi successivi al 2014 che hanno finanziato il FSC è disponibile su http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2019/12/02/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/#Elenco_delibere.

La RGS – IGRUE ha fornito i prospetti riassuntivi riferiti alla Programmazione 2014-2020, aggiornati alle due date indicate, distinguendo tra PON e POR. Peraltro, nell’ottica di attualizzare al massimo la visione d’insieme e di offrire anche una possibile linea di tendenza per la fine del 2019, in un successivo paragrafo, si darà, ancora una volta, anche il dato di attuazione al 31 ottobre 2019.

Le tabelle di sintesi dei dati raggruppati sono raffigurate di seguito.

Tabella 5 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31.12.2018

	Programmato 2014-2020	Impegni al 31.12.2018	Pagamenti al 31.12.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	17.771.312.394	10.065.953.549	3.919.216.024	56,64%	22,05%
POR MENO SVILUPPATE	20.384.084.962	5.962.231.622	3.293.612.632	29,25%	16,16%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	6.300.367.237	3.164.637.405	47,74%	23,98%
POR IN TRANSIZIONE	1.918.822.274	745.710.943	361.515.544	38,86%	18,84%
TOTALE GENERALE	53.272.104.918	23.074.263.351	10.738.981.605	43,31%	20,16%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Di seguito, l’analogia tabella sintetica alla data del 30 giugno 2019.

Tabella 6 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 30.06.2019

	Programmato 2014-2020	Impegni al 30.06.2019	Pagamenti al 30.06.2019	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	17.771.312.394	10.551.863.064	4.377.890.877	59,38%	24,63%
POR MENO SVILUPPATE	20.384.084.962	7.636.446.354	4.031.155.583	37,46%	19,78%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	7.412.918.040	3.955.279.927	56,17%	29,97%
POR IN TRANSIZIONE	1.918.822.274	915.910.485	441.327.994	47,73%	23,00%
TOTALE GENERALE	53.272.104.918	26.517.137.943	12.805.654.382	49,78%	24,04%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Alla data del 30 giugno 2019, il colloquio telematico con il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) da parte dei sistemi locali dei Programmi FESR e FSE 2014-2020 risulta completato, tuttavia, per il PON Iniziativa Occupazione Giovani gestito dall’ANPAL, il trasferimento delle informazioni è ancora in fase di completamento.

Dall’analisi dei dati di attuazione al 31 dicembre 2018 ed al 30 giugno 2019, relativi a Programmi operativi cofinanziati dai Fondi FESR e FSE (con esclusione dei Programmi CTE), si rileva un livello complessivo degli impegni rispettivamente di 23,1 miliardi e di 26,5 miliardi corrispondenti al 43,31% ed al 49,78% del programmato.

Per quanto riguarda la spesa effettivamente sostenuta (pagamenti), tale livello si abbassa notevolmente attestandosi a 10,7 miliardi al 31 dicembre 2018 e 12,8 miliardi al 30 giugno 2019 corrispondenti al 20,16% ed al 24,04% del programmato, con andamenti diversificati nell'ambito dei PON e dei POR.

Ai fini della verifica circa il raggiungimento dei *target* intermedi e finali di spesa e di realizzazione, l'Accordo di Partenariato fa riferimento al SNM come elemento fondante per garantire la coerenza e la parità di trattamento tra programmi in tutte le fasi del processo di impostazione e verifica in itinere e finale del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione (cd. *Performance Framework*).

Per facilitare l'autovalutazione dei progressi di ciascuna Amministrazione verso gli obiettivi prefissati, il cui raggiungimento comporta l'assegnazione da parte della Commissione europea di risorse finanziarie aggiuntive, il SNM ha messo a disposizione una reportistica standardizzata sull'avanzamento degli indicatori rilevanti per il *Performance Framework*.

Con riferimento al target intermedio al 31 dicembre 2018, le valutazioni effettuate sulla base dei dati presenti nel SNM e rappresentati all'interno delle Relazioni di attuazione annuali, sono risultate in linea con le Decisioni della Commissione europea circa il relativo conseguimento.

Andando nel dettaglio, si rappresentano, nelle successive tabelle, 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, le tabelle relative ai PON per i due periodi di riferimento.

Tabella 7 – Attuazione finanziaria Programmi nazionali (PON) al 31.12.2018

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Costo ammesso al 31.12.2018	Impegni al 31.12.2018	Pagamenti al 31.12.2018	(euro)	
						Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR	860.862.816,00	429.127.479,06	429.127.479,06	214.261.262,05	49,85%	24,89%
PON Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FSE	1.991.320.319,00	1.023.548.633,45	1.023.548.633,45	257.101.608,46	51,40%	12,91%
PON Governance e Capacità Istituzionale	FESR	341.082.869,00	323.200.780,94	140.359.343,02	58.298.194,98	41,15%	17,09%
PON Governance e Capacità Istituzionale	FSE	439.672.453,00	244.916.350,27	147.794.743,15	32.027.650,12	33,61%	7,28%
PON Legalità	FESR	467.773.334,00	223.889.170,38	106.984.778,60	60.650.390,76	22,87%	12,97%
PON Legalità	FSE	142.560.000,00	72.288.254,83	8.386.361,82	8.350.600,33		
PON Città metropolitane	FESR	650.192.557,00	475.415.953,44	252.085.569,07	126.582.529,14	38,77%	19,47%
PON Città metropolitane	FSE	208.748.777,00	121.016.041,14	56.059.722,19	24.865.482,01	26,86%	11,91%
PON Ricerca e innovazione	FESR	928.077.807,00	540.327.875,91	540.239.591,19	116.452.456,11	58,21%	12,55%
PON Ricerca e innovazione	FSE	261.609.694,00	147.186.807,20	147.186.807,20	38.461.774,01	56,26%	14,70%
PON Cultura e Sviluppo	FESR	490.933.334,00	415.102.910,71	208.264.592,31	99.771.639,70	42,42%	20,32%
PON Infrastrutture e Reti	FESR	1.843.733.334,00	1.319.792.360,58	1.044.888.053,31	473.340.726,70	56,67%	25,67%
PON Imprese e competitività	FESR	3.058.236.869,00	2.045.885.070,51	2.045.885.070,51	622.482.355,47	66,90%	20,35%
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	FESR	322.500.000,00	102.500.000,00	102.500.000,00	102.500.000,00	31,78%	31,78%
PON Iniziativa Occupazione Giovani (*)	IOG+ FSE	2.785.351.487,00	1.868.940.479,15	1.868.940.479,15	1.221.297.411,09	67,10%	43,85%
PON Inclusione (*)	FSE	1.249.204.169,00	670.964.107,83	670.964.107,83	101.038.493,39	53,71%	8,09%
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (*)	FSE	1.729.452.575,00	1.272.738.217,31	1.272.738.217,31	361.733.449,30	73,59%	20,92%
TOTALE FESR		9.172.141.697,00	5.996.257.642,67	4.926.394.199,26	1.899.205.036,92	53,71%	20,71%
TOTALE FSE + IOG		8.599.170.697,00	5.300.582.850,04	5.139.559.349,91	2.020.010.986,70	59,77%	23,49%
TOTALE FESR + FSE + IOG		17.771.312.394,00	11.296.840.492,71	10.065.953.549,17	3.919.216.023,62	56,64%	22,05%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

* i dati al 31.12.2018 sono stati acquisiti extra sistema

Tabella 8 – Attuazione finanziaria Programmi nazionali (PON) al 30.06.2019

(euro)							
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020	Costo ammesso al 30.06.2019	Impegni al 30.06.2019	Pagamenti al 30.06.2019	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR	860.862.816,00	439.123.699,35	439.123.699,35	279.963.786,43	51,01%	32,52%
PON Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FSE	1.991.320.319,00	1.098.801.779,25	1.098.801.779,25	455.800.193,55	55,18%	22,89%
PON Governance e Capacità Istituzionale	FESR	341.082.869,00	430.286.678,23	249.969.673,69	98.163.586,23	73,29%	28,78%
PON Governance e Capacità Istituzionale	FSE	439.672.453,00	251.935.142,29	153.354.150,28	41.534.375,32	34,88%	9,45%
PON Legalità	FESR	467.773.334,00	268.478.039,98	111.513.111,23	67.991.271,33	23,84%	14,54%
PON Legalità	FSE	142.560.000,00	79.674.162,53	13.634.855,99	12.879.350,42	9,56%	9,03%
PON Città metropolitane	FESR	650.192.557,00	516.168.991,89	270.946.370,60	143.969.618,13	41,67%	22,14%
PON Città metropolitane	FSE	208.748.777,00	133.510.510,88	65.084.994,88	30.771.025,15	31,18%	14,74%
PON Ricerca e innovazione	FESR	928.077.807,00	557.453.187,77	557.202.644,95	124.452.346,28	60,04%	13,41%
PON Ricerca e innovazione	FSE	261.609.694,00	162.051.808,17	162.051.808,17	41.516.505,17	61,94%	15,87%
PON Cultura e Sviluppo	FESR	490.933.334,00	402.461.906,36	195.623.587,96	101.732.889,53	39,85%	20,72%
PON Infrastrutture e Reti	FESR	1.843.733.334,00	1.320.838.459,93	1.150.099.377,97	530.737.300,33	62,38%	28,79%
PON Imprese e competitività	FESR	3.058.236.869,00	2.053.331.652,91	2.052.918.897,73	657.197.257,93	67,13%	21,49%
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	FESR	322.500.000,00	102.500.000,00	102.500.000,00	102.500.000,00	31,78%	31,78%
PON Iniziativa Occupazione Giovani (**)	IOG+ FSE	2.785.351.487,00	1.868.940.479,15	1.868.940.479,15	1.221.297.411,09	67,10%	43,85%
PON Inclusione	FSE	1.249.204.169,00	688.712.772,32	688.712.772,32	91.508.556,57	55,13%	7,33%
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	FSE	1.729.452.575,00	1.371.384.860,20	1.371.384.860,20	375.875.403,80	79,30%	21,73%
TOTALE FESR		9.172.141.697,00	6.224.153.127,30	5.194.982.358,36	2.137.479.081,34	56,64%	23,30%
TOTALE FSE + IOG		8.599.170.697,00	5.521.501.003,91	5.356.880.705,36	2.240.411.795,92	62,30%	26,05%
TOTALE FESR + FSE + IOG		17.771.312.394,00	11.745.654.131,21	10.551.863.063,72	4.377.890.877,26	59,38%	24,63%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

** i dati al 30.06.2019 sono stati acquisiti extra sistema, ma in corso di aggiornamento sul Sistema

Il livello di attuazione dei Programmi operativi nazionali, al 30 giugno 2019, evidenzia un valore di progetti selezionati, ossia, di costi ammessi, pari complessivamente a circa 11,75 miliardi, che rappresenta il 66,09% del programmato totale, con un incremento di circa 0,45 miliardi rispetto al 31 dicembre 2018.

È da rappresentare che gli impegni giuridicamente vincolanti, al 30 giugno 2019, hanno subito un incremento di circa 0,49 miliardi rispetto agli impegni assunti al 31 dicembre 2018 e rappresentano il 59,93% del valore programmato totale.

Per quanto riguarda i pagamenti, si registra un livello di spesa effettuata dai beneficiari, al 30 giugno 2019, di circa 4,4 miliardi, pari al 24,63% del valore programmato, con un incremento della spesa di circa 0,46 miliardi rispetto al 31 dicembre 2018.

Per quanto attiene ai Fondi, invece, al 30 giugno 2019 si evidenzia una spesa complessiva del FESR di circa 2,13 miliardi (pari ad un'attuazione del 23,30%), mentre il FSE ha una spesa complessiva di 2,24 miliardi (pari ad un'attuazione del 26,05%) comprensiva anche di quella afferente al PON Iniziativa Occupazione Giovani, per la parte finanziata dal fondo IOG (Fondo Iniziativa Occupazione Giovani).

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

Tabella 9 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni più sviluppate (POR) al 31.12.2018
(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020	Costo ammesso al 31.12.2018	Impegni al 31.12.2018	Pagamenti al 31.12.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
POR PA Bolzano	FESR	136.621.198,00	110.902.075,13	106.205.979,67	22.953.078,40	77,74%	16,80%
POR Emilia Romagna	FESR	481.895.272,00	424.894.233,19	356.151.813,63	164.859.823,42	73,91%	34,21%
POR Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184,00	239.511.594,90	163.583.396,98	53.193.610,92	70,88%	23,05%
POR Lazio	FESR	969.065.194,00	617.687.647,29	397.096.747,88	149.230.451,44	40,98%	15,40%
POR Liguria	FESR	392.545.240,00	217.204.890,71	192.410.704,40	90.549.246,38	49,02%	23,07%
POR Lombardia	FESR	970.474.516,00	570.271.341,55	557.068.735,13	245.434.525,36	57,40%	25,29%
POR Marche	FESR	585.383.288,00	227.771.249,73	210.791.547,65	69.404.393,68	36,01%	11,86%
POR Piemonte	FESR	965.844.740,00	517.411.459,97	410.694.068,37	202.670.381,33	42,52%	20,98%
POR Toscana	FESR	792.454.508,00	767.868.192,58	472.465.663,01	188.791.321,61	59,62%	23,82%
POR PA Trento	FESR	108.668.094,00	75.169.208,73	37.048.348,18	18.688.202,06	34,09%	17,20%
POR Umbria	FESR	412.293.204,00	165.214.133,58	121.812.924,99	64.025.963,69	29,55%	15,53%
POR Valle d'Aosta	FESR	64.350.950,00	64.623.420,00	37.640.071,10	24.552.050,45	58,49%	38,15%
POR Veneto	FESR	600.310.716,00	267.005.521,09	220.302.439,55	108.826.680,44	36,70%	18,13%
POR PA Bolzano	FSE	136.621.198,00	49.151.504,26	49.151.504,26	24.849.391,23	35,98%	18,19%
POR Emilia Romagna	FSE	786.250.182,00	576.779.531,14	576.779.531,14	271.344.647,52	73,36%	34,51%
POR Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814,00	111.707.487,88	96.922.843,92	71.206.688,14	35,06%	25,76%
POR Lazio	FSE	902.534.714,00	426.062.201,38	313.581.509,60	177.872.001,20	34,74%	19,71%
POR Liguria	FSE	354.544.768,00	162.629.155,15	156.583.863,72	71.524.364,21	44,16%	20,17%
POR Lombardia	FSE	970.474.516,00	378.323.779,70	291.119.216,33	261.360.881,68	30,00%	26,93%
POR Marche	FSE	287.979.618,00	88.533.735,28	87.258.743,54	43.085.018,50	30,30%	14,96%
POR Piemonte	FSE	872.290.000,00	554.194.223,69	554.194.223,69	361.891.873,78	63,53%	41,49%
POR Toscana	FSE	732.963.216,00	317.181.011,58	311.197.566,62	192.117.565,53	42,46%	26,21%
POR PA Trento	FSE	109.979.984,00	68.869.410,30	68.869.410,30	41.164.923,90	62,62%	37,43%
POR Umbria	FSE	237.528.802,00	68.645.574,77	68.640.774,77	41.259.105,84	28,90%	17,37%
POR Valle d'Aosta	FSE	55.572.550,00	26.795.872,38	19.916.521,98	7.796.052,78	35,84%	14,03%
POR Veneto	FSE	764.031.822,00	422.879.086,49	422.879.086,49	195.985.161,87	55,35%	25,65%
TOTALE FESR		6.710.686.104,00	4.265.534.968,45	3.283.272.440,54	1.403.179.729,18	48,93%	20,91%
TOTALE FSE		6.487.199.184,00	3.251.752.574,00	3.017.094.796,36	1.761.457.676,18	46,51%	27,15%
TOTALE FESR + FSE		13.197.885.288,00	7.517.287.542,45	6.300.367.236,90	3.164.637.405,36	47,74%	23,98%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Tabella 10 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni più sviluppate (POR) al 30.06.2019
(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020	Costo ammesso al 30.06.2019	Impegni al 30.06.2019	Pagamenti al 30.06.2019	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
POR PA Bolzano	FESR	136.621.198,00	124.523.143,00	124.523.143,00	29.724.212,56	91,14%	21,76%
POR Emilia Romagna	FESR	481.895.272,00	497.634.481,10	388.645.338,27	207.597.665,61	80,65%	43,08%
POR Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184,00	255.050.140,66	186.178.976,39	76.143.286,68	80,67%	32,99%
POR Lazio	FESR	969.065.194,00	666.053.365,05	434.909.390,61	167.207.484,75	44,88%	17,25%
POR Liguria	FESR	392.545.240,00	241.195.629,90	210.121.291,51	106.301.043,58	53,53%	27,08%
POR Lombardia	FESR	970.474.516,00	604.076.319,62	557.004.142,42	266.434.779,74	57,40%	27,45%
POR Marche	FESR	585.383.288,00	225.156.161,94	225.156.161,94	75.818.564,02	38,46%	12,95%
POR Piemonte	FESR	965.844.740,00	568.247.680,41	493.902.701,81	234.281.305,43	51,14%	24,26%
POR Toscana	FESR	792.454.508,00	923.909.216,25	707.174.184,02	271.402.371,66	89,24%	34,25%
POR PA Trento	FESR	108.668.094,00	105.279.577,76	59.535.065,33	25.531.275,22	54,79%	23,49%
POR Umbria	FESR	412.293.204,00	170.035.614,06	127.945.717,55	73.637.903,51	31,03%	17,86%
POR Valle d'Aosta	FESR	64.350.950,00	65.964.026,57	36.215.328,89	27.252.342,89	56,28%	42,35%
POR Veneto	FESR	600.310.716,00	270.870.285,78	253.032.427,26	143.809.033,93	42,15%	23,96%
POR PA Bolzano	FSE	136.621.198,00	56.305.396,54	56.172.509,80	27.627.480,06	41,12%	20,22%
POR Emilia Romagna	FSE	786.250.182,00	660.476.719,95	660.476.719,95	330.849.183,91	84,00%	42,08%
POR Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814,00	121.454.295,86	108.363.434,68	80.536.320,90	39,20%	29,13%
POR Lazio	FSE	902.534.714,00	468.999.250,27	417.509.443,62	253.791.741,12	46,26%	28,12%
POR Liguria	FSE	354.544.768,00	179.232.771,44	171.323.930,17	85.290.289,48	48,32%	24,06%
POR Lombardia	FSE	970.474.516,00	447.657.476,67	443.527.413,25	362.659.557,91	45,70%	37,37%
POR Marche	FSE	287.979.618,00	103.667.450,29	103.630.284,29	62.444.063,69	35,99%	21,68%
POR Piemonte	FSE	872.290.000,00	585.560.166,68	585.560.166,68	437.825.664,49	67,13%	50,19%
POR Toscana	FSE	732.963.216,00	409.075.749,41	404.764.728,10	224.251.990,40	55,22%	30,60%
POR PA Trento	FSE	109.979.984,00	77.094.471,41	77.094.471,41	50.044.348,65	70,10%	45,50%
POR Umbria	FSE	237.528.802,00	84.282.950,34	84.275.750,34	48.178.869,64	35,48%	20,28%
POR Valle d'Aosta	FSE	55.572.550,00	28.558.230,47	26.569.895,32	12.794.493,38	47,81%	23,02%
POR Veneto	FSE	764.031.822,00	520.867.484,16	469.305.423,01	273.844.653,88	61,42%	35,84%
TOTALE FESR		6.710.686.104,00	4.717.995.642,10	3.804.343.869,00	1.705.141.269,58	56,69%	25,41%
TOTALE FSE		6.487.199.184,00	3.743.232.413,49	3.608.574.170,62	2.250.138.657,51	55,63%	34,69%
TOTALE FESR + FSE		13.197.885.288,00	8.461.228.055,59	7.412.918.039,62	3.955.279.927,09	56,17%	29,97%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Lo stato di attuazione dei Programmi operativi delle Regioni più sviluppate, al 30 giugno 2019, evidenzia un costo ammesso (progetti selezionati) per un ammontare complessivo di 8,46 miliardi, pari al 64,11% del programmato totale; rispetto al 31 dicembre 2018 si rileva un incremento pari a oltre 0,94 miliardi.

Gli impegni giuridicamente vincolanti al 30 giugno 2019 sono pari a oltre 7,41 miliardi (FESR+FSE) e rappresentano il 56,17% del valore programmato totale, con un incremento di oltre 1,11 miliardi rispetto agli impegni assunti al 31 dicembre 2018.

Sempre rispetto alla predetta data, gli impegni afferenti al FESR si attestano a circa 3,80 miliardi, pari al 28,83% del valore programmato totale (FESR+FSE), rilevando

un incremento degli impegni giuridicamente vincolanti, da parte dei beneficiari, di oltre 0,52 miliardi.

Per quanto riguarda invece il FSE, gli impegni si attestano a circa 3,61 miliardi, pari al 27,34% del programmato totale, con un incremento di oltre 0,59 miliardi rispetto al 31 dicembre 2018.

Con riferimento ai pagamenti, si registra un livello di spesa effettuata dai beneficiari, al 30 giugno 2019, di circa 1,70 miliardi per il FESR (pari al 25,41% del valore programmato) e di circa 2,25 miliardi per il FSE (pari al 34,69% del valore programmato), con un incremento di circa 0,30 miliardi per il FESR e di 0,48 per il FSE, rispetto al 31 dicembre 2018.

Al 30 giugno 2019 gli unici POR che sembrano avanzare meno lentamente, per il FESR, sono il POR Emilia-Romagna, con un livello dei pagamenti pari al 43,08%, ed il POR Valle d'Aosta, con pagamenti per il 42,35%; per quanto riguarda il FSE, si distinguono il POR Emilia-Romagna, con pagamenti per il 42,08%, il POR Piemonte, con una percentuale di pagamento del 50,19% ed il POR PA Trento, con un livello di pagamenti pari al 45,50%.

Gli ultimi posti, sempre a livello di pagamenti, vengono occupati, per il FESR, dal POR Lazio (17,25%), dal POR Marche (12,95%) e dal POR Umbria (17,86%); mentre, per il FSE, abbiamo il PO PA Bolzano (20,22%), il POR Marche (21,68%) ed il POR Umbria (20,28%).

Di seguito, si procede ad illustrare, con tabelle analoghe alle precedenti, l'attuazione finanziaria per le regioni in transizione, sempre alle date del 31.12.2018 e del 30.06.2019.

Tabella 11 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni in transizione (POR)¹⁴⁹ al 31.12.2018
(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020	Costo ammesso al 31.12.2018	Impegni al 31/12/2018	Pagamenti al 31/12/2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
POR Abruzzo	FESR	271.509.780,00	119.982.838,85	117.837.015,71	40.659.949,80	43,40%	14,98%
POR Molise	FESR	88.956.835,00	20.840.751,63	7.289.435,13	2.985.243,28	8,19%	3,36%
POR Sardegna	FESR	930.979.082,00	687.533.812,58	393.076.285,51	204.626.633,81	42,22%	21,98%
Abruzzo	FSE	142.503.150,00	30.783.644,67	22.245.473,54	10.548.500,11	15,61%	7,40%
POR Molise	FSE	40.073.427,00	11.416.738,51	7.414.271,16	4.604.658,47	18,50%	11,49%
Sardegna	FSE	444.800.000,00	217.549.178,75	197.848.462,33	98.090.558,68	44,48%	22,05%
TOTALE FESR		1.291.445.697,00	828.357.403,06	518.202.736,35	248.271.826,89	40,13%	19,22%
TOTALE FSE		627.376.577,00	259.749.561,93	227.508.207,03	113.243.717,26	36,26%	18,05%
TOTALE FESR + FSE		1.918.822.274,00	1.088.106.964,99	745.710.943,38	361.515.544,15	38,86%	18,84%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Tabella 12 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni in transizione (POR) al 30.06.2019
(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020	Costo ammesso al 30.06.2019	Impegni al 30/06/2019	Pagamenti al 30/06/2019	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
POR Abruzzo	FESR	271.509.780,00	178.153.308,26	165.711.729,31	44.994.898,55	61,03%	16,57%
POR Molise	FESR	88.956.835,00	50.845.847,66	44.356.532,96	17.746.353,35	49,86%	19,95%
POR Sardegna	FESR	930.979.082,00	787.331.490,04	437.842.357,04	242.630.258,22	47,03%	26,06%
Abruzzo	FSE	142.503.150,00	37.530.893,92	34.253.224,98	18.288.736,64	24,04%	12,83%
POR Molise	FSE	40.073.427,00	20.640.945,65	19.647.747,81	11.886.856,44	49,03%	29,66%
Sardegna	FSE	444.800.000,00	238.600.904,61	214.098.893,13	105.780.891,16	48,13%	23,78%
TOTALE FESR		1.291.445.697,00	1.016.330.645,96	647.910.619,31	305.371.510,12	50,17%	23,65%
TOTALE FSE		627.376.577,00	296.772.744,18	267.999.865,92	135.956.484,24	42,72%	21,67%
TOTALE FESR + FSE		1.918.822.274,00	1.313.103.390,14	915.910.485,23	441.327.994,36	47,73%	23,00%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Analizzando i dati in dettaglio, si rileva che lo stato di attuazione dei Programmi operativi delle Regioni in transizione, al 30 giugno 2019, evidenzia un costo ammesso pari a complessivi 1,31 miliardi (FESR+FSE) pari al 68,43% del programmato totale. Rispetto al 31 dicembre 2018 si è registrato un incremento di circa 0,22 miliardi.

Gli impegni giuridicamente vincolanti al 30 giugno 2019 sono 0,91 miliardi (FESR+FSE) registrano un incremento di circa 0,17 miliardi rispetto agli impegni assunti al 31 dicembre 2018 e sono pari al 47,73% del programmato.

¹⁴⁹ Regioni in transizione: PIL pro capite compreso tra un reddito maggiore al 75% e inferiore al 90% della media UE a 28.

Gli impegni sul FESR (pari al 50,17% del programmato) aumentano di 0,13 miliardi, mentre quelli sul FSE (pari al 42,72% del programmato) aumentano di circa 0,04 miliardi.

Per quanto riguarda i pagamenti, si registra complessivamente un livello di spesa effettuata dai beneficiari al 30 giugno 2019 di 0,44 miliardi, vale a dire circa il 23,00% del valore programmato (FESR+FSE), con un incremento della spesa di circa 0,08 miliardi rispetto al 31 dicembre 2018.

Con riguardo alla distinzione per Fondi, infine, si evidenziano pagamenti complessivi sul FESR per circa 0,31 miliardi, pari al 23,65% del programmato, mentre il FSE presenta pagamenti per 0,14 miliardi (21,67% rispetto al programmato).

Al 30 giugno 2019 tutti i POR presentano un certo incremento, anche se il livello di attuazione, sia per il FESR che per il FSE, rimane su una percentuale piuttosto modesta, inferiore al 30%.

Infine, con le tabelle che seguono, si forniscono i dati relativi all'attuazione finanziaria riferita ai POR delle regioni meno sviluppate:

**Tabella 13-Attuazione finanziaria Programmi Regioni meno sviluppate (POR)
al 31.12.2018**

(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014 - 2020	Costo ammesso al 31.12.2018	Impegni al 31.12.2018	Pagamenti al 31.12.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FESR	550.687.552,00	511.616.341,69	239.822.802,74	132.883.036,67	43,55%	24,13%
Calabria	FESR	2.039.837.006,00	812.778.050,83	481.302.689,14	201.250.811,61	23,60%	9,87%
Campania	FESR	4.113.545.843,00	2.014.836.762,86	1.048.376.603,34	545.478.511,79	25,49%	13,26%
Puglia	FESR	5.576.140.094,00	2.141.556.928,45	2.124.382.134,62	1.093.476.874,99	38,10%	19,61%
Sicilia	FESR	4.273.038.791,00	1.995.089.249,52	1.131.276.827,58	729.645.740,93	26,47%	17,08%
Basilicata	FSE	289.624.168,00	81.400.064,51	68.264.212,07	48.091.162,14	23,57%	16,60%
Calabria	FSE	339.119.835,00	52.602.834,45	44.075.250,28	15.329.104,10	13,00%	4,52%
Campania	FSE	837.176.347,00	319.512.740,03	215.383.619,41	140.851.357,66	25,73%	16,82%
Puglia	FSE	1.544.818.898,00	430.918.152,54	430.918.152,54	268.154.236,42	27,89%	17,36%
Sicilia	FSE	820.096.428,00	179.923.329,88	178.429.329,88	118.451.796,00	21,76%	14,44%
TOTALE FESR		16.553.249.286,00	7.475.877.333,35	5.025.161.057,42	2.702.734.975,99	30,36%	16,33%
TOTALE FSE		3.830.835.676,00	1.064.357.121,41	937.070.564,18	590.877.656,32	24,46%	15,42%
TOTALE FESR + FSE		20.384.084.962,00	8.540.234.454,76	5.962.231.621,60	3.293.612.632,31	29,25%	16,16%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Tabella 14 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni meno sviluppate (POR) al 30.06.2019

(euro)							
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014 - 2020	Costo ammesso al 30.06.2019	Impegni al 30.06.2019	Pagamenti al 30.06.2019	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FESR	550.687.552,00	566.079.461,46	313.486.338,08	169.940.431,43	56,93%	30,86%
Calabria	FESR	2.039.837.006,00	1.361.344.891,90	758.602.178,25	391.431.954,87	37,19%	19,19%
Campania	FESR	4.113.545.843,00	2.302.333.763,73	1.530.202.725,70	730.389.237,01	37,20%	17,76%
Puglia	FESR	5.576.140.094,00	2.418.648.826,21	2.418.254.528,21	1.236.664.801,30	43,37%	22,18%
Sicilia	FESR	4.273.038.791,00	2.513.973.237,39	1.435.822.098,60	779.993.770,15	33,60%	18,25%
Basilicata	FSE	289.624.168,00	97.635.539,36	87.638.585,59	55.626.927,74	30,26%	19,21%
Calabria	FSE	339.119.835,00	100.343.448,19	68.155.149,30	60.373.556,08	20,10%	17,80%
Campania	FSE	837.176.347,00	361.076.540,34	299.626.323,79	164.469.243,89	35,79%	19,65%
Puglia	FSE	1.544.818.898,00	511.990.374,60	511.990.374,60	321.177.853,54	33,14%	20,79%
Sicilia	FSE	820.096.428,00	223.329.543,00	212.668.051,85	121.087.807,15	25,93%	14,77%
TOTALE FESR		20.384.084.962,00	9.162.380.180,69	6.456.367.868,84	3.308.420.194,76	31,67%	16,23%
TOTALE FSE		3.830.835.676,00	1.294.375.445,49	1.180.078.485,13	722.735.388,40	30,80%	18,87%
TOTALE FESR + FSE		24.214.920.638,00	10.456.755.626,18	7.636.446.353,97	4.031.155.583,16	31,54%	16,65%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Dal raffronto dei dati, si rileva che lo stato di attuazione dei Programmi Operativi delle Regioni meno sviluppate, al 30 giugno 2019, evidenzia un costo ammesso per un ammontare complessivo (FESR+FSE) di circa 10,46 miliardi, pari al 51,30% del programmato totale, con un incremento, rispetto al 31 dicembre 2018, di circa 1,92 miliardi.

Gli impegni giuridicamente vincolanti, al 30 giugno 2019, sono pari a oltre 7,64 miliardi e rappresentano dunque il 31,54% del valore programmato totale, con un incremento di circa 1,67 miliardi rispetto agli impegni assunti al 31 dicembre 2018.

Con riferimento al FESR, gli impegni giuridicamente vincolanti si attestano circa a 6,46 miliardi, pari al 31,67% del valore programmato totale, con un incremento di circa 1,43 miliardi rispetto al 31 dicembre 2018. Il FSE, invece, vede gli impegni attestarsi a circa 1,18 miliardi, vale a dire il 30,80% del programmato totale, con un incremento di oltre 0,24 miliardi rispetto al 31 dicembre 2018.

Per quanto riguarda i pagamenti, si registra complessivamente, tra FESR e FSE, un ammontare di spesa effettuata dai beneficiari, al 30 giugno 2019, di 4,03 miliardi, circa il 16,65% del valore programmato, facendo registrare, pertanto, un incremento della spesa di circa 0,74 miliardi rispetto al 31 dicembre 2018.

Infine, per quanto attiene specificatamente ai Fondi, si evidenzia una spesa complessiva del FESR di oltre 3,31 miliardi, pari al 16,23% del valore programmato totale, con un incremento della spesa di circa 0,61 miliardi rispetto al 31 dicembre 2018.

Invece, per il FSE si rileva un ammontare di spesa pari a 0,72 miliardi, che rappresenta il 18,87% del programmato totale, con un incremento della spesa di oltre 0,13 miliardi rispetto al 31 dicembre 2018.

Anche per quanto riguarda le Regioni meno sviluppate, si evidenzia, quindi, che, al 30 giugno 2019, tutti i POR presentano una progressione relativamente modesta, con un livello di attuazione, sia per il FESR che per il FSE, che si attesta intorno al 20%, con la sola eccezione del POR FESR Basilicata (30,86%).

Come notazione conclusiva, riferita a tutti i programmi, si evidenzia che si registrano sicuramente dei progressi, alla data del 30 giugno 2019 rispetto al dato ufficiale del 31 dicembre 2018; tuttavia, il dato complessivo mostra dei livelli attuativi che non possono ancora definirsi soddisfacenti, considerato che ci si sta apprestando a concludere il sesto anno del Periodo di programmazione 2014-2020.

1.5.1 Le procedure di attivazione ed il dato tendenziale di attuazione finanziaria

La scadenza regolamentare del 31 dicembre 2018 (art. 136 del Reg. (UE) 1303/2013), come si è detto, ha rappresentato un importante momento di verifica globale dell'utilizzo delle risorse dei PO, per effetto dell'applicazione del disimpegno automatico relativo all'annualità 2015 (seconda applicazione dell'art. 236 del regolamento (UE) 1303/2013 concernente il disimpegno automatico delle risorse) e della verifica del target di spesa secondo le modalità di cui all'art. 6, par. 2, del Reg. (UE) 215/2014, a cui è correlata la possibilità di perdita di finanziamenti in caso di mancato raggiungimento del target di spesa intermedio dei fondi europei.

La rilevazione delle "procedure di attivazione" (per le quali si rimanda alle tabelle che seguono) per i Programmi FESR e FSE, vale a dire la quantificazione delle risorse finanziarie attivate sui singoli Programmi, rappresenta un utile supporto alle Amministrazioni in quanto, attraverso il confronto delle differenti procedure utilizzate per la selezione dei progetti, è possibile valutare la capacità di spesa dei Programmi.

L'ammontare delle procedure attivate nell'ambito dei Programmi FESR e FSE 2014-2020 (con esclusione dei Programmi CTE), al 30 giugno 2019, è di 45,64 miliardi, pari all'83,78% delle risorse totali programmate. Rispetto al 31 dicembre 2018, si registra, pertanto, un incremento pari a circa 3,34 miliardi.

Più dettagliatamente, per quanto riguarda i POR FESR e FSE, l'ammontare delle procedure attivate al 30 giugno è di 32,10 miliardi, pari al 90,42% delle risorse programmate, con un incremento, rispetto al 31 dicembre 2018, pari a oltre 2,87 miliardi.

Infine, con riferimento ai PON, l'ammontare delle procedure attivate al 30 giugno 2019 è di 13,53 miliardi, pari al 76,14% delle risorse programmate, con un incremento di 0,47 miliardi rispetto al 2018.

Tabella 15 – Procedure di attivazione PON (Programmi FESR e FSE escluso CTE)
(euro)

Programma Operativo	Procedura di Attivazione al 31/12/2018	Procedura di Attivazione al 30/06/2019
Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	1.585.023.727,07	1.557.369.732,67
PON Cultura e Sviluppo (***)	415.102.910,71	402.461.906,36
PON Imprese e competitività	2.595.240.712,66	2.596.940.712,66
PON Infrastrutture e Reti (***)	1.319.792.360,58	1.320.838.459,93
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI (***)	102.500.000,00	322.500.000,00
PON Città metropolitane	840.043.790,12	840.043.790,12
PON Governance e Capacità Istituzionale 2014/2020	722.120.560,11	729.518.963,07
PON Legalità	403.612.029,33	430.178.298,99
PON Ricerca e innovazione	1.265.386.803,81	1.265.386.803,81
PON Iniziativa Occupazione Giovani (*) (**)	1.868.940.479,15	1.868.940.479,15
PON Inclusione (*)	670.964.107,83	733.286.035,32
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (*)	1.272.738.217,31	1.461.520.099,94
totale PON	13.061.465.698,68	13.528.985.282,02

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

* i dati al 31.12.2018 sono stati acquisiti extra sistema. Il valore delle procedure attivate è stato equiparato al valore dei progetti selezionati ossia costo ammesso.

** i dati al 30.06.2019 sono stati acquisiti extra sistema. Il valore delle procedure attivate è stato equiparato al valore dei progetti selezionati ossia costo ammesso.

*** Il valore delle procedure attivate è stato equiparato al valore dei progetti selezionati, ossia costo ammesso, in quanto sul SNM è stato rilevato un disallineamento tra i due valori anzidetti a seguito del ritardo nell'aggiornamento da parte dei sistemi informativi locali del valore delle procedure attivate.

Tabella 16 – Procedure di attivazione POR (Programmi FESR e FSE escluso CTE)

Programma Operativo	Procedura di Attivazione al 31/12/2018	Procedura di Attivazione al 30/06/2019
POR PA Bolzano FESR	128.464.846,00	138.241.846,00
POR Abruzzo FESR	181.502.082,96	204.516.282,96
POR Basilicata FESR	764.283.458,35	841.082.640,74
POR Campania FESR	2.824.194.061,23	2.914.379.510,59
POR Emilia Romagna FESR (***)	495.654.321,65	497.634.481,10
POR Lazio FESR	878.539.623,58	905.307.063,85
POR Liguria FESR	270.128.961,49	279.630.961,49
POR Lombardia FESR	716.489.876,86	731.503.008,55
POR Marche FESR	557.546.677,69	620.899.115,68
POR PA Trento FESR	98.725.646,36	114.042.868,46
POR Piemonte FESR	789.509.412,00	763.562.205,18
POR Sardegna FESR	781.118.063,63	835.322.543,01
POR Sicilia FESR	5.516.916.455,69	5.660.472.248,26
POR Toscana FESR (****)	767.868.192,58	923.909.216,25
POR Umbria FESR	201.945.834,30	237.345.014,74
POR Veneto FESR	323.514.855,00	394.764.610,68
POR Valle d'Aosta FESR	76.848.351,78	77.317.154,20
POR Friuli Venezia Giulia FESR	292.469.258,57	293.969.258,57
POR Molise FESR FSE	128.663.642,89	111.507.825,18
POR Puglia FESR FSE	6.675.777.337,85	7.471.282.809,64
POR Calabria FESR FSE (***)	1.057.190.767,31	1.461.688.340,09
POR Abruzzo FSE	67.312.826,58	68.438.604,58
POR Basilicata FSE	82.168.064,89	120.072.321,39
POR Campania FSE	497.325.134,03	519.612.061,77
POR Friuli Venezia Giulia FSE	173.974.816,32	173.706.706,32
POR FSE Veneto	476.223.392,18	756.606.990,55
POR Lazio FSE	656.753.467,02	693.336.269,18
POR Liguria FSE	208.693.478,45	217.919.159,23
POR Lombardia FSE	514.460.488,95	680.241.001,34
POR Marche FSE	171.429.577,26	190.745.615,73
POR Piemonte FSE	652.176.514,57	662.457.609,09
POR Sardegna FSE	247.224.182,57	268.122.057,24
POR Sicilia FSE	201.382.798,64	270.785.250,01
POR Toscana FSE	449.388.573,51	504.135.054,78
POR Umbria FSE	503.432.662,54	584.996.772,53
POR Valle d'Aosta FSE	49.107.231,13	56.841.604,94
POR PA Bolzano FSE	70.955.536,52	79.455.538,52
POR Emilia-Romagna FSE	595.703.638,70	687.484.622,47
POR PA Trento FSE	82.397.155,91	88.890.155,91
Totale POR	29.227.461.267,54	32.102.226.400,80

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

*** i dati al 31.12.2018 sono stati acquisiti extra sistema. Il valore delle procedure attivate è stato equiparato al valore dei progetti selezionati ossia costo ammesso.

Le procedure di attivazione, peraltro, costituiscono un indicatore relativo alla quantità di risorse attivate sui singoli programmi; è necessario, per la realizzazione degli stessi, che all'attivazione seguano le fasi dell'impegno e del pagamento.

Al fine di offrire la linea di tendenza dell'andamento dell'attuazione finanziaria, questa Sezione ha richiesto all'IGRUE di fornire il dato più aggiornato disponibile alla data di stesura della presente relazione.

Nelle tabelle che seguono, quindi, si potrà osservare l'andamento della Programmazione alla data del 31 ottobre 2019.

Tabella 17 – Attuazione finanziaria Programmi nazionali (PON) al 31.10.2019 (euro)

Programmi operativi	Fondo	Programmato 2014-2020	dati cumulati al 31 ottobre 2019			Impegni / programmato	Pagamenti / programmato
			Costo ammesso	Impegni dei progetti	Pagamenti dei progetti		
Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	F.E.S.R.	860.862.816,00	438.200.097,45	438.200.097,45	317.073.093,02	50,90%	36,83%
	F.S.E.	1.991.320.319,00	1.263.123.278,65	1.263.123.278,65	659.307.490,07	63,43%	33,11%
PON Governance e Capacità Istituzionale 2014/2020	F.E.S.R.	341.082.869,00	445.567.918,04	261.785.089,19	103.543.029,78	76,75%	30,36%
	F.S.E.	439.672.453,00	265.047.445,35	155.393.415,79	47.711.480,52	35,34%	10,85%
PON Iniziativa Occupazione Giovani (*) (**)	I.O.G.+FS	2.785.351.487,00	1.974.154.689,09	1.974.154.689,09	1.321.753.956,44	70,88%	47,45%
PON Inclusione (*)	F.S.E.	1.218.342.885,00	718.590.456,20	718.590.456,20	105.394.928,06	58,98%	8,65%
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (*)	F.S.E.	1.729.452.575,00	1.178.739.991,60	1.178.739.991,60	386.808.237,27	68,16%	22,37%
PON Legalità	F.E.S.R.	467.773.334,00	300.882.441,99	121.580.372,02	77.185.705,82	25,99%	16,50%
	F.S.E.	142.560.000,00	91.549.594,23	13.939.748,21	13.184.242,64	9,78%	9,25%
PON Città metropolitane	F.E.S.R.	650.192.557,00	532.729.899,05	302.870.096,65	164.565.741,51	46,58%	25,31%
	F.S.E.	208.748.777,00	139.698.277,85	84.385.855,75	41.050.568,33	40,42%	19,67%
PON Ricerca e innovazione	F.E.S.R.	928.077.807,00	858.495.420,44	858.248.302,32	151.424.476,42	92,48%	16,32%
	F.S.E.	261.609.694,00	234.330.918,19	234.330.918,19	56.433.013,21	89,57%	21,57%
PON Cultura e Sviluppo	F.E.S.R.	490.933.334,00	407.712.009,85	213.080.490,82	111.740.978,13	43,40%	22,76%
PON Infrastrutture e Reti	F.E.S.R.	1.843.733.334,00	1.552.867.507,53	1.306.754.410,78	601.656.548,92	70,88%	32,63%
PON Imprese e competitività	F.E.S.R.	3.058.236.869,00	2.113.182.387,00	2.113.182.387,00	705.789.476,07	69,10%	23,08%
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	F.E.S.R.	322.500.000,00	102.500.000,00	102.500.000,00	102.500.000,00	31,78%	31,78%
TOTALE FESR		8.963.392.920,00	6.752.137.681,35	5.718.201.246,23	2.335.479.049,67	63,80%	26,06%
TOTALE FSE+IOG		8.777.058.190,00	5.865.234.651,16	5.622.658.353,48	2.631.643.916,54	64,06%	29,98%
TOTALE FESR+FSE+IOG		17.740.451.110,00	12.617.372.332,51	11.340.859.599,71	4.967.122.966,21	63,93%	28,00%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Tabella 18 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni più sviluppate (POR) al 31.10.2019
(euro)

Programmi Operativi	Fondo	Programmato 2014/2020	dati cumulati al 31 ottobre 2019			Impegni / programmato	Pagamenti / programmato
			Costo ammesso	Impegni	Pagamenti		
				dei progetti	dei progetti		
POR PA Bolzano	F.S.E.	136.621.198,00	58.314.434,56	58.228.509,42	30.214.320,44	42,62%	22,12%
POR Emilia-Romagna	F.S.E.	786.250.182,00	732.390.384,59	732.390.384,59	382.037.567,79	93,15%	48,59%
POR Friuli Venezia Giulia	F.S.E.	276.427.814,00	140.289.792,21	132.186.375,40	94.541.730,17	47,82%	34,20%
POR Lazio	F.S.E.	902.534.714,00	527.001.392,02	475.642.708,60	298.996.647,28	52,70%	33,13%
POR Liguria	F.S.E.	354.544.768,00	212.825.114,51	192.645.523,45	103.592.182,09	54,34%	29,22%
POR Lombardia	F.S.E.	970.474.516,00	505.139.420,98	499.453.684,40	426.398.615,82	51,46%	43,94%
POR Marche	F.S.E.	287.979.618,00	102.161.840,69	102.081.965,69	65.653.264,29	35,45%	22,80%
POR Piemonte	F.S.E.	872.290.000,00	702.975.918,25	702.975.918,25	482.599.392,73	80,59%	55,33%
POR Toscana	F.S.E.	732.963.216,00	425.920.998,85	421.609.977,54	245.019.506,00	57,52%	33,43%
POR PA Trento	F.S.E.	109.979.984,00	85.955.791,10	85.955.791,10	54.986.010,08	78,16%	50,00%
POR Umbria	F.S.E.	237.528.802,00	102.055.072,09	102.046.292,09	63.824.952,94	42,96%	26,87%
POR Valle d'Aosta	F.S.E.	52.622.850,00	36.095.684,60	33.866.273,54	21.264.750,21	64,36%	40,41%
POR Veneto	F.S.E.	764.031.822,00	606.845.139,55	487.932.403,99	294.661.570,41	63,86%	38,57%
POR PA Bolzano	F.E.S.R.	136.621.198,00	131.957.454,58	131.957.454,58	36.020.634,68	96,59%	26,37%
POR Emilia Romagna	F.E.S.R.	481.895.272,00	582.036.444,27	466.778.719,60	210.439.958,06	96,86%	43,67%
POR Friuli Venezia Giulia	F.E.S.R.	230.779.184,00	262.579.970,59	192.393.704,33	90.572.000,88	83,37%	39,25%
POR Lazio	F.E.S.R.	969.065.194,00	665.855.716,92	434.711.742,48	167.207.484,75	44,86%	17,25%
POR Liguria	F.E.S.R.	392.545.240,00	247.941.037,55	215.299.246,39	115.422.793,53	54,85%	29,40%
POR Lombardia	F.E.S.R.	970.474.516,00	638.730.906,15	598.693.737,69	312.017.944,63	61,69%	32,15%
POR Marche	F.E.S.R.	585.383.288,00	254.454.435,73	254.454.435,73	96.524.851,72	43,47%	16,49%
POR Piemonte	F.E.S.R.	965.844.740,00	609.716.686,76	507.574.307,02	247.612.025,35	52,55%	25,64%
POR Toscana	F.E.S.R.	792.454.508,00	941.827.732,64	565.482.877,24	307.143.760,48	71,36%	38,76%
POR PA Trento	F.E.S.R.	108.668.094,00	107.542.925,92	63.446.389,94	35.630.552,49	58,39%	32,79%
POR Umbria	F.E.S.R.	412.293.204,00	180.002.602,56	141.642.809,04	85.996.692,80	34,35%	20,86%
POR Valle d'Aosta	F.E.S.R.	64.350.950,00	67.154.763,85	41.007.462,80	28.325.715,88	63,72%	44,02%
POR Veneto	F.E.S.R.	600.310.716,00	318.746.963,92	269.348.091,62	152.989.523,33	44,87%	25,49%
TOTALE FESR		6.710.686.104,00	5.008.547.641,44	3.882.790.978,46	1.885.903.938,58	57,86%	28,10%
TOTALE FSE		6.484.249.484,00	4.237.970.984,00	4.027.015.808,06	2.563.790.510,25	62,10%	39,54%
TOTALE COMPLESSIVO		13.194.935.588,00	9.246.518.625,44	7.909.806.786,52	4.449.694.448,83	59,95%	33,72%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Tabella 19 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni in transizione (POR) al 31.10.2019
(euro)

Programmi Operativi	Fondo	Programmato 2014/2020	dati cumulati al 31 ottobre 2019			Impegni / programmato	Pagamenti / programmato
			Costo ammesso	Impegni	Pagamenti		
				dei progetti	dei progetti		
POR Abruzzo FSE	F.S.E.	142.503.150,00	42.883.421,82	39.661.221,14	24.382.546,51	27,83%	17,11%
POR Sardegna FSE	F.S.E.	444.800.000,00	242.622.209,81	231.322.986,10	116.917.107,28	52,01%	26,29%
POR Molise FESR FSE 2014-2020	F.E.S.R.	88.956.835,00	52.897.030,47	45.849.629,39	18.570.192,55	51,54%	20,88%
	F.S.E.	40.073.427,00	20.897.621,14	20.036.092,06	13.264.586,04	50,00%	33,10%
POR Abruzzo FESR	F.E.S.R.	271.509.780,00	178.506.061,89	170.045.520,94	55.508.511,56	62,63%	20,44%
POR Sardegna FESR	F.E.S.R.	930.979.082,00	825.376.727,87	485.177.234,09	259.263.441,74	52,11%	27,85%
TOTALE FESR		1.291.445.697,00	1.056.779.820,23	701.072.384,42	333.342.145,85	54,29%	25,81%
TOTALE FSE		627.376.577,00	306.403.252,77	291.020.299,30	154.564.239,83	46,39%	24,64%
TOTALE COMPLESSIVO		1.918.822.274,00	1.363.183.073,00	992.092.683,72	487.906.385,68	51,70%	25,43%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Tabella 20 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni meno sviluppate (POR) al 31.10.2019

(euro)

Programmi Operativi	Fondo	Programmato 2014/2020	dati cumulati al 31 ottobre 2019			Impegni / programmato	Pagamenti / programmato
			Costo ammesso	Impegni	Pagamenti		
				dei progetti	dei progetti		
POR Sicilia FSE	F.S.E.	820.096.428,00	223.329.543,00	212.668.051,85	123.159.538,10	25,93%	15,02%
POR Basilicata FSE	F.S.E.	289.624.168,00	99.428.212,22	91.644.950,58	61.374.752,73	31,64%	21,19%
POR Campania FSE	F.S.E.	837.176.347,00	531.423.775,01	470.421.263,98	199.274.767,53	56,19%	23,80%
POR Puglia FESR FSE	F.E.S.R.	5.576.140.094,00	2.543.752.832,52	2.538.387.825,28	1.328.518.938,10	45,52%	23,83%
	F.S.E.	1.544.818.898,00	560.873.243,37	560.873.243,37	340.411.111,60	36,31%	22,04%
POR Calabria FESR FSE	F.E.S.R.	2.039.837.006,00	1.364.269.497,01	841.397.297,36	452.822.364,42	41,25%	22,20%
	F.S.E.	339.119.835,00	102.377.010,46	70.170.484,95	61.451.551,23	20,69%	18,12%
POR Campania FESR	F.E.S.R.	4.113.545.843,00	2.340.424.235,90	1.569.914.244,08	767.231.626,91	38,16%	18,65%
POR Sicilia FESR	F.E.S.R.	4.273.038.791,00	2.837.426.934,02	1.952.327.185,00	883.348.608,24	45,69%	20,67%
POR Basilicata FESR	F.E.S.R.	550.687.552,00	573.921.405,46	362.456.376,20	190.753.277,48	65,82%	34,64%
TOTALE FESR		16.553.249.286,00	9.659.794.904,91	7.264.482.927,92	3.622.674.815,15	43,89%	21,88%
TOTALE FSE		3.830.835.676,00	1.517.431.784,06	1.405.777.994,73	785.671.721,19	36,70%	20,51%
TOTALE COMPLESSIVO		20.384.084.962,00	11.177.226.688,97	8.670.260.922,65	4.408.346.536,34	42,53%	21,63%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Estrapolando i dati dalle tabelle precedenti, analogamente a quanto fatto alle altre scadenze, otteniamo la seguente tabella:

Tabella 21 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31.10.2019

(euro)

	Programmato 2014-2020	Impegni al 31.10.2019	Pagamenti al 31.10.2019	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	17.740.451.110	11.340.859.600	4.967.122.966	63,93%	28,00%
POR MENO SVILUPPATE	20.384.084.962	8.670.260.923	4.408.346.536	42,53%	21,63%
POR PIU' SVILUPPATE	13.194.935.588	7.909.806.787	4.449.694.449	59,95%	33,72%
POR IN TRANSIZIONE	1.918.822.274	992.092.684	487.906.386	51,70%	25,43%
TOTALE GENERALE	53.238.293.934	28.913.019.993	14.313.070.337	54,31%	26,88%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Per favorire il raffronto visivo ed evidenziare la tendenza nel 2019, si riportano nuovamente, di seguito, le tabelle 5 e 6, già illustrati in precedenza:

(Tabella 5) – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31.12.2018

(euro)

	Programmato 2014-2020	Impegni al 31.12.2018	Pagamenti al 31.12.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	17.771.312.394	10.065.953.549	3.919.216.024	56,64%	22,05%
POR MENO SVILUPPATE	20.384.084.962	5.962.231.622	3.293.612.632	29,25%	16,16%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	6.300.367.237	3.164.637.405	47,74%	23,98%
POR IN TRANSIZIONE	1.918.822.274	745.710.943	361.515.544	38,86%	18,84%
TOTALE GENERALE	53.272.104.918	23.074.263.351	10.738.981.605	43,31%	20,16%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

(Tabella 6) – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 30.6.2019

	Programmato 2014-2020	Impegni al 30.06.2019	Pagamenti al 30.06.2019	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	17.771.312.394	10.551.863.064	4.377.890.877	59,38%	24,63%
POR MENO SVILUPPATE	20.384.084.962	7.636.446.354	4.031.155.583	37,46%	19,78%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	7.412.918.040	3.955.279.927	56,17%	29,97%
POR IN TRANSIZIONE	1.918.822.274	915.910.485	441.327.994	47,73%	23,00%
TOTALE GENERALE	53.272.104.918	26.517.137.943	12.805.654.382	49,78%	24,04%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS – IGRUE

Raffrontando i dati, si può notare un discreto incremento, sia sul fronte degli impegni, sia su quello dei pagamenti, nel secondo semestre 2019, sia rispetto al 31 dicembre 2018 che rispetto al 30 giugno 2019. Ovviamente, il dato non riveste ancora il carattere dell'ufficialità ed è soggetto alle verifiche che si potranno avere solo al momento della certificazione dei dati. Tuttavia, si può senz'altro affermare che c'è stata una certa accelerazione, anche se non si può affermare che, quasi al termine del sesto anno del periodo, una percentuale media di impegni pari a poco più del 54% e di pagamenti al di sotto del 27% siano dati pienamente soddisfacenti.

Con riferimento ai disimpegni automatici derivanti dal mancato rispetto della regola "n+3", in aggiunta a quanto evidenziato in precedenza¹⁵⁰ per il 2018, si riportano, di seguito, le tabelle (rispettivamente, per i PON e per i POR) relative all'applicazione della medesima regola nell'anno corrente, da cui risultano, sulle risorse UE domandate al 30 giugno 2019, gli importi in scadenza al 31 dicembre 2019 e, conseguenzialmente, gli importi che dovranno essere richiesti entro l'anno per evitare il nuovo disimpegno automatico.

¹⁵⁰ Cfr. *supra*, par.1.4.
120 | Relazione annuale
2019

Tabella 22 - Programmazione 2014-2020 N+3 al 31 dicembre 2019 (PON)

(euro)

PO	Tipo	Fondo	Spesa pubblica certificata al 30.06.2019 (*)	Risorse UE domandate al 30.06.2019	Risorse UE in scadenza al 31.12.2019	Risorse UE ancora da domandare per il raggiungimento dell'N+3 al 31.12.2019
				(1)	(2)	(3=2-1)
Cultura	PON	FESR	100.740.943	75.555.707	96.615.481	21.059.774
Governance	PON	FESR-FSE	120.026.193	89.397.721	143.847.907	54.450.186
Imprese	PON	FESR	542.123.586	381.293.136	350.045.261	-
Inclusione	PON	FSE	93.682.022	61.529.242	151.775.894	90.246.652
Iniziativa PMI	PON	FESR	102.500.000	100.000.000	80.425.000	-
IOG	PON	FSE-IOG	1.170.802.300	915.998.194	825.528.635	-
Legalità	PON	FESR-FSE	75.776.423	56.832.317	64.185.361	7.353.044
Metro	PON	FESR-FSE	150.511.492	105.578.071	146.834.891	41.256.820
Reti	PON	FESR	327.316.012	245.487.009	362.845.968	117.358.959
Ricerca (**)	PON	FESR-FSE	147.582.942	111.073.756	238.170.222	127.096.466
Scuola	PON	FESR-FSE	486.325.159	263.718.773	369.717.193	105.998.420
SPAO	PON	FSE	364.382.382	230.029.995	273.284.222	43.254.227
TOTALE			3.681.769.453	2.636.493.922	3.103.276.034	608.074.547

Elaborazione ACT su dati SFC2014 - Commissione europea

(*) Gli importi cumulati comprendono le domande finali trasmesse entro il 31.07.2019 afferenti al periodo contabile 1.7.2018-30.06.2019.

(**) PON Ricerca: l'importo in scadenza ancora da certificare pari a 127.096.466 comprende anche l'importo di 35.090.222 non domandato e sospeso per eccezione al disimpegno automatico del 2018. L'importo netto ancora da certificare per il 2019 è 92.006.244 euro.

Tabella 23 - Programmazione 2014-2020 N+3 al 31 dicembre 2019 (POR)

(euro)

PO	Tipo	Fondo	Spesa pubblica certificata al 30.06.2019 (*)	Risorse UE domandate al 30.06.2019	Risorse UE in scadenza al 31.12.2019	Risorse UE ancora da domandare per il raggiungimento dell'N+3 al 31.12.2019
Abruzzo	POR	FESR	47.812.634	23.906.317	29.772.574	5.866.258
Abruzzo	POR	FSE	18.591.978	9.295.989	14.780.501	5.484.512
Basilicata	POR	FESR	157.735.186	116.842.656	108.376.973	-
Basilicata	POR	FSE	55.216.348	27.608.174	36.087.967	8.479.793
Calabria	POR	FESR-FSE	484.154.255	363.115.692	460.664.249	97.548.557
Campania	POR	FESR	700.951.691	525.713.768	809.544.143	283.830.375
Campania	POR	FSE	166.023.945	124.517.958	143.480.659	18.962.700
Emilia Romagna	POR	FESR	145.949.899	72.974.949	63.224.529	-
Emilia Romagna	POR	FSE	261.409.745	130.973.796	94.919.375	-
Friuli V. Giulia	POR	FESR	57.418.508	28.709.254	30.278.166	1.568.912
Friuli V. Giulia	POR	FSE	79.602.220	39.801.110	34.124.232	-
Lazio	POR	FESR	162.262.317	81.131.159	118.313.406	37.182.247
Lazio	POR	FSE	163.280.858	81.640.429	103.178.776	21.538.346
Liguria	POR	FESR	103.175.915	51.587.957	51.501.827	-
Liguria	POR	FSE	82.364.281	41.182.141	43.495.291	2.313.150
Lombardia	POR	FESR	185.528.211	92.764.106	117.424.197	24.660.092
Lombardia	POR	FSE	269.968.546	134.984.273	117.424.196	-
Marche	POR	FESR	77.634.900	38.817.450	37.708.097	-
Marche	POR	FSE	57.935.504	28.967.752	34.529.585	5.561.833
Molise	POR	FESR-FSE	22.726.084	13.159.784	19.301.213	6.141.429
PA Bolzano	POR	FESR	25.506.819	12.753.410	17.924.664	5.171.254
PA Bolzano	POR	FSE	22.783.167	11.391.583	17.924.664	6.533.080
PA Trento	POR	FESR	19.609.071	9.804.536	14.265.500	4.460.965
PA Trento	POR	FSE	35.839.530	17.919.765	13.491.564	-
Piemonte	POR	FESR	211.079.687	105.539.844	126.994.129	21.454.285
Piemonte	POR	FSE	374.313.971	187.172.515	103.350.259	-
Puglia	POR	FESR-FSE	1.315.593.554	657.796.777	920.893.358	263.096.581
Sardegna	POR	FESR	175.790.623	87.895.312	122.587.904	34.692.592
Sardegna	POR	FSE	73.148.187	36.574.094	51.897.983	15.323.889
Sicilia	POR	FESR	577.297.193	461.518.746	896.994.440	435.475.694
Sicilia	POR	FSE	129.142.012	96.856.509	141.539.410	44.682.901
Toscana	POR	FESR	243.547.623	121.773.812	104.040.162	-
Toscana	POR	FSE	215.562.838	107.781.419	88.890.572	-
Umbria	POR	FESR	71.109.128	35.554.564	45.265.072	9.710.508
Umbria	POR	FSE	41.531.442	20.765.730	28.633.400	7.867.670
Valle d'Aosta	POR	FESR	22.021.001	11.010.501	8.442.828	-
Valle d'Aosta	POR	FSE	8.902.906	4.451.453	5.558.059	1.106.606
Veneto	POR	FESR	129.496.666	64.748.333	74.138.900	9.390.567
Veneto	POR	FSE	223.360.736	111.680.368	95.619.070	0
TOTALE			7.215.379.183	4.190.683.985	5.346.581.893	1.378.104.797

Elaborazione ACT su dati SFC2014 - Commissione europea

(*) Gli importi cumulati comprendono le domande finali trasmesse entro il 31.07.2019 afferenti al periodo contabile 1.7.2018-30.06.2019.

Anche da queste tabelle, si può osservare che le situazioni più critiche riguardano soprattutto le regioni del Mezzogiorno, che tra l'altro sono quelle che fruiscono di finanziamenti di importo più elevato.

1.6 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.

Nel corso del 2018, sono state pubblicate, sul sito dell’Agenzia per la Coesione Territoriale, le “Linee guida per l’efficace espletamento dei controlli di I livelli dei Fondi SIE, per la Programmazione 2014-2020”.

Il documento è una guida operativa a supporto di tutte le attività afferenti ai controlli di I livello.

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*¹⁵¹ 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.

1.6.1 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 europei, 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 dagli articoli 123 e 124 del Reg. (UE)

¹⁵¹ Un *desk audit* è un controllo effettuato sui documenti, senza andare in loco.

1303/2013, dagli articoli 23, 24 e 25 del Regolamento (UE) n. 1299/2013 e dal Regolamento Finanziario n. 1046/2018, nonché 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.

Con Decreto n. 16892 del 22 dicembre 2017 l'Autorità di Gestione del Programma ha approvato ed adottato la versione definitiva del Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) e i relativi allegati.

Il Sistema di gestione e Controllo (Si.Ge.Co.), è il documento che, oltre ad offrire un quadro complessivo dei diversi organismi di gestione, del loro funzionamento e della loro composizione, assicura trasparenza nelle procedure di valutazione e selezione dei Progetti.

Il documento, in particolare, descrive la struttura, gli strumenti e le procedure poste in essere dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione per la gestione e il controllo del Programma operativo. Tale sistema risponde all'esigenza di assicurare una attuazione efficace ed efficiente degli interventi, nonché la regolarità e la correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti, nel rispetto della normativa europea 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.

1.6.2 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 2019) relative ai Programmi operativi 2014-2020 per il periodo contabile 2017/2018.

Nel caso di 8 Programmi operativi¹⁵² il tasso di errore rilevato dalle Autorità di Audit per il periodo contabile è superiore della soglia di rilevanza del 2%.

L'IGRUE rende noto che *“a partire dalla data di presentazione della RAC 2019, 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 che, per il periodo contabile 2017/2018 l'Autorità di Audit ha presentato un solo RAC in cui ha espresso parere con riserva (per il SIE: Por Valle d'Aosta).

¹⁵² Per il FESR: POR Calabria, POR Sardegna e POR Veneto; per il FSE: POR Puglia, POR Sicilia, POR Veneto, PON Inclusion e PON Iniziativa Occupazione giovani.

Le risultanze delle attività di audit svolte dalle Autorità di Audit sono rappresentate nelle tabelle che seguono:

Tabella 24 - 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	49.837.450,74	10,09%	7.069.858,07	1,86%	Nessun limite	Senza riserve
Por Campania	79.290.248,79	1,50%	0	1,50%	Nessun limite	Senza riserve
Por Puglia	109.880.368,93	0,58%	458.791,35	0,49%	Nessun limite	Senza riserve
Por Sicilia	6.380.137,78	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Basilicata		0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Abruzzo	6.555.603,71	0,01	591,52	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Emilia-Romagna	3.466.603,02	0,57%	58.872,15	0,37%	Nessun limite	Senza riserve
Por Friuli-Venezia Giulia	7.716.085,05	0,27%	-	0,27%	Nessun limite	Senza riserve
Por Lazio	23.927.183,36	0,21%	493,22	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Liguria	7.306.038,88	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Lombardia	62.380.314,08	0,16%	112.087,50	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Marche	9.674.717,02	0,04%	7.877,12	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Molise	938.017,13	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PO Prov. Aut. di Bolzano	-	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PO Prov. Aut. di Trento	1.600.688,50	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
POR Piemonte	3.269.468,62	0,07%	2.584,95	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Sardegna	3.589.320,56	3,76%	263.300,22	1,99%	Nessun limite	Senza riserve
Por Toscana	25.949.333,59	0,18%	123.622,11	0,16%	Nessun limite	Senza riserve
Por Umbria	6.603.044,89	0,75%	22.293,68	0,66%	Nessun limite	Senza riserve
Por Valle d'Aosta	4.993.974,83	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Veneto	1.723.532,61	4,41%	86.640,76	3,89%	Nessun limite	Senza riserve
PON Governance e Capacità istituzionale	1.512.258,33	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PON Città metropolitane	2.077.518,97	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PON Cultura e sviluppo	21.808.362,36	1,16%	10.848,24	1,11%	Nessun limite	Senza riserve
PON Ricerca e innovazione	67.500.000,00	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PON Per la Scuola	83.864.805,93	0,28%	20.913,59	0,25%	Nessun limite	Senza riserve
PON Imprese e competitività	113.256.405,94	0,00%	2.263,00	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PON Iniziativa PMI	-	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PON Infrastrutture e reti	116.038.307,08	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PON Legalità	2.156.783,35	1,19%	26.774,22	0,35%	Nessun limite	Senza riserve

Fonte: IGRUE

Tabella 25 – 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 Calabria	3.290.684,49	0,90%	78.595,67	0,11%	Nessun limite	Senza riserve
Por Campania	6.170.197,81	0,23%	114.697,09	0,01%	Nessun limite	Senza riserve
Por Puglia	22.031.243,75	3,93%	122.691,07	3,84%	Nessun limite	Senza riserve
Por Sicilia	10.496.063,32	2,30%	157.664,07	2,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Basilicata	9.197.239,55	0,72%	8.143,20	0,31%	Nessun limite	Senza riserve
Por Abruzzo	4.730.378,13	0,68%	13.661,85	0,39%	Nessun limite	Senza riserve
Por Emilia-Romagna	2.491.511,86	0,13%	5.134,00	0,13%	Nessun limite	Senza riserve
Por Friuli-Venezia Giulia	507.407,66	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Lazio	5.539.210,11	0,11%	31.885,98	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Liguria	1.261.291,15	0,13%	1.946,49	0,12%	Nessun limite	Senza riserve
Por Lombardia	135.233,64	0,497%	-	1,49%	Nessun limite	Senza riserve
Por Marche	10.029.141,36	0,02%	1.913,20	0,01%	Nessun limite	Senza riserve
PO Prov. Aut. di Bolzano	-	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PO Prov. Aut. di Trento	1.593.208,89	0,32%	1.222,27	0,30%	Nessun limite	Senza riserve
POR Piemonte	15.984.568,47	1,02%	1.975,06	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Sardegna	7.982.593,39	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
Por Toscana	17.534.644,98	1,34%	639.979,97	0,56%	Nessun limite	Senza riserve
Por Umbria	2.581.300,91	1,18%	23.460,40	0,99%	Nessun limite	Senza riserve
Por Valle d'Aosta	1.189.731,00	1,27%	61.798,72	0,99%	Nessun limite	Con riserva
Por Veneto	3.399.860,89	21,65%	11.048.537,45	1,91%	Nessun limite	Senza riserve
PON Governance e Capacità istituzionale	3.357.546,03	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve
PON Inclusione	7.276.852,70	31,33%	10.673.633,76	1,02%	Nessun limite	Senza riserve
PON Iniziativa Occupazione giovani	6.341.780,09	5,04%	3.033.272,72	4,26%	Nessun limite	Senza riserve
PON per la scuola	41.158.092,28	1,91%	1.388.618,84	0,68%	Nessun limite	Senza riserva
PON SPAO	1.069.103,59	0,29%	12.813,09	0,25%	Nessun limite	Senza riserve
PON Legalità	317.113,20	0,00%	-	0,00%	Nessun limite	Senza riserve

Fonte: IGRUE

Sul sistema dei controlli, questa Sezione ha programmato una indagine speciale di controllo, che, allo stato, è in avanzata fase istruttoria.

Considerazioni conclusive

Ormai dalla istituzione della Politica di coesione nel lontano 1986, l'Italia resta sempre un "sorvegliato speciale" per quanto riguarda l'impiego dei Fondi europei.

In particolare, per il periodo di Programmazione in esame, sebbene esso abbia visto al suo esordio importanti novità in termini di dotazione di strumenti regolatori,

programmatori e di gestione, il nostro Paese si presenta ancora con un quadro generale di ritardo, che, alla fine del sesto anno, rischia di diventare preoccupante.

Va evidenziato fin da subito che, dopo un avvio ed una prima fase che hanno incontrato molti ritardi e difficoltà, nell'ultimo anno si è osservata una certa accelerazione, sia sul fronte degli impegni che su quello dei pagamenti, che hanno consentito non solo un certo recupero del grado di attuazione finanziaria, ma anche di uscire quasi indenni dallo scoglio del primo disimpegno automatico della fine del 2018.

In effetti, alla fine del 2018, su un totale programmato di 53,3 miliardi, si registravano impegni per circa 23 miliardi e pagamenti per 10,7 miliardi, con percentuali sul programmato pari, rispettivamente al 43,3 e al 20,2 per cento. Tali importi, al 31 ottobre 2019, sono diventati 28,9 miliardi (54,3%) per quanto riguarda gli impegni e 14,3 miliardi (26,9% sul programmato) per quanto riguarda i pagamenti.

Vi è da osservare, tuttavia, che, qualora il *trend* di crescita restasse nell'ordine degli incrementi percentuali a una cifra, per buona parte dei PON e dei POR potrebbe esserci il rischio di non riuscire ad assumere tutti gli impegni entro la fine del 2020, termine ultimo utile per impegnare, dopo aver selezionato i progetti, tutti i fondi disponibili per il nostro Paese.

Si segnala, al riguardo, che permane, generalmente, la differenza, in termini di effettività della capacità di spesa, tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate, nel senso che le prime spendono meglio e più delle seconde. La (paradossale) conseguenza di ciò è che decenni di politiche di coesione non sembrano avere sortito, in Italia, gli effetti per i quali esse sono state ideate, cioè ridurre il divario tra le aree più sviluppate e quelle meno sviluppate. Se ciò è senz'altro avvenuto in alcune aree e in alcuni ambiti, nella maggior parte dei casi tale divario si è addirittura ampliato.

Anche con riferimento alla programmazione attuale, il dato al 31 ottobre 2019, con tutte le cautele dovute alla "provvisorietà" dello stesso, evidenzia, infatti, che, mentre le regioni più sviluppate mostrano dati di attuazione pari al 60% degli impegni sul programmato e il 33,7% dei pagamenti, le regioni meno sviluppate presentano un livello di attuazione del 42,5% sul fronte degli impegni e del 21,6% su quello dei pagamenti. Il dato delle regioni in transizione è attestato su percentuali intermedie rispetto alle due situazioni ora illustrate, sia sul lato degli impegni che su quello dei pagamenti. Analizzando gli importi il divario risulta ancora maggiore, laddove si consideri che, a fronte di somme per quasi 20,4 miliardi a disposizione delle regioni meno sviluppate, queste hanno effettuato pagamenti per 4,4 miliardi, vale a dire una cifra molto vicina a quella dei

pagamenti effettuati dalle regioni più sviluppate, che però avevano a disposizione somme per 13,2 miliardi.

Al di là del dato prettamente numerico e di queste osservazioni di carattere generale, si evidenzia che, nonostante i vincoli imposti dalla regolamentazione della attuale Programmazione, permane ancora l'abitudine tutta italiana di concentrare le certificazioni di spesa in prossimità della scadenza dei target prefissati e, soprattutto, di spendere "in qualsiasi modo", al fine di utilizzare comunque le risorse, senza tuttavia focalizzarsi preventivamente su una programmazione efficace e sulla qualità dei progetti, che siano utili allo sviluppo dell'Italia. Così facendo, ed andando sempre "in emergenza", ogni anno si correrà il rischio di cadere nel disimpegno automatico dei fondi, compromettendo la possibilità, prevista dalla programmazione 2021-2027, di vedersi assegnato un ammontare di risorse finanziarie di importanza paragonabile a quello attuale, se non addirittura superiore.

Questa Corte, nel continuare a monitorare il fenomeno, non può che richiamare nuovamente quanto ormai va ripetendo da anni, su un possibile ripensamento complessivo della modalità fortemente regionalizzata di gestione dei fondi europei nel nostro Paese, che pare accentuare quelle differenze che le politiche di coesione europee hanno l'obiettivo di ridurre.

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 IPA¹⁵³ ed ENI¹⁵⁴;
- maggiore concentrazione delle risorse su un limitato numero di obiettivi tematici¹⁵⁵;
- il contributo dei programmi all'implementazione delle strategie macroregionali;
- gestione semplificata dei Programmi, con la fusione tra Autorità di gestione e Autorità di certificazione (AdC);
- aumento delle risorse finanziarie (30%).

L'Obiettivo CTE è cofinanziato in via principale dal FESR¹⁵⁶ ed è perseguito mediante tre tipologie di Programmi:

- 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*, *Adriatic* e *MED*;
- 4 Programmi di cooperazione interregionale (INTERREG V-C): *INTERACT III*, *INTERREG Europe*, *URBACT III* ed *ESPO 2020*.

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

¹⁵³ Il Programma IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), 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).

¹⁵⁴ Il nuovo strumento europeo di vicinato ENI (*European Neighbourhood Instrument*) è stato istituito con il regolamento (UE) 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*).

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

2.1 Attività istruttoria

La Sezione ha formulato richieste istruttorie alle 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 3 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 alla data del 31 dicembre 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 - Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2018- Programmazione 2014-2020

PROGRAMMI OPERATIVI CTE 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	144.644.498,67	11.714.019,97	72,45	5,87
2014TC16RFCB035 Italia-Svizzera	117.907.611,00	84.764.356,90	125.907,02	71,89	0,11
2014TC16RFCB052 Italia-Austria	98.380.352,00	82.058.169,64	4.392.097,16	83,41	4,46
2014TC16RFCB037 Italia-Malta	51.708.438,00	28.991.270,69	1.921.419,32	56,07	3,72
2014TC16RFCB036 Italia-Slovenia	92.588.182,00	72.902.659,34	8.112.578,74	78,74	8,76
2014TC16RFCB042 Italia-Croazia	236.890.849,00	36.062.168,96	6.839.712,00	15,22	2,89
2014TC16RFCB034 Francia-Italia ALCOTRA	233.972.102,00	165.339.377,29	24.268.299,88	70,67	10,37
2014TC16RFCB020 Grecia-Italia	123.176.899,00	55.538.001,24	1.873.961,75	45,09	1,52
Tot. Cooperazione transfrontaliera (INTERREG V-A)	1.154.274.330,00	670.300.502,73	59.247.995,84	58,07	5,13
ENI CBC Italia-Tunisia	37.023.850,00	1.621.994,61	433.214,03	4,38	1,17
ENI CBC Mediterranean Sea Basin	234.549.558,23	-	-	-	-
2014TC16I5CB008 IPA II CBC Italia- Albania-Montenegro	92.707.558,00	39.746.484,84	-	42,87	0,00
Tot. Cooperazione transfrontaliera esterna	364.280.966,23	41.368.479,45	433.214,03	11,36	0,12
Tot. Cooperazione transfrontaliera	1.518.555.296,23	711.668.982,18	59.681.209,87	46,86	3,93
2014TC16RFTN001 Alpine Space	139.751.456,00	119.297.238,41	30.213.507,51	85,36	21,62
2014TC16RFTN003 Central Europe	298.987.026,00	211.716.089,77	50.167.849,62	70,81	16,78
2014TC16M4TN002 Adrion	117.918.198,00	63.732.445,76	7.205.015,97	54,05	6,11
2014TC16M4TN001 MED	275.905.321,00	225.139.161,90	59.180.062,92	81,60	21,45
Tot. Cooperazione transnazionale (INTERREG V-B)	832.562.001,00	619.884.935,84	146.766.436,02	74,46	17,63
2014TC16RFIR002 INTERACT III	46.344.229,00	-	13.249.987,27	-	28,59
2014TC16RFIR001 INTERREG Europe	426.354.275,29	290.428.448,95	64.930.645,97	68,12	15,23
Tot. Cooperazione interregionale (INTERREG V-C)	472.698.504,29	290.428.448,95	78.180.633,24	61,44	16,54
TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE	2.823.815.801,52	1.621.982.366,97	284.628.279,13	57,44	10,08

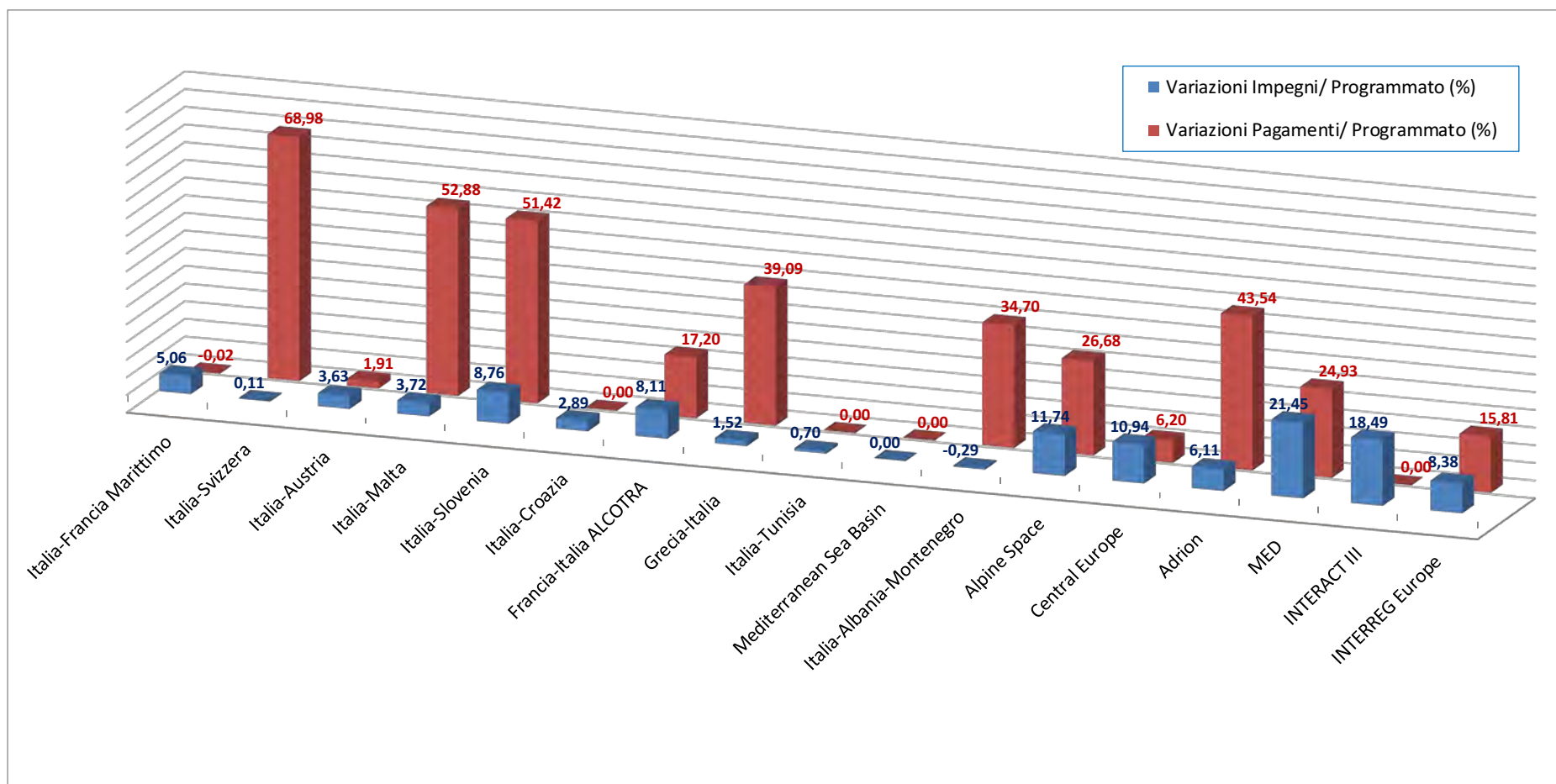
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la coesione territoriale

Tabella - Evoluzione dell'avanzamento finanziario dei Programmi operativi negli anni 2017 e 2018- Programmazione 2014-2020

PROGRAMMI OPERATIVI CTE 2014-2020	Finanziamento totale (quota comunitaria + quota cofinanziamento nazionale) (a)	Anno 2017			Anno 2018					Variazioni 2017-2018	
		Impegni dei progetti (importi approvati da contratto) (b)	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata= quota FESR + quota nazionale)* (c)	Impegni/ Programmato (%) b/a (d)	Pagamenti/ Programmato (%) c/a (e)	Impegni dei progetti (importi approvati da contratto) (f)	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata= quota FESR + quota nazionale) (g)	Impegni/ Programmato (%) f/a (h)	Pagamenti/ Programmato (%) g/a (i)	Variazioni Impegni/ Programmato (%) h/d (l)	Variazioni Pagamenti/ Programmato (%) i/m
2014TC16RFCB033 Italia-Francia Marittimo *	199.649.897,00	144.683.165,37	1.604.720,00	72,47	0,80	144.644.498,67	11.714.019,97	72,45	5,87	-0,02	5,06
2014TC16RFCB035 Italia-Svizzera	117.907.611,00	3.436.947,79	-	2,91	-	84.764.356,90	125.907,02	71,89	0,11	68,98	0,11
2014TC16RFCB052 Italia-Austria *	98.380.352,00	80.179.659,65	818.309,68	81,50	0,83	82.058.169,64	4.392.097,16	83,41	4,46	1,91	3,63
2014TC16RFCB037 Italia-Malta	51.708.438,00	1.646.911,81	-	3,18	-	28.991.270,69	1.921.419,32	56,07	3,72	52,88	3,72
2014TC16RFCB036 Italia-Slovenia *	92.588.182,00	25.293.603,56	-	27,32	-	72.902.659,34	8.112.578,74	78,74	8,76	51,42	8,76
2014TC16RFCB042 Italia-Croazia	236.890.849,00	36.062.169,00	-	15,22	-	36.062.168,96	6.839.712,00	15,22	2,89	0,00	2,89
2014TC16RFCB034 Francia-Italia ALCOTRA	233.972.102,00	125.093.513,00	5.299.560,25	53,47	2,27	165.339.377,29	24.268.299,88	70,67	10,37	17,20	8,11
2014TC16RFCB020 Grecia-Italia	123.176.899,00	7.390.613,94	-	6,00	-	55.538.001,24	1.873.961,75	45,09	1,52	39,09	1,52
Tot. Cooperazione transfrontaliera (INTERREG V-A)	1.154.274.330,00	423.786.584,12	7.722.589,93	36,71	0,67	670.300.502,73	59.247.995,84	58,07	5,13	21,36	4,46
ENI CBC Italia-Tunisia	37.023.850,00	1.621.459,00	175.682,68	4,38	0,47	1.621.994,61	433.214,03	4,38	1,17	-	0,70
ENI CBC Mediterranean Sea Basin *	234.549.558,23	-	-	-	0,00	-	-	-	-	-	0,00
2014TC16I5CB008 IPA II CBC Italia-Albania-Montenegro	92.707.558,00	7.579.631,30	269.995,27	8,18	0,29	39.746.484,84	-	42,87	-	34,70	-0,29
Tot. Cooperazione transfrontaliera esterna	364.280.966,23	9.201.090,30	445.677,95	2,53	0,12	41.368.479,45	433.214,03	11,36	0,12	8,83	3,39
Tot. Cooperazione transfrontaliera	1.518.555.296,23	432.987.674,42	8.168.267,88	28,51	0,54	711.668.982,18	59.681.209,87	46,86	3,93	18,35	3,39
2014TC16RFTN001 Alpine Space	139.751.456,00	82.007.365,00	13.809.653,00	58,68	9,88	119.297.238,41	30.213.507,51	85,36	21,62	26,68	11,74
2014TC16RFTN003 Central Europe *	298.987.026,00	193.167.288,66	17.453.279,58	64,61	5,84	211.716.089,77	50.167.849,62	70,81	16,78	6,20	10,94
2014TC16M4TN002 Adrion	117.918.198,00	12.391.271,49	-	10,51	0,00	63.732.445,76	7.205.015,97	54,05	6,11	43,54	6,11
2014TC16M4TN001 MED	275.905.321,00	156.352.806,85	-	56,67	0,00	225.139.161,90	59.180.062,92	81,60	21,45	24,93	21,45
Tot. Cooperazione transnazionale (INTERREG V-B)	832.562.001,00	443.918.732,00	31.262.932,58	53,32	3,76	619.884.935,84	146.766.436,02	74,46	17,63	21,14	13,87
2014TC16RFIR002 INTERACT III *	46.344.229,00	-	4.682.094,37	-	10,10	-	13.249.987,27	-	28,59	-	18,49
2014TC16RFIR001 INTERREG Europe	426.354.275,29	223.037.082,00	29.215.368,26	52,31	6,85	290.428.448,95	64.930.645,97	68,12	15,23	15,81	8,38
Tot. Cooperazione interregionale (INTERREG V-C)	472.698.504,29	223.037.082,00	33.897.462,63	47,18	7,17	290.428.448,95	78.180.633,24	61,44	16,54	14,26	9,37
TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE	2.823.815.801,52	1.099.943.488,42	73.328.663,09	38,95	2,60	1.621.982.366,97	284.628.279,13	57,44	10,08	18,49	7,48

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

Grafico - Avanzamento finanziario 2017-2018



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

I dati sopra esposti mostrano, rispetto al 31 dicembre 2018, un ingente incremento dei pagamenti, da 73 milioni di euro a quasi 285 milioni di euro, a fronte di un aumento degli impegni decisamente più esiguo, ma tuttavia di apprezzabile rilievo (+47%).

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 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 ¹⁵⁷	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
Autorità di gestione	Regione Toscana – Direzione della Giunta regionale – Settore attività internazionali

¹⁵⁷ 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.

Al 31 dicembre 2018 il totale degli impegni risulta ammontare a 144.644.618,00 euro, costituendo all'incirca il 72% della dotazione finanziaria totale del Programma (quasi 200 milioni di euro). A seguito della revisione che ha interessato il costo totale di uno dei progetti relativi all'Asse 2 (progetto GRAMAS), dovuta all'uscita di un partner e alla conseguente rimodulazione delle attività, tale Asse ha registrato un lieve decremento, pari a 38.546 euro¹⁵⁸.

Per quanto concerne i pagamenti, si ravvisa un avanzamento di circa il 5% in confronto all'anno precedente. La *performance* conseguita è ancora decisamente modesta se paragonata al *budget* del programma; il livello raggiunto, infatti, rappresenta appena il 6% della dotazione complessiva. L'Autorità di gestione ha però sottolineato che il dato si sta positivamente modificando nel corso del 2019, grazie alle procedure per l'accelerazione della spesa adottate.

L'AdG ha comunicato che in merito alle spese rendicontate dai beneficiari e verificate dai controllori, in ossequio all'art 125 regolamento (UE) 1303/2013, la somma registrata alla chiusura dell'esercizio finanziario 2018 ammonta a 24.137.45,00 euro (FESR + Contributo Nazionale). Tale risultato rivela un apprezzabile avanzamento rispetto all'anno precedente, in cui la spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari era pari a 3.910.675,00 (FESR + Contributo Nazionale).

La spesa rendicontata nel 2018 costituisce il 12% del budget del PO, a fronte del 2% dell'anno precedente.

L'ACT ha inoltre comunicato che, al 31 dicembre 2018, risultano finanziati sul PO n. 71 progetti, di cui 26 a valere sull'Asse1, 23 sull'Asse 2, 16 sull'Asse 3, 5 sull'Asse 4 e 1 sull'Assistenza Tecnica.

Nel corso del 2018 l'AdG ha avviato un percorso di formazione e affiancamento per il personale incaricato dello svolgimento dei controlli di I livello. Le attività di verifica della spesa già rendicontata sono state avviate sulle spese dell'ultimo Asse.

Al 31 ottobre 2019, risultano ammessi a finanziamento ulteriori 28 progetti, di cui 15 sull'Asse 2 e 13 sull'Asse 4. Mentre gli impegni hanno visto un incremento del 29%, la spesa totale è stata interessata da un aumento decisamente più ragguardevole (+255%). Inoltre, risultano effettuati controlli di II livello su 5 operazioni, la cui totalità è stata conclusa senza alcun rilievo.

¹⁵⁸ Decreto RT n. 20056 del 4 dicembre 2018.

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

Dai dati forniti sia dall'Agenzia per la coesione territoriale emerge, al 31 dicembre 2018, un ingente incremento degli impegni totali, pari a più di ventiquattro volte l'ammontare rilevato alla chiusura dell'anno precedente (da 3.436.947,79 euro a 84.764.356,90 euro¹⁵⁹), arrivando a costituire ben il 72% dell'intera dotazione finanziaria. Risultano inoltre effettuati i primi pagamenti, 125.907,00 euro, pari allo 0,11 del budget totale del PO.

Il numero totale dei progetti ammessi a finanziamento è aumentato da 33 (nel 2017) a 105, 37 dei quali attengono all'AT. L'AdG ha sottolineato come tale ragguardevole crescita sia da ricondursi ad una risposta altrettanto importante da parte del territorio al primo avviso, pubblicato nel 2017. Tale avviso era stato preceduto da un percorso di accompagnamento strutturato che aveva favorito l'emersione di 272 manifestazioni di interesse e la presentazione di complessivi 170 progetti.

Dalla documentazione pervenuta dall'AdG, risulta che nel semestre successivo, il comparto degli impegni ha visto, da una parte, un lieve incremento in rapporto

¹⁵⁹ L'AdG del Programma ha specificato che l'ammontare degli impegni comunicato coincide con il budget totale dei progetti approvati, comprensivi altresì della quota di autofinanziamento privato obbligatoria.

all'Assistenza Tecnica (+28%) e, dall'altra, un decremento parimenti scarso riguardante il I Asse¹⁶⁰ (-3%), per un importo complessivo impegnato di 85.301,158,77 euro.

Il numero dei progetti risulta aumentato da 105 a 112, ad esclusivo beneficio dell'Asse 6.

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 – Land Carinzia: Klagenfurt-Villach, Oberkärnten e Unterkärnten – Land Salisburgo: Lungau, Pinzgau-Pongau, Salzburg und Umgebung – Tirolo: Tiroler Unterland, Innsbruck, Tiroler Oberland, Außerfern e Osttirol
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 2018, risultano attivati 114 progetti, ossia il 7% in più rispetto alla chiusura del 2017.

Per quanto concerne i dati relativi agli impegni di spesa, se nel 2017 questi erano stati interessati da una variazione in positivo del 57% rispetto all'esercizio precedente, l'esercizio finanziario 2018 ha assistito ad un incremento pari solo al 2%, arrivando a costituire poco più dell'83% del *budget* (da 80.179.659,65 a 82.058.169,64 euro).

Un cospicuo incremento si registra, invece, in rapporto ai pagamenti, il cui valore è aumentato del 437% (da 818.309,68 euro a 4.392.097,16 euro).

L'AdG ha sottolineato che il sistema di monitoraggio - la cui progettazione e implementazione modulare si erano rivelate difficoltose nell'anno precedente - è stato quasi completamente implementato nell'anno 2018. La transizione al nuovo sistema e il suo utilizzo da parte dei beneficiari e delle autorità del programma sono stati interessati, infatti, da alcune difficoltà. Queste, tuttavia, rientravano nei limiti previsti e trovavano rapida risoluzione una volta che gli utenti avevano familiarizzato con il nuovo sistema. Al

¹⁶⁰ In virtù di quanto comunicato dall'AdG, il motivo alla base della variazione in diminuzione è ascrivibile alla rinuncia al finanziamento da parte del progetto *BEEMONT*, a causa dell'impossibilità per il capofila nel portare avanti il progetto stesso.

fine di agevolare una migliore conoscenza del sistema, l'AdG ha pubblicato diverse guide e/o manuali.

Sulla base di quanto comunicato dall'AdG, al 31 ottobre 2019, il numero dei progetti ammessi a finanziamento è salito da 114 a 151 (+35%), di cui 18 a valere sull'assistenza tecnica. Il ritardo scontato nell'attività e nello stato di avanzamento finanziario da taluni progetti, nell'arco del precedente anno, ha visto un consistente recupero.

Gli impegni sono aumentati del 27% (da 82.058.169,64 euro a 104.393.579,45 euro), mentre l'ammontare dei pagamenti si è quasi triplicato (da 4.392.097,16 euro a 12.489.786,45 euro).

Dalla documentazione inviata dall'AdG si evince che il controllo di sistema sul Programma ai sensi degli artt. 127, co. 1 e 128, co. 1 del regolamento (UE) n. 1303/2013 nonché dell'art. 25 del regolamento (UE) n. 1299/2013, è stato completato con successo, in forza dell'azione congiunta delle Autorità di gestione, di audit e di certificazione; non è stata, invece, attivata alcuna procedura di controllo da parte delle istituzioni europee (ECA e EC).

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 di gestione	Regione Siciliana, Presidenza, Dipartimento della Programmazione, Servizio V, Cooperazione territoriale europea, Fondi diretti

Al 31 dicembre 2018, il numero totale dei progetti approvati risulta quasi quintuplicato (da 5 a 23, di cui 8 a valere sull'AT), evidenziando un discreto recupero del ritardo maturato, nel 2017, sul calendario di approvazione delle proposte progettuali (ritardo ascrivibile essenzialmente alla sovrapposizione delle attività di chiusura della precedente Programmazione 2007-2013, alla transizione all'interno delle strutture

deputate all'attuazione del PO e alla discontinuità nelle attività di supporto fornite dal Segretariato Congiunto¹⁶¹).

L'ammontare relativo agli impegni ha subito un notevole incremento rispetto all'anno precedente (+1660%), raggiungendo il 57% della dotazione finanziaria complessiva. Dai dati trasmessi dall'ACT, emerge, inoltre, l'effettuazione dei primi pagamenti relativi al Programma, per un ammontare comunque molto esiguo: poco meno del 4% del finanziamento totale.

L'AdG ha comunicato che, al 31 ottobre 2019, risultano approvati 24 progetti, mentre i pagamenti evidenziano un incremento pari all'85%.

Dalla documentazione fornita dall'AdG del PO, emerge come, nel corso del 2018, le procedure di individuazione dei responsabili dell'attività di controllo di cui all'articolo 125, paragrafi 5-7 del regolamento (UE) n. 1303/2013 siano state correttamente espletate, consentendo la chiusura dell'iter di controllo di primo livello sulle spese dei beneficiari italiani (le procedure relative alla designazione dei controllori sulle spese dei beneficiari maltesi erano già state tempestivamente messe in atto dallo Stato di Malta).

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 Notranjsko-primorska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Obalno-kraška, Goriška
Autorità di gestione	Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Direzione centrale attività produttive, turismo e cooperazione - Servizio per la cooperazione territoriale europea

Dai dati comunicati dall'ACT, si evince che, al 31 dicembre 2018, il numero dei progetti è cresciuto da 25 a 42, di cui 5 relativi all'ultimo asse.

¹⁶¹ Per maggiori informazioni a tal riguardo, consultare il Rapporto annuale di attuazione del PO in esame, approvato dal Comitato di Sorveglianza in data 27 giugno 2019.

La quota degli impegni ha subito un importante incremento rispetto all'esercizio finanziario precedente (+188%), arrivando a coprire il 79% della dotazione finanziaria totale. Nel medesimo anno, sono stati eseguiti i primi pagamenti, per un ammontare di 8.112.578,74 euro, che però raggiungono a malapena il 9% del budget del PO.

Nei mesi di maggio e giugno 2018, l'Autorità di audit (AdA) ha effettuato un controllo sui progetti I.T.I., che si è concluso senza rilievi.

L'AdG ha evidenziato la presenza, nel corso del 2018, di marcate difficoltà inerenti al funzionamento dell'*e-system*, che hanno determinato rallentamenti in termini sia di implementazione del Programma che di *project reporting*. Al fine di far fronte a tali problematiche, diverse azioni sono state attuate ad opera dell'azione congiunta di AdG e Segretariato Congiunto (SG).

Al 31 ottobre 2019, il comparto degli impegni evidenzia un valore pari al 98% del finanziamento totale, con un aumento del 24% rispetto alla chiusura dell'E.F. 2018 (da 72.902.659,34 euro a 90.678.745,96 euro). Alla stessa data, l'importo complessivo pagato ammonta a 8.442.566,06 euro (+4%), costituendo poco più del 9% del finanziamento totale.

PO Italia-Croazia

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9342 del 15.12.2015, modificata con Decisione C(2018) 1610 final 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

Sulla scorta dei dati trasmessi dall'ACT, emerge che nell'anno 2018 risulta invariato, rispetto alla chiusura del precedente anno, il numero complessivo dei progetti

ammessi a finanziamenti (27) e quindi anche il totale degli impegni (36.062.169 euro), che continua a costituire il 15% della dotazione finanziaria totale. Appaiono, però, i primi pagamenti effettuati (6.839.712 euro), sebbene rappresentino appena il 3% del budget del Programma.

I dati finanziari al 31 ottobre 2019, invece, evidenziano un aumento dei progetti approvati, che risultano quasi triplicati, da 27 a 77, con corrispettiva apprezzabile crescita degli impegni, che raggiungono i 154.786.100, 94 euro (+329% rispetto alla chiusura del 2018).

L'AdG ha comunicato che nel corso del biennio 2018-2019 sono state effettuate le seguenti attività:

- Audit di Sistema su requisiti nn. 2 e 3 di cui all'Allegato IV del regolamento 480/14¹⁶², avviato a maggio 2018 e concluso, con rapporto definitivo, ad aprile 2019;
- Audit tematico sull'affidabilità dei dati indicatori, aperto a novembre 2018 e chiuso, con rapporto definitivo, a marzo 2019;
- Audit sulle operazioni attualmente in corso (comunicazione avvio e campionamento progetti nel mese di maggio), con trasmissione all'AdA della documentazione richiesta;
- Chiusura con esito positivo dell'attività di *follow up* sul piano d'azione di designazione dell'Autorità di gestione.

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>

¹⁶² È possibile consultare il testo del regolamento e dei relativi Allegati al seguente indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.ITA.

L'AdG ha comunicato che il 2018 è stato caratterizzato da un'importante implementazione, che ha quasi raggiunto il 100% della quota FESR relativa al PO.

Al 31 dicembre 2018, il comparto impegni risulta incrementato del 32% rispetto alla chiusura del 2017 - da 125.093.513,00 euro a 165.339.377,29 euro - andando a coprire il 71% della dotazione finanziaria complessiva. Dai dati trasmessi dall'ACT emerge, inoltre, l'effettuazione di ulteriori pagamenti - da 5.299.560,25 euro a 24.268.299,88 euro - per un ammontare comunque ancora piuttosto esiguo (all'incirca il 10% del finanziamento totale).

Alla medesima data, il numero totale dei progetti (125) appare incrementato del 39% rispetto all'anno precedente. Di questi, 23 risultano a carico dell'Assistenza Tecnica.

L'AdG ha, inoltre, comunicato che nel 2018 è stato avviato un *bilan évaluatif* sull'attuazione e sulla gestione del programma. Il monitoraggio è stato organizzato dall'Autorità di gestione, supportata da un Comitato direttivo composto - conformemente alla decisione del Comitato di sorveglianza dell'11.07.2018 - da rappresentanti delle autorità nazionali, regionali e locali sia francesi che italiane. Il Comitato direttivo ha il compito di organizzare e orientare i lavori sulla base delle proposte avanzate dall'AdG, assicurando l'analisi dei risultati e il seguito delle attività e delle raccomandazioni da presentare alle autorità del programma.

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 2018, sono state impegnate le prime somme (45% del finanziamento totale), con pagamenti pari ad euro 1.873.961,75 (circa il 15% sul finanziamento totale). Il numero dei progetti ammessi a finanziamenti è cresciuto in maniera significativa rispetto allo scorso anno ed è passato da 43 a 53 di cui 2 finanziati dall'assistenza tecnica.

Dai dati trasmessi al 30 giugno 2019 dall'AdG, la quota FESR del programma operativo pur restando invariata nel suo ammontare, risulta rimodulata sui diversi assi. In particolare, si riscontra che, a seguito della decisione di esecuzione della Commissione del 10 aprile 2019, la quota dell'asse 1 (innovazione e competitività) e 3 (Sistema di sostenibilità dei trasporti) diminuisce a fronte del maggiore aumento dell'asse 2 (Gestione integrata dell'ambiente).

Infine, al 30 giugno 2019, si registra una diminuzione del totale degli impegni dovuta alla diminuzione degli impegni sull'asse 2 a cui segue una leggera diminuzione dei pagamenti.

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, Zaghuan, Kairouan, Sidi Bouzid e Gabes</i>
Autorità di gestione	Regione Siciliana - Presidenza, Dipartimento Regionale della Programmazione, Servizio V Cooperazione Territoriale Europea – Fondi Diretti

L'ATC ha comunicato che nel 2018 i sono stati ammessi al finanziamento n. 4 progetti tutti a valere sull'assistenza tecnica come comunicato dall'AdG di riferimento, per un totale impegnato di euro 1.621.994,61 euro di sono stati pagati per euro 433.214,03.

Continua a persistere, rispetto al 2017, una bassa percentuale di pagamenti rispetto al totale del finanziamento (poco più dell'1%).

Per quanto attiene il 2019, da quanto riportato nella documentazione inviata dall'AdG, nel mese di luglio 2019 si è proceduto alla stipula dei contratti di sovvenzione con i beneficiari dei principali soggetti.

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

In base a quanto comunicato dall'ATC al 31.12.2018, non risulta esserci stata l'attivazione di progetti continuando a persistere la situazione dell'anno precedente per cui il Programma, dal punto di vista finanziario, è entrato nella fase di attuazione solo dal 1° gennaio 2018 finanziando tutte le attività di carattere "preparatorio" all'avvio dello stesso con fondi dell'Assistenza Tecnica della precedente Programmazione 2007-2013.

Dai dati trasmessi al 30.06.2019 dall'AdG, si riscontra un impegno finanziario di euro 178.241.647,93 pari al 76% del totale programmato e pagamenti per euro 1.251.216,81 a valere solo sull'assistenza tecnica e pari allo 0,5% del totale finanziato.

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 2018, emerge un importo degli impegni notevolmente incrementato di circa il 35% che ha riguardato n. 36 progetti di cui n. 4 finanziati da AT. Il totale impegnato rispetto alla quota finanziata risulta essere al 31.12.2018 del 42% suddiviso nei diversi assi prioritari.

In base a quanto trasmesso dall'ATC, i pagamenti rimangono invariati rispetto all'anno precedente. Dai dati trasmessi dall'AdG aggiornati al 31.10.2019 a fronte di un aumento dei progetti che passano da 36 a 44 risulta essersi notevolmente incrementata la consistenza degli impegni pari ad euro 79.073.453,14 che rappresentano l'85% sul totale programmato mentre il totale dei pagamenti di euro 3.523.362,60 sono appena il 4% sul totale programmato.

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>

In base ai dati trasmessi dall'ATC, al 31 dicembre 2018, a fronte di un consistente aumento del numero di progetti che passano da 49 a 55 rispetto all'anno precedente si registra parallelamente un incremento del totale impegnato pari al 26%, e un corrispondente incremento dei pagamenti pari al 12%. L'importo pagato rappresenta il 21% sul totale programmato.

Infine, dei 55 progetti approvati nel 2018 n. 6 sono finanziati dall'assistenza tecnica.

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 di gestione	<i>City of Vienna - Municipal Department for European Affairs</i>

In base a quanto comunicato dall'ATC nel 2018, il numero dei progetti finanziati è aumentato del 10% passando da 85 a 95. Tuttavia, rispetto ai dati finanziari comunicati dalla stessa ATC per l'esercizio 2017, l'esercizio 2018 è caratterizzato da una tendenziale stabilizzazione delle somme impegnate pari ad euro 211.716.089,77 aumentate, rispetto all'anno precedente del solo 6%. Anche i pagamenti hanno subito un rallentamento rispetto alla crescita esponenziale dello scorso esercizio con un incremento appena dell'11%.

Come risulta dalla comunicazione dell'ATC, dei 95 progetti partiti, n. 10 sono finanziati dall'AT.

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 Erzegovina, Montenegro e Serbia
Autorità di gestione	Regione Emilia-Romagna Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni

L'ACT ha comunicato i dati relativi all'avanzamento finanziario per il PO al 31 dicembre 2018; il livello degli impegni assunti è aumentato del 43% rispetto all'anno precedente ed ha raggiunto il 54% delle risorse totali stanziato. Per quanto concerne i pagamenti, rispetto al 2018 si registra un incremento del 6% rispetto al 2017.

Al 31 dicembre 2018 risultano ammessi a finanziamento complessivamente 44 progetti.

Al 31 ottobre 2018, secondo i dati forniti dall'Autorità di gestione, il livello di impegni ammonta a 63.663.864,79 euro, pari al 54% delle risorse complessive stanziato, mentre si registra nel semestre un notevole incremento dei pagamenti, che ammontano a 9.042.179,83 euro e raggiungono circa l'8% delle risorse complessive. Non risulta un'eventuale variazione del numero dei progetti.

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'efficienza 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 Région Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>

Dai dati forniti dall'ACT, emerge un incremento degli impegni al 31 dicembre 2018 del 25% rispetto al 31 dicembre 2017; gli impegni complessivamente ammontano all'82% circa dello stanziamento complessivo iniziale.

Mentre alla chiusura del 2017 non erano stati registrati pagamenti (i primi essendosi verificati nel primo semestre 2018), al 31 dicembre 2018 si riscontra un ammontare di pagamenti che corrisponde al 21% delle risorse complessive disponibili.

In riferimento al numero dei progetti, al 31 dicembre 2018 ne risultano complessivamente approvati n. 105.

Al 30 giugno 2019 secondo i dati forniti dall'Autorità di gestione, rispetto al 2018 l'ammontare degli impegni ha subito un decremento, essendo pari a 213.971.364,71 euro ed avendo raggiunto il 78% delle risorse complessive stanziare, mentre si registra un aumento dei pagamenti, che ammontano a 83.093.945,34 euro, pari al 30% delle risorse complessive.

L'Autorità di gestione ha altresì comunicato i dati al 31 ottobre 2019: a tale data si registra un ulteriore aumento degli impegni, che ammontano a 287.388.803,00 euro, per un avanzamento del 104% rispetto al cofinanziamento totale nonché un decremento dei pagamenti, (76.090.028,78 euro) corrispondenti al 28% dell'ammontare programmato.

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 che al 31 dicembre 2018 non risulta alcun dato relativo al valore degli impegni assunti, come verificatosi anche in riferimento alla data del 31 dicembre 2017.

Per quanto riguarda la spesa certificata, risulta un incremento dei pagamenti effettuati nel 2018 del 18% rispetto all'anno precedente, per un ammontare corrispondente al 29% circa della dotazione finanziaria complessiva.

Nell'anno 2018, come per gli anni precedenti, non risultano approvati progetti dato che il Programma non prevede *calls for proposals* per la selezione di proposte progettuali.

Nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018, sono state dedotte irregolarità dell'ammontare di 17.604,00 euro (di cui 14.963,40 euro FESR) nelle richieste di pagamento per la CE (per l'Asse 1).

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 – <i>Low-carbon economy</i> 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'allocatione finanziaria che sfiora i 100 milioni di euro.

Al 31 dicembre 2018, si registrano impegni corrispondenti al 68% del finanziamento totale, con una variazione dell'avanzamento rispetto al programmato del 16% rispetto all'anno precedente.

Al 31 dicembre 2018 i pagamenti costituiscono il 15% del finanziamento totale con un incremento dell'8% rispetto al 2017.

Nel corso del 2018 con la presentazione di tre *calls for proposals* e conseguente selezione di 44 nuovi progetti, è stato raggiunto un livello di attuazione pressoché completa del Programma (il 99%)¹⁶³.

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>

¹⁶³ Cfr. *Interreg Central Europe Annual Implementation Report 2018*.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), nel riferire sul Programma URBACT III, ha comunicato che il *budget* complessivo FESR, pari a 96.324.550,00 euro al 31 dicembre 2017, non ha subito variazioni al 31 dicembre 2018. La quota nazionale *ex ante* è di 323.095,00 euro, mentre la quota FESR non è gestita dal MIT.

Alla data del 31 dicembre 2018, l'importo relativo ai pagamenti effettuati è di 4.084.625,24 euro¹⁶⁴ ed il numero totale dei progetti approvati ammonta a 52.

Al 30 giugno 2018, secondo i dati forniti dall'Autorità di gestione, gli impegni ammontano a 4.084.625,24 euro mentre i pagamenti effettuati risultano pari a 1.915.613,07 euro; eventuali variazioni per quanto concerne il numero dei progetti non sono state comunicate.

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 relativi al PO ESPON 2020 al 31 dicembre 2018: da essi si rileva che l'allocazione finanziaria totale del Programma è pari a 48.032.234,00 euro, con quota nazionale *ex ante* di 306.726,71 euro. 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 data del 31 dicembre 2018 ammontano a 12.843.950,47 euro¹⁶⁵.

Nel semestre successivo il livello dei pagamenti rimane invariato, secondo quanto comunicato dall'Autorità di gestione.

Al 31 dicembre 2018 risultano inoltre approvati 18 progetti e 29 nuovi eventi.

¹⁶⁴ L'importo dei pagamenti al 31 dicembre 2018 ed al 30 giugno 2019 comprende la sola quota di cofinanziamento nazionale erogata ed esitata.

¹⁶⁵ L'importo dei pagamenti al 31 dicembre 2018 ed al 30 giugno 2019 comprende la sola quota di cofinanziamento nazionale erogata ed esitata.

Considerazioni conclusive

L'Italia, per la partecipazione ai 19 Programmi di cooperazione europea (c.d. INTERREG), dispone di una dotazione finanziaria totale pari a quasi 3 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. Le risorse sono aumentate dell'ordine del 30% rispetto al precedente periodo.

La Programmazione è così suddivisa:

- 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*.

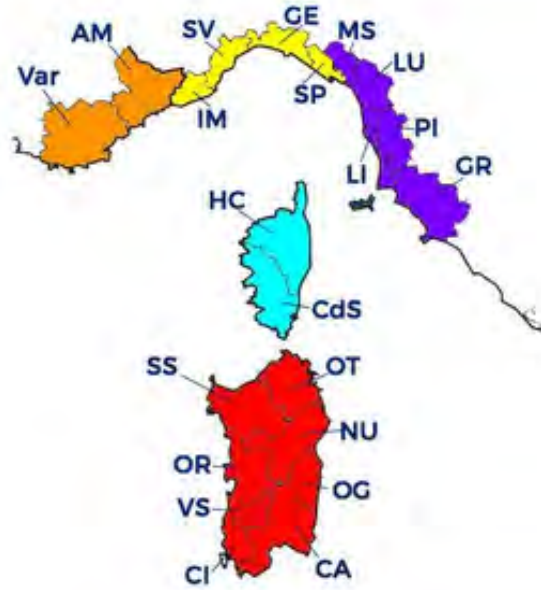
Il processo di designazione delle Autorità dei Programmi, portato avanti con grande difficoltà fin dall'inizio, nel 2018 appare finalmente completato; tale lentezza organizzativa ha certamente influenzato negativamente alcuni dei programmi.

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

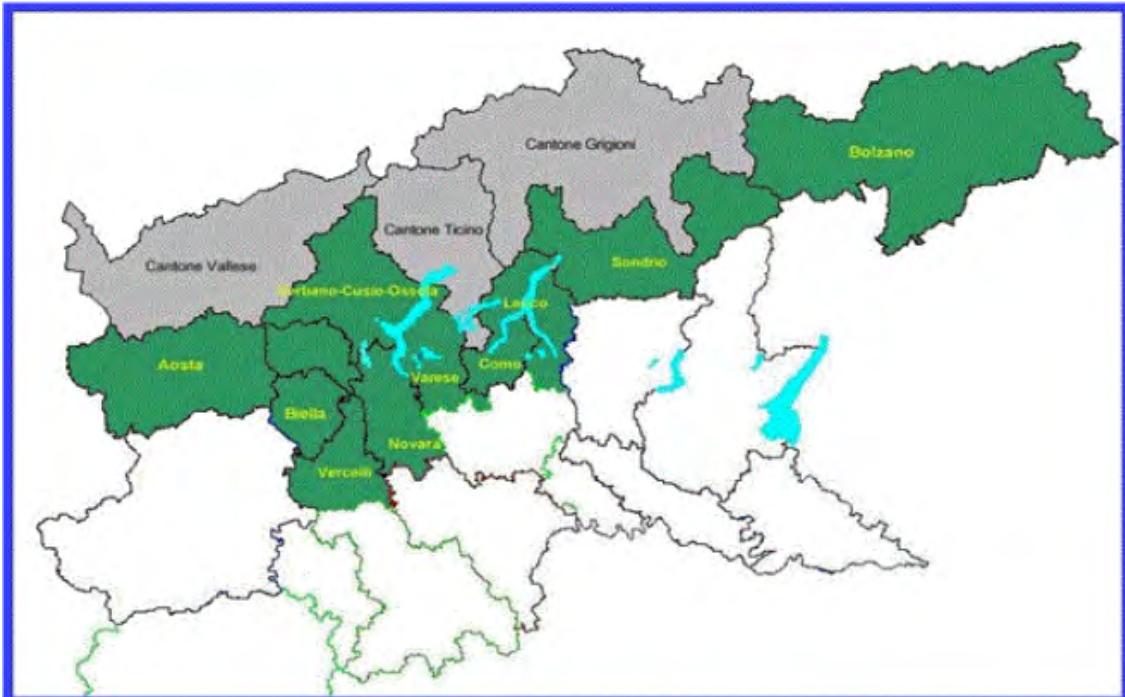
I dati esposti mostrano un totale di impegnato a fine 2018 del 57% superiore di circa 20 punti percentuali rispetto al 2017. Ancora molto scarso, anche se in ripresa, il dato dei pagamenti che si attesta appena sopra al 10%; tuttavia, in termini assoluti i pagamenti sono passati da 73 milioni di euro a quasi 285 milioni di euro.

Tra i programmi oggetto di analisi gli andamenti peggiori sono da riferirsi ai dati della cooperazione esterna alla UE (programmi con Tunisia, Albania e Bacino del Mediterraneo, dove gli impegni arrivano appena a poco più dell'11% e i pagamenti sono prossimi allo zero (0,12%).

PO Italia-Francia Marittimo



PO Italia-Svizzera



PO Italia-Austria



PO Italia-Malta



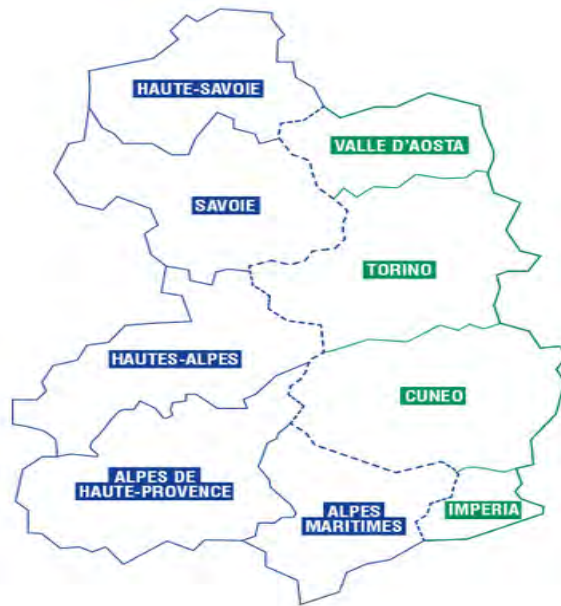
PO Italia-Slovenia



PO Italia-Croazia



PO Italia-Francia ALCOTRA



PO Grecia-Italia

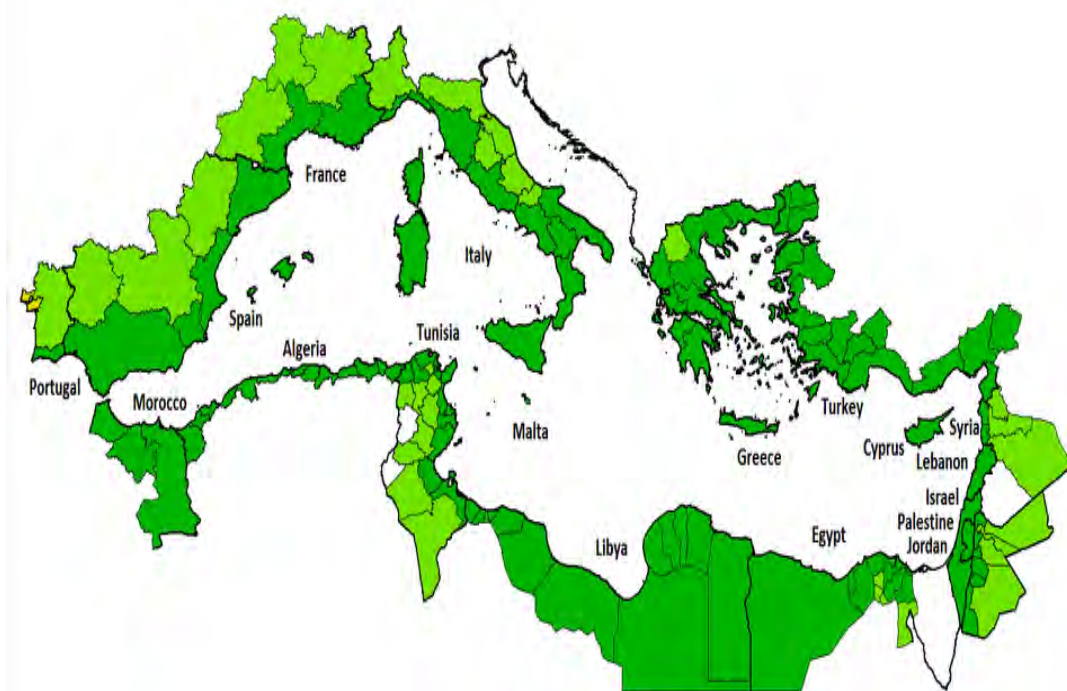


PO ENI CBC Italia-Tunisia



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 - 2.3 Infrazioni gravi e frodi.

3. Prospettive del FEAMP post 2020

Considerazioni conclusive

Premessa

Ai fini di perseguire gli obiettivi ritenuti necessari nel settore della pesca, l'Unione europea ha utilizzato, nel ciclo di programmazione 2014-2020, un fondo di natura strutturale¹⁶⁶, denominato Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP o EMFF all'inglese¹⁶⁷), e ha stanziato complessivamente 6,4 miliardi di euro.

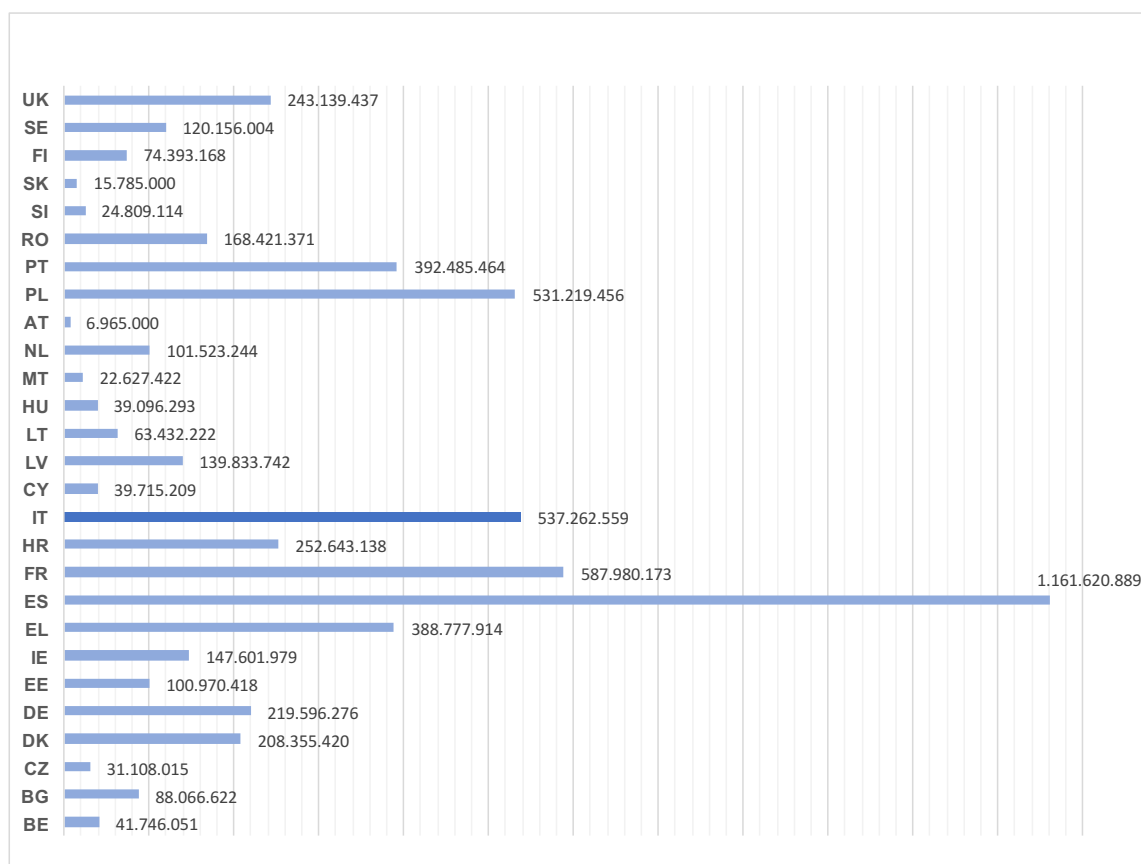
Di tale stanziamento l'11% è gestito direttamente dalla Commissione europea al fine di sostenere gli obiettivi a livello UE degli affari marittimi e costieri, e il restante 89% (per un importo di oltre 5,7 miliardi di euro) è suddiviso tra i 27 Stati membri in forma di sostegno finanziario al settore.

Più specificamente, nell'intero settennio 2014-2020 l'Unione europea ha destinato per ogni annualità circa 800 milioni al Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca.

La ripartizione dell'intero stanziamento tra i 27 Stati membri, quale rappresentata dal grafico 1, vede l'Italia quale terzo fruitore di tali risorse, con il 9,3% dell'allocatione complessiva FEAMP, mentre Spagna e Francia, primi 2 percettori del Fondo, ne sono destinatarie rispettivamente di oltre il 20% e oltre il 10%.

I contributi totali FEAMP di cui il nostro Paese può disporre nel ciclo programmatico in corso sono 537.262.559.

¹⁶⁶ Si rammenta che nella precedente programmazione 2007-2013, la politica per le risorse naturali della Unione europea si era avvalsa di uno "strumento finanziario", denominato FEP e non di natura strutturale.
¹⁶⁷ *European Maritime and Fisheries Fund.*

Grafico 1 – Ripartizione FEAMP tra gli Stati membri

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Le risorse FEAMP sono ripartite ed erogate per annualità secondo un Piano finanziario predefinito. La tabella sottostante riporta tale ripartizione nella misura in cui è stato stabilito vengano utilizzate le risorse dal nostro Paese, nel corso del settennio.

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

L'impianto programmatico del Programma operativo 2014-2020 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.

Per l'Italia tale riserva di efficacia dell'attuazione del Fondo è pari al 32.235.754 euro, che sono parte dell'intera quota comunitaria di 537.262.559 euro. 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), con la relativa partizione nelle annualità di intervento.

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

Per il Periodo di programmazione 2014-2020 il FEAMP rappresenta uno dei 5 Fondi strutturali¹⁶⁸ e di investimento (Fondi SIE¹⁶⁹) che si integrano a vicenda con l'obiettivo di promuovere, in termini generali, una ripresa della crescita e dell'occupazione in Europa.

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ Insieme al FSE, al FESR, al FEASR e al Fondo di coesione (quest'ultimo sostiene esclusivamente gli Stati membri meno sviluppati).

Più nello specifico il FEAMP, quale strumento finanziario per la politica marittima e la pesca dell'Unione europea, contribuisce, nel rispetto del principio di complementarità¹⁷⁰, 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*¹⁷¹, 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 2020¹⁷² (ossia lo strumento di finanziamento alla ricerca scientifica e all'innovazione), con LIFE+ (lo strumento finanziario UE per l'ambiente¹⁷³) e con COSME 2014-2020¹⁷⁴ (che persegue il sostegno alle piccole e medie imprese, PMI).

Il regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, noto come «regolamento delle disposizioni comuni» disciplina i Fondi SIE. Relativamente al FEAMP, esso è integrato dal regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 che ne norma l'attuazione¹⁷⁵.

Gli obiettivi che il FEAMP si prefigge, attraverso i suoi interventi sono:

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ "Not (engaged) in Education, Employment or Training".

¹⁷² Regolamento (UE) 1291/2013 del Parlamento e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.

¹⁷³ Regolamento (UE) 1293/2013, GUCE L347/185 del 20 dicembre 2013.

¹⁷⁴ Regolamento (UE) 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, GUCE L347 del 20 dicembre 2013.

¹⁷⁵ 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.

- 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 2020¹⁷⁶, dando evidenza del sostegno offerto agli 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 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 Priorità¹⁷⁷ che si prefiggono le seguenti finalità:

¹⁷⁶ 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, 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.

¹⁷⁷ In questa Programmazione le Priorità (dell'UE) hanno sostituito gli Assi prioritari della precedente Programmazione.

- 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)¹⁷⁸;
- 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.

Unitamente alla proposta di PO, ed allegato ad essa, il nostro paese ha presentato alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 123 del regolamento (UE) n.1303/2013, che prevede la designazione delle Autorità di gestione e controllo il documento di sintesi del Sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO. FEAMP), in cui è stata delineata la struttura cui sono demandate le varie funzioni.

- 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.

Come già più specificamente detto, al nostro Paese sono state destinate nel settennio risorse per 537.262.559 euro¹⁷⁹.

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ L'ammontare complessivo delle risorse europee era originariamente (nel Piano finanziario che accompagnava il PO quando approvato nel 2015) pari a 531.262.559 euro.

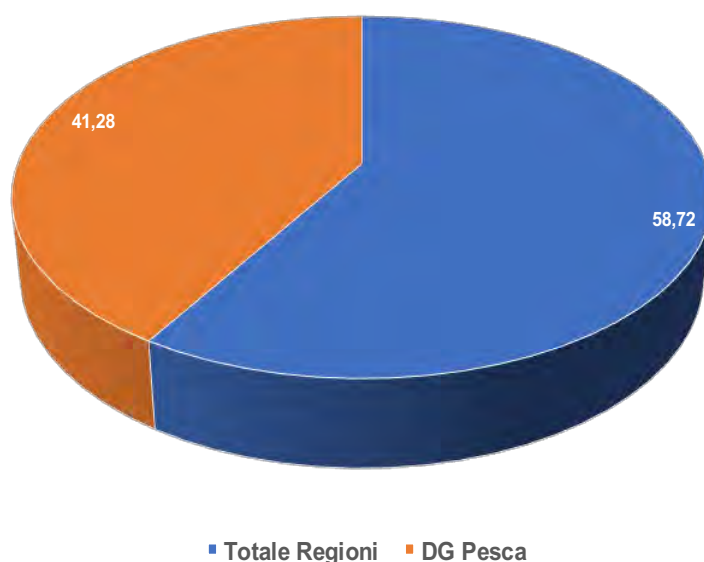
In tale misura, il sostegno finanziario dell'Unione è integrato, per il principio di addizionalità, da risorse nazionali per un importo di 440.845.123 euro, determinando una dotazione complessiva di risorse pubbliche di circa 978.107.682 euro.

A seguito dell'ultima modifica del PO¹⁸⁰, la quota nazionale ha subito una variazione della dotazione finanziaria con un incremento per le annualità 2019 e 2020 di quasi 1,389 milioni, portandola complessivamente a 442.234.012 euro. Nello specifico, tale aumento della quota parte a carico del Fondo di rotazione è andato ad incrementare la dotazione assegnata all'AdG, portando il contributo pubblico totale (quota UE + quota nazionale) a 979.496.571 euro.

Mediamente tra le tipologie di intervento, il tasso di partecipazione UE è di circa il 55%, mentre il nostro Paese contribuisce con cofinanziamento del 45%, attingendo, in misura variabile a seconda delle Misure, risorse statali e regionali.

Il contributo pubblico totale (quota UE + quota nazionale) è destinato per il 58,7% agli interventi gestiti dagli Organismi Intermedi (OO.II.) per un importo pari a 575.179.395 euro, e per il restante 41,3%, pari a 404.317.176 euro, all'Autorità di gestione centrale, come rappresentato visivamente nel grafico sottostante.

Grafico 2 - Destinazione delle risorse pubbliche totali (%)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura

¹⁸⁰ L'Autorità di Gestione a maggio 2019 ha trasmesso la proposta di modifica al Programma operativo, ai sensi dell'art. 110, co. 2, lett. a) del Reg. (UE) n. 1303/2013, esaminata ed approvata dai membri del Comitato di Sorveglianza durante la V riunione tenutasi il 19 aprile 2018. La modifica è stata approvata dalla Commissione europea in data 11 ottobre 2019.

La tabella 4 rappresenta l'attuale ripartizione delle risorse complessive tra le suddette Priorità, con il dettaglio del tasso di cofinanziamento europeo rispetto a quello nazionale.

Tabella 4 – Ripartizione tra Priorità dei contributi pubblici con il dettaglio di cofinanziamento

(euro)

Priorità	Contributo totale	Quota UE	Quota nazionale	Tasso di cofin. UE	Tasso di cofin. naz.
1) Sviluppo della pesca sostenibile	372.590.890,5	186.295.445	186.295.445,5	50,0	50,0
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	173.627.753,0	86.813.876	86.813.877,0	50,0	50,0
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	121.724.563,0	102.428.971	19.295.592,0	84,1	15,9
4) Coesione e occupazione	91.266.155,4	45.633.078	45.633.077,4	50,0	50,0
5) Commercializzazione e trasformazione	152.709.629,1	79.398.829	73.310.800,1	52,0	48,0
6) Integrazione Politica marittima integrata	8.891.120,0	4.445.560	4.445.560,0	50,0	50,0
(Assistenza tecnica)	58.686.460,0	32.246.800	26.439.660,0	54,9	45,1
Totale	979.496.571	537.262.559	442.234.012	54,9	45,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura
Il dato è comprensivo della riserva di efficacia dell'attuazione del FEAMP.

La formulazione del Piano finanziario, così come rappresentato nella tabella soprastante, è il risultato di richieste da parte degli OO.II. che hanno espresso reiteratamente le loro esigenze di rendere più spendibili le risorse. Tale proposta 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.

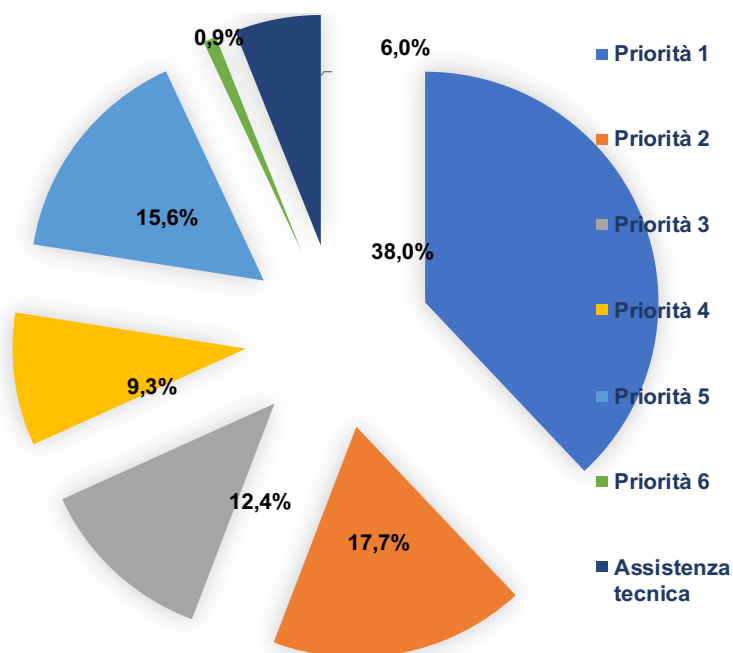
Di fatto, però, l'AdG ha sottoposto alla Commissione europea la nuova versione del Programma operativo, sulla base dell'articolazione dei Piani finanziari regionali, così come approvati durante la riunione del Tavolo istituzionale, solo in data 4 maggio 2018¹⁸¹ e ricevuto una risposta positiva dall'Istituzione europea solo a ottobre dello stesso anno¹⁸².

¹⁸¹ Nota prot. uscita n. 9755 del 04.05.2018.

¹⁸² Dec. di esecuzione C(2018) 6576 dell'11.10.2018.

La grafica che segue dà una rappresentazione visiva del peso percentuale di ciascuna delle Priorità sull'intero PO FEAMP, alla luce di tale ultima rivisitazione del PF.

Grafico 3 - Ripartizione tra Priorità dei contributi pubblici ¹⁸³



* Tale è la ripartizione alla luce della rimodulazione del Piano finanziario intervenuto in data 11.10.2018: 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 europea 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 Trento¹⁸⁴).

Come si evince dalla tabella sottostante, a seconda della Priorità il Fondo favorisce maggiormente l'Amministrazione centrale oppure gli OO.II. La destinazione delle risorse europee è, infatti, mediamente assegnata per circa il 54% alle Regioni/Province autonome considerate nel loro insieme, mentre il restante 46% va alla DG Pesca.

¹⁸³ Rispetto alla pianificazione precedente all'ultima intervenuta ad ottobre 2019, le Priorità 1, 3, 4 e 5 hanno avuto un incremento di risorse, mentre la Priorità 2 relativa agli interventi in acquacoltura ha avuto una cospicua decurtazione, dovuta, come vedremo nel paragrafo dedicato all'attuazione, allo scarso successo delle relative Misure.

¹⁸⁴ 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 europeo*	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 DG pesca marittima e dell'acquacoltura

Il dato comprensivo della riserva di efficacia dell'attuazione del FEAMP

È infine importante evidenziare 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 dell'UE 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*)¹⁸⁵ attraverso la costituzione di FLAG (*Fisher Local Action Group*)¹⁸⁶ che con la definizione di un Piano di azione locali coordinano e supportano il territorio nella strategia di sviluppo locale.

Sempre nell'ambito della più ampia Strategia Europa 2020, Il FEAMP contribuisce alla promozione di una "Crescita inclusiva" attraverso gli interventi volti ad incentivare occupazione, ricambio generazionale, ruolo delle donne, e competenze trasversali e tecnico-professionali. I CLLD, appena citati, concorrono alla crescita inclusiva, come le attività di cooperazione svolte all'interno di esse.

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ I Flag sono *partnership* di natura mista pubblica-privata di "attori" locali. Erano chiamati GAC nella Programmazione 2007-2013.

1.2 Stato di attuazione del FEAMP

Ai fini dell'analisi dell'attuazione degli interventi in tema di pesca e acquacoltura (e di tutte le attività connesse), si ricorda che il Programma operativo FEAMP 2014-2020 è stato approvato solo a fine novembre 2015¹⁸⁷, con un ritardo, quindi, di quasi due anni dalla data di inizio del Periodo di programmazione.

Tale tardiva predisposizione del Programma e dei relativi Piani finanziari ha provocato un forte differimento nell'avvio delle Misure di settore, condizionando fortemente anche i tempi nell'approntamento dei primi bandi di gara da parte delle Amministrazioni destinatarie delle relative risorse. Infatti, le Amministrazioni delegate alla gestione del PO non hanno conosciuto l'entità e la ripartizione della dotazione finanziaria fino alla metà del 2016, quando la Conferenza delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'Intesa sull'accordo Multiregionale per l'attuazione coordinata degli interventi cofinanziati dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi (FEAMP) nell'ambito del Programma Operativo FEAMP 2014-2020, ha provveduto in tal senso¹⁸⁸, definendone anche i dettagli per Misura e annualità.

I Piani finanziari così formulati sono stati trasmessi dall'AdG alle Regioni, con riferimento alle sole Misura di propria competenza solo due mesi dopo¹⁸⁹.

Tempi tanto lunghi sono stati conseguenza, anche, del passaggio dalla vecchia alla nuova Programmazione, momento che ha visto le Amministrazioni focalizzate e sostanzialmente impegnate a colmare le carenze attuative del Periodo 2007-2013.

Questi fattori sono stati evidenziati già nelle precedenti Relazioni al Parlamento di questa Sezione, in cui sono state riportate le dichiarazioni degli OO.II. a giustificazione della scarsa, se non nulla, attuazione della maggior parte delle Misure, per le quali in molti casi, anche nella precedente edizione di dicembre 2018, si era ancora nella fase della pubblicazione dei bandi di gara.

Trascorsa un'altra annualità, e ormai procedendo verso la fine del Periodo, la situazione attuativa continua a trovare limiti di varia natura nella sua realizzazione, che vanno dal poco interesse da parte degli operatori, alle difficoltà burocratiche nell'avvio d'attività, all'adeguamento alle normative di settore e, più generalmente, alla scarsa e diffusa capacità di assorbimento delle risorse stanziare, che, a parere della Sezione, si rischia fortemente di perdere.

¹⁸⁷ La Commissione approva il PO FEAMP con decisione di esecuzione C(2015) 8452 del 25.11.2015.

¹⁸⁸ In data 9 giugno 2016.

¹⁸⁹ In data 5 agosto 2016, cfr nota prot. n. 13339 del 5.08.2016.

Ciò malgrado le continue e numerose rivisitazioni dei Piani finanziari che hanno fortemente caratterizzato, come peraltro la precedente, anche questa Programmazione 2014-2020, che hanno tentato di rendere le Misure più attinenti alle esigenze di attuazione del PO.

Si ricorda, in proposito, 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.

Dopo soli 5 mesi dall'approvazione dei Piani finanziari, il 14 novembre 2016, era stata già avviata, da parte dell'Amministrazione coordinatrice, una procedura di consultazione per iscritto per l'approvazione dei Piani 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 2017¹⁹⁰.

Tale rivisitazione dei Piani finanziari è stata approvata, senza osservazioni, dalla Commissione europea in data 21 dicembre 2017.

L'ultima rivisitazione dei PF, come più dettagliatamente detto nel paragrafo precedente, è stata avviata nel febbraio 2018 e approvata da Servizi dell'Unione europea solo nel mese di ottobre¹⁹¹.

Bisogna altresì sottolineare che nessuna delle variazioni finanziarie citate ha comunque modificato l'entità della totalità delle risorse assegnate alle singole Amministrazioni, fatta eccezione l'AdG che ha ottenuto un incremento delle proprie dotazioni, a seguito dell'ultima modifica del Programma operativo di ottobre 2018, della quota di cofinanziamento nazionale delle Misure di cui agli artt. 76 Controllo ed esecuzione e 77 Raccolta dati del Reg. (UE) n. 508/2014, nell'ambito della Priorità 3 - Promuovere l'attuazione della PCP tra le (Misura a titolarità esclusiva dell'AdG). Tale

¹⁹⁰ Nota prot. 23037 del 28.11.2017.

¹⁹¹ Proposta di modifica ai sensi degli artt. 20 e 22 del Reg. (UE) 508/2014 presentata dalla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura-MiPAAF alla DG MARE della Commissione in data 5 maggio 2018 e recepita da quest'ultima con decisione di esecuzione C(2018) 576 dell'11 ottobre dello stesso anno.

aumento, pari a 1.388.389 euro, è tutto a carico, quindi del Fondo di Rotazione e porta la dotazione finanziaria complessiva assegnata all'AdG da 402.928.287 a 404.317.176 euro.

Nella sua attività istruttoria finalizzata alla raccolta di dati da analizzare in questo capitolo, la Sezione ha ritenuto di formulare le relative richieste alla Direzione generale della Pesca, in qualità di AdG e titolare del coordinamento di tutte le amministrazioni periferiche, e agli Organismi intermedi, confrontandone la corrispondenza.

I dati rappresentati nelle tabelle e nei grafici che seguono in questo paragrafo sono frutto dell'elaborazione di quelli forniti dall'AdG, in quanto aventi valore ufficiale. Si è infatti riscontrato che non sempre c'è una corrispondenza puntuale tra i dati forniti dalle Amministrazioni delegate e quelle fornite dall'AdG che, in qualità di coordinamento fa da collettore degli stessi, in date precise, al fine del monitoraggio e delle comunicazioni di rito alla Commissione europea. Pur trattandosi di piccoli scostamenti, se ne sottolinea la carenza di specifiche giustificazioni.

Un dato positivo che è possibile riferire consiste nell'aver evitato il rischio disimpegno¹⁹² per gli importi impegnati al 2015. Infatti, nel corso dell'annualità 2018 per il FEAMP sono state certificate spese per un totale di circa 159 milioni di euro, di cui oltre 93 milioni di euro in quota UE, consentendo il raggiungimento del target di spesa. Tali target seguono infatti la cosiddetta regola comunitaria N+3 (stabilita dall'articolo 136 del Regolamento UE 1303/2013) secondo la quale le Amministrazioni titolari di Programmi operativi devono presentare alla Commissione europea domande di pagamento, ossia richieste di rimborso, relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito ai Programmi medesimi.

Le rappresentazioni dell'attuazione riportate nelle tabelle e nei grafici che seguono, sono riferiti ai nuovi Piani finanziari delineati nella rimodulazione di ottobre scorso.

Si tenga presente che l'importo totale del contributo pubblico (quota UE + quota nazionale) è passato dai 978.107.682 euro (dato riportato nella Relazione Annuale dello scorso anno)¹⁹³, ai 979.496.571 euro, per effetto dell'incremento sopra riferito a favore dell'AdG per le Misure di cui ha piena titolarità riferite alla Priorità 3.

¹⁹² Nell'ambito della Programmazione 2014-2020, le Amministrazioni titolari di Programmi operativi sono tenute al rispetto di specifici target di spesa il cui mancato raggiungimento comporta la perdita di risorse finanziarie pari alla differenza rispetto al target da raggiungere (disimpegno automatico).

¹⁹³ Cfr. Relazione annuale 2018 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pag. 156 e segg.

Tabella 6 - Attuazione finanziaria per Priorità al 31.12.2018

(euro)

Priorità	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% b/a	% c/a
1) Sviluppo della pesca sostenibile	372.590.890,0	131.534.355,2	83.165.564,7	35,3	22,3
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	173.627.752,0	52.900.527,2	8.277.648,3	30,5	4,8
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	121.724.563,0	92.020.354,4	48.101.185,9	75,6	39,5
4) Coesione e occupazione	91.266.156,0	41.035.099,0	8.165.759,3	45,0	8,9
5) Commercializzazione e trasformazione	152.709.630,0	74.556.048,9	31.680.474,6	48,8	20,7
6) Integrazione Politica marittima integrata	8.891.120,0	2.224.000,0	1.202.400,0	25,0	13,5
(Assistenza tecnica)	58.686.460,0	36.372.107,5	17.426.111,5	62,0	29,7
Totale	979.496.571,0	430.642.492,3	198.019.144,3	44,0	20,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura

Come facilmente rilevabile dai dati contenuti nella tabella, a 2 anni dal termine entro cui poter attivare gli interventi (31.12.2020), i valori attuativi si attestano ancora a livelli troppo bassi per poter sperare in una totale realizzazione del Programma a fine periodo.

Infatti, al 31.12.2018, era stato impegnato solo il 44% delle risorse complessive, mentre i pagamenti avevano riguardato solo 1/5 dell'intera dotazione.

Nello specifico della tipologia degli interventi, il livello degli impegni è abbastanza eterogeneo, passando dal 75,6% della Priorità 3 al 25% dell'Integrazione della Politica Marittima Integrata (Priorità 6), entrambe a piena titolarità dell'AdG.

Bisogna considerare, poi, il 62% corrispondente alla percentuale impegnata per l'Assistenza tecnica, di livello piuttosto esiguo se si tiene conto che riguarda attività soprattutto prerogativa della fase di avvio degli interventi e che, nell'ultima annualità sono cresciuti solo di 10 punti percentuali¹⁹⁴. Dell'importo corrispondente (36.372.107 euro), peraltro, quasi il 78% è stato utilizzato a livello centrale dall'AdG (28.255.591 euro)¹⁹⁵.

Ciò conferma la considerazione che gli OO.II. sono stati i più condizionati ad un avvio lento dovuto, soprattutto, alla lunga attesa delle approvazioni di Piani finanziari che, come già accennato, tardavano ad arrivare, per cui l'attivazione delle Misure ad essi

¹⁹⁴ Al 31.12.2017 la percentuale degli impegni rispetto alle risorse dedicate era del 51,4.

¹⁹⁵ Dato estratto dal RAA 2018 (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. Esso va presentata entro il 31 maggio di ogni anno).

imputabili riguardavano, al 31.12.2018, risorse per importi che superano di poco, mediamente, il 30% delle dotazioni (vedi tabella 7).

Anche relativamente alle erogazioni effettive, gli interventi previsti in Priorità 3 e in Assistenza tecnica (la cui gestione è quasi del tutto centralizzata) emergono rispetto agli altri, rispettivamente con il 39,5 e il 29,7 per cento di pagamenti, seguiti dalle *performance* degli interventi programmati in Priorità 1 e 5. In particolare, la Priorità 1, per quanto attiene ai pagamenti, registra un incremento del relativo livello del 20%, portandoli dal 2,3% nella rilevazione al 31.12.2017 al 22,3% alla data ora considerata. Tale “scatto” è tanto più rilevante in quanto la dotazione attribuita a tale settore di intervento è stata incrementata del 7,65% con l’ultima rimodulazione (dai 346.111.570 di dotazione pubblica precedentemente prevista a 372.590.890 euro).

Per gli interventi in materia di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e acquacoltura (Priorità 5) sono state impegnate risorse pari al 48,8%, registrando un incremento di poco più di 10 punti percentuali rispetto alla fine dell’anno precedente. In realtà trattasi di un *gap* superiore, in quanto, anche in questo caso, il contributo è stato maggiorato del 10,6% di risorse rispetto ai Piani finanziari precedenti, portando la dotazione da 138.088.028 euro agli attuali 152.709.630). Solo poco più di 1/5 di tale importo è stato però effettivamente erogato.

Gran rilento hanno registrato, alla stessa data, i pagamenti riguardanti le Misure della coesione e occupazione (8,9%), ma soprattutto quelle concernenti lo sviluppo di una acquacoltura sostenibile (4,8%).

In particolare, gli interventi relativi a questo settore ultimo citato, sembrano trovare ostacoli in una più rapida e proficua realizzazione, anche sulla base dei commenti riportati nel RAA 2018 dall’AdG che sottolineano che diversi fattori hanno condizionato la partecipazione del territorio alle relative Misure, che si sono rivelate di gran lunga inferiori alle aspettative. Nonostante che, sulla base delle sollecitazioni degli stessi OO.II., siano state previste rimodulazioni della Priorità 2 di circa 50 milioni in meno rispetto all’iniziale dotazione, passando da circa 202 milioni agli attuali circa 173, (decremento del 13,7%).

Come già detto, in più occasioni gli OO.II. hanno chiesto 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.

Una diversa ottica del fenomeno è data dalla tabella che segue che, oltre a rappresentare la ripartizione delle risorse tra le Amministrazioni, mostra, nel dettaglio

della titolarità della relativa gestione, i livelli di utilizzo delle stesse sempre alla data del 31 dicembre 2018, le cui risultanze risultano abbastanza desolanti.

Tabella 7 – FEAMP Attuazione finanziaria per Amministrazione al 31.12.2018 (euro)

Amministrazione	Contributo pubblico (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Abruzzo	17.856.634,0	10.162.256,4	2.763.253,7	56,9	15,5
Basilicata	5.644.506,0	1.538.900,0	292.728,0	27,3	5,2
Calabria	37.669.863,0	12.943.147,0	2.615.041,0	34,4	6,9
Campania	73.238.109,0	14.833.057,0	3.548.640,34	20,3	4,8
Emilia-Romagna	39.374.160,0	14.899.817,7	2.465.593,8	37,8	6,3
Friuli VG	17.834.132,0	6.789.907,2	1.415.125,5	38,1	7,9
Lazio	15.878.329,0	6.737.966,1	1.107.642,1	42,4	7,0
Liguria	10.787.218,0	7.822.573,7	960.944,1	72,5	8,9
Lombardia	7.447.559,0	1.347.675,9	691.901,4	18,1	9,3
Marche	31.583.536,0	16.406.608,0	3.806.860,0	51,9	12,1
Molise	4.091.162,0	204.193,1	204.193,1	5,0	5,0
Piemonte	1.283.623,0	915.022,5	25.000,0	71,3	1,9
Puglia	89.828.134,0	14.041.811,6	201.578,4	15,6	0,2
Sardegna	35.845.163,0	10.233.646,4	713.331,4	28,5	2,0
Sicilia	118.225.552,0	44.738.083,4	17.872.427,7	37,8	15,1
Toscana	18.849.210,0	6.310.789,2	280.044,4	33,5	1,5
Trento	2.483.945,0	1.625.565,5	1.085.254,4	65,4	43,7
Umbria	1.666.124,0	992.052,8	388.526,3	59,5	23,3
Veneto	45.592.436,0	13.417.583,5	1.983.715,9	29,4	4,4
Totale Regioni	575.179.395,0	185.960.656,9	42.421.801,5	32,3	7,4
DG Pesca	404.317.176,0	244.681.835,4	155.597.342,7	60,5	38,5
Totale	979.496.571,0	430.642.492,3	198.019.144,3	44,0	20,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura

Ciò che maggiormente emerge da questa tabella è che dei 19 Organismi intermedi delegati dell'attuazione degli interventi del PO FEAMP, solo 5 ne hanno impegnato più del 50%: l'Abruzzo con il 56,9%, l'Umbria con il 59,5%, la PA Trento con il 65,4% e, più di misura, il Piemonte con il 73,3% e la Liguria con il 72,5%.

Da notare che tre dei menzionati OO.II. (Umbria, Piemonte e PA Trento), in ragione della loro collocazione geografica non hanno sicuramente una vocazione ittica. Per questo motivo dispongono delle minori dotazioni finanziarie di tutto il Programma, le quali sono prettamente destinate all'acquacoltura in bacini interni e alla trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti

Sempre relativamente agli OO.II. si registrano pagamenti molto bassi che, tranne l'eccezione della PA Trento – che ha erogato il 43,7% della sua dotazione- si attestano

mediamente al 7,4%, con l'incremento davvero poco significativo di 7 punti percentuali rispetto allo stesso dato dell'anno precedente alla chiusura dell'annualità 2017.

Si ricorda che la Puglia alla data del 30.06.2018 non aveva attivato alcun intervento¹⁹⁶, nonostante sia destinataria di ingenti risorse, pari quasi al 16% del contributo pubblico totale destinato agli OO.II. (seconda sola alla Regione siciliana, che ne percepisce il 20%). Ancora, in base ai dati ufficiali forniti dall'AdG, alla data di analisi essa ha attivato interventi per importi davvero esigui, impegnando solo il 15,6% delle risorse e non effettuando praticamente alcuna erogazione corrispondente (solo lo 0,2%).

Appena di poco superiore la *performance* della Regione Campania che, terza in ordine di percezione finanziaria, per un importo di oltre 73 milioni, al 31 dicembre 2018 ne aveva impegnati solo il 20,3% e speso neanche il 5%.

È altresì da rilevare la situazione della Regione Molise che registra, alla stessa data, sia impegni che pagamenti pari al 5% della sua disponibilità.

Tutte le altre Amministrazioni regionali presentano dati di spesa quantitativamente trascurabili.

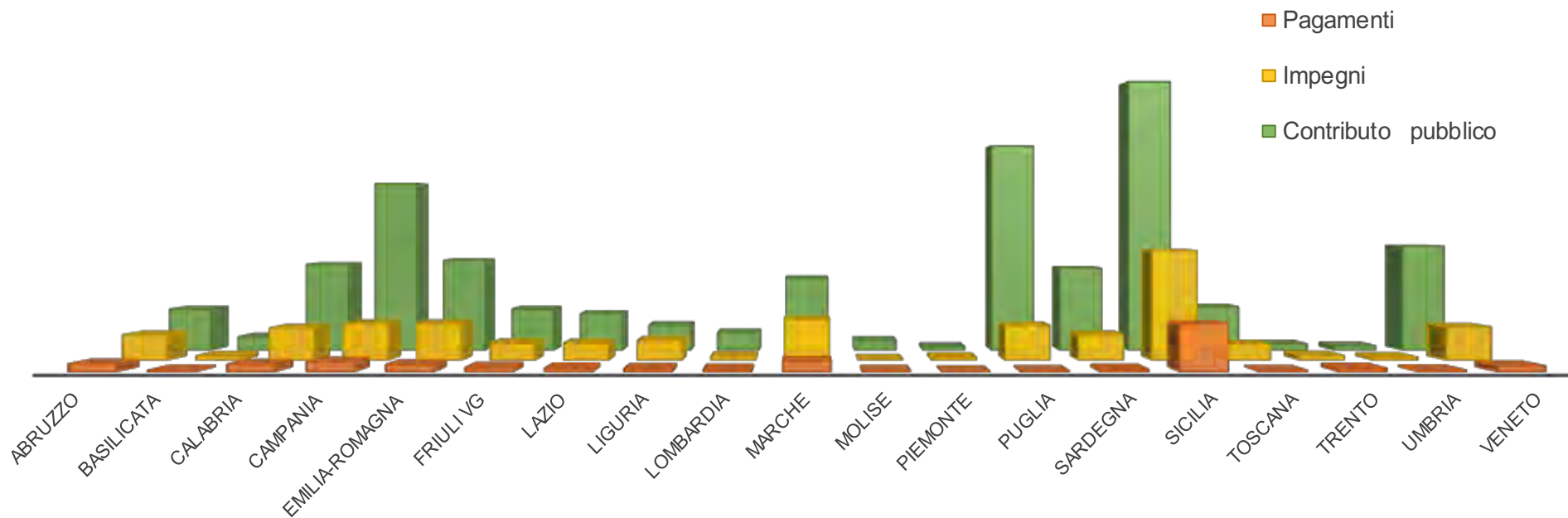
Per quanto riguarda l'Amministrazione centrale, essa ha, da parte sua, impegnato il 60,5% delle risorse destinategli, erogandone il 38,5%, registrando un buon recupero rispetto allo stesso momento di un anno prima, non tanto nell'attivazione di nuovi interventi (gli impegni sono cresciuti solo di 5 punti percentuali), ma nell'effettuazione della spesa che è passata dal 12,4% al 38,5%, dato ancora più significativo alla luce del, seppur lieve, incremento delle risorse ad essa riservate.

Gli stessi dati appena commentanti sono rappresentati in forma grafica nell'elaborazione che segue (grafico 4), dando una visione d'impatto dell'esiguo livello di attuazione che caratterizza quasi tutti gli OO.II., con il riferimento al "contributo pubblico" destinatogli, agli "impegni" giuridicamente presi e ai "pagamenti" effettivamente erogati.

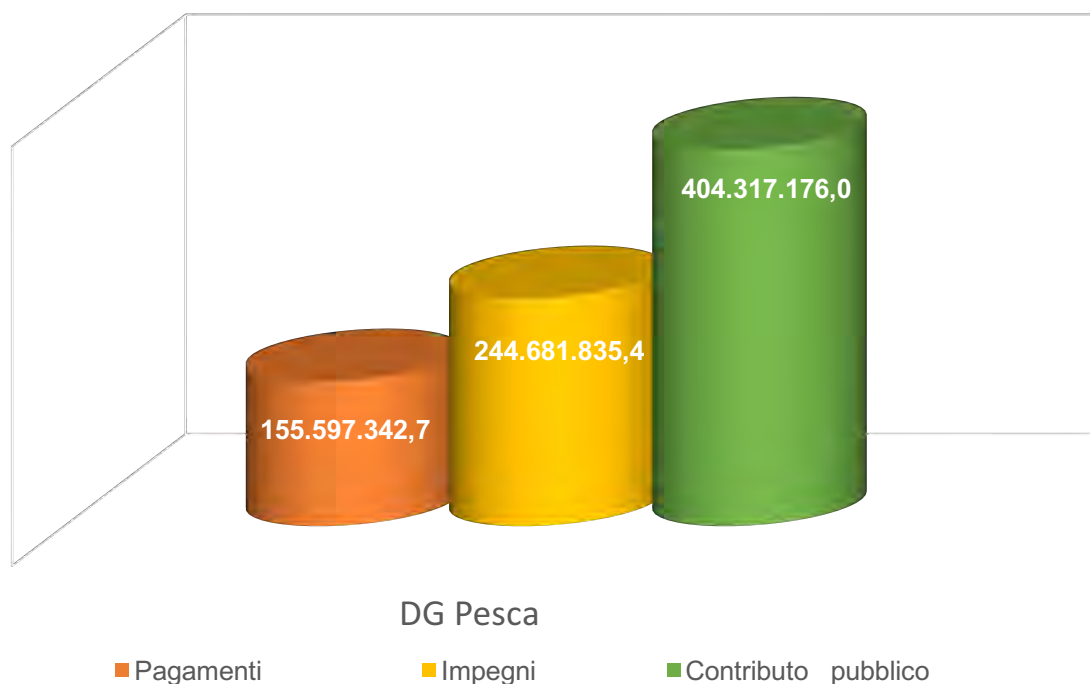
Essendo l'AdG destinataria della più alta percentuale di risorse (41,3%), si è ritenuto opportuno rappresentarne l'attuazione in un elaborato a sè stante (grafico 5), in quanto qualora rappresentato con gli OO.II., ne avrebbe "offuscato" la percezione del tiraggio della realizzazione indicativa di ognuno di essi.

¹⁹⁶ Cfr. Relazione annuale 2018 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pag. 166 e 167.

Grafico 4 - FEAMP Attuazione finanziaria degli interventi degli OOII al 31.12.2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura

Grafico 5 - FEAMP Attuazione finanziaria degli interventi dell'AdG al 31.12.2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura

La Sezione, anche in questa Relazione come nelle precedenti, ha voluto raccogliere e rappresentare anche i dati di attuazione degli interventi nel settore di interesse a metà dell'anno in corso, ovvero al 30 giugno 2019.

A distanza di sei mesi dalla situazione rappresentata nella tabella 6, quella che segue conferma ancora una volta una tendenza ad una progressione troppo lenta rispetto al calendario della Programmazione (la data ultima per l'assunzione degli impegni è, ricordiamo, il 31.12.2020), soprattutto per quanto riguarda gli OO.II..

Purtroppo, infatti, non si registra l'accelerazione che auspicabilmente ci si sarebbe attesi a questo momento del Periodo di programmazione.

Rispetto alla tabella analoga che rappresenta i dati al semestre precedente, si rileva, sul dato complessivo del PO¹⁹⁷, un incremento percentuale ancora troppo esiguo, più specificamente di soli 4,3 punti percentuali per gli impegni e di 3,2 per i pagamenti.

¹⁹⁷ Nella lettura dei dati, si ricordi che l'ultima rimodulazione finanziaria ha comportato un incremento delle risorse 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

E anche se presi individualmente, in nessuno dei campi d'azione si ha riscontro di qualche *exploit*, nessun settore di intervento denota un tiraggio particolarmente migliore di altri e il livello di attuazione risulta mediamente progredito in misura minima.

Tabella 8 - FEAMP Attuazione finanziaria per Priorità al 30.06.2019

(euro)

Priorità	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% b/a	% c/a
1) Sviluppo della pesca sostenibile	372.590.890,0	152.166.045,7	91.111.062,3	40,8	24,5
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	173.627.752,0	62.277.068,0	19.443.317,7	35,9	11,2
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	121.724.563,0	93.370.501,8	50.103.329,2	76,7	41,2
4) Coesione e occupazione	91.266.156,0	42.508.817,4	12.942.076,0	46,6	14,2
5) Commercializzazione e trasformazione	152.709.630,0	84.279.309,9	37.965.967,3	55,2	24,9
6) Integrazione Politica marittima integrata	8.891.120,0	2.680.000,0	1.202.400,0	30,1	13,5
(Assistenza tecnica)	58.686.460,0	34.924.700,5	16.410.544,2	59,5	28,0
Totale	979.496.571,0	472.206.443,2	229.178.696,6	48,2	23,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura

La tabella 9, che segue, rappresenta l'utilizzo delle dotazioni finanziarie per l'intero PO, alla medesima data, con riferimento alle singole Amministrazioni e con evidenza del sub-totale dell'aggregato degli OO.II..

Specificatamente, su tale dettaglio l'evoluzione nel semestre risulta essere di esigua rilevanza. Infatti, gli Organismi territoriali hanno mediamente incrementato la fase degli impegni di 5 punti percentuali rispetto alla rilevazione di fine dell'anno precedente e i pagamenti hanno riguardato nello stesso semestre solo il 4% delle risorse in più.

Tabella 9 - FEAMP Attuazione finanziaria per Amministrazione al 30.06.2019
(euro)

Amministrazione	Contributo pubblico (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Abruzzo	17.856.634,0	10.385.053,0	4.153.642,0	58,2	23,3
Basilicata	5.644.506,0	2.858.141,1	423.865,7	50,6	7,5
Calabria	37.669.863,0	15.261.212,0	3.299.056,0	40,5	8,8
Campania	73.238.109,0	18.815.953,0	6.802.536,1	25,7	9,3
Emilia-Romagna	39.374.160,0	14.809.037,5	5.296.081,7	37,6	13,5
Friuli VG	17.834.132,0	7.294.578,2	2.696.689,4	40,9	15,1
Lazio	15.878.329,0	8.028.971,4	1.107.642,1	50,6	7,0
Liguria	10.787.218,0	7.771.656,5	2.011.513,0	72,0	18,6
Lombardia	7.447.559,0	1.765.528,0	815.578,1	23,7	11,0
Marche	31.583.536,0	14.592.600,9	7.830.673,0	46,2	24,8
Molise	4.091.162,0	243.207,2	243.207,2	45,0	5,9
Piemonte	1.283.623,0	1.177.545,1	445.787,4	91,7	34,7
Puglia	89.828.134,0	27.741.720,2	2.481.517,4	30,9	2,8
Sardegna	35.845.163,0	14.487.000,3	2.447.312,4	40,4	6,8
Sicilia	118.225.552,0	46.096.673,6	20.825.679,1	39,0	17,6
Toscana	18.849.210,0	7.977.388,6	285.998,0	42,3	1,5
Trento	2.483.945,0	1.842.231,8	1.090.658,8	74,2	43,9
Umbria	1.666.124,0	1.092.052,8	429.775,0	65,5	25,8
Veneto	45.592.436,0	12.601.096,0	3.561.347,5	27,6	7,8
Totale Regioni	575.179.395,0	214.841.647,0	66.248.559,7	37,4	11,5
DG Pesca	404.317.176,0	257.364.796,1	162.930.394,2	63,7	40,3
Totale	979.496.571,0	472.206.443,1	229.178.953,8	48,2	23,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura

L'attività attuativa, se valutata nel dettaglio dei singoli OO.II., sembra aver portato significativi risultati solo nel caso della Regione Piemonte che ha superato il 90% delle somme impegnate e ha registrato incrementi nelle erogazioni di quasi 33 punti percentuali dalla rilevazione del semestre precedente, che, seppur ancora sotto il 35% delle sue possibilità di spesa, rappresenta il secondo risultato relativo tra gli OO.II., dopo la PA Trento.

Il quadro è abbastanza sovrapponibile a quello dato al 31.12.2018, in cui le Regioni percettrici di minori risorse (Piemonte, Umbria e PA Trento), le cui attività si limitano all'acquacoltura in bacini interni e trasformazione dei prodotti, riescono a "spingere" di più, mentre quelle per cui la pesca dovrebbe essere l'attività e la fonte economica di maggior rilievo, non riescono ad approfittare adeguatamente dell'opportunità fornita dai Fondi europei.

In particolare, la Sicilia – con la maggiore disponibilità di risorse assegnate (più di 118 milioni, corrispondenti al 20% dell'intera dotazione finanziaria del PO e al 12% di quella attribuita complessivamente agli OO.II.) – sembra riscontrare difficoltà nel progredire nella spesa, tanto da aver appena ritoccato i valori percentuali di attuazione

nel primo semestre 2019 (+1,2% per gli impegni e +2,5% per i pagamenti), rispetto a fine 2018.

Stesso dicasi per la Regione Campania che, terza in ordine di percezione di risorse, può disporre per il 12,73% dell'intero ammontare dedicato al PO e del 7,4% di quello indirizzato agli OO.II., ha registrato un incremento degli impegni del solo 5,4% e dei pagamenti del 4,3%, nello stesso lasso di tempo.

Almeno la Puglia, che pure di risorse ingenti potrebbe disporre, vede raddoppiati nel periodo gli impegni assunti (dal 15,6% alla data del 31.12.2018 al 30,9% del 30.06.2019) ma cresciuti solo del 2,6% in quanto a spesa erogata. Si ricorda che la Puglia ha cominciato comunque ad attivare interventi molto in ritardo rispetto alla media delle altre Regioni e il dato di realizzazione rappresentato nella tabella 9 è tutto relativo all'ultimo anno.

Pagamenti ancora molto bassi anche per Molise e Basilicata, che però si sono concentrati, con evidenza, sull'attivazione delle risorse, incrementando gli impegni rispettivamente del 40% e del 23% rispetto al 31.12.2018.

Tutto ciò sembra sempre più rafforzare l'opinione di questa Sezione che il ritardo iniziale subito dalle Amministrazioni delegate dovuto alla lunga attesa di elementi chiari e definitivi da parte dell'AdG nazionale sulle risorse di cui disporre, anche alla luce delle varie rimodulazioni dei Piani finanziari, stia caratterizzando l'intera Programmazione e comunque condizionandone la piena realizzazione.

Non che l'attività attuativa del PO da parte della DG pesca marittima e dell'acquacoltura, nel periodo di attenzione e per quanto attiene alle misure di propria competenza, abbia registrato importanti progressi nel primo semestre del 2019. Di fatto, crescita degli impegni e delle relative erogazioni si limitano rispettivamente al 3,2% e all'1,8%.

Ciò detto, riallacciandosi alle riflessioni già in tal senso espresse nella precedente Relazione al Parlamento, ciò che desta preoccupazione non è tanto il livello dei pagamenti, che, ai sensi dell'art. 136 del regolamento sulle Disposizioni comuni (regolamento n. 1303/2013) possono essere certificati entro il 31 dicembre 2023, soddisfacendo la regola N+3¹⁹⁸ che vale nel Periodo di programmazione 2014-2020, quanto lo scarso livello di impegni a così breve scadenza dal termine ultimo per poterne assumere.

¹⁹⁸ 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.

Sembra poco probabile che in così poco tempo AdG e OO.II., ognuno per la propria parte di competenze, riescano a raffinare, al fine di dare totale attuazione al Programma, capacità tali da attivare interventi a copertura del restante oltre 50% di risorse non ancora vincolate, corrispondenti a più di 500 milioni di euro.

Un così arduo obiettivo da raggiungere nel breve periodo lascia temere che la necessità di accelerare repentinamente e di concentrare la spesa in un *rush* finale, spinga le Amministrazioni, centrale e periferiche, a mettere in atto meccanismi e ad attuare scelte ed adempimenti che ne condizionino la qualità e l'effettiva realizzazione.

I grafici 6 e 7 danno la stessa rappresentazione dell'attuazione rispettivamente degli OO.II. e dell'AdG dei precedenti grafici 4 e 5, ma alla data di rilevazione del 30 giugno 2019.

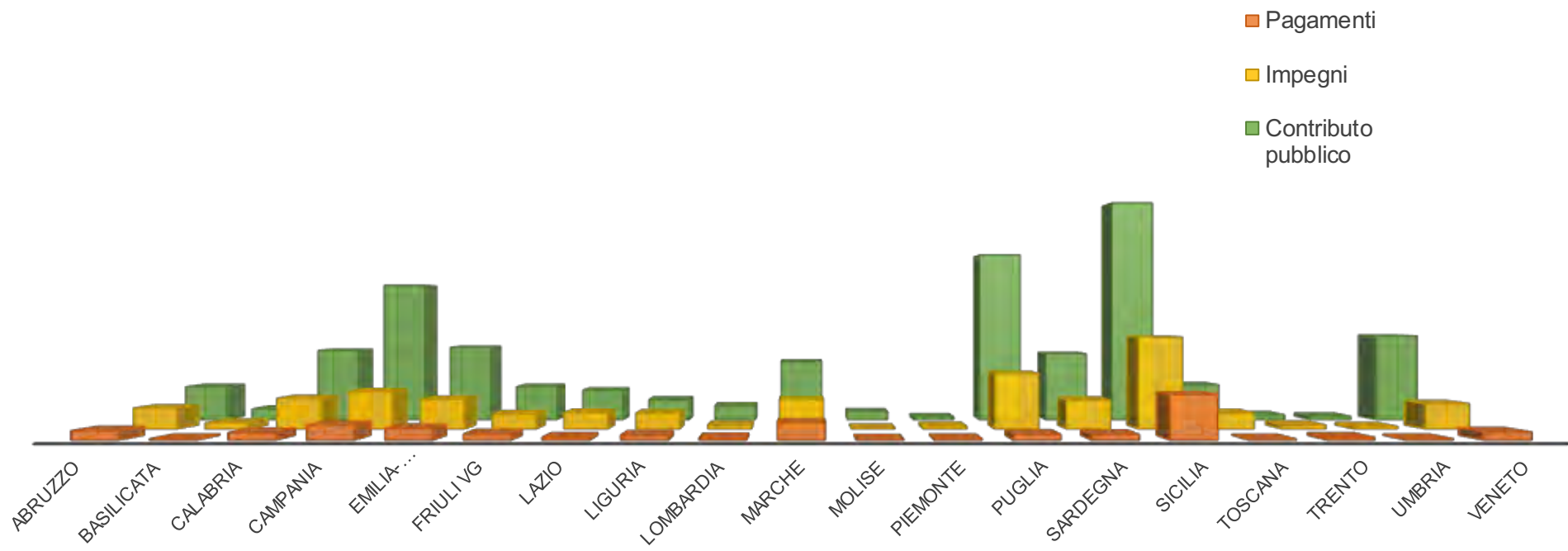
Se nel raffronto tra i grafici 4 e 6, relativi agli OO.II., si possono rilevare delle seppur piccole differenze in crescita dei fenomeni relativi alla spesa per ciascuna regione, i grafici relativi alla rilevazione delle performance dell'AdG alle due date di attenzione, sono pressoché sovrapponibili, essendo difficilmente rilevabili, su importi così ingenti, gli incrementi registrati del 3,2% e all'1,8% relativamente a impegni e pagamenti.

In una considerazione più ampia, la situazione desta, a maggior ragione, preoccupazione se rapportata a quella dell'omonimo Fondo (FEP) nella Programmazione 2007-2013, nel medesimo periodo di rilevazione, ovvero a un anno dalla fine del termine previsto per l'assunzione degli impegni. Messi a confronto i valori percentuali di attuazione nei due cicli programmatori, allo stesso momento del settennio, quelli attuali appaiono di misura più bassi di quelli rilevati a fine 2012, sia a livello di aggregazione che di sub-totali¹⁹⁹.

Il dato è tanto più preoccupante se si considera che alla fine della Programmazione precedente erano state utilizzate, non senza fatica, risorse per la pesca e gli affari marittimi per circa il 90% degli stanziamenti destinati all'Italia (valore elevato, peraltro, a seguito continue rivisitazione in diminuzione delle dotazioni totale intervenute anche tra il 2013 e il 2016); la rilevazione di un ritardo di questa Programmazione rispetto all'andamento di quella precedente, costituirebbe, a parere di questa Sezione, la conferma di un carente orientamento al risultato da parte delle Amministrazioni coinvolte, dovuta forse ad una scarsa adeguatezza delle strutture preposte con delega alla gestione.

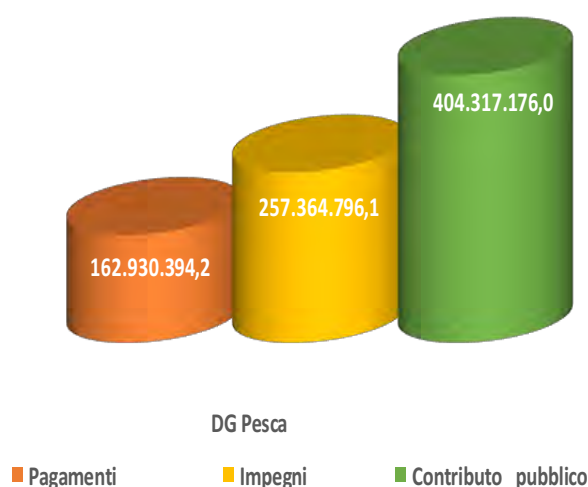
¹⁹⁹ Cfr. Relazione annuale 2013 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pagg. 132 e 133.

Grafico 6 – FEAMP Attuazione finanziaria degli interventi degli OOI al 30.06.2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura

Grafico 7 – FEAMP Attuazione finanziaria degli interventi dell’AdGal 30.06.2019
(euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell’acquacoltura

Per finire, il grafico 8 rappresenta un’elaborazione visiva delle fasi di “impegno” e “pagamento” nel loro processo di accrescimento nel Periodo di programmazione sul totale degli interventi del PO FEAMP. L’elaborato prende in considerazione l’arco temporale che va dal semestre successivo alla definizione dei Piani finanziari originari²⁰⁰ al primo semestre del 2019, considerando quindi i tre anni intercorsi dal momento in cui le Amministrazioni sono stati messi nella condizione di attivare i primi interventi.

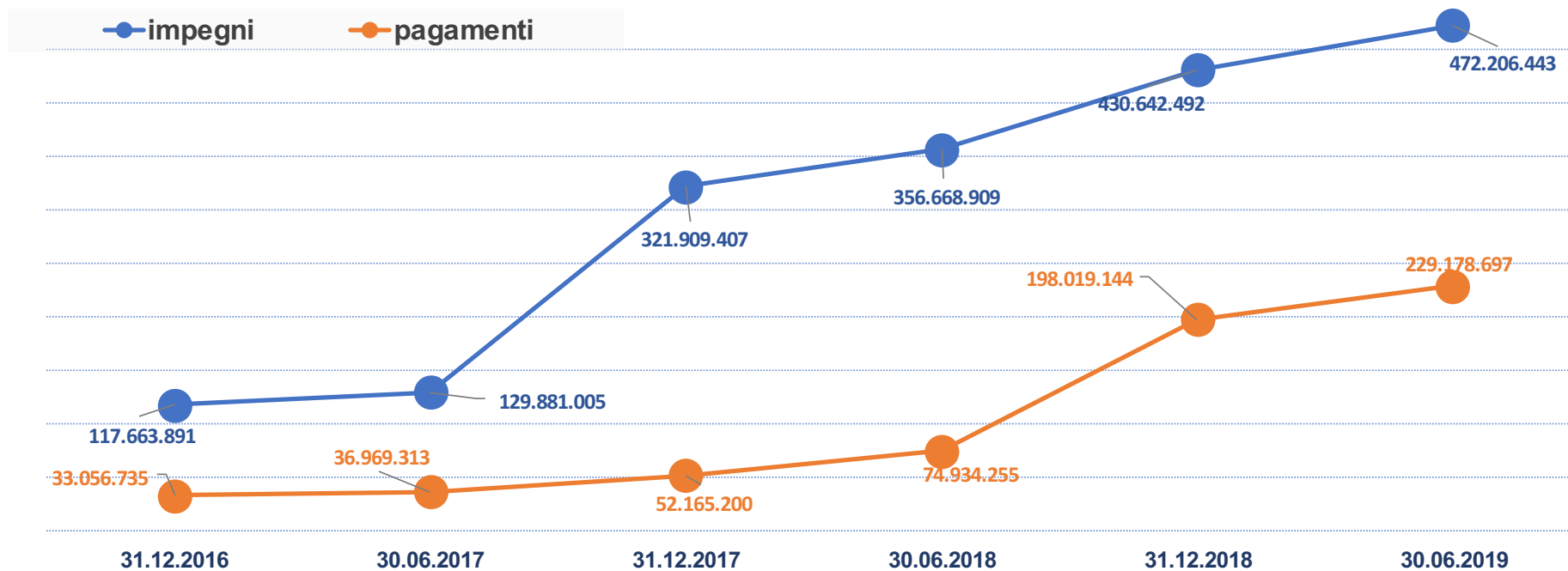
Ciò che se ne evince è che se, come è normale che sia, in una prima fase l’incremento ha riguardato essenzialmente gli impegni, questi hanno subito un forte rallentamento nell’ultimo anno, riguardando risorse pari a solo 115,5 milioni, importo inferiore a quanto ci si sarebbe aspettato essendo ancora cospicue le risorse da vincolare.

Viceversa, l’erogazione effettiva degli stanziamenti ha registrato una maggiore impennata nel secondo semestre del 2018, riposizionandosi, successivamente in un andamento “parallelo” allo stesso andamento degli impegni nel primo semestre 2019 e con il margine differenziali minore tra le due fasi della spesa.

²⁰⁰ Si ricorda che i Piani finanziari sono stati approvati il 25.06.2016.

Grafico 8 - Incremento dell'attuazione nell'arco di 18 mesi

Euro



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG pesca marittima e dell'acquacoltura

2 Controlli

2.1 L'attività di controllo di primo livello

Come previsto dalla normativa europea, 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 gestione²⁰¹.

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.

I dati comunicati alla Sezione sono relativi a due date di riferimento, ossia il 31 dicembre 2018 e il 31 giugno 2019.

Alla prima scadenza, e con riferimento sia alle misure di competenza delle Autorità di gestione sia a quelle gestite dagli Organismi intermedi, le AdA dichiarano di aver effettuato i controlli di primo livello e di aver esaminato una spesa complessiva di € 208.098.080 quantificando il contributo concedibile in euro 182.735.408. A fine giugno 2019, gli ulteriori importi controllati ammontavano a euro 36.023.565 e di questi risultavano euro 25.235.231 di contributo concedibile. Merita di essere segnalato che i contributi per l'arresto temporaneo e quello definitivo risultano ammissibili al 100%, mentre altri aiuti, quali ad esempio i contributi per gli investimenti produttivi in acquacoltura mostrano tassi di ammissibilità inferiori al 50%.

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

²⁰¹ Legge 347/400 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 20.12.2013 IT.

Erogazioni in Agricoltura (AGEA) - Organismo di coordinamento - Ufficio Coordinamento dei controlli specifici²⁰². 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 risponde 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;
- 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 2018 e nei primi mesi del 2019, l'AdA ha dichiarato che ha svolto una procedura di follow up volta il monitoraggio delle azioni correttive poste in essere dalle autorità coinvolte nel PO FEAMP a seguito dei rilievi formulati nella relazione sulla designazione. Nel mese di febbraio 2019 è stata predisposta ed inviata ai servizi della commissione la prevista relazione annuale di controllo unitamente al relativo Parere di audit per l'anno 2019,

²⁰² Incarico con convenzione del 10 luglio 2009.

relazione in cui, considerando quanto stabilito dalla normativa europea e la non conclusione sia degli Audit delle operazioni che degli Audit dei sistemi, si è richiesta dall'autorità di certificazione la deduzione dalle spese ammissibili dell'intero importo comunicato a parte, in applicazione dell'articolo 137. Il Parere è tuttavia gravato da una *scope limitation* assai vasta, dovuta all'incompletezza delle attività svolte sia con riguardo all'analisi delle operazioni che a quella dei sistemi.

2.3 Infrazioni gravi e frodi

A seguito della segnalazione di 337 casi di infrazioni gravi a norma dell'art. 10 Reg. n. 508/2014 e dell'art. 90 Reg. n.1224/2009 sono state messe in campo delle procedure per la gestione e la verifica dei requisiti di ammissibilità delle spese che, limitatamente ai casi gravi di infrazione e alle frodi OLAF, hanno perfezionato il monitoraggio informatizzato del fenomeno, prima di competenza delegata dagli OOII alla Direzione Generale Pesca e ora esercitato autonomamente dagli stessi OOII.

3. Prospettive del FEAMP post 2020

Per le prospettive del FEAMP post 2020, la Commissione europea ha presentato nel giugno 2018 una proposta di regolamento²⁰³ 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 febbraio e maggio 2016 allo scopo di esaminare le opinioni del pubblico sull'efficacia e l'efficienza.

La proposta tende a semplificare l'attuazione del FEAMP consentendo agli Stati membri di orientare il sostegno alle loro priorità strategiche invece di dover scegliere da un "elenco" di azioni ammissibili. Il bilancio del FEAMP proposto dalla Commissione ammonterebbe, a prezzi correnti, a 6.140 milioni di euro tra gestione concorrente, diretta e indiretta (300 milioni in meno di quanto previsto per il 2014-2020). Al sostegno in regime di gestione concorrente è assegnato un importo di 5.311 milioni e a quello in regime di gestione diretta e indiretta un importo di 829 milioni. 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

²⁰³ Strasburgo, 12.6.2018 COM(2018) 390 final.

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

In data 18 giugno 2019 il Consiglio ha concordato la sua posizione negoziale²⁰⁴ sulla proposta di regolamento, indicando di condividere gli obiettivi della proposta e della relativa politica comune della pesca e acquacoltura, rafforzando gli impegni internazionali dell'Unione in materia di governance degli oceani, in particolare nel contesto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

La proposta identifica quattro priorità:

- promuovere una pesca sostenibile e la conservazione delle risorse biologiche marine;
- contribuire alla sicurezza alimentare nell'Unione attraverso un'acquacoltura competitiva e sostenibile;
- consentire la crescita di una "economia blu" sostenibile e favorire la prosperità delle comunità costiere;
- rafforzare la governance internazionale degli oceani e consentire mari e oceani sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile.

In data 15 ottobre 2019 Il Consiglio ha convenuto di integrare l'orientamento generale parziale in merito alla proposta sul prossimo FEAMP dopo il 2020 aggiungendo gli elementi che non rientravano nell'orientamento generale parziale approvato dal Consiglio nel giugno 2019, in particolare quelli relativi alla sorveglianza e alla valutazione del fondo e all'allineamento al regolamento sulle disposizioni comuni.

Considerazioni conclusive

Si confermano anche per l'anno in riferimento i ritardi nell'attuazione della Programmazione, anche se il raggiungimento dei *target* per evitare il disimpegno automatico dei fondi 2015 rappresenta un elemento confortante riguardo all'innalzarsi della quota di spesa, in termini di impegni nella prima parte del 2018 e in termini di pagamenti nella seconda parte. Ora si dovrà mantenere un'elevata attenzione affinché l'accelerazione non vada a detrimento della qualità delle operazioni. Quello che emerge, sia a livello centrale che periferico, è la carenza del necessario orientamento al risultato da parte delle Amministrazioni coinvolte, dovuta probabilmente all'inadeguatezza delle strutture preposte con delega alla gestione.

²⁰⁴ Tecnicamente definito "Orientamento generale parziale" (*partial general approach*).

Ciò si riverbera in primo luogo sulla fase della programmazione, poi in ricaduta sulle fasi successive. In particolare, ne è segnale la ricorrenza di bandi per i quali non vi sono state domande o ve ne sono in minima parte, come si è annotato per le Misure per l'acquacoltura, Priorità 2, e poco risolvono, in questa fase del ciclo settennale, le rimodulazioni che sottraggono risorse a tale mal indirizzata priorità, per ridistribuirle sulle altre.

Risulta svantaggioso anche il confronto col precedente Periodo di programmazione (2007-2013) che pur dovendo far ricorso a ripetuti cambiamenti nei Piani finanziari al fine di aggiustare il tiro di una gestione mal programmata e partita con difficoltà, aveva infine raggiunto una quota di spesa vicina al 90%.

Si rammenta, come già nella precedente relazione, che nel procedimento di approvazione del PO FEAMP 2014-2020, i valutatori *ex ante* avevano espresso specifiche raccomandazioni, in base alle quali il MiPAAF avrebbe dovuto verificare l'adeguatezza delle strutture di gestione regionali e le misure previste dalle Regioni per migliorare l'implementazione del FEAMP. Di questa verifica, e delle misure che l'AdG avrebbe dovuto adottare a livello centrale per migliorare il coordinamento con le Regioni, ancora oggi non si vedono gli effetti.

Particolarmente negativo è infine il giudizio sull'esercizio delle funzioni dell'Autorità di audit di II livello, che anche nel 2019 si è espressa in termini assolutamente limitati.

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Premessa

1 Dimensioni finanziarie della PAC nel 2018

2 Quadro normativo della PAC

3 Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) – 3.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico – 3.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) – 3.3 Mercato lattiero-caseario - 3.4 Aiuti accoppiati facoltativi

4 Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) - 4.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 – 4.2 Risorse e programmi - 4.3 Spese e liquidazioni dei conti

5 Osservazioni in sede di certificazione e liquidazione

6 Il quadro di riferimento dell'attuazione e la verifica dei target intermedi al 31 dicembre 2018

7 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 2018 - 7.2 Relazioni speciali di interesse per la Sezione 7.3 Partecipazione della Sezione agli audit della Corte dei conti UE.

8 Rettifiche finanziarie

9 La PAC dopo il 2020

Considerazioni conclusive

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 irreversibili 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 del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) 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)²⁰⁵ sono attuate in

²⁰⁵ 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 2018

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 2018, una quota consistente 60.2 miliardi di euro, 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 su un totale di 1.087.197 milioni di euro, a fronte del 42,3% del settennio precedente (2007-2013) su un totale di 975.777 milioni di euro²⁰⁶.

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'aggiustamento di cui alla Comunicazione della Commissione COM (2016) 311, successivamente integrato dall'ultimo aggiustamento tecnico del 23 maggio 2018²⁰⁷.

**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 e COM (2018) 282 final

²⁰⁶ Commissione europea. "Financial Report 2018". Annex 1. Tabelle 1 e 2.

²⁰⁷ Commissione UE. Aggiustamento tecnico al Quadro finanziario 2014-2020. COM (2018) 282 final.

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 2018 è stata di 44.310 milioni di euro (44.695 milioni nel 2017) - da quella destinata al Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR), Secondo Pilastro, per il quale la spesa nel 2018 è stata pari a 12.467 milioni di euro (11.113 milioni nel 2017)²⁰⁸.

2 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:

- i Pagamenti diretti - regolamento (UE) n.1307/2013²⁰⁹;
- l'Organizzazione comune di mercato (OCM) unica - reg. UE n.1308/2013²¹⁰;
- lo Sviluppo rurale - regolamento (UE) n.1305/2013²¹¹.

L'ambito dei pagamenti diretti agli agricoltori (Aiuti diretti), disciplinato dal regolamento (UE) n.1307/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013²¹², 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:

²⁰⁸ Commissione europea – "Financial report 2018". Annex 2. Tabella 2°.

²⁰⁹ Ultima versione consolidata del 1° marzo 2019.

²¹⁰ Ultima versione consolidata del 1° marzo 2019.

²¹¹ Ultima versione consolidata del 1° marzo 2019.

²¹² 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 redistributivo»;
- 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 citato²¹³: 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.

Le modifiche introdotte recentemente dal regolamento (UE) n.288/2019 del 13 febbraio 2019 riguardano:

la riduzione dei pagamenti diretti di base e di superficie per agricoltore del 5% (per la parte eccedente i 150.000 euro) con il prodotto stimato della riduzione da comunicare alla Commissione entro il 31 dicembre 2019, per l'anno 2020.

Nel successivo paragrafo 4.4.4. verranno specificate le scelte compiute dall'Italia in tema di aiuti facoltativi.

²¹³ Art.14 del regolamento (UE) n.1307/2013.

La nuova OCM è, invece, disciplinata dal regolamento (UE) n.1308/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013²¹⁴, 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 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 Giustizia²¹⁵, 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 riserva²¹⁶ e dalla limitazione della restituzione all'esportazione verso i Paesi terzi²¹⁷.

Per quanto riguarda, infine, la 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 2013²¹⁸, sul sostegno allo Sviluppo

²¹⁴ Che abroga i regolamenti (CEE) n.922/72, (CEE) n.234/79, (CE) n.1037/2001 e (CE) n.1234/2007 del Consiglio.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ 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. È alimentata annualmente applicando una riduzione ai Pagamenti diretti nel quadro del meccanismo di disciplina finanziaria (regolamento (UE) n.1306/2013).

²¹⁷ 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.

²¹⁸ Ultima versione consolidata del 1° marzo 2019.

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 2020²¹⁹ e si pone in termini di coerenza con gli obiettivi generali della Coesione economica e sociale.

Anche per il FEASR si segnalano le recenti modifiche introdotte dal regolamento (UE) n.288/2019 del 13 febbraio 2019, ed in particolare la possibilità di decidere un sostegno supplementare fino al 15% dei massimali nazionali, da comunicare alla Commissione entro il 31 dicembre 2019, per l'anno 2021, il cui importo corrispondente non sarà più disponibile per la concessione di pagamenti diretti.

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) n.1306/2013²²⁰ del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013²²¹. Il Regolamento²²²:

- 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;

²¹⁹ Comunicazione della Commissione – “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” COM(2010) 2020 Bruxelles, 3 marzo 2010.

²²⁰ Ultima versione consolidata del 1° gennaio 2018

²²¹ 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.

²²² Ultima versione consolidata del 1° gennaio 2018.

- 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 2013²²³, 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 2017²²⁴ 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 Unico²²⁵ e l'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) con particolare riferimento al settore vitivinicolo²²⁶ 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 2016²²⁷.

Per la Politica di sviluppo rurale, oltre al regolamento n.640/2014²²⁸ ed al regolamento n. 809/2014²²⁹, già segnalati per il regime di Pagamento unico, ma vigenti

²²³ Ultima versione consolidata dell'11 maggio 2019.

²²⁴ Ultima versione consolidata del 1° gennaio 2018.

²²⁵ 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 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).

²²⁶ 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.

²²⁷ 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.

²²⁸ Ultima versione consolidata del 16 ottobre 2017.

²²⁹ Ultima versione consolidata del 10 giugno 2019.

anche per lo Sviluppo rurale, sono stati emanati regolamenti specifici che integrano il regolamento (UE) n.1305/2013 e ne recano le modalità di applicazione²³⁰.

Per quanto riguarda gli aspetti gestionali e finanziari della PAC, sono stati emanati:

- il regolamento delegato (UE) n.907/2014²³¹ 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.908/2014²³² 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 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 Omnibus²³³.

La parte agricola del regolamento *Omnibus* modifica i quattro regolamenti PAC. Nel dettaglio ecco alcuni dei principali cambiamenti:

²³⁰ Trattasi rispettivamente del regolamento delegato (UE) n.807/2014 dell'11 marzo 2014 (Ultima versione consolidata del 1° gennaio 2018), e del regolamento di esecuzione (UE) n.808/2014 del 17 luglio 2014 (Ultima versione consolidata del 10 giugno 2019).

²³¹ Ultima versione consolidata del 30 luglio 2018.

²³² Ultima versione consolidata del 20 gennaio 2018.

²³³ 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.

- **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.

A completare il quadro regolamentare occorre infine citare il nuovo regolamento (UE) 2018/848 del 30 maggio 2018 relativo all'agricoltura biologica con la definizione della normativa di secondo livello a cura della Commissione UE.

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 2018 la voce prevalente degli aiuti all'agricoltura. La specificità di non essere connesso alle quantità del prodotto 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.

Con il Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) n.5465 del 7 giugno 2018 sono state definite le "Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) n.1307/2013 (*omnibus*)" per i Pagamenti diretti, precedentemente concordate con le Organizzazioni professionali delle Regioni e

Province autonome, con Agea Coordinamento e con gli OP e notificate alla Commissione il 30 marzo 2018. Le scelte nazionali più significative riguardano:

- aumento dal 25% al 50% per il calcolo del “pagamento giovani”;
- deroga per esentare i piccoli agricoltori dalla dichiarazione delle particelle agricole senza domanda di aiuto o di pagamento;
- accesso alla quota di riserva per zone di montane e svantaggiate;
- rinuncia alla flessibilità tra i pilastri;
- mantenimento della riduzione/*capping*.

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 regolamentare²³⁴ 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 attività²³⁵.

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, all'atto della domanda del 2019, una riduzione della forbice, secondo il c.d. “metodo irlandese”²³⁶: 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

²³⁴ Reg. (CE) n. 1782/2003 e reg. (CE) n. 73/2009.

²³⁵ Requisiti attribuibili ai sensi del DM 18 novembre 2014, del DM 26 febbraio 2015 e del DM 12 maggio

2015.

²³⁶ Decreto ministeriale MIPAAF n.1420 del 26 febbraio 2015, art. 7.

suddetta soglia del 90%; i titoli con valore superiore alla media saranno ridotti per un importo fino al 30% del valore attuale.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Massimale (*)</i>	4.202.935.000	3.769.644.000	2.345.125.439	2.314.333.805	2.245.528.140	2.217.396.000
<i>Importo titoli in portafoglio</i>	4.094.812.787	3.757.453.838	2.339.273.752	2.310.666.624	2.243.852.849	2.167.676.909
<i>Riserva nazionale</i>	108.122.213	12.190.162	5.851.687	3.667.181	10.295.555,89**	41.654.138,43**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

(*) Massimali utilizzati:

(**) Capienza riserva nazionale 2017 e 2018 prima dell'attribuzione dei titoli 2017 da riserva nazionale

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

Per quanto riguarda, altresì, il valore del portafoglio titoli, il dato aggiornato all'esercizio successivo cioè al 31 ottobre 2019 è pari ad € 2.176.022.926,08 seppur ancora non definitivo.

Altra caratteristica dei Pagamenti diretti della nuova PAC è il *capping*²³⁷: 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%²³⁸.

Il nuovo regime fissa anche le soglie minime di importo per beneficiario²³⁹, sotto le quali non spetta l'aiuto: 250 euro nel 2015 e nel 2016, 300 euro nel 2017. Agli

²³⁷ Regolato dal Titolo III, capo 1, del regolamento (UE) n.1307/2013.

²³⁸ Disposizioni applicate in Italia con art. 5 del decreto ministeriale MIPAAF 18 novembre 2014 n.6513.

²³⁹ Importo comprensivo anche degli eventuali fattori di incremento quali *greening* e aiuto ai giovani.

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.

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 2018, a norma dell'articolo 51 del regolamento (UE) n.1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, riguarda la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali trasmessi e sottoposti a revisione anche sulla base di una relazione dell'organismo di certificazione 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, detraendo i pagamenti mensili erogati dalle spese riconosciute. Con decisione (UE) n.2019/874 della Commissione, del 22 maggio 2019, 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 2018.

Nelle tabelle 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. 2019/874 (Tabella 4).

Si ricorda che in tema di agricoltura, in ambito UE, per esercizio finanziario o agricolo si intende il periodo che intercorre dal 16 ottobre dell'anno n fino al 15 ottobre dell'anno N+1.

Tabella 3 - FEAGA – Dichiarazione annuale 2018 degli Organismi pagatori sui pagamenti effettuati

(euro)

ORGANISMO PAGATORE	2017	2018
AGEA ORG: PAGATORE (IT01)	2.199.977.840,85	2.178.947.769,67
SAISA (IT02)	-15.480,86	-46.327,83
ENTE RISI (IT03) *	0	0
AVEPA (IT05)	412.194.940,27	417.148.264,86
AGREA (IT08)	451.732.439,02	430.191.622,07
ARTEA (IT07)	187.123.397,96	181.059.444,25
OPLO (IT23)	512.087.923,25	479.173.640,50
ARCEA (IT26)	249.159.560,67	227.580.518,77
ARPEA (IT10)	369.121.510,21	336.640.633,37
APPAG (IT25)	15.856.588,54	17.140.238,18
OPPAB (IT24)	27.939.921,27	30.723.169,33
TOTALE	4.425.178.641,18	4.103.975.978,84
AGEA Coordinamento rettifiche finanziarie	-114.406.578,79	-194.582.994,33
TOTALE	4.310.772.062,39	3.909.392.984,51

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 2018)

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
4.103.975.978,84	0	4.103.975.978,84	-28.260.620,76	-2.680.831,62	4.073.034.526,46	4.073.733.454,03	-698.927,57

Fonte: Decisione (UE) 2019/874 della Commissione del 22 maggio 2019

Il dato aggiornato all'ottobre 2019, a titolo tendenziale, poiché non ancora definitivo e consolidato, mostra un importo di 4.259.854.113 euro di spese liquidate dagli OP, 155.896.135 euro in più rispetto al 2018 (+ 3,8%) e un importo di 4.100.788.546 euro finanziato dall'UE a titolo di rimborso delle spese liquidate dagli OP, con una crescita, rispetto al 2018, di 27.055.092 euro.

Nella medesima Decisione (UE) 2019/874, contrariamente a quelle intervenute per gli esercizi 2015 e 2016, nelle quali erano stati stralciati e non liquidati i pagamenti

relativi all'OP AGEA, si attesta la conformità dei conti per l'anno 2018, così come avvenuto nel 2017, non viene stralciato alcun conto riferito agli Organismi pagatori italiani per il FEAGA.

Dopo diversi esercizi finanziari nei quali gli OP in Italia 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. Il relativo iter di riconoscimento si è concluso in senso positivo, ancorchè a titolo provvisorio, mediante l'emanazione del decreto MIPAAF n. 2803 del 14 maggio 2019. 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. Sempre in virtù di tale regolamento, nel corso del 2018, nell'ambito dell'attività di supervisione svolta dal MIPAAF, sono stati svolti audit presso 7 degli 11 organismi pagatori riconosciuti.²⁴⁰ I risultati evidenziano: per l'AGEA ritardi nella risoluzione delle più volte segnalate, anche dalla Corte dei Conti europea, criticità relative alla gestione del registro debitori e per ARCEA (Calabria) criticità sulla soddisfazione di alcuni criteri di riconoscimento, tanto da rendere necessaria l'emanazione (Marzo 2019) di uno specifico piano di interventi correttivi per risolvere le carenze riscontrate.

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 unico²⁴¹.

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 e controllo del territorio e delle colture ivi presenti. A tal fine con l'ausilio del *Geographic information system* (GIS) che comprende ortofoto digitali di tutto il territorio nazionale acquisite con satellite e voli aerei, cartografia catastale delle particelle agricole e culture dei suoli, si è progressivamente implementato anche in Italia il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC). Recentemente è stata avviata da AGEA una collaborazione con l'Istituto Geografico Militare per disporre di immagini aeree di maggior precisione. Anche l'attività di *refresh* o aggiornamento delle

²⁴⁰ MIPAAF Relazione annuale 2019 - PAC esercizio 2018 – DIPEISR Prot. 3509 del 20/9/2019.

²⁴¹ 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*.

immagini del territorio è proseguita per garantire che non vengano pagati aiuti a quelle particelle catastali destinate ad uso non agricolo. 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 2018 all'OLAF²⁴², sia in termini di casi 272 (rispetto ai 185 del FEASR, mentre nel 2017 erano stati 339, rispetto ai 126 del FEASR), sia soprattutto in termini di valore 17,8 milioni di euro (rispetto ai 31,1 del FEASR, mentre nel 2017 erano 21,3 milioni di euro, rispetto ai 17,2 del FEASR).

Nell'ambito di una confermata prevalenza nella PAC di irregolarità e frodi rilevate per gli Aiuti diretti disaccoppiati, si osserva una loro diminuzione nel numero di casi del 20% e una conseguente diminuzione dell'incidenza finanziaria del 16,5%, rispetto al 2017. Di contro invece in ambito FEASR a fronte di un forte aumento dei casi segnalati del 47% l'impatto finanziario è notevolmente cresciuto dell'81%, sempre rispetto all'esercizio 2017.

Se invece si prendono a riferimento tutti i casi di irregolarità e frodi segnalati all'OLAF nel 2018 per il FEAGA, compresi gli altri aiuti diretti e quelli per i prodotti del settore vitivinicolo, avremo che il numero di casi è stato di 349 (471 nel 2017) mentre per il FEASR sono stati 185 (122 nel 2017). Per il primo anno cessa quindi la preoccupante *escalation* dei dati FEAGA, con una discesa significativa che ha portato, negli anni della Programmazione 2014-2020, dai 217 casi del 2014 ai 246 del 2015 ai 352 del 2016 ai 471 del 2017 fino alla consistente diminuzione del 2018, -26%. Vero è che la predominanza di questi casi nella serie storica dal 2006 al 2018 (riferita al totale dei Fondi PAC: FEAGA-FEASR-FEOGA-Garanzia) è sempre riferita alle Irregolarità (4.194) piuttosto che alle insignificanti Frodi accertate (21) o alle Frodi sospette (483). Resta comunque negativa e preoccupante la situazione del FEAGA, nel complesso di Irregolarità e Frodi (rispettivamente 2.201 e 11 casi) rispetto al FEASR (1.046 e 2) con impatti finanziari significativamente diversi per Irregolarità e Frodi, rispettivamente: 124,2 e 0,50 milioni di euro per il FEAGA e 75,3 e 0,5 per il 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, che nel complesso hanno permesso di individuare le maggiori cause del fenomeno: documenti falsi o

²⁴² Relazione annuale al Parlamento per il 2018, ai sensi dell'art 54 legge n. 234 del 24 dicembre 2012, presentata dal COLAF, pag.71-83.

falsificati – richieste incomplete o non corrette – dichiarazioni di quantità inferiori o superiori.

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 implementazione definitiva dovrebbe essere già completata.

Nel 2018, il 100% delle domande di aiuto per il primo pilastro sono state domande grafiche (GSAA).

Per il secondo pilastro, nel 2018, l’attuazione della domanda grafica ha raggiunto l’80%.

Un tema di rilievo nel corso del 2018 è stato il *monitoring* ossia la sostituzione progressiva degli attuali controlli a campione sulle superfici, tramite foto e/o visite in loco, con procedure automatiche che elaborano immagini satellitari con frequenza settimanale

del Programma Copernicus (con i satelliti Sentinel 1 e Sentinel 2) che consentono di esaminare lo stato dei terreni e il loro utilizzo per la totalità delle domande di aiuto durante tutto l'iter amministrativo fino al pagamento del premio UE²⁴³.

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 facoltativi; 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 utilizzando il 12% dei massimali nazionali stabiliti e il 12,92% a partire dall'anno di domanda 2019 rispetto al precedente decreto ministeriale del 2014, all'interno del massimale annuo assegnato all'Italia di circa 3,8 milioni di euro fino al 2020²⁴⁴. La scelta dell'Italia di destinare tali aiuti accoppiati facoltativi alle superfici (per un valore di 216.921.900 euro) e al settore zootecnico (per un valore di 233.310.450 euro) risponde all'esigenza di aiutare maggiormente settori e tipi di agricoltura definiti "in pericolo" a causa di rischi di abbandono o declino della produzione dovuti, tra l'altro, alla scarsa redditività dell'attività²⁴⁵.

In considerazione delle difficoltà economiche di molti settori agricoli, dovute a problemi di liquidità e alle eccezionali condizioni climatiche avverse, tra le quali anche la siccità nel nostro Paese, che hanno caratterizzato sia il 2017 che il 2018, il Comitato Pagamenti diretti e sviluppo rurale della 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 e fino all'85% per le misure a superficie dello sviluppo rurale per quanto riguarda le domande presentate nel 2018 a decorrere dal 16 ottobre per fondi erogati a valere sul bilancio UE 2019²⁴⁶.

3.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)

3.2.1 Caratteristiche del settore

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 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

²⁴³ AGEA Coordinamento. Nota istruttoria n.72592 del 19 settembre 2019.

²⁴⁴ Regolamento UE n.1307/2013. Allegato II.

²⁴⁵ Nota istruttoria MIPAAF n. 3509 del 20/9/2019.

²⁴⁶ MIPAAF Comunicato dell'Ufficio stampa del 18/9/2018.

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 agricoli²⁴⁷.

L'OCM disciplina ora i diversi comparti del settore agricolo che fino al 2007 erano organizzati in singole OCM, in sintesi l'organizzazione comune dei mercati agricoli rappresenta ora un quadro giuridico unico che disciplina il mercato interno, gli scambi con i paesi terzi e le regole della concorrenza.

Le norme UE in materia di concorrenza che vietano gli accordi sulla fissazione dei prezzi e su altre condizioni commerciali o sulla ripartizione dei mercati si applicano anche alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli. Tuttavia, il OCM prevede alcune deroghe all'applicazione di tali norme che riguardano tutti o alcuni settori agricoli o trattano alcune situazioni particolari. Quasi la metà di tutte le violazioni della concorrenza individuate grazie alle indagini della Commissione UE ha riguardato casi di accordi sui prezzi. Nella maggior parte dei casi, tali accordi sono stati conclusi tra trasformatori concorrenti al fine di fissare il prezzo all'ingrosso (ad esempio, per lo zucchero e la farina) o tra trasformatori e dettaglianti al fine di fissare il prezzo di vendita al dettaglio (ad esempio, per i prodotti lattiero-caseari, la carne o l'olio di girasole). Altre infrazioni hanno preso la forma di accordi sulla produzione, sullo scambio di informazioni o sulla ripartizione dei mercati.

Alcuni Stati membri hanno talvolta cercato di imporre dei limiti alle importazioni di determinati prodotti agricoli provenienti da altri Stati membri. Gli interventi delle autorità comunitarie garanti della concorrenza hanno agevolato sia i consumatori degli Stati membri in cui le importazioni avrebbero potuto risultare limitate, sia gli agricoltori di tutti gli altri Stati membri che sarebbero stati penalizzati dal tentativo di ostacolare le vendite transfrontaliere. Il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori da parte delle autorità nazionali è ampiamente utilizzato nel settore ortofrutticolo, in cui quasi il

²⁴⁷ 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 floricultura, 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.

50 % della produzione è commercializzato dalle organizzazioni dei produttori, ma anche nei settori del latte, della carne, dell'olio d'oliva e dei cereali²⁴⁸.

Elemento caratterizzante del settore ortofrutticolo quindi 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 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 2019 risultavano iscritte nell'elenco nazionale, a cura del MIPAAF, 304 organizzazioni di produttori (lo stesso numero di OP riconosciute al 1° gennaio 2018). Le associazioni di organizzazioni di produttori (AOP) sono 13 e ad esse aderiscono 67 OP. I Programmi operativi approvati per l'anno 2019 sono stati 293 complessivi. Il valore della produzione commercializzata (VPC) preso a riferimento per il calcolo dei fondi per la realizzazione dei programmi 2019 e che determina l'ammontare complessivo degli aiuti, è di euro 6.320.512.941, con un incremento del 10% rispetto al valore di riferimento per il 2018 (tra il 2017 e il 2018 era cresciuto appena dell'1,5%)²⁴⁹.

3.2.2 Settore vitivinicolo

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.

²⁴⁸ Commissione UE. Relazione sull'applicazione delle norme in materia di concorrenza al settore agricolo. "The application of the Union competition rules to the agricultural sector".

²⁴⁹ MIPAAF Relazione annuale 2019 - PAC esercizio 2018 – DIPEISR Prot. 3509 del 20.09.2019.

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 temperamento 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, comporta un regime autorizzatorio di richiesta gratuita da parte dei viticoltori, sulla base della disponibilità dei singoli Stati.

Gli Stati membri possono autorizzare nuovi impianti²⁵⁰ 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 priorità²⁵¹. 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 (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 Programma nazionale di sostegno (PNS) che, relativamente alla ripartizione della dotazione finanziaria per la campagna 2017/2018, 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.

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ 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.

Con decreto MIPAAF n. 1715 del 20 marzo 2017, è stata rideterminata la dotazione finanziaria relativa all'anno 2018, così come segue:

Tabella 5 – Ripartizione dotazione finanziaria anno 2018
(euro)

Misure	Stanziamiento
Promozione sui paesi terzi	101.997.000
Ristrutturazione e riconversione vigneti	140.000.000
Vendemmia verde	10.000.000
Assicurazione del raccolto	20.000.000
Investimenti	45.000.000
Distillazione dei sottoprodotti	20.000.000
Totale	336.997.000

Fonte: Decreto MIPAAF n. 1715 del 20 marzo 2017

L'esame della spesa complessiva del settore vitivinicolo nel 2018, a fronte di tale ripartizione per misure, ha evidenziato un importo totale di 323.892.113 euro²⁵² che segna così un più che positivo 96,2% di effettivo utilizzo delle risorse a disposizione (con una differenza di appena 13.104.887 euro di mancata spesa).

A seguire la ripartizione dei fondi assegnati, quale quota parte dell'assegnazione totale vista prima, alle Regioni dal Programma nazionale di sostegno:

²⁵² MiPAAF Relazione annuale 2019 - PAC esercizio 2018 – DIPEISR Prot. 3509 del 20.09.2019.

Tabella 6 - PNS - Settore vino – Ripartizione Fondi per Regioni 2018

(euro)

	Promozione sui mercati dei Paesi esteri*	Ristrutturazione e riconversione dei vigneti	Vendemmia verde	Investimenti	Totale
Piemonte	6.725.644	9.005.214	723.023	3.074.069	19.527.950
Val D'Aosta	144.055		7.061	15.888	167.004
Lombardia	3.395.691	5.566.496	353.757	1.690.569	11.006.513
Bolzano	919.579	901.319	84.136	334.160	2.239.194
Trento	1.958.420	1.396.679	158.477	581.040	4.094.616
Veneto	12.505.851	16.224.250	1.340.922	5.624.543	35.695.566
Friuli V.G.	2.960.315	4.189.965	384.970	1.539.570	9.074.820
Liguria	228.615	94.549	24.311	69.895	417.370
E. Romagna	6.426.813	14.408.342	796.700	4.108.202	25.740.057
Toscana	7.641.317	14.296.882	901.601	4.326.316	27.166.115
Umbria	1.317.796	3.294.185	198.008	974.940	5.784.929
Marche	1.680.145	4.105.348	265.721	1.257.660	7.308.874
Lazio	1.785.100	2.447.741	289.191	1.044.064	5.566.098
Abruzzo	2.827.306	6.360.986	490.059	2.124.934	11.803.285
Molise	401.344	916.212	83.282	334.634	1.735.472
Campania	1.966.576	3.706.935	372.762	1.434.473	7.480.746
Puglia	6.782.348	13.306.620	1.340.060	5.153.699	26.582.727
Basilicata	426.826	910.777	77.772	321.362	1.736.737
Calabria	817.625	2.263.293	165.009	735.012	3.980.939
Sicilia	8.454.313	32.416.659	1.536.404	8.666.729	51.074.105
Sardegna	2.032.221	4.187.548	406.774	1.588.241	8.214.783
Totale	71.397.900	140.000.000	10.000.000	45.000.000	266.397.900

Fonte: MIPAAF n.1715 del 20 marzo 2017

*Alla Promozione vanno aggiunti euro 30.599.100 di quota nazionale portando l'importo totale per la misura a euro 101.997.000

La spesa registrata dalle Regioni nel 2018, per le quattro misure di tale assegnazione iniziale, è stata di 276.195.439²⁵³ euro, superando di 9.797.539 euro (3,7%) l'assegnazione stessa.

Si confermano, anche per l'annualità 2018, gli importi considerevoli riversati nelle voci investimenti, ristrutturazione e riconversione dei vigneti della Regione Sicilia (50.487.379 euro) e il forte impulso del Veneto al settore (34.467.085 euro).

Ai fini della gestione del potenziale vitivinicolo sono state concesse 6.602 nuove autorizzazioni agli impianti a fronte di un totale di circa 27.000 domande pervenute, soprattutto dalle Regioni Veneto (30%), Puglia (15%) e Sicilia (12%).

Il 1° marzo 2018 è stato presentato alla Commissione UE il nuovo Programma nazionale di sostegno quinquennale PNR 2019-2023 in ambito OCM. Alla luce dei risultati degli anni precedenti sono state mantenute le medesime modalità di riparto tra le misure mentre è stata eliminata quella relativa alle assicurazioni del raccolto e ridotta l'assegnazione alla misura della vendemmia verde, le conseguenti nuove disponibilità sono andate ad aumentare le misure maggiormente richieste quali la ristrutturazione dei vigneti e gli investimenti.

L'Italia nel 2018 ha sostenuto una spesa complessiva nel settore vitivinicolo pari a 323,9 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 2018 (tralasciando il 2016 e 2017) a fini di maggiore significatività delle variazioni.

Tabella 7 – Spesa per le misure del settore vitivinicolo

(migliaia di euro)

Misure	Spesa al 15.10.2015	Spesa al 15.10.2018	Differenza %
Promozione sui paesi terzi	92.058	88.484	-4%
Ristrutturazione e riconversione vigneti	164.066	119.395	-27%
Vendemmia verde	903	817	-10%
Assicurazione del raccolto	20.010	35.824	79%
Investimenti	47.609	67.498	42%
Distillazione dei sottoprodotti	12.031	11.872	-1%
Totale	336.677	323.890	-4%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIPAAFT²⁵⁴

In un quadro di generale decremento della spesa, merita di essere segnalato l'aumento considerevole del ricorso alla misura dell'“Assicurazione del raccolto” e, seppure in termini inferiori, ma sempre consistente, l'aumento della misura “Investimenti”, il che depone a favore di una maggior considerazione degli istituti di tutela del raccolto, in considerazione dei peggioramenti e modificazioni climatiche così come per una favorevole evoluzione futura 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 sospesi²⁵⁵.

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, compresa l'Italia, 48.200 produttori, con un totale di circa 861.000 tonnellate di latte prodotte in meno.

Nell'ambito del regime di aiuti per latte e frutta alle scuole, la Commissione ha assegnato all'Italia circa 30 milioni di euro per l'anno scolastico 2018/2019 (20.857.865 per la frutta e 8.924.496 per il latte).

Per tutto il settore zootecnico, invece, sono stati distribuiti circa 63 milioni di euro, con la ripartizione effettuata con Decreto MIPAAF del 16 febbraio 2018, seppure riferiti a risorse non ancora utilizzate nel quadro applicativo del precedente Decreto MIPAAF del 1° marzo 2017.

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.

²⁵⁵ Proposta della Commissione e Regolamento del Consiglio del 19 gennaio 2018.

Vero è che la sentenza del 24 gennaio 2018 non quantifica il danno, ma la Commissione potrà adire la Corte UE proponendo oltre l'addebito di una somma forfettaria anche l'applicazione di una penalità giornaliera fino alla completa esecuzione degli obblighi previsti dalla normativa europea, da parte dell'Italia.

In base ai dati forniti da Agea, e riportati dal MIPAAF, risultano ancora da incassare somme consistenti, superiori a 1,2 miliardi di euro. Il 9 agosto 2019 la Commissione UE non ha ritenuto adeguato il piano di azione per il recupero delle somme dovute alle carenze evidenziate dalla sentenza Corte UE.

Da ultimo la CGUE, sempre sullo stesso tema, si è espressa con pronuncia pregiudiziale il 27 giugno 2019²⁵⁶ su una domanda del Consiglio di Stato relativa alla richiesta di interpretazione autentica del Regolamento n.1256/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 che aveva modificato l'art. 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 3950/1992 del Consiglio del 28 dicembre 1992: " ...qualora uno Stato membro decida di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati (QRI) tale riassegnazione deve essere effettuata, tra i produttori che hanno superato i propri quantitativi di riferimento, in modo proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore."

Sulla base di tale pronuncia lo stesso Consiglio di Stato con Sentenza del 24 settembre 2019²⁵⁷ ha quindi annullato, per la prima volta in Italia, tutte le multe emesse e non rimosse per lo sfioramento delle quote latte del 1996-1997 e 1997-1998 per le quali si era adottato un criterio non proporzionale di riassegnazione dei QRI.

Numerose altre sentenze del Consiglio di Stato sono successivamente intervenute, su consimili ricorsi presentati dagli allevatori, per ulteriori annualità e sulla base dei medesimi principi. È dunque stata avviata una complessa e difficile rideterminazione degli importi delle sanzioni, alla luce di tali sentenze, a distanza di molti anni dagli avvenuti sfioramenti delle quote.

È appena il caso di aggiungere che l'univocità della giurisprudenza europea induce a ritenere che ogni intervento, anche legislativo, con cui l'Italia dovesse condonare o abbonare le multe in questione darebbe origine ad un'ulteriore procedura di infrazione.

La riscossione mediante ruolo era svolta per conto di AGEA da Agenzia delle Entrate - Riscossioni, solo in base ad apposite e specifiche convenzioni, mentre ora con Decreto Legge 29 marzo 2019, n.27 convertito con modificazioni con Legge 21 maggio

²⁵⁶ Sentenza Corte di Giustizia UE, Settima Sezione, del 27 giugno 2019.

²⁵⁷ Sentenza Consiglio di Stato, Sezione Terza, del 24 settembre 2019 n.7066/19.

2019, n.44 le attività di riscossione, relative a tutte le campagne di aiuto, restano di competenza dell'Agenzia e, in attesa di apposito decreto interministeriale Ministero Economia e MIPAAF, tutte le attività di riscossione coattiva restano sospese lasciando operative le sole attività di compensazione.

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 stessa²⁵⁸.

3.4 Aiuti accoppiati facoltativi

Durante la Programmazione 2007-2013 l'Italia, conformemente al regolamento (CE) n.73/2009, offriva Aiuti accoppiati²⁵⁹ 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 l'intenzione di applicare il sostegno accoppiato facoltativo, utilizzando, come visto in precedenza, il 12%²⁶⁰ 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.

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

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ 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.

²⁶⁰ Decreto MIPAAF n. 5602 dell'11 ottobre 2016.

bilancio nel quadro della rubrica “altri aiuti diretti”²⁶¹. Il sostegno accoppiato facoltativo, 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'attività²⁶². 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 bestiame²⁶³.

Con riferimento all'olio d'oliva, le difficoltà metereologiche delle ultime stagioni, assieme alla crisi determinatasi in Puglia per l'infezione causata dalla *Xylella fastidiosa* e per i conseguenti provvedimenti di eradicazione e di contenimento adottati, hanno determinato un drastico calo produttivo²⁶⁴ e la necessità di adottare misure eccezionali. È stato infatti emanato il decreto MIPAAF 25 giugno 2019, n.6726 in base al quale gli agricoltori, che possono invocare il riconoscimento della causa di forza maggiore e che conducono le superfici olivicole secondo le normali pratiche colturali, potranno ottenere l'erogazione degli aiuti accoppiati di cui all'art. 27 del DM 7 giugno 2018 anche in assenza di trasformazione delle olive in olio.

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:

²⁶¹ 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.

²⁶² 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.

²⁶³ 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.

²⁶⁴ Consta infatti che la produzione complessiva 2018 di olio nazionale, di circa 175 mila tonnellate, risulta inferiore del 47% rispetto alla media annua del periodo 2014/2017 che ammonta a circa 327 mila tonnellate.

- 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;
- 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 riferimento ad alcuni aspetti specifici, il regolamento (UE) 2017/2393 del 13 dicembre 2017 del Parlamento e del Consiglio ha modificato e/o integrato il regolamento (UE) n. 1305/2013.

In particolare, viene precisata la definizione di "giovane agricoltore" quale 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; l'azienda può essere gestita sia individualmente che insieme ad altri agricoltori, indipendentemente dalla sua forma giuridica. A tale figura può essere ora concesso il sostegno previsto per gli 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

Con i successivi regolamenti delegati (UE) n.2019/94 della Commissione del 30 ottobre 2018 e di esecuzione (UE) n.2019/936 della Commissione del 6 giugno 2019

sono state recate integrazioni alle disposizioni FEASR per la Programmazione 2014-2020 di cui al regolamento (UE) n.1305/2013²⁶⁵.

Nello specifico, sono state introdotte modifiche alle condizioni di accesso al finanziamento da parte dei giovani agricoltori, in merito ai mutui commerciali accordati ai fondi di mutualizzazione, nonché alle norme da applicare laddove il sostegno sia fornito sotto forma di sovvenzioni (artt.2,12 e 13 regolamento delegato (UE) n.2019/94 della Commissione del 30 ottobre 2018).

Infine, per l'agricoltura biologica il sostegno è concesso, per ettaro di superficie agricola, agli agricoltori o alle associazioni di agricoltori che si impegnano volontariamente 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.

Nel corso del 2018, la Commissione, sulla base dell'esperienza acquisita, tenuto conto dell'evoluzione dinamica del settore biologico e delle aspettative dei consumatori, ha ritenuto che fossero necessarie nuove norme volte a garantire maggiore chiarezza sull'ambito di applicazione della disciplina dell'agricoltura biologica, provvedendo ad abrogare il regolamento (CE) n. 834/2007 e sostituendolo con un nuovo regolamento (regolamento (CE) n. 2018/848).

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 euro²⁶⁶ 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 (100,3²⁶⁷ miliardi di euro, compresa la spesa per l'assistenza tecnica) ed è il secondo per rilevanza subito dopo la Francia con 12,0²⁶⁸ miliardi.

²⁶⁵ Ultima versione consolidata al 1° marzo 2019.

²⁶⁶ 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).

²⁶⁷ 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).

²⁶⁸ 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).

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 autonome²⁶⁹.

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)²⁷⁰, con una dotazione di 2,1 miliardi e quello per la Rete rurale nazionale (RRN)²⁷¹, con una dotazione di 100 milioni di euro.

Rispetto alla passata programmazione costituisce novità il Programma nazionale articolato su tre tematiche strategiche:

- 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;
- 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 nazionali²⁷².

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

²⁶⁹ Intesa Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014, da ultimo Intesa Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2018

²⁷⁰ Decisione (C2015) 8312 del 20 novembre 2015 modificata dalla Decisione (C2016) 3757 del 13 giugno 2016.

²⁷¹ Decisione (C2015) 3487 del 26 maggio 2015.

²⁷² Intesa Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014.

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 regionali²⁷³. 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 europei 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 prevedono²⁷⁴: il 39,50% della spesa pubblica totale (quota UE 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:

²⁷³ 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.

²⁷⁴ 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

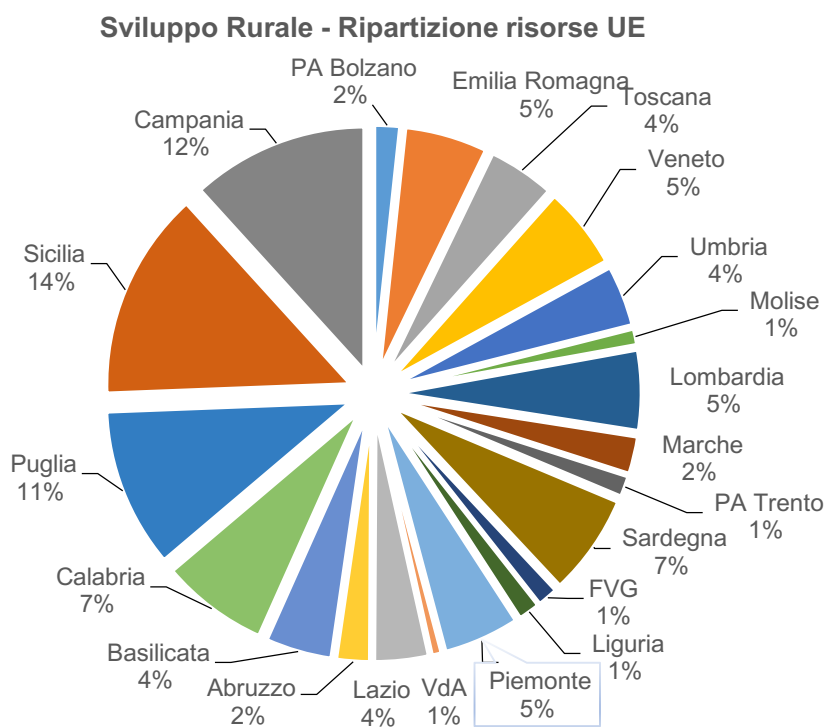
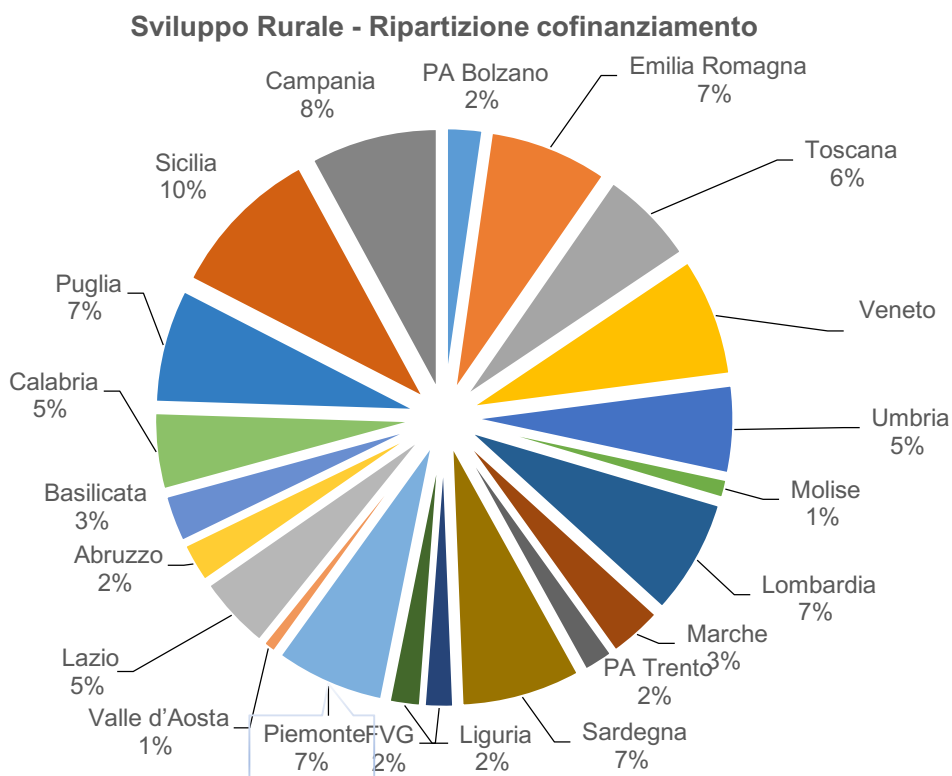


Grafico 2 – Ripartizione cofinanziamento nazionale FEASR fra le Regioni



4.3 Spese e liquidazioni dei conti

In relazione all'attuazione finanziaria del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale al 31 dicembre 2018 risultano spese complessive dichiarate, da inizio programmazione 2014-2020, pari ad € 5.992.882.517,00 cui corrisponde una quota UE di cofinanziamento UE pari a € 2.953.204.272,00, in termini di avanzamento percentuale della spesa i Programmi di sviluppo rurale italiani hanno raggiunto, al 31 dicembre 2018, il 28,66% della dotazione finanziaria complessiva assegnata all'Italia, come da tabella 13²⁷⁵.

Con riferimento al quadro delle risorse allocate e solo per i Programmi regionali per lo sviluppo rurale, si riportano di seguito gli importi spesi al 2018 (spesa cumulata dal 2015 al 2018).

Tabella 8 – FEASR 2014-2020: Importi dei Programmi Regionali e spese 2018
(milioni di euro)

Programma	Importo totale 2014-2020	Fondi UE	Cofinanziamento nazionale	Fin. Naz. addizionali (top-up)	Spese cumulata al 2018
PSR PA Bolzano	366	158	208	-	273,0
PSR Emilia-Romagna	1.189	513	677	-	511,8
PSR Toscana	962	415	547	-	372,6
PSR Veneto	1.184	511	673	10	726,8
PSR Umbria	877	378	499	-	401,3
PSR Molise	210	101	109	-	108,2
PSR Lombardia	1.158	499	658	-	418,0
PSR Marche	538	232	306	-	175,3
PSR PA Trento	301	129	172	-	153,9
PSR Sardegna	1.308	628	680	-	689,4
PSR Friuli-Venezia Giulia	296	128	168	-	117,5
PSR Liguria	314	135	179	-	90,0
PSR Piemonte	1.093	471	622	-	481,5
PSR Valle d'Aosta	139	60	79	-	57,9
PSR Lazio	780	336	444	24	291,3
PSR Abruzzo	433	208	225	-	133,2
PSR Basilicata	680	411	269	-	235,7
PSR Calabria	1.103	668	436	-	628,0
PSR Puglia	1.638	991	647	-	478,4
PSR Sicilia	2.213	1.339	874	-	926,1
PSR Campania	1.836	1.115	725	-	731,1
TOTALI	18.618	9.426	9.197	34	8.001,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIPAAF nota prot.3509 del 20 settembre 2019 (per la spesa cumulata 2015-2018)

Le spese sostenute nell'esercizio 2018 (16.10.2017-15.10.2018) sono, invece, illustrate nella tabella seguente:

²⁷⁵ Nota MIPAAF prot.3509 del 20 settembre 2019.

Tabella 9 – FEASR 2014-2020 Liquidazione dei conti per Programma - 2018
(euro)

REGIONI	Spese 2018	Importo liquidato e accettato 2018	Pagamenti intermedi rimborsati 2018	Importo che l'UE deve recuperare (-) o erogare.
PSR nazionale	112.491.724,71	112.491.724,71	112.491.671,79	52,92
ABRUZZO	10.085.080,90	10.085.080,90	10.086.920,19	-1.839,29
BOLZANO	31.172.695,15	31.172.695,15	31.173.334,82	-639,67
E. ROMAGNA	55.799.478,01	55.799.478,01	55.716.038,08	83.439,93
FRIULI	14.395.930,94	14.395.930,94	14.395.931,16	-0,22
LAZIO	37.431.739,83	37.431.739,83	37.432.438,25	-698,42
LIGURIA	7.876.005,89	7.876.005,89	7.876.005,97	-0,08
LOMBARDIA	41.819.104,69	41.819.104,69	41.823.648,02	-4.543,33
MARCHE	16.380.168,96	16.380.168,96	16.380.168,83	0,13
PIEMONTE	63.175.360,10	63.175.360,10	63.175.359,91	0,19
TOSCANA	39.645.804,71	39.645.804,71	39.645.804,22	0,49
TRENTO	16.604.563,71	16.604.563,71	16.604.563,76	-0,05
UMBRIA	35.345.143,27	35.345.143,27	35.354.956,27	-9.813,00
V.D'AOSTA	9.687.512,97	9.687.512,97	9.687.512,88	0,09
VENETO	63.566.185,57	63.566.185,57	63.566.205,10	-19,53
MOLISE	14.815.565,50	14.815.565,50	14.815.565,50	0,00
SARDEGNA	64.784.415,43	64.784.415,43	64.785.375,84	-960,41
BASILICATA	29.206.933,27	29.206.933,27	29.206.933,08	0,19
CALABRIA	91.232.709,95	91.232.709,95	91.232.707,48	2,47
CAMPANIA	127.792.613,65	127.792.613,65	127.792.612,64	1,01
PUGLIA	61.337.381,19	61.337.381,19	61.420.145,93	-82.764,74
SICILIA	101.184.836,76	101.184.836,76	101.185.876,24	-1.039,48
Totale	1.045.830.955,16	1.045.830.955,16	1.045.849.775,96	-18.820,80

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agea

Si può osservare, in merito ai dati riportati nella tabella precedente, come i pagamenti intermedi rimborsati nel 2018 siano in aumento rispetto a quelli del 2017 (pari a 678.842.696,52 euro) e come sia consistente la diminuzione dell'importo a recupero (-18.820,80 euro) rispetto all'esercizio precedente (- 92.691,94).

Per l'annualità 2015 era stata assegnata all'Italia una dotazione finanziaria pari a € 2.090.258.752 di quota FEASR da spendere entro il 31 dicembre 2018.

La spesa complessiva rendicontata a tale data mostra una spesa superiore di € 862.945.520, a cui è necessario aggiungere la quota di prefinanziamento iniziale del 3% pari a € 313.331.423 che costituisce spesa utilizzabile ai fini del calcolo della regola "N+3" sul disimpegno dei fondi.

Per quanto concerne, infatti, il rischio disimpegno delle risorse relative all'anno 2015, come comunicato dal MIPAAF²⁷⁶, nel 2018 tutti i PSR italiani hanno raggiunto

²⁷⁶ MIPAAF nota prot.3509 del 20 settembre 2019.

l'obiettivo minimo di spesa previsto ed evitato la restituzione al bilancio UE delle somme assegnate, risorse che ai sensi dell'art. 38 del Regolamento 1306/2013 se non spese entro il 31 dicembre 2018 sarebbero tornate al bilancio Comunitario, scongiurando così il disimpegno automatico delle risorse dell'annualità di impegno 2015.

Tabella 10 - Spesa pubblica programmata ed effettivamente sostenuta al 31.12.2018 e situazione disimpegno automatico FEASR al 31.12.2018

Programma	Risorse pubbliche programmate		Spesa cumulata dal 1/1/2015 al 31/12/2018)		% Avanzamento	Rimanente da spendere entro il 31 dicembre 2018	
	Spesa Pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR		Spesa pubblica	FEASR*
Bolzano	361.672.077,92	155.953.000,00	190.787.960,69	82.267.768,65	52,75%	0,00	0,00
Emilia Romagna	1.174.315.862,71	506.365.000,00	357.629.222,56	154.209.720,77	30,45%	0,00	0,00
Friuli V.G.	292.305.194,81	126.042.000,00	82.094.246,94	35.399.039,28	28,09%	0,00	0,00
Lazio	822.298.237,48	354.575.000,00	203.530.668,97	87.762.424,46	24,75%	0,00	0,00
Liguria	309.657.980,46	133.091.000,00	62.953.500,26	27.057.414,41	20,33%	0,00	0,00
Lombardia	1.142.697.124,30	492.731.000,00	292.062.924,26	125.937.532,94	25,56%	0,00	0,00
Marche	697.212.430,43	300.638.000,00	122.471.663,47	52.809.781,29	17,57%	0,00	0,00
Piemonte	1.078.937.847,87	465.238.000,00	336.418.391,33	145.063.610,34	31,18%	0,00	0,00
Toscana	949.420.222,63	409.390.000,00	260.318.936,94	112.249.525,61	27,42%	0,00	0,00
Trento	297.575.616,57	127.898.000,00	107.627.622,34	46.258.352,08	36,17%	0,00	0,00
Umbria	928.552.875,70	400.392.000,00	280.407.404,99	120.911.673,03	30,20%	0,00	0,00
Valle d'Aosta	136.924.860,85	59.042.000,00	40.477.604,73	17.453.943,16	29,56%	0,00	0,00
Veneto	1.169.025.974,03	504.084.000,00	507.862.515,61	218.990.316,73	43,44%	0,00	0,00
Regioni più sviluppate	9.360.596.305,76	4.035.439.000,00	2.844.642.663,09	1.226.371.102,75	30,39%	0,00	0,00
Abruzzo	479.465.592,15	230.143.484,23	90.036.203,48	43.217.377,67	18,78%	0,00	0,00
Molise	207.705.000,00	99.720.000,00	73.133.965,67	35.104.303,52	35,21%	0,00	0,00
Sardegna	1.291.510.416,67	619.925.000,00	465.787.826,50	223.578.156,72	36,07%	0,00	0,00
Regioni in transizione	1.978.681.008,82	949.788.484,23	628.957.995,65	301.899.837,91	31,79%	0,00	0,00
Basilicata	671.376.859,50	406.183.000,00	146.868.383,92	88.855.372,27	21,88%	0,00	0,00
Calabria	1.089.310.743,80	659.033.000,00	391.287.442,56	236.728.902,75	35,92%	0,00	0,00
Campania	1.812.543.801,65	1.096.589.000,00	455.494.324,86	275.574.066,54	25,13%	0,00	0,00
Puglia	1.616.730.578,51	978.122.000,00	298.102.413,17	180.351.959,97	18,44%	0,00	0,00
Sicilia	2.184.171.900,83	1.321.424.000,00	576.997.413,40	349.083.435,11	26,42%	0,00	0,00
Regioni meno sviluppate	7.374.133.884,29	4.461.351.000,00	1.868.749.977,91	1.130.593.736,64	25,34%	0,00	0,00
Rete Rurale Nazionale	2.084.734.479,49	938.130.515,77	627.801.065,67	282.510.479,55	30,11%	0,00	0,00
Programma Nazionale	114.665.194,08	59.671.767,00	22.730.814,74	11.829.115,99	19,82%	0,00	0,00
Totale Italia	20.912.810.872,44	10.444.380.767,00	5.992.882.517,06	2.953.204.272,84	28,66%	0,00	0,00

Fonte: Rete Rurale Nazionale - Report di avanzamento, quarto trimestre 2018

*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.1306/2013

I Programmi di sviluppo rurale delle Regioni più sviluppate (ex obiettivo competitività) hanno dichiarato spese per € 2.844.642.663 pari al 30,39 % della dotazione totale del FEASR 2014-2020, mentre le spese dichiarate e rendicontate dalle Regioni meno sviluppate (ex obiettivo convergenza) sono pari a € 1.868.749.978, corrispondente ad una attuazione complessiva del 25,34%.

I PSR italiani, nel corso dell'esercizio finanziario 2018, hanno rendicontato spese complessive per € 1.320.282.322, quasi il doppio rispetto all'annualità 2017 (€ 678.842.740,49) di cui € 568.381.270,67 nei PSR delle Regioni più sviluppate, € 588.326.750,27 nelle cinque Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia) ed € 163.574.301,23 nelle tre Regioni in transizione (Abruzzo, Sardegna e Molise)²⁷⁷.

Confrontando i due esercizi finanziari per tipologia di Regioni, è evidente l'incremento di spesa, nei PSR delle Regioni più sviluppate si è passati da € 359.459.809,78 a € 568.381.270,67, nelle cinque Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia) da € 242.709.831,60 a € 588.326.750,27 ed infine nelle tre Regioni in transizione (Abruzzo, Sardegna e Molise) da € 76.673.099,11 a € 163.574.301,23.

Volendo, invece, verificare il dato relativo al rischio disimpegno automatico al 31 dicembre 2019 suddiviso per Regioni più o meno sviluppate, la tabella seguente mostra un rischio per l'Italia del 4,25% e per le regioni meno sviluppate del 7,64%.

²⁷⁷ MIPAAF nota prot.3509 del 20 settembre 2019.

Tabella 11 - spesa pubblica programmata ed effettivamente sostenuta al 15 ottobre 2019 e situazione disimpegno automatico al 31.12.2019

PSR	Dotazione finanziaria complessiva		Spesa cumulata dal 1/1/2015 al 31/12/2018)		% Avanz.spesa sulla dotazione complessiva	Rimanente da spendere entro il 31/12/2019		
	Spesa Pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR		Spesa Pubblica	FEASR*	% rischio disimpegno
Bolzano	361.672.077,92	155.953.000,00	190.787.960,69	82.267.768,65	52,75%	0,00	0,00	0,00
E. Romagna	1.174.315.862,71	506.365.000,00	357.629.222,56	154.209.720,77	30,45%	0,00	0,00	0,00
Friuli V.G.	292.305.194,81	126.042.000,00	82.094.246,94	35.399.039,28	28,09%	6.112.219,48	2.635.589,04	2,09%
Lazio	822.298.237,48	354.575.000,00	203.530.668,97	87.762.424,46	24,75%	15.645.645,04	6.746.402,14	1,90%
Liguria	309.657.980,46	133.091.000,00	62.953.500,26	27.057.414,41	20,33%	36.832.009,17	15.830.397,54	11,89%
Lombardia	1.142.697.124,30	492.731.000,00	292.062.924,26	125.937.532,94	25,56%	36.679.661,85	15.816.270,19	3,21%
Marche	697.212.430,43	300.638.000,00	122.471.663,47	52.809.781,29	17,57%	39.201.825,32	16.903.827,08	5,62%
Piemonte	1.078.937.847,87	465.238.000,00	336.418.391,33	145.063.610,34	31,18%	0,00	0,00	0,00%
Toscana	949.420.222,63	409.390.000,00	260.318.936,94	112.249.525,61	27,42%	0,00	0,00	0,00%
Trento	297.575.616,57	127.898.000,00	107.627.622,34	46.258.352,08	36,17%	0,00	0,00	0,00%
Umbria	928.552.875,70	400.392.000,00	280.407.404,99	120.911.673,03	30,20%	0,00	0,00	0,00%
Valle d'Aosta	136.924.860,85	59.042.000,00	40.477.604,73	17.453.943,16	29,56%	0,00	0,00	0,00%
Veneto	1.169.025.974,03	504.084.000,00	507.862.515,61	218.990.316,73	43,44%	0,00	0,00	0,00%
Regioni più sviluppate	9.360.596.305,76	4.035.439.000,00	2.844.642.663,09	1.226.371.102,75	30,39%	134.471.360,86	57.932.485,99	1,44%
Abruzzo	479.465.592,15	230.143.484,23	90.036.203,48	43.217.377,67	18,78%	51.833.689,38	24.880.170,90	10,81%
Molise	207.750.000,00	99.720.000,00	73.133.965,67	35.104.308,52	35,20%	0,00	0,00	0,00%
Sardegna	1.291.510.416,67	619.925.000,00	465.787.826,50	223.578.156,72	36,07%	0,00	0,00	0,00%
Regioni in transizione	1.978.726.008,82	949.788.484,23	628.957.995,65	301.899.842,91	31,79%	51.833.689,38	24.880.170,90	2,62%
Basilicata	671.376.859,50	406.183.000,00	146.868.383,92	88.855.372,27	21,88%	68.270.903,97	41.303.896,90	10,17%
Calabria	1.089.310.743,80	659.033.000,00	391.287.442,56	236.728.902,75	35,92%	0,00	0,00	0,00%
Campania	1.812.543.801,65	1.096.589.000,00	455.494.324,86	275.574.066,54	25,13%	106.403.995,02	64.374.416,99	5,87%
Puglia	1.616.730.578,51	978.122.000,00	298.102.413,17	180.351.959,97	18,44%	245.804.165,50	148.711.520,13	15,20%
Sicilia	2.184.171.900,83	1.321.424.000,00	576.997.413,40	349.083.435,11	26,42%	143.158.661,45	86.610.990,18	6,55%
Regioni meno sviluppate	7.374.133.884,29	4.461.351.000,00	1.868.749.977,91	1.130.593.736,64	25,34%	563.637.725,94	341.000.824,20	7,64%
Rete Rurale Nazionale	114.665.194,08	59.671.767,00	22.730.814,74	11.829.115,99	19,82%	19.239.583,55	10.012.279,28	16,78%
Programma Nazionale	2.084.734.479,49	938.130.515,77	627.801.065,67	282.510.479,55	30,11%	23.369.787,26	10.516.404,27	1,12%
Totale Italia	20.912.855.872,44	10.444.380.767,00	5.992.882.517,06	2.953.204.277,84	28,66%	792.552.146,99	444.342.164,64	4,25%

Fonte: Rete Rurale Nazionale: Report avanzamento spesa pubblica terzo trimestre 2019

*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 Reg.(UE) n. 1306/2013.

Mentre la tabella seguente mostra i dati, seppur non definitivi ma solo tendenziali, dei pagamenti dichiarati dagli Organismi pagatori aggiornati al 2019.

Tabella 12 - Importi quota FEASR 16/10/2017 – 31/10/2019 (liquidati es. fin. 2018 + dichiarati dagli Organismi pagatori su SFC 2014 per l'es. fin. 2019 + dichiarati dagli Organismi pagatori dal 16.10 al 31.10.2019).

PSR	Programmazione 2014-2020 Importo liquidato e accertato per l'esercizio 2018 (16/10/2017 - 15/10/2018)	Programmazione 2014-2020 Importo pagamenti per l'esercizio 2019 (16/10/18 - 15/10/19) dichiarati dagli Organismi pagatori su SFC 2014	2014-2020 Importo pagamenti per l'esercizio 2019 (16/10/19 - 31/10/19) dichiarati dagli Organismi pagatori ad Agea Coordinamento	Programmazione 2014-20 Importo totale 16/10/17 - 31/10/19
	A	B	C	D = A + B + C
Rurale Nazionale	0	13.648.458,43	0	13.648.458,43
PSR a livello nazionale	112.491.724,71	193.555.347,19	2.335.344,29	308.382.416,19
Bolzano	31.172.695,15	18.327.612,62	782,07	49.501.089,84
E. Romagna	55.799.478,01	92.926.499,55	2.086.859,89	150.812.837,45
Friuli V.G.	14.395.930,94	27.070.039,14	1.379.564,95	42.845.535,03
Lazio	37.431.739,83	52.349.943,22	2.637.719,46	92.419.402,51
Liguria	7.876.005,89	21.573.069,53	828.780,09	30.277.855,51
Lombardia	41.819.104,69	73.972.033,95	1.060.610,84	116.851.749,48
Marche	16.380.168,96	32.850.280,64	557.849,68	49.788.299,28
Piemonte	63.175.360,10	97.615.780,70	-31.061,91	160.760.078,89
Toscana	39.645.804,71	57.267.282,12	-14.474,69	96.898.612,14
Trento	16.604.563,71	19.783.912,76	0,00	36.388.476,47
Umbria	35.345.143,27	51.539.700,05	2.189.109,43	89.073.952,75
Valle d'Aosta	9.687.512,97	9.172.806,29	1.850.612,67	20.710.931,93
Veneto	63.566.185,57	70.456.763,63	4.136.252,19	138.159.201,39
Regioni più sviluppate	432.899.693,80	624.905.724,20	16.682.604,67	1.074.488.022,67
Abruzzo	10.085.080,90	29.975.335,13	529.813,76	40.590.229,79
Molise	14.815.565,50	21.485.143,10	387.778,28	36.688.486,88
Sardegna	64.784.415,43	86.801.624,87	1.271.191,75	152.857.232,05
Regioni in transizione	89.685.061,83	138.262.103,10	2.188.783,79	230.135.948,72
Basilicata	29.206.933,27	42.424.027,00	1.910.776,49	73.541.736,76
Calabria	91.232.709,95	102.169.711,01	8.442,94	193.410.863,90
Campania	127.792.613,65	158.784.946,22	4.256.321,88	290.833.881,75
Puglia	61.337.381,19	70.016.377,42	366.008,47	131.719.767,08
Sicilia	101.184.836,76	105.336.976,13	4.020.852,03	210.542.664,92
Regioni meno sviluppate	410.754.474,82	478.732.037,78	10.562.401,81	900.048.914,41
Totale Italia	933.339.230,45	1.449.103.670,70	31.769.134,56	2.526.703.760,42

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agea

5 Osservazioni in sede di certificazione e liquidazione

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.

A sua volta la Commissione europea, a norma dell'art. 51 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, elabora la decisione di liquidazione dei conti per ciascun esercizio finanziario e determina l'ammontare delle spese effettuate in ciascun Stato membro, sulla base delle informazioni in possesso della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI), nonché esprime valutazioni in merito all'operato dell'Organismo di certificazione.

Nell'ambito del contraddittorio procedimentale che precede l'emissione delle decisioni di liquidazione relative all'esercizio finanziario 2018, la Commissione ha rilevato, per tutti gli organismi pagatori italiani in generale, che "l'operato dell'organismo di certificazione sembra fornire uno scarso grado di affidabilità, in quanto i campioni selezionati ai fini della verifica sostanziale sono di dimensioni molto ridotte" e che "la metodologia utilizzata non sembra essersi basata su una strategia coerente, in particolare le verifiche sostanziali effettuate sono insufficienti, in quanto si basano su una valutazione del sistema di controllo interno che non tiene conto delle carenze riscontrate nelle indagini in corso della DG AGRI e del corrispondente piano d'azione in corso riguardante i pagamenti diretti per tutti gli organismi pagatori italiani".

Quanto alle raccomandazioni formulate sia dalla DG AGRI che dall'Organismo di certificazione²⁷⁸ agli Organismi pagatori più rappresentativi delle modalità operative a livello nazionale, è stata evidenziata la necessità di migliorare le procedure per i controlli in loco,

²⁷⁸ Ref. Ares(2019)3448438 – 27.05.2019.

in quanto la strategia attualmente adottata dagli Organismi pagatori - che prevede verifiche sul campo solo dopo la fotointerpretazione, in un periodo tra fine settembre e ottobre, ossia molto tempo dopo il periodo di diversificazione delle colture (dal primo aprile al nove giugno) - non consente di confutare eventuali dubbi interpretativi risultanti dalla fotointerpretazione, né consente agli organismi di certificazione di programmare adeguatamente le proprie verifiche in loco.

L'Organismo di certificazione ha rilevato, tra l'altro, la mancanza, all'interno di Agea, di una figura dirigenziale per il coordinamento dei controlli in loco²⁷⁹.

Agea, in replica alle osservazioni, ha dichiarato che la tardività dei controlli è dovuta alla posticipazione della data di presentazione delle domande, che alcune colture sono difficili da distinguere l'una dall'altra attraverso gli strumenti di telerilevamento utilizzati, a causa di limiti tecnici; che l'assenza della figura dirigenziale è dovuta al blocco del *turn-over*, disposto a livello legislativo.

Per quanto concerne, in particolare, la gestione del FEAGA e del FEASR da parte dell'organismo pagatore Agea, la DG AGRI ha rilevato che uno o più criteri per il riconoscimento degli organismi pagatori di cui all'allegato I del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione non siano più rispettati o presentino lacune tali da compromettere la capacità dell'organismo pagatore di svolgere i compiti di cui all'art. 7, paragrafo 1, del reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (ovvero di garantire sufficientemente la legittimità e regolarità dei pagamenti); per tale motivo la DG AGRI ha proposto l'esclusione dal finanziamento unionale di un importo di 1.341.598,24 euro finanziato da FEAGA, a norma dell'art. 52 del reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Dalle verifiche condotte dalla DG AGRI è emerso, tra l'altro, un tasso di errore nelle statistiche di controllo, da parte dell'organismo pagatore AGEA per il FEASR SIGC, del 4,7%.

Con riferimento all'organismo pagatore ARTEA (Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura), si evidenzia che lo stesso OP ha comunicato alla DG AGRI tassi di errore in aumento rispetto agli anni precedenti, superiori al 2%, per le popolazioni del FEAGA non SIGC e FEASR SIGC.

Per quanto concerne la liquidazione dei casi di irregolarità, risultano da imputare l'importo di 16.230,01 euro per il FEAGA e l'importo di 19.541,35 per il FEASR²⁸⁰.

L'organismo di certificazione non ha prodotto alcuna raccomandazione.

²⁷⁹ Deloitte – Agea – Relazione analitica della società di revisione ai sensi dell'art.5,c.4 del Reg. di esecuzione (UE) n. 908/2014 della CE del 6.8.2014 dei conti annuali del FEAGA e del FEASR.

²⁸⁰ Ref.Ares(2019)3196436 – 15.05.2019.

Per l'organismo di certificazione AGREA (Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per l'Emilia-Romagna), la Commissione ha comunicato che *“i casi irrecuperabili del periodo di programmazione FEASR 2007-2013 relativi agli esercizi finanziari 2007-2018 sono liquidati applicando l'articolo 54, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (100% a carico del bilancio UE). Alla luce di quanto sopra, l'importo da imputare risulta di 121.012,19 euro in relazione al FEAGA e di 14.520,02 euro in relazione al FEASR”*²⁸¹.

L'organismo di certificazione ha rilevato che i controlli automatizzati, di cui si serve AGREA, operano efficacemente. AGREA, infatti, prima di procedere ai pagamenti verifica, tramite il proprio Servizio Tecnico e di Autorizzazione, le condizioni di ammissibilità delle domande di aiuto. I controlli preliminari all'autorizzazione sono svolti direttamente o delegandoli ad altri organismi detti appunto Organismi Delegati (CAA). Vengono inoltre utilizzati a fini di controllo incroci tra informazioni di diverse banche dati certificate²⁸².

Quanto all'organismo pagatore ARCEA (Agenzia Regionale Calabria per le Erogazioni in Agricoltura)²⁸³, la DG AGRI ha evidenziato che lo stesso delega i compiti di controllo all'AGEA, che, a sua volta, li delega al SIN o alla Regione Calabria. Per i compiti delegati ad AGEA, i controlli in loco sono stati effettuati tardivamente e i risultati non sono stati resi disponibili prima dell'esecuzione dei pagamenti. Ne consegue un rischio molto elevato di effettuare pagamenti sovrastimati.

Si rileva, difatti, un tasso di errore dell'organismo pagatore per il FEASR SIGC pari al 10,33%.

Per quanto attiene alla legalità e alla correttezza delle spese, sono state identificate carenze significative nel sistema di controllo interno per quanto riguarda la verifica sostanziale della popolazione FEASR non SIGC che è pari a 4.024.638,03 euro (tasso di non conformità proiettato in conseguenza dell'approccio adottato per il campionamento delle piccole popolazioni = 15,577%) che supera la soglia di rilevanza per il FEASR non SIGC. Pertanto, le statistiche di controllo del FEASR non hanno potuto confermare il rischio finanziario più probabile (escluso l'effetto delle sanzioni amministrative) che è attualmente stimato a 4.024.638,03 euro.

Inoltre, l'organismo di certificazione ha confermato di aver accertato un errore pari a 1.854,08 euro per la popolazione FEASR non SIGC.

²⁸¹ Ref.Ares (2019)3028718 – 07.05.2019.

²⁸² Deloitte – Agrea – Relazione analitica della società di revisione ai sensi dell'art.5,c.4 del Reg. di esecuzione (UE) n. 908/2014 della CE del 6.8.2014 dei conti annuali del FEAGA e del FEASR.

²⁸³ Ref.Ares(2019)3195909 – 15.05.2019.

Di conseguenza la DG AGRI valuta di proporre l'esclusione dal finanziamento dell'UE di un importo pari a 4.026.492,11 euro finanziato dal FEASR.

Per quanto riguarda la legalità e la correttezza delle spese dell'OPPA (Organismo Pagatore della Provincia di Bolzano)²⁸⁴, l'organismo di certificazione ha riscontrato carenze rilevanti nel sistema di controllo interno nella verifica sostanziale della popolazione FEASR non SIGC.

Senza tener conto dell'effetto delle sanzioni, l'importo massimo a rischio per le popolazioni FEASR non SIGC ammonta a 617.257,68 euro e supera il livello di rilevanza per le popolazioni FEASR non SIGC fissato al 2% della popolazione a rischio (il tasso di non conformità proiettato totale per la popolazione verificata è pari al 14,57%).

Il rischio finanziario più probabile (escluso l'effetto sanzioni amministrative) è stimato pertanto a 415.967,97 euro.

L'organismo di certificazione ha pure accertato un errore pari a 39.174,81 euro per il FEASR non SIGC.

Pertanto, la DG AGRI valuta di proporre l'esclusione dal finanziamento dell'UE di importo almeno pari a 455.142,78 euro finanziato FEASR.

Riguardo ad ARPEA (Agenzia Regionale Piemontese per le Erogazioni in Agricoltura)²⁸⁵, è stato osservato che non è chiaro se la questione dello "status" di agricoltore in attività, riferita unicamente al FEAGA, sia stata affrontata anche per quanto riguarda le pertinenti misure del FEASR; inoltre, non risultano chiari il metodo di campionamento, il calcolo delle dimensioni del campione e il criterio di valutazione degli errori usato dall'organismo di certificazione.

Risultano da imputare, quali liquidazione dei casi di irregolarità, l'importo di 14.803,36 euro per il FEAGA e l'importo di 513,52 per il FEASR.

6 Il quadro di riferimento dell'attuazione e la verifica dei target intermedi al 31 dicembre 2018

Nell'ambito dello sviluppo rurale 2014-2020 sono stati individuati specifici indicatori di monitoraggio denominati "indicatori target," utili sia per interpretare le strategie regionali di sviluppo rurale che il raggiungimento degli obiettivi prefissati, in conformità agli artt.67, 68 e 69 del Reg. (UE) n. 1305/2013, nonché l'efficacia, l'efficienza e la pertinenza dei relativi interventi e il raggiungimento di risultati reali a livello di Focus Area.

²⁸⁴ Ref.Ares (2019) 3196277 – 15.05.2019.

²⁸⁵ Ref. Ares (2019) 3448325 – 27.05.2019.

Il 31 dicembre 2018 è stata la data ultima individuata per il raggiungimento dei target intermedi di spesa, finalizzati a sbloccare i fondi previsti dalla cosiddetta “riserva di efficacia”²⁸⁶.

Nel corso del 2019 la Commissione europea, in collaborazione con diversi Stati membri, ha effettuato una prima verifica dell'efficacia dell'attuazione dei risultati sulla base di un apposito quadro di riferimento definito per ciascun programma, al fine di monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi e dei target stabiliti per ciascuna Priorità.

La Commissione europea ha “certificato” il risultato con decisione n. C (2019) 5864 del 31 luglio 2019.

Dalla verifica è emerso che sei dei 22 Programmi presentati in Italia (21 programmi regionali e un Programma nazionale) non hanno conseguito i target intermedi previsti su tutte le priorità, ma la Commissione in nessuno dei programmi inviati ha rilevato “gravi carenze”.

Hanno raggiunto la performance tutti i programmi che hanno previsto interventi sulla Priorità 2 (potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole), mentre non hanno raggiunto il target intermedio quattro programmi (Basilicata, Lombardia, Molise e Sicilia) sulla Priorità 3 (promuovere organizzazioni di filiera agroalimentare e gestione dei rischi nel settore agricolo).

Pertanto, su una spesa pubblica pari a 221,24 milioni di euro, attribuita come riserva di performance, 29,03 milioni di euro non sono stati assegnati per il mancato raggiungimento della performance e dovranno essere riattribuiti ad altre priorità.

Sulla Priorità 4 (preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste) non hanno raggiunto il target intermedio due programmi (Basilicata e Programma nazionale).

All'ammontare di spesa pubblica attribuita ed effettivamente assegnata di 412,14 milioni, non sono stati conferiti a questa priorità euro, 33,4 milioni.

Nella Priorità 5 (incentivare l'uso efficiente delle risorse e il paesaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale) quattro Programmi (Basilicata, Sicilia, Veneto e Programma nazionale) non hanno

²⁸⁶ Il Reg. UE n. 215/2014 stabilisce, all'art. 6, che i target 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 % 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”.

raggiunto il target previsto, mentre solo il Molise non ha raggiunto il target intermedio nella Priorità 6 (inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico nelle zone rurali).

Tabella 13 – Regioni che hanno raggiunto gli obiettivi intermedi raggruppati per priorità

Regione	PRIORITA'				
	P2	P3	P4	P5	P6
Abruzzo	SI	SI	SI	SI	SI
Basilicata	SI	NO	NO	NO	SI
Bolzano	SI	SI	SI	SI	SI
Calabria	SI	SI	SI	SI	SI
Campania	SI	SI	SI	SI	SI
Emilia R.	SI	SI	SI	SI	SI
Friuli V.G.	SI	SI	SI	SI	SI
Lazio	SI	SI	SI	SI	SI
Liguria	SI	SI	SI	SI	SI
Lombardia	SI	NO	SI	SI	SI
Marche	SI	SI	SI	SI	SI
Molise	SI	NO	SI	SI	NO
Piemonte	SI	SI	SI	SI	SI
Puglia	SI	SI	SI	SI	SI
Sardegna	SI	SI	SI	SI	SI
Sicilia	SI	NO	SI	NO	SI
Toscana	SI	SI	SI	SI	SI
Trento	SI	SI	SI	SI	SI
Umbria	SI	SI	SI	SI	SI
Valle d'Aosta	SI	SI	SI	SI	SI
Veneto	SI	SI	SI	NO	SI
PRSN	SI	SI	NO	NO	SI

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su allegati alla Decisione della Commissione europea C (2019) 5864

La tabella seguente mostra il raggiungimento dei target intermedi di spesa dei PSR Regionali.

Rispetto ai 1.253,29 milioni di euro attribuiti alla riserva, non sono stati assegnati circa 93 milioni di euro, di cui 47,22 milioni di euro di quota co-finanziata FEASR, ossia il 7,2% circa del totale.

Tabella 14 - PSR – target intermedi

Regione	Priorità 2				Priorità 3				Priorità 4				Priorità 5				Priorità 6			
	FEASR		Spesa pubblica		FEASR		Spesa pubblica		FEASR		Spesa pubblica		FEASR		Spesa pubblica		FEASR		Spesa pubblica	
	assegnata	da riassegnare	assegnata	da riassegnare	assegnata	da riassegnare	assegnata	da riassegnare	assegnata	da riassegnare	assegnata	da riassegnare	assegnata	da riassegnare	assegnata	da riassegnare	assegnata	da riassegnare	assegnata	da riassegnare
Abruzzo	4,22		8,79		2,58		5,39		4,17		8,68		0,69		1,44		2,21		4,60	
Basilicata	3,89		6,44			2,89		4,78		12,91		21,34		1,58		2,62		3,20		5,28
Bolzano	1,05		2,44		0,94		2,18		5,37		12,44		1,05		2,43		0,99		2,30	
Calabria	9,97		16,48		5,88		9,71		16,29		26,93		3,33		5,51		4,24		7,01	
Campania	20,95		34,64		5,17		8,54		26,37		43,59		2,95		4,88		10,64		17,58	
Emilia R.	6,14		14,24		6,91		16,03		11,96		27,74		1,79		4,16		3,71		8,60	
Friuli V.G.	2,71		6,29		0,55		1,27		2,33		5,40		0,70		1,62		1,30		3,02	
Lazio	6,30		14,61		3,10		7,19		6,80		15,77		2,00		4,64		3,17		7,34	
Liguria	2,82		6,57		0,78		1,82		2,56		5,95		0,67		1,55		1,19		2,77	
Lombardia	9,17		21,27			4,24		9,84		9,78		22,69		3,16		7,34		3,33		7,71
Marche	5,56		12,91		2,38		5,53		5,95		13,80		1,35		3,14		2,86		6,64	
Molise	1,60		3,33			0,65		1,35		2,29		4,77		0,11		0,22		1,36		2,84
Piemonte	6,10		14,14		4,35		10,09		10,71		24,84		2,39		5,55		4,49		10,40	
Puglia	20,87		34,49		5,78		9,55		20,76		34,32		4,89		8,08		6,64		10,98	
Sardegna	7,48		15,58		9,45		19,68		14,07		29,31		1,67		3,49		4,69		9,76	
Sicilia	24,99		41,31			7,90		13,05		38,55		63,72		0,27		0,44		7,92		13,10
Toscana	5,80		13,46		4,75		11,01		7,95		18,44		3,61		8,37		2,56		5,94	
Trento	1,97		4,57		0,41		0,94		3,91		9,09		0,53		1,24		0,90		2,09	
Umbria	5,97		13,85		3,76		8,71		7,17		16,64		2,50		5,80		4,72		10,96	
Valle d'Aosta	0,80		1,86		0,33		0,77		2,02		4,69						0,40		0,93	
Veneto	11,45		26,56		3,42		7,93		10,06		23,33			1,85		4,29		3,59		8,33
PRSN					42,96		95,47			5,43		12,06		8,14		18,09				
Totale Italia	159,83		313,82		103,50	15,68	221,82	29,03	209,08	18,34	412,14	33,41	33,40	11,84	69,45	25,44	72,75	1,36	145,35	2,84

Fonte: ISMEA²⁸⁷

²⁸⁷ Alcuni importi dei totali non corrispondono alla somma dei singoli addendi a causa degli arrotondamenti.

7. 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 2018

La Corte dei conti ECA nel suo ruolo di revisore esterno indipendente dell'Unione europea emana un Rapporto annuale²⁸⁸ sull'esecuzione del bilancio dell'Unione che, insieme alle Relazioni Speciali, serve a far sì che i responsabili delle gestioni e attuazioni delle politiche e programmi Ue, Commissioni e altre istituzioni, rispondano del loro operato. Si descrivono di seguito alcune delle principali risultanze del Rapporto sul bilancio per l'esercizio 2018, per i 28 Stati membri, limitatamente alle spese per l'agricoltura e lo sviluppo rurale²⁸⁹.

Il settore di spesa relativo alla Rubrica "Risorse naturali" ha registrato la quota più rilevante del bilancio dell'UE sottoposta a controlli di audit da parte della Corte dei conti europea con 58,1 miliardi di euro (48% del totale della spesa controllata) seguito dalla "Coesione" con 23,6 8 miliardi di euro di spesa controllata (20%), dalla "Competitività" con 17,9 miliardi (15%), dalle "Spese di Amministrazione" con 9,9 miliardi (8,2%), dal "Ruolo mondiale UE" con 8 miliardi (6,6%) e dalla "Sicurezza e cittadinanza" con 3 miliardi (2,5%)

Le "Risorse naturali" riguardano (oltre quelle riferite allo sviluppo rurale, alla politica per la pesca e a parte della spesa per l'ambiente e il clima) principalmente le spese delle Politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (PAC), che costituiscono il 98% di tutta la Rubrica e a loro volta si riferiscono per il 72% ai pagamenti diretti del FEAGA corrisposti agli agricoltori, mentre per il 28% si riferiscono ai pagamenti del FEASR misure di mercato, ambiente e azione per il clima e pesca.

Tra tutti i settori di spesa del bilancio UE quello relativo alle "Risorse naturali" ha registrato un livello di errore stimato²⁹⁰ dalla Corte UE del 2,4% (era stato sempre del 2,4% per il 2017 e del 2,5% per l'anno 2016) a fronte di tassi superiori registrati in altri settori del Bilancio²⁹¹. Come per gli anni precedenti (2016 e 2017) anche per il 2018 la Corte conferma che le modalità con cui le spese sono erogate incidono sul rischio di errori e per il totale dei pagamenti si riscontra un livello generale di errore del 2,4% a fronte di quello del 2017 sempre del 2,4% e del 2016 del 3,1%.

²⁸⁸ Gazzetta Ufficiale UE 2019/C340/01 dell'8 ottobre 2019. Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2018.

²⁸⁹ Sintesi dell'Audit dell'UE 2018. Corte dei conti europea.

²⁹⁰ 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.

²⁹¹ L'ECA in particolare effettua la comparazione con il 5% di errori stimati registrati nella Coesione.

I pagamenti per diritti acquisiti, che costituiscono una modalità di pagamento a basso rischio di errore perché basati su requisiti posseduti dai beneficiari (rappresentati ad esempio dagli aiuti diretti agli agricoltori) sono stati considerati esenti da errori rilevanti (ossia presentano un tasso di errore al di sotto della soglia di rilevanza del 2%).

Al contrario, i pagamenti per rimborsi di spese, erogati a beneficiari che hanno sostenuto spese ammissibili o meno e soggetti a norme più complesse (rappresentati ad esempio dagli investimenti in sviluppo regionale e rurale) hanno registrato un tasso d'errore stimato del 4,5%. I principali errori sono stati riscontrati sulle condizioni di ammissibilità delle spese, sulle dichiarazioni delle superfici e sul numero di capi o sugli impegni agroambientali.

La Corte dei conti UE riporta alcuni esempi errori nella valutazione della ammissibilità; uno di questi è riferito all'Italia, e riguarda la mancata rilevazione della inammissibilità del regime per i giovani agricoltori in caso di sopravvenuta modifica nella composizione del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda beneficiaria dopo il pagamento della rata iniziale dell'aiuto. Si segnala che le autorità italiane hanno deciso di recuperare il pagamento dopo la visita degli auditor della Corte, ma la Commissione ha voluto precisare che a suo avviso le autorità italiane disponevano di procedure mediante le quali avrebbero potuto recuperare l'importo prima che venisse effettuato il pagamento finale, indipendentemente dalla visita dalla Corte.

7.2 Relazioni speciali di interesse per la Sezione

Nel 2018 la Corte ha adottato otto Relazioni speciali connesse alla Rubrica 2 del quadro finanziario pluriennale, due delle quali principalmente basate su aspetti della performance della politica agricola comune.

Innanzitutto, si segnala la Relazione speciale n.10/2018 *“Il regime di pagamento di base per gli agricoltori; dal punto di vista operativo è sulla buona strada, ma sta avendo un impatto modesto su semplificazione, indirizzamento e convergenza dei livelli di aiuto”*²⁹². La Corte ha riscontrato che il regime di pagamento di base è sulla buona strada dal punto di vista operativo, ma sta avendo un impatto modesto su semplificazione, indirizzamento e convergenza dei livelli di aiuto. La Corte formula una serie di raccomandazioni rivolte alla Commissione concernenti la rettifica dei diritti all'aiuto degli agricoltori, i controlli-chiave degli organismi pagatori, i sistemi per la diffusione delle informazioni agli Stati membri ed il ruolo degli organismi di certificazione nazionali.

²⁹² https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_10/SR_BPS_IT.pdf.

Per il secondo pilastro, si segnala invece la Relazione speciale n. 11/2018: *“Le nuove opzioni per il finanziamento dei progetti di sviluppo rurale sono più semplici, ma non orientate ai risultati”*²⁹³. L'ECA osserva che le opzioni semplificate in materia di costi possono condurre a una semplificazione e alleviare l'onere amministrativo tanto per i beneficiari quanto per le autorità degli Stati membri. Ma tali opzioni semplificate spostano l'attenzione dalle fatture senza porla maggiormente sui risultati. Le opzioni semplificate in materia di costi, in definitiva, possono tenere sotto controllo i costi dei progetti di sviluppo rurale, ma solo se stabilite al giusto livello e basate su una metodologia giusta, equa e verificabile.

La relazione speciale n.31/2018 ha riguardato *“Il benessere degli animali nell'UE: colmare il divario tra obiettivi ambiziosi e attuazione pratica”*²⁹⁴. L'UE dispone già da decenni di standard di benessere animale tra i più avanzati al mondo e obiettivi riguardanti il benessere degli animali sono inglobati nella politica agricola comune. La più recente strategia della Commissione per il benessere degli animali era tesa ad affrontare problemi di conformità e a migliorare le sinergie con la PAC. La Corte ha riscontrato che le azioni dell'UE per accrescere il benessere animale hanno avuto un esito positivo sotto alcuni aspetti, ma la loro attuazione ha subito ritardi e persistono debolezze in determinati ambiti critici riguardanti il benessere degli animali in azienda, durante il trasporto e al macello.

Per il 2019, si registra la pubblicazione della Relazione speciale n. 02/2019: *“Pericoli chimici negli alimenti che consumiamo: la politica dell'UE in materia di sicurezza alimentare ci protegge, ma deve far fronte ad alcune sfide”*²⁹⁵. La Corte dei conti UE ha rilevato che il modello poggia su solide basi, è rispettato in tutto il mondo e i cittadini dell'UE beneficiano dei più elevati livelli di garanzia al mondo in materia di sicurezza alimentare. Tuttavia, ha rilevato anche che il modello di sicurezza alimentare dell'UE è attualmente è sottoposto a forti pressioni e deve far fronte a determinate sfide. La Corte formula principalmente due raccomandazioni alla Commissione, chiedendo di riesaminare la normativa e migliorare la complementarità tra sistemi di controllo pubblici e privati, e di continuare ad assicurare lo stesso livello di garanzia sia per gli alimenti prodotti nell'UE che per quelli importati.

Nell'imminenza dell'approvazione della presente Relazione annuale, la Corte dei conti UE ha presentato un articolato Report con il seguente titolo “Stabilizzazione del

²⁹³ https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr18_11/sr_sco_it.pdf.

²⁹⁴ https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr18_31/sr_animal_welfare_it.pdf.

²⁹⁵ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_02/SR_FOOD_SAFETY_IT.pdf.

reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive”.

Riservando a successivi approfondimenti la piena valutazione dei contenuti di detta Relazione, se ne segnaleranno gli aspetti significativi nell’ambito del paragrafo sulla partecipazione della Sezione agli Audit ECA.

7.3 Partecipazione della Sezione agli Audit della Corte dei conti europea in Italia in materia agricola.

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.

Le partecipazioni più significative risultano essere quella all’*Audit* ECA sulla gestione del rischio, connesso agli strumenti di sostegno inclusi nel Primo Pilastro della PAC e nella Misura 17 FEASR (ottobre 2018), quella alla “visita informativa” della Corte dei conti europea ai fini dell’audit sull’uso delle nuove tecnologie in materia di immagini nel monitoraggio della Politica agricola comune (maggio 2019) e quella all’*Audit* relativo alle “Misure eccezionali adottate per il settore lattiero-caseario in occasione delle crisi del periodo 2015/2016 (regolamenti delegati (UE) 2015/1853, 2016/1612, 2016/1613)” (settembre 2019).

Si rinvia all’apposito capitolo dedicato alle partecipazioni agli *audit* per il dettaglio 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.

8. Rettifiche finanziarie

Nell’esercizio 2018 sono intervenute tre Decisioni di esecuzione della Commissione²⁹⁶ (altre Decisioni, pur relative all’esercizio 2018, sono state prese nel 2019 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

²⁹⁶ Decisioni di esecuzione (UE) della Commissione: 2018/304 del 27 febbraio 2018; 2018/873 del 13 giugno 2018; 2018/1841 del 16 novembre 2018.

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 2018, la cifra complessiva di 26.690.1220 euro, era stata di 337 milioni di euro nel 2017 (108,7 nel 2016) circa l'8% dell'impatto del 2017.

In sede di liquidazione dei conti degli Organismi pagatori da parte della Commissione²⁹⁷, per l'esercizio 2018, sono state prese in considerazione le rettifiche finanziarie, a norma dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento (UE) n.1306/2013, che per il FEAGA non prevedono perdite (erano state 1.8 milioni di euro, nel 2017) e per il FEASR ammontano a 422.224 euro.

La Tabella seguente riporta invece i dati forniti da Agea Coordinamento riferiti a tutte le rettifiche disposte dalla Commissione nell'esercizio 2018, connesse a varie tipologie di inosservanza della disciplina UE, già imputate o ancora da imputare, oggetto della procedura di conciliazione. Le indagini avviate e non ancora concluse (pendenti) alla data della risposta (19/9/2019) alla nota istruttoria sono nove, per un totale di 258.158.414 euro (era di circa 396 milioni di euro, nello stesso periodo del 2017).

²⁹⁷ Decisioni di esecuzione (UE): 2019/874 Allegato II (FEAGA) e 2019/873 Allegato III (FEASR).
250 | Relazione annuale CORTE DEI CONTI
2019 | Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali

Tabella 15 – Rettifiche finanziarie proposte dalla Commissione o in attesa di decisione – 2018 (pre e post conciliazione)

N° Indagine	NUMERO CONCILIAZIONE	Data contestazione	Misura Oggetto di verifica	Organismi interessati	Periodo	Corr. Fin. Proposta
					di riferimento	
FV/2016/002	18/IT/817	23/11/2017	PO E RICONOSCIMENTO ORG.NI PROD. ORTOFRUTTICOLI	OP AGEA	FY 2014 2015 2016 2017	€ 11.050.070,04
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	FY 2016 2017	€ 145.709.238,24
RD1/2016/803	18/IT/830	02/05/2018	SR - INVESTIMENTI BENEFICIARI PUBBLICI	OP AGEA	FY 2015 2016 2017	€ 857.498,36
NAC/2016/007 NAC/2016/018	18/IT/837	18/06/2018	SOSTEGNO CARNI SPECIFICHE/AIUTI DIRETTI	OP AGEA ARTEA AGREA AVEPA ARPEA OPLO OPPAB APPAG ARCEA	FY 2015 2016	€ 93.659.338,36
RDJ/2017/001	19/IT/847	25/02/2019	PSR 2007-2013 E 2014-2020	ARCEA/AVEPA (no conc)	FY 2015 2016 2017	€ 5.037.275,37
XC/2017/012	NO CONC	25/02/2019	CONDIZIONALITA'	AVEPA	FY 2016 2017 2018	€ 581.563,60
CEB/2018/067		18/06/2019	LIQ.NE CONTI EF 2017	ARCEA	FY 2017	€ 33.409,83
XC/2018/003		23/08/2019	CONDIZIONALITA'	OPLO	FY 2017 2018 2019	€ 1.125.129,11
RD1/2018/806		02/09/2019	SR BENEFICIARI PRIVATI	OPLO	FY 2017 2018 2019	€ 104.891,47

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.

9. La PAC dopo il 2020

Partendo dalla condivisa necessità di incisive modifiche nella PAC, sono in corso già da anni diverse attività istituzionali per concordarne gli orientamenti²⁹⁸. La proposta della Commissione²⁹⁹ relativa al QFP per il 2021-2027³⁰⁰ delinea infatti il quadro di bilancio e i principali orientamenti, che sarebbero 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).

Per quanto riguarda i passaggi istituzionali, si segnala che dal novembre 2019 al febbraio 2020 sono programmati i "triloghi"³⁰¹ che condurranno alla formale approvazione della PAC 2021-2027.

Tuttavia, il percorso è complicato dal negoziato sul Quadro finanziario pluriennale (Qfp) ed è difficile, ad oggi, prevedere delle date precise di approvazione della nuova PAC. E della sua entrata in vigore, che potrebbe slittare al 1° gennaio 2022³⁰².

²⁹⁸ 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, 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.

²⁹⁹ 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.

³⁰⁰ Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, COM (2018) 322 final, 2 maggio 2018.

³⁰¹ Dicesi "trilogo" in ambito UE un confronto, solitamente informale, praticato nella procedura legislativa dell'Unione europea (UE) che vede coinvolti rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, al fine di consentire al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE il raggiungimento più rapido di un accordo all'interno della procedura legislativa con la mediazione della Commissione.

³⁰² In tal caso, dovrà essere stabilito un periodo transitorio per il mantenimento degli attuali pagamenti diretti e dei PSR fino all'approvazione della nuova PAC, per garantire la continuità dei pagamenti per gli agricoltori.

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 consumatori³⁰³.

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 nuovo modello d'attuazione (new delivery model) basato sull'attenzione ai risultati ottenuti più che sulla conformità alle regole (compliance) e diretto a riequilibrare le responsabilità tra l'UE e gli Stati membri con un ampliamento del principio della sussidiarietà. Il nuovo modello si prefigge di conseguire meglio gli obiettivi dell'UE ricorrendo a una programmazione strategica: in particolare, attraverso il Piano strategico Nazionale, che riguarderà sia il primo che il secondo pilastro, sarà richiesto agli Stati membri di declinare gli obiettivi della PAC in strategie di intervento e di misurarne i risultati, così estendendo le regole finora adottate per lo sviluppo rurale anche ai pagamenti diretti, ma con ampi margini di flessibilità per gli Stati membri.

Nel 2018 è iniziato concretamente il "negoziato" vero e proprio tra le istituzioni UE e Paese membri per l'esame tecnico delle proposte di riforma della PAC, che è proseguito per tutto il 2019, e che sarà probabilmente influenzato dai tagli comunitari previsti al fine di reperire risorse per le nuove sfide quali l'immigrazione, la sicurezza e, come detto, le conseguenze della Brexit. All'interno del negoziato la proposta regolamentare per il "Piano strategico della PAC" costituisce il punto centrale della riforma: nel corso del Consiglio Agricoltura e Pesca del 18 giugno 2019, la delegazione italiana ha espresso la preoccupazione che il new delivery model sia eccessivamente complesso, comportando oneri amministrativi non necessari sia per gli stati che per i beneficiari; al contempo, ha segnalato l'esigenza di tener conto, nella struttura del Piano strategico, del ruolo e delle competenze delle Regioni. Sarà, inoltre, decisivo stabilire in modo chiaro, preciso e quantificabile gli obiettivi all'interno dei singoli Piani per la successiva capacità di

³⁰³ COM(2018) 392 *final*, 2018/0216 COD, 1 Giugno 2018, pag. 1.

valutazione degli stessi. Andrebbe inoltre chiarito il ruolo che gli organismi di certificazione svolgeranno o meno nella verifica dei criteri di ammissibilità stabiliti nei Piani strategici.

In questo ambito si delinea a livello europeo l'intento di vietare per il futuro il riconoscimento di nuovi Organismi pagatori creando così, per l'Italia, notevoli disparità tra le Regioni che si sono già dotate di propri organismi pagatori e quelle che ancora non lo hanno fatto.

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 trascurabili³⁰⁴.

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 attuazione³⁰⁵.

³⁰⁴ COM(2018) 392 *final*, 2018/0216 COD, 1 Giugno 2018, pagine 2-3.

³⁰⁵ 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 2021-2027³⁰⁶ prevede che una parte consistente del bilancio dell'UE continui ad essere destinata all'agricoltura. A prezzi correnti³⁰⁷, 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 2020³⁰⁸. Si segnala che tali importi sono ancora oggetto di definizione³⁰⁹, e che secondo le ultime proposte gli importi destinati al FEAGA verrebbero ridotti a 254,2 milioni e quelli destinati al FEASR leggermente incrementati a 80 milioni, ferma restando la raccomandazione di destinare alle azioni a protezione dell'ambiente il 40% delle risorse destinate alla PAC.

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 miliardi³¹⁰.

L'Italia sarebbe così il quarto Paese beneficiario dei fondi PAC 2021-2027 a prezzi costanti dopo la Francia (55,3 miliardi), la Spagna (38,9 miliardi) e la Germania (36,4)³¹¹. 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, in particolare, lo sviluppo rurale, il budget assegnato all'Italia passerebbe dagli attuali 10,444 miliardi di euro a 8,892 miliardi di euro (prezzi correnti) subendo una riduzione di 1,552 miliardi di euro, pari al 14,9%. 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.

³⁰⁶ COM(2018) 322 *final*.

³⁰⁷ Prezzi 2018. Non tenendo conto dell'inflazione (prezzi costanti) per differenze di lungo periodo.

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ In particolare, ci si riferisce alla proposta presentata dalla Presidenza finlandese al Consiglio europeo del dicembre 2019.

³¹⁰ Dossier Europei. Novembre 2018 n.21. Servizio studi del Senato.

³¹¹ Camera dei deputati. Ufficio Rapporti con l'UE. Nota del 25 ottobre 2019.

Gli Stati membri, inoltre, 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 viceversa³¹². 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 agricoltori³¹³.

Altra novità della PAC 2021-2027 riguarda la riduzione dei pagamenti diretti che saranno soggetti ad una regressività a scaglioni per gli importi superiori a 60 mila euro e al taglio del 100% per importi superiori a 100 mila euro (cosiddetto "*capping*"). Le risorse derivanti dal taglio dei pagamenti diretti dovranno però essere utilizzate per finanziare in via prioritaria il sostegno redistributivo complementare al reddito e successivamente per i pagamenti diretti accoppiati; un'ulteriore opzione fornita dalla proposta di regolamento è anche quella di decidere di utilizzare tutto o parte delle somme per finanziare i tipi di interventi nell'ambito del FEASR attraverso un trasferimento di risorse tra il primo e secondo pilastro, in base all'art.90, ma in questo caso senza alcun limite sugli importi trasferibili³¹⁴.

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 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 politiche³¹⁵.

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 politica³¹⁶.

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

³¹² 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.

³¹³ COM(2018) 392 *final*, 2018/0216 COD, 1 Giugno 2018, pag. 9.

³¹⁴ COM (2018) 392 *final*, art.15.

³¹⁵ COM(2018) 292 *final*.

³¹⁶ "Il futuro della PAC" documento di riflessione, marzo 2018, Corte dei conti europea, pag. 26.

attualmente limitate³¹⁷. La riserva di efficacia dell'attuazione³¹⁸ 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 utili³¹⁹.

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;
- Attirare 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;
- 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 animali³²⁰.

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 ma la spesa per la PAC continuerà, come sempre, a preferire maggiormente i pagamenti diretti agli agricoltori come forma di sostegno al reddito. Tuttavia, i maggiori margini di flessibilità nella destinazione delle risorse e la possibilità di scelta tra diverse destinazioni potranno mitigare l'effetto della riduzione di risorse destinate allo sviluppo rurale.

³¹⁷ OCSE, "Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results".

³¹⁸ Performance reserve.

³¹⁹ "Il futuro della PAC" documento di riflessione, marzo 2018, Corte dei conti europea, pag. 27.

³²⁰ COM (2018) 392 final, 2018/0216 COD, 1° giugno 2018, pagine 11-12.

Considerazioni conclusive

La Sezione anche quest'anno ha individuato residue debolezze nella gestione degli aiuti diretti a valere sul FEAGA, mitigate dall'affermarsi dell'uso di strumenti per la "domanda grafica" e il monitoraggio, con margini di perfezionamento nell'incrocio delle informazioni anagrafiche con quelle censuarie e fiscali - si sta operando una riduzione del tasso di errore. Le irregolarità riscontrate anche nel 2018 producono mancati rimborsi agli Organismi pagatori per importi non irrilevanti. 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.

Anche per l'esercizio 2018, come già avvenuto nel 2017, occorre segnalare positivamente il mancato stralcio e il conseguente mancato posticipo della liquidazione dei conti da parte della Commissione UE nei confronti degli OP italiani.

Il dato relativo alle dichiarazioni di pagamento annuali degli OP registra per il 2018 una diminuzione, rispetto al 2017, di 321.202.663 euro (-7%) che, unitamente all'aumento degli importi delle rettifiche finanziarie (dichiarati sempre dagli OP) di 80.176.416 euro (+70%) sottratti definitivamente alle risorse nazionali, costituiscono un quadro pregiudizievole per le esigenze finanziarie del settore agricolo.

Anche per il 2018 il ricorso alle 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 UE.

Quanto alla fase intermedia del ciclo di Programmazione del Fondo per lo Sviluppo rurale 2014-2020, nel corso del 2018 vi è stato un incremento costante dei pagamenti della quota UE che ha consentito di centrare l'obiettivo di spesa prevista, evitando così il rischio di disimpegno automatico. L'ultimo trimestre del 2018 ha presentato un incremento della spesa pari al 91% del trimestre precedente, dovuto soprattutto a Regioni come Veneto, Calabria e Sardegna. Un quadro in linea generale positivo emerge anche dalla verifica del raggiungimento dei target intermedi al 31 dicembre 2018 ed un numero significativo di PSR ha già superato la soglia di disimpegno 2019. Tuttavia, laddove si passi ad esaminare l'avanzamento percentuale della spesa all'interno delle varie Regioni, si evidenziano significative differenze, in termini se non di attivazione delle risorse, quanto meno di attuazione delle misure, confermando il permanere di situazioni di debolezza, in particolare in Abruzzo, Basilicata, Puglia, Liguria.

I dati sull'avanzamento della spesa nella prima parte del 2019 confermano che il FEASR è tra i Fondi SIE quello con la più alta percentuale di avanzamento della spesa,

così confermando che, nonostante i ritardi nella fase di avvio delle misure, i settori tradizionalmente qualificanti dell'agricoltura italiana si sono positivamente 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.

Grava su questo settore, come su altri, il concreto rischio di non veder partire per tempo la nuova Programmazione 2021-2027 per effetto della connessione col Quadro finanziario pluriennale, talché si profila l'adozione di misure provvisorie che coprano almeno l'esercizio 2021.

Sembra opportuno infine ricordare che questa Sezione, con delibera n. 13 del 30 gennaio 2019, a conclusione dell'attività di Referto Speciale sul ricambio generazionale in agricoltura, ha rilevato che in un contesto normativo e finanziario con forti limiti e non disegnato nei termini più confacenti alle esigenze dell'Italia, si è rilevata una apprezzabile capacità, a livello nazionale e presso alcune Regioni, di mirare al soddisfacimento dei bisogni di aiuto concretamente presenti per i giovani agricoltori. Si registra con soddisfazione che con lettera del 18 giugno 2019 la Direzione Generale della Commissione UE ha assicurato che le considerazioni ivi espresse da questa Sezione verranno prese in considerazione durante le discussioni tra le Istituzioni UE riguardo al pacchetto di riforma della Politica Agricola UE.

**IRREGOLARITA' E FRODI A DANNO
DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA**

IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Premessa

1 Strumenti normativi e istituzionali UE per le politiche antifrode -

1.1 Disciplina generale – 1.2 L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO) – 1.3 La Direttiva 1371 del 2017 e la sua attuazione

2 Relazioni della Corte dei conti UE

3 Relazioni speciali della Sezione di controllo Affari comunitari e internazionali; *3.1. Relazione speciale "Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile"; 3.2 Relazione speciale relazione su "Esame delle procedure di recupero avviate dalle Amministrazioni centrali e dagli Organismi Pagatori nell'ambito dei fondi in agricoltura"*

4 Irregolarità e frodi segnalate negli anni 2018 e 2019 - 4.1 I dati disponibili - 4.2 Analisi delle segnalazioni "chiuse"

Considerazioni conclusive

Premessa

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.

Può essere utile, a fini definitivi, precisare che in ambito UE per "frode" s'intende qualsiasi azione (od omissione) intenzionale diretta a trarre in inganno qualcuno, per effetto della quale la vittima subisce una perdita e l'autore ottiene un guadagno, e nei casi che qui interessano l'autore è un beneficiario di corresponsione di risorse provenienti dal bilancio UE e la vittima è chi gestisce quelle risorse e in ultima analisi il bilancio stesso. In questo contesto, la frode è a volte collegata alla corruzione. L'irregolarità costituisce invece un concetto più ampio della frode, poiché è integrata da qualsiasi violazione di una disposizione normativa che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'UE, e solo in caso di violazione deliberata, ossia vi è l'intento doloso dell'autore, si è in presenza di frode.

L'attenzione verso questi fenomeni è sempre stata presente, ma nella crescente ristrettezza di risorse diventa cruciale svolgere un'efficace azione di individuazione dei fenomeni, di segnalazione degli eventi e per quanto possibile 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.

L'aumentata attenzione è anche testimoniata dalle recenti iniziative per rafforzare le strutture dell'Unione che sono destinate alla lotta alle frodi, e dalla scelta della Corte dei conti UE, che ha dedicato nel 2019 due Relazioni Speciali a questi temi, come si illustrerà più avanti.

1 Strumenti normativi e istituzionali UE per le politiche antifrode

1.1 Disciplina Generale

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 una parte ampiamente preponderante 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. A sua volta, la Corte di Giustizia ha stabilito nelle sue pronunce 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 penale³²¹.

³²¹ A far tempo già dalla storica sentenza CGUE 21 settembre 1989, caso 68/88 sulla questione del mais greco.

Senza dover ricostruire retrospettivamente l'evoluzione tramite strumenti normativi e negoziali che negli ultimi 25 anni ha accompagnato la Convenzione PIF del 26 luglio 1995³²² si deve segnalare che con la legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea) detta Legge di delegazione europea 2018³²³, è stato fornito per l'Italia lo strumento normativo per entrata in vigore la nuova direttiva PIF, la n.1371 del 2017³²⁴, di cui si dirà più avanti.

Alla Convenzione del 1995 si deve la definizione di ciò che integra frode in danno agli interessi finanziari dell'Unione, come riportato in premessa, inclusiva di 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 della "mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto, o alla distrazione di tali Fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi"³²⁵.

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 corruttivi³²⁶, un Organismo 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, adottando norme divergenti con

³²² In particolare, ci si riferisce ai due protocolli, uno del 1996 - Protocollo addizionale sulla corruzione che lede detti interessi finanziari, l'altro del 1997, sul riciclaggio, sulla responsabilità delle persone giuridiche e sul sequestro e sulla confisca dei proventi.

³²³ Pubblicata sulla GU n.245 del 18.10.2019.

³²⁴ 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).

³²⁵ 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 consegua 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 consegua lo stesso effetto e la distrazione di un beneficio licitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto".

³²⁶ 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.

differenziati livelli di tutela nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, a scapito del principio della 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.

Altre, più intense, innovazioni anche in sede penale saranno conseguenti ai decreti legislativi ai sensi della già citata Legge di delegazione europea 117/2019.

1.2 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.

Il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, è relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

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 in 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.

Nell'attuazione in Italia della direttiva 2017/1939, compiuta mediante Legge di Delegazione europea n. 117/2019, ampie indicazioni riguardano le procedure per la designazione, a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2017/1939, i tre candidati al posto di procuratore europeo nonché i criteri e le modalità di selezione che regolano la designazione e il relativo procedimento; altrettanto degna di attenzione, per le sue implicazioni anche istituzionali, è l'individuazione dell'autorità competente a concludere con il Procuratore capo europeo l'accordo diretto a individuare il numero dei procuratori europei delegati e la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi. Un aspetto fondamentale è rappresentato dal coordinamento delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di attribuzioni e di poteri dei titolari degli uffici del pubblico ministero con le disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 in materia di competenze del collegio, in modo da preservare i poteri di supervisione e di indirizzo spettanti agli organi dell'EPPO nei procedimenti rientranti nell'ambito di applicazione del medesimo regolamento (UE) e garantire la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO. Delle ulteriori questioni, anche procedurali, poste dall'EPPO e dal suo potere di avocazione sarà necessario dar conto quando la normativa nazionale avrà definito più compiutamente i punti chiave. Si osservi tuttavia che, nelle more della decretazione delegata, la legge di delegazione ha indicato le modalità provvisorie per le designazioni di cui si è detto.

1.3 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 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 PIF³²⁷.

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".

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 Fondi³²⁸.

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

³²⁷ Si richiama quanto indicato nel precedente paragrafo.

³²⁸ Cfr., al riguardo, il considerando n. 10 della direttiva.

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;
- • 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 atti³²⁹.

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, nonostante il termine per il recepimento fosse il 6 luglio 2019, essa non è stata inclusa nella legge di delegazione europea approvata nell'ottobre 2018, ed è invece presente nella già citata Legge di delegazione europea n. 117/2019, la quale, oltre a delegare al Governo, all'art. 1, l'adozione dei decreti per l'attuazione, tra l'altro, della Direttiva (UE) 2017/1371.

Con specifico riferimento ai principi e criteri direttivi contenuti nella suddetta legge, l'art. 3 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 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.

Quanto alle 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

³²⁹ 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".

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.

L'art. 3 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.

La Legge di delegazione europea 117/2019 ha altresì delegato il Governo alla decretazione necessaria per l'attuazione, mediante adeguamento della normativa nazionale, del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata, tra 22 Stati membri.

2 Relazioni della Corte dei conti UE

Nella Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2018, la Corte dei conti UE ha riferito di aver notificato all'OLAF 9 casi di presunta frode rilevati nel corso degli audit espletati (erano 13 nel 2017) e nessuno di questi casi è stato individuato sulla base di informazioni fornite da terzi (mentre ciò si è verificato in 6 casi nel 2017). I casi di frode presunta riguardavano la creazione artificiale delle condizioni necessarie per fruire di finanziamenti UE, la dichiarazione di spese che non soddisfano i criteri di ammissibilità e irregolarità negli appalti. Alcuni di questi casi di frode presunta comportavano diverse irregolarità.

La Corte dei conti UE ha inoltre dedicato nel 2019 due relazioni speciali alla problematica della lotta antifrode.

Con la Relazione speciale 1/2019, in particolare, l'ECA ha inteso verificare come la Commissione stia gestendo il rischio di attività fraudolente in danno del bilancio dell'UE.

La prima evidenza è stata la incompletezza delle informazioni delle frodi nelle procedure di spesa, informazioni sulle quali la Commissione dovrebbe basare la sua politica. Oltre alla scarsità dei dati di base, è stata sottolineata anche la carenza di approfondimento e di stima della vasta area delle frodi non rilevate. Altra carenza informativa che condiziona l'operato della Commissione risulta essere la mancata indagine sulle cause delle attività fraudolente svolte dagli operatori economici coinvolti.

La critica della Corte dei conti UE al sistema attuale, in base al quale l'indagine amministrativa condotta dall'OLAF è seguita da un'indagine penale a livello nazionale, è che essa richiede spesso molto e riduce quindi le probabilità di giungere al perseguimento dei reati. Inoltre, le relazioni finali dell'OLAF spesso non forniscono informazioni sufficienti per avviare il recupero dei Fondi indebitamente erogati. Le indagini amministrative dell'OLAF hanno infatti condotto all'imputazione di sospetti autori di frodi in meno della metà dei casi e hanno avuto come risultato il recupero di meno di un terzo dei Fondi UE indebitamente erogati.

La Relazione speciale 6/2019 della Corte dei conti UE (intesa anche come seguito della 1/2019) rileva complessivamente che gli Stati membri non hanno compiuto significativi progressi nel campo dell'individuazione "proattiva" delle frodi e nell'uso degli strumenti di analisi dei dati. La deterrenza non va oltre la minaccia di ritiro dei finanziamenti UE, senza altre ammende o sanzioni dissuasive.

Inoltre, i sospetti casi di frode non sono comunicati sistematicamente agli organi investigativi/alle procure.

Tra il 2013 e il 2017 sono state identificate oltre 4.000 irregolarità potenzialmente fraudolente lesive degli interessi finanziari dell'UE. Il sostegno dell'UE interessato da tali irregolarità ammontava 1,5 miliardi di euro, di cui il 72% riguardava la Politica di coesione, comprendente il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione e il Fondo sociale europeo.

Risulta particolarmente apprezzabile che la Corte dei conti UE prenda in considerazione nel suo complesso il "processo" della gestione antifrode, dalla prevenzione e individuazione delle frodi alla risposta alle stesse, compresi la segnalazione dei casi di frode riscontrati e il recupero di fondi indebitamente erogati.

Mentre si stanno discutendo nuove regole per i Fondi di coesione per il periodo 2021-2027, la Corte formula numerose raccomandazioni su come ottenere risultati migliori. In particolare, chiede agli Stati membri di:

- adottare strategie e politiche formali per lottare contro le frodi ai danni dei Fondi dell'UE;
- eseguire valutazioni dei rischi di frode più robuste coinvolgendo nel processo i soggetti esterni interessati;
- migliorare le misure di individuazione delle frodi generalizzando l'uso di strumenti di analisi dei dati. La Corte chiede inoltre alla Commissione europea di:
 - monitorare i meccanismi di risposta alle frodi per far sì che siano applicati in modo uniforme;
 - incoraggiare gli Stati membri a espandere le funzioni dei propri servizi di coordinamento antifrode.

3 Relazioni speciali della Sezione di controllo Affari comunitari e internazionali

Oltre alla Relazione Annuale, che costituisce esito obbligato di referto, la Sezione ha pubblicato nel 2019 due relazioni speciali in materia di agricoltura: la Relazione speciale "Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile" (del. 13/2018) e la Relazione speciale "Esame delle procedure di recupero avviate dalle Amministrazioni centrali e dagli Organismi Pagatori nell'ambito dei fondi in agricoltura" (Del. 6/2019). Per la prima delle due, si sottolinea che con lettera del 18 giugno 2019 la Direzione Generale della Commissione UE ha assicurato che le conclusioni espresse da questa Sezione verranno prese in considerazione in sede di negoziato interistituzionale sul pacchetto di riforma della Politica Agricola UE.

3.1. Relazione speciale "Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile"

In un contesto normativo e finanziario con forti limiti e non disegnato nei termini più confacenti alle esigenze dell'Italia, e pur data la limitata possibilità di differenziare e customizzare gli strumenti messi a disposizione nell'ambito della PAC, si è rilevata una apprezzabile capacità, a livello nazionale e presso alcune Regioni, di mirare al soddisfacimento dei bisogni di aiuto concretamente presenti. I sostegni nazionali sono peraltro stati rivolti ad aspetti lasciati scoperti del sostegno europeo, con limitatissime sovrapposizioni.

L'aiuto ai giovani in ambito FEAGA, nel suo limitato impatto, è stato comunque utilizzato, in termini finanziari, con le modalità consentite e, per quanto riguarda il regime di favore per l'accesso alla terra, ha mostrato un cambio di passo solo al seguito del Regolamento Omnibus di fine 2017.

In termini di efficienza, si prende atto della differenziata qualità delle temporizzazioni dei bandi FEASR che nelle singole Regioni sono state adottate, notando la presenza in taluni casi della carenza di domande rispetto alle risorse presenti, ed in altri la rimanenza di numerose domande insoddisfatte.

La limitata efficacia deve in ogni caso essere posta a confronto con la limitatezza delle risorse finanziarie destinate ai giovani nei PSR, generalmente incrementate nel passaggio dalla Misura 112 della Programmazione 2007-2013 alla Misura 6.1 della programmazione 2014-2020 (particolarmente in Puglia, Lazio, Campania e Veneto) e tuttavia in alcuni casi addirittura ridotte (come appunto nel caso della Sardegna su cui ci si è soffermati, ma anche in Calabria e Sicilia).

3.2 Relazione speciale relazione su "Esame delle procedure di recupero avviate dalle Amministrazioni centrali e dagli Organismi Pagatori nell'ambito dei fondi in agricoltura"

La Sezione ha constatato un miglioramento rispetto alla precedente Relazione speciale soprattutto in tema di informazioni più accurate e maggiormente dettagliate sui crediti e sui recuperi oltre che in generale sulle informazioni in sede di presentazione dei conti annuali da parte dei singoli Organismi Pagatori.

Anche i tassi di recupero relativi ai crediti vantati negli anni d'indagine sono migliorati, tuttavia, permangono alcune debolezze:

- le nuove procedure UE che comportano il rimborso automatico alla Commissione del 50 % dell'importo dei crediti non recuperati entro i tempi consentiti, mentre da un lato rafforzano la tutela degli interessi finanziari UE, permettendo un «recupero» tramite semplice trasferimento di fondi dal bilancio dello Stato membro al bilancio dell'Unione europea, dall'altro rischiano di incoraggiare gli Stati membri a cancellare i crediti il più presto possibile oppure, al contrario, a comunicarli il più tardi possibile, per avere più tempo disponibile per il recupero. In ogni caso entrambi gli atteggiamenti determinano il fatto che alcune somme «sfuggono» alla corretta procedura;
- a causa dei differenti criteri e tempi di lavorazione fra i diversi OP i crediti vengono riconosciuti in momenti diversi e conseguentemente le cifre, a tale scopo comunicate, non possono essere comparabili;

- gli interessi sono applicati in maniera non uniforme e il momento in cui i crediti possono essere cancellati può variare significativamente, provocando un impatto finanziario negativo sul bilancio UE e nazionale;
- la probabilità di recupero di un pagamento indebito è influenzata da ritardi nell'attivazione dei procedimenti di recupero nei vari OP da carenze nelle azioni di recupero di questi ultimi e dai mezzi limitati di cui dispongono per imporlo, anche coattivamente, al beneficiario.

Per quanto riguarda l'onere sui recuperi, che ricade sul singolo Paese, relativo all'applicazione della regola 50/50 (per i recuperi che infruttuosamente hanno superato i 4 o gli 8 anni previsti) o per quelli in cui lo Stato membro ha mostrato inerzie e inefficienze (a carico al 100%), si raccomanda di prevedere un sistema di gestione dei recuperi che responsabilizzi maggiormente il singolo OP che ha provveduto al pagamento indebito, un sistema premiante/penalizzante all'interno dei rapporti nazionali intercorrenti tra Stato centrale e Regioni/Province.

Si potrebbe ad esempio prevedere una corresponsabilità dell'onere tra bilancio nazionale e bilancio regionale /provinciale, all'interno dei conti dei singoli OP, perpetuando la stessa regola del 50/50 applicata in ambito europeo questa volta riferita ai rapporti tra Stato e Regioni e/o Province.

Si raccomanda ad Agea Coordinamento di intervenire ai fini di un sollecito raggiungimento dell'armonizzazione dei sistemi contabili, relativi ai fondi fuori bilancio (PAC) e dei correlati aiuti nazionali, statali e regionali, prevista specificatamente per gli Organismi Pagatori al comma 9, art 15, Legge n°154/2016, in applicazione del d.lgs 31 maggio 2011, n° 91.

Si formulano anche puntuali raccomandazioni al Ministero e all' Agea Coordinamento, mirate a migliorare ulteriormente il modo in cui i crediti sono gestiti e segnalati e di assicurare un trattamento sempre più uniforme dei crediti da parte di tutti gli OP.

Si raccomanda in tal senso di richiedere agli Organismi ed ai loro rappresentanti sul territorio (CAA), laddove esistenti, di registrare in generale tutti i crediti e le irregolarità non appena gli importi sono legalmente dovuti, certi, liquidi ed esigibili, vale a dire nel momento in cui viene redatta la prima notifica di riscossione;

- chiarendo, tramite linee guida fornite in modo tempestivo, alcuni concetti chiave di rendicontazione e contabilità che sono stati fino ad ora applicati in maniera non uniforme;

- introducendo un limite temporale uniforme fra l'individuazione di una potenziale irregolarità e la notifica dell'ordine di riscossione al debitore, il che rafforzerebbe l'armonizzazione fra gli OP assicurando una trasmissione più rapida delle informazioni sulle irregolarità alla Commissione;
- introducendo regole esplicite relativamente all'applicazione degli interessi;
- fornendo ulteriori chiarimenti sulle circostanze nelle quali i crediti possono essere dichiarati irrecuperabili, in particolare riguardo alle norme per la cancellazione del credito in casi di insolvenza;
- riesaminando l'applicazione delle nuove regole procedurali di recupero automatico del 50%, per assicurarne l'effettiva applicazione.

Durante il periodo 2012-2016 è risultato che molti degli importi iscritti nei Conti annuali UE come «recuperi di pagamenti indebiti» erano in effetti detrazioni apportate dalla Commissione agli Stati membri e non rappresentavano realmente un recupero presso i beneficiari di aiuti indebitamente versati. Ciò senza dubbio, mentre tutela gli interessi finanziari dell'UE, riduce notevolmente l'effetto deterrente di un reale e concreto recupero effettuato presso un beneficiario che aveva ricevuto un pagamento non dovuto.

L'intero sistema nazionale di gestione delle rettifiche dovrebbe dunque individuare metodi che permettano di ridurre la proporzione dei recuperi automatici dal bilancio nazionale a favore di quello UE e di aumentare invece quella dei pagamenti indebiti recuperati presso gli stessi beneficiari che li hanno ricevuti.

Con riferimento alle procedure di riscossione forzosa, si raccomanda di giungere ad una convenzione unica tra Agenzia delle Entrate-Riscossioni e gli OP che hanno già deciso di affidarsi a questo stesso concessionario, uniformando le azioni, le procedure, gli oneri, anche in corso d'opera, attraverso opportune e concordate integrazioni ai contratti in essere.

Per gli OP che ritengono invece liberamente di scegliere altri concessionari, si raccomanda ugualmente di uniformarsi il più possibile alle azioni, alle procedure e agli oneri di riscossione previsti per legge.

Laddove si ritenga di estendere ed ampliare il servizio affidato all'esterno anche a fasi o atti amministrativi, prima svolti all'interno delle proprie strutture, si raccomanda una rigorosa analisi dei costi-benefici e non per ultimo il massimo dell'attenzione ai profili di riservatezza nei riguardi del beneficiario, seppure indebito.

4 Irregolarità e frodi segnalate negli anni 2018 e 2019

4.1 I dati disponibili

Al fine di individuare i casi di irregolarità e frode accertati in Italia e comunicati alla Commissione³³⁰, 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)³³¹, 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 (tabella 1), mentre nella tabella 2 sono presenti esclusivamente le segnalazioni della Programmazione 2014-2020. Essi riguardano tutte le segnalazioni ancora aperte alla Commissione alla data di riferimento della rilevazione (30 settembre 2019) e agli importi ancora da recuperare.

³³⁰ 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.

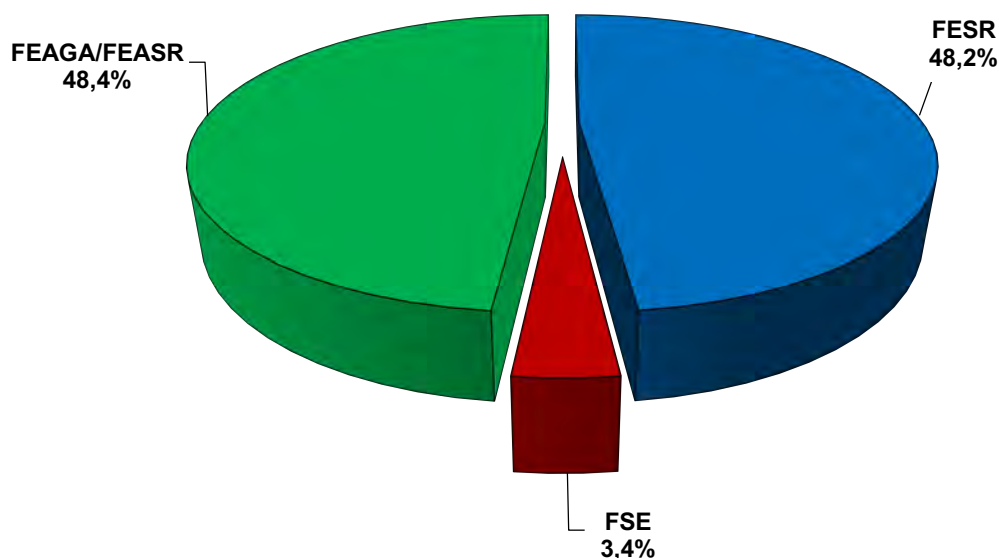
³³¹ Dipartimento delle politiche europee e internazionali e Ufficio tutela interessi finanziari dell'Unione europea – SAISA.

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 2018.

Si analizzano di seguito, distintamente, i dati degli anni di comunicazione 2018 e dei primi nove mesi del 2019.

Nel grafico 1 si analizza, per il 2018, la ripartizione percentuale della spesa irregolare per Fondo comunitario. La tabella 1 evidenzia, invece, che la spesa irregolare ancora da recuperare è di 87,9 milioni di euro; di essa il 51,6% si riferisce ai Fondi strutturali e il 48,3% alla Politica agricola.

Grafico 1 – Anno di comunicazione dall'1.01.2018 al 31.12.2018 - peso % delle segnalazioni per Fondo comunitario.



Si può rilevare, considerando la ripartizione fra le Autorità di gestione, che il 58,1% delle irregolarità comunicate è posto in essere in Programmi gestiti dalle Amministrazioni regionali e il 41,9% 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 51,1 milioni di euro, le Regioni del Sud incidono per il 82,3%, quelle del Nord per il 16,4% e quelle del Centro per l'1,3%.

Rispetto alle rilevazioni relative al primo semestre 2018, rappresentate nella precedente Relazione, si osserva, con riguardo ai Fondi strutturali, che il Fondo di sviluppo regionale (FESR) ha subito decrementi significativi. Si osserva una significativa diminuzione della spesa ancora da recuperare per la Regione Sicilia (che è passata da 50,2 milioni di euro del primo semestre 2018 a 4,4 milioni di euro al 31.12.2018), mentre, invece, si confermano gli importi relativi alla Programmazione nazionale relativi al PON ricerca e competitività (Ministero dell'università e ricerca).

In materia agricola, complessivamente, si confermano gli importi indicati nella Relazione precedente pur essendoci una diminuzione considerevole per gli Organismi pagatori AVEPA e ARCEA.

**Tabella 1 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Amministrazioni
Anno di comunicazione 2018
solo casi aperti - importo ancora da recuperare (quota UE e quota NAZ)**

euro

Amministrazioni	FESR	FSE	FEP/FEAMP	FEAGA/FEASR	TOTALE
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-
PIEMONTE (ARPEA)	-	-	-	981.249	981.249
LOMBARDIA (OPLO)	-	-	-	1.989.948	1.989.948
P.A. TRENTO (APPAG)	90.500	-	-	261.254	351.754
P.A. BOLZANO (OPPAB)	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-
VENETO (AVEPA)	-	-	-	329.552	329.552
LIGURIA	-	-	-	-	-
EMILIA-ROMAGNA (AGREA)	-	2.686.796	-	2.040.905	4.727.702
Totale Nord	90.500	2.686.796	0	5.602.908	8.380.205
TOSCANA (ARTEA)	-	-	-	672.815	672.815
UMBRIA	-	-	-	-	-
MARCHE	-	-	-	-	-
LAZIO	-	-	-	-	-
ABRUZZO	-	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-	-
Totale Centro	-	0	0	672.815	672.815
CAMPANIA	-	-	-	-	-
BASILICATA	-	-	-	-	-
PUGLIA	-	-	-	-	-
CALABRIA (ARCEA)	32.712.988	310.913	-	4.639.809	37.663.710
SICILIA	4.430.729	-	-	-	4.430.729
SARDEGNA	-	-	-	-	-
Totale Sud	37.143.717	310.913	0	4.639.809	42.094.439
Totale Amm. Regionali	37.234.217	2.997.710	0	10.915.532	51.147.458
<i>Ministero università e ricerca</i>	5.180.492				5.180.492
AGEA				31.667.694	31.667.694
SAISA Agenzia delle dogane				-	-
TOTALE Amm.ni centrali	5.180.492	-	-	31.667.694	36.848.186
TOTALE complessivo	42.414.709	2.997.710	0	42.583.225	87.995.644

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF al 30.09.2019

Nell'ambito dei Fondi strutturali si conferma l'importo ancora da recuperare per 2,6 milioni di euro, in materia di Fondo sociale europeo (FSE), per la Regione Emilia-Romagna, con l'ipotesi di sospetta frode in quanto l'Ente di formazione è incorso nel reato previsto dagli artt. 640 bis e 110 del c.p.p.³³².

Invece per il Fondo di sviluppo regionale (FESR) i maggiori importi di spesa irregolare ancora da recuperare, per casi ancora aperti presso la Commissione, si confermano quello del Ministero dell'università e della ricerca con 5,1 milioni di euro le

³³² Caso 58107/2018 per il quale l'AdG ha proposto, in via cautelativa, la decertificazione tenuto anche conto della presenza di sufficiente overbooking tale da garantire il mantenimento delle soglie ammissibili di scostamento tra Assi.

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.³³³.

Nell'ambito dei Programmi regionali FESR, la Regione Calabria ha un importo ancora da recuperare pari a 32,7 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 interesse³³⁴ mentre per la Regione Sicilia si rileva una diminuzione degli importi ancora da recuperare rispetto a quanto riportato nella precedente Relazione passando dai 50,2 milioni di euro ai 4,4 milioni di euro. Tale accadimento è dipeso dall'individuazione di una duplicazione di segnalazione con una precedente, che risulta ancora aperta, relativa all'anno di comunicazione 2016³³⁵.

Inoltre, si sottolinea l'assenza di segnalazioni aperte per il FEP/FEAMP come anche di segnalazioni relative alla Programmazione 2014-2020 (solo 8, per il Fondo FESR, decertificate e chiuse). Tale dato, che apparentemente dovrebbe costituire un aspetto positivo, a ben guardare si presenta tutt'altro che rassicurante, a fronte di evidenze per le quali, ad esempio, frodi ai danni dei Fondi per la Politica comune per la Pesca risultano denunciate in sede penale e contabile e hanno condotto a condanne. In proposito, si ritiene di poter affermare che l'assenza di comunicazioni riguardanti FEP e FEAMP, protrattasi per anni, rappresenta non una felice situazione di regolarità ma il segnale di carenze organizzative che chiamano in causa i responsabili dell'Autorità di gestione e gli addetti alle comunicazioni su IMS.

Nell'ambito della Politica agricola il più elevato volume di spesa irregolare ancora da recuperare è individuabile nell'Organismo pagatore della Regione Calabria (ARCEA) con 4,6 milioni di euro importo dimezzato rispetto a quanto riportato nella precedente

³³³ Procedimento n. 33349117 R.G.N.R.; richiesta rinvio a giudizio 18.01.2018.

³³⁴ 12 casi di sospetta frode tutti rientranti nel procedimento penale R.G.N.R. 1707/13 Tribunale di Reggio Calabria: caso 55700/2018, 55881/2018, 55882/2018, 55883/2018, 55884/2018, 55885/2018, 55887/2018, 55888/2018, 55889/2018, 55890/2018, 55891/2018, 55892/2018.

³³⁵ Caso 2958/2016 per 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. Procedimento n. 2191/15 R.G.N.R. Il CAS, a causa delle difficoltà a rispettare il cronoprogramma ed assicurare la funzionalità dell'opera entro il 31 marzo 2019, ha chiesto all'assessorato Infrastrutture di collocare il Progetto a cavallo con il PO FESR Sicilia 2014 2020. La Regione sta pertanto proponendo l'inserimento del grande Progetto a cavallo tra i due Programmi comunitari.

Relazione per successive chiusure, avendo l'OP recuperato, attraverso la procedura della compensazione, gli importi irregolari. Su 78 casi di irregolarità sono presenti 4 segnalazioni qualificate come sospetta frode per un importo poco rilevante (54.646 mila euro) rispetto al totale da recuperare.

Relativamente all'Organismo pagatore dell'Emilia-Romagna (AGREA) si segnalano importi irregolari da recuperare per 2 milioni di euro di cui un caso per un importo superiore al milione di euro relativo alla cessione dell'azienda prima della naturale scadenza prevista dalla normativa. L'organizzazione è risultata in liquidazione volontaria e con in corso una procedura concorsuale. Con decreto del Tribunale di Parma è stata disposta l'apertura di una procedura competitiva per la ricerca di soggetti interessati all'acquisto della società.

Per quanto riguarda, invece, l'OP della Regione Lombardia (OPL0) con 1,9 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. Si segnala una frode accertata³³⁶ per quasi 1 milione di euro avendo accertato la mancanza dei presupposti del beneficiario per l'erogazione dei contributi in base al Piano di sviluppo rurale. Le indebite erogazioni a vantaggio del soggetto sono state effettuate tramite la condotta di un funzionario dell'Organismo pagatore, che ha eluso il sistema di controllo adottato dall'organismo pagatore medesimo, nella sua ordinaria attività di erogazione di Fondi comunitari.

Infine, si evidenzia che nell'OP AGEA sono presenti 30 segnalazioni per sospetta frode³³⁷ per un importo di 3,2 milioni di euro le cui fattispecie riguardano prevalentemente

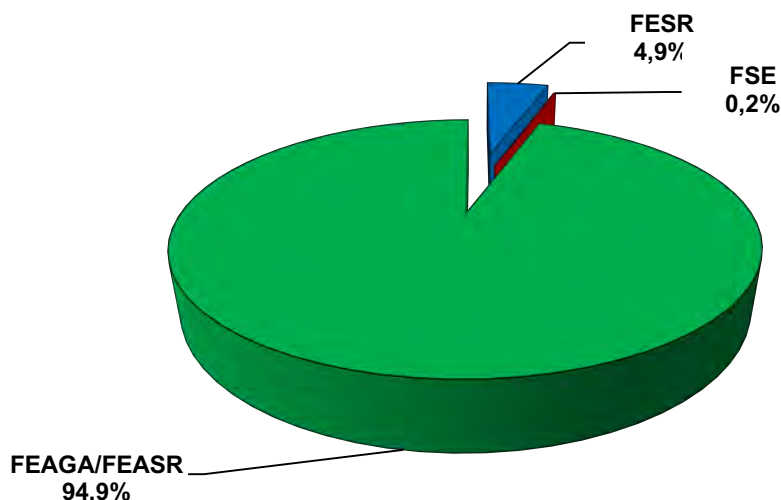
³³⁶ R.G.N.R. 32823/17 Tribunale di Milano; sentenza del 29.01.2019 che condanna entrambi i soggetti alla reclusione e alla restituzione, in via solidale, del danno patrimoniale cagionato alla Regione Lombardia.

³³⁷ Caso 51063/2018 R.G.N.R. 1361/16 Tribunale di Avellino; caso 51809/2018 R.G.N.R.160/16 Tribunale di Patti; caso 51829/2018 R.G.N.R. 9627/13 Tribunale di Lecce; caso 52285/2018 R.G.N.R.9683/14 Tribunale di Velletri; caso 52570/2018 R.G.N.R. 1009/14 Tribunale di Enna; caso 52671/2018 R.G.N.R. 3919/14 Tribunale di Matera; caso 53163/2018 R.G.N.R. 3201/15 Tribunale di Caltanissetta; caso 54370/2018 R.G.N.R. 16449/16 Tribunale di Catania; caso 54724/2018 R.G.N.R. 5369/16 Tribunale di Foggia; caso 56175/2018 R.G.N.R. 6472/12 Tribunale di Catania; caso 56176/2018 R.G.N.R. 461/16 Tribunale di Gela; caso 56199/2018 R.G.N.R. 1420/16 Tribunale di Potenza; caso 56248/2018 R.G.N.R. 1423/16 Tribunale di Potenza; caso 56438/2018 R.G.N.R. 1513/16 Tribunale di Catania; caso 56700/2018 R.G.N.R. 1296/16 Tribunale di Patti; caso 57684/2018 R.G.N.R. 2301/16 Tribunale di Catania; caso 57710/2018 R.G.N.R. 3290/15 Tribunale di Nuoro; caso 57748/2018 R.G.N.R. 16801/15 Catania; caso 57839/2018 R.G.N.R. 1422/16 Tribunale di Patti; caso 58187/2018 R.G.N.R. 16496/16 Tribunale di Catania; caso 58254/2018 R.G.N.R. 2353/16 Tribunale di Benevento; caso 58625/2018 R.G.N.R. 623/14 Tribunale di Patti; caso 58657/2018 R.G.N.R. 60/11 Tribunale di Palmi chiuso con sentenza 53/15 per non luogo a procedere per prescrizione del reato; caso 58913/2018 R.G.N.R. 3036/16 Tribunale di Caltanissetta; caso 59483/2018 R.G.N.R. 14092/17 Tribunale di Foggia; caso 60912/2018 R.G.N.R. 1424/16 Tribunale di Potenza; caso 61012/2018 R.G.N.R. 3807/14 Tribunale di Enna;

falsa dichiarazione, false fatture, contratti di locazione aventi come dante causa soggetti deceduti. Anche nell'OP ARCEA sono presenti segnalazioni per sospetta frode³³⁸.

Il grafico 2 evidenzia la distribuzione della spesa irregolare ancora da recuperare rispetto ai Fondi comunitari rilevati nei primi nove mesi dell'anno di comunicazione 2019.

Grafico 2 – Anno di comunicazione dall'1.01.2019 al 30.09.2019 - peso % delle segnalazioni per Fondo comunitario.



La tabella 2 evidenzia le segnalazioni dei primi nove mesi di comunicazioni all'OLAF 2019. Va rilevato un significativo decremento della spesa irregolare ancora da recuperare di casi aperti, complessivamente per 34,5 milioni di euro coinvolgendo un esiguo numero di Amministrazioni per i Fondi strutturali che incidono solo per il 5,1% sul totale. Inoltre, si sottolinea di nuovo l'assenza di segnalazioni per il FEP/FEAMP, per la quale valga quanto detto in precedenza.

caso 61033/2018 R.G.N.R. 3515/15 Tribunale di Agrigento; caso 61155/2018 R.G.N.R. 79/12 Tribunale di Caltanissetta; caso 61554/2018 R.G.N.R. 3840/14 Tribunale di Nuoro.

³³⁸ Caso 55246/2018 R.G.N.R. 2613/14 Tribunale di Reggio Calabria; caso 57750/2018 R.G.N.R. 1824/15 Tribunale di Palmi; caso 59150/2018 R.G.N.R. 3464/14 Tribunale di Vibo Valentia; caso 60938/2018 R.G.N.R. 1440/14 Tribunale di Palmi.

**Tabella 2 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Amministrazioni
Anno di comunicazione 30 settembre 2019
solo casi aperti - importo ancora da recuperare (quota UE e quota NAZ)**

euro

Amministrazioni	FESR	FSE	FEP/FEAMP	FEAGA/FEASR	TOTALE
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-
PIEMONTE (ARPEA)	-	-	-	897.201	897.201
LOMBARDIA (OPLO)	-	-	-	601.666	601.666
P.A. TRENTO (APPAG)	-	-	-	34.904	34.904
P.A. BOLZANO (OPPAB)	22.728	-	-	-	22.728
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-
VENETO (AVEPA)	85.505	-	-	295.953	381.458
LIGURIA	-	-	-	-	-
EMILIA-ROMAGNA (AGREA)	200.880	-	-	379.860	580.740
Totale Nord	309.113	0	0	2.209.584	2.518.696
TOSCANA (ARTEA)	-	-	-	730.224	730.224
UMBRIA	357.200	-	-	-	357.200
MARCHE	-	-	-	-	-
LAZIO	-	-	-	-	-
ABRUZZO	-	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-	-
Totale Centro	357.200	0	0	730.224	1.087.424
CAMPANIA	-	-	-	-	-
BASILICATA	-	-	-	-	-
PUGLIA	112.784	-	-	-	112.784
CALABRIA (ARCEA)	379.957	62.400	-	2.345.075	2.787.432
SICILIA	-	-	-	-	-
SARDEGNA	542.432	-	-	-	542.432
Totale Sud	1.035.173	62.400	0	2.345.075	3.442.648
Totale Amm. Regionali	1.701.486	62.400	0	5.284.883	7.048.768
AGEA				27.497.390	27.497.390
SAISA Agenzia delle dogane				-	-
TOTALE Amm.ni centrali	0	0	0	27.497.390	27.497.390
TOTALE complessivo	1.701.486	62.400	0	32.782.272	34.546.158

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF al 30.09.2019

Le irregolarità individuabili nelle Regioni si riferiscono quasi esclusivamente alla Programmazione 2014-2020³³⁹. Un solo caso è ancora aperto per il Fondo FSE della Regione Calabria che, però, è in attesa di chiusura in quanto decertificato e facente parte di quei Progetti rientranti nella fattispecie prevista dall'ex art. 65, par. 6, del Reg (UE) n. 1303/2013 – secondo il quale la Commissione vuole assicurarsi che non vengano selezionati, per l'utilizzo di Fondi comunitari, interventi già portati materialmente a termine o completamente attuati.

³³⁹ Per la Programmazione 2007-2013 sono individuati 2 soli casi FESR: uno per la Regione Umbria e uno per la Regione Sardegna. Per quest'ultimo è pendente un procedimento penale per false attestazioni e si è in attesa degli esiti.

Per quanto riguarda la Politica agricola il più elevato volume di spesa irregolare da recuperare è individuabile nell'Organismo pagatore della Regione Calabria (ARCEA) con 2,3 milioni di euro, corrispondenti a numerose segnalazioni (32) di cui 3 sospette frodi³⁴⁰ per falsi contratti, false identità e conduzione illegittima; per tutte le irregolarità è stata attivata la procedura di recupero mediante compensazione.

Per quanto riguarda, invece, l'OP della Regione Piemonte (ARPEA) con 897 mila euro di spesa da recuperare sono in corso le attività di recupero.

Infine, si evidenzia che nell'OP AGEA sono presenti 21 segnalazioni per sospetta frode³⁴¹ per un importo di 2,7 milioni di euro le cui fattispecie riguardano prevalentemente falsa dichiarazione, false fatture, contratti di locazione aventi come dante causa soggetti deceduti e si segnalano altri 97 casi per i quali sono in corso accertamenti che potrebbero portare alla modifica della "qualificazione" delle segnalazioni da irregolarità a sospetta frode.

4.2 Analisi delle segnalazioni "chiusure"

Nella tabella che segue si rileva che per l'anno di comunicazione 2018 le segnalazioni sono 779 e di tale numero complessivo 532 riguardano la Politica agricola, mentre per i Fondi strutturali e il FEP sono 247 ed incidono per il 31,7% sul totale. Va, inoltre, osservato che le "chiusure" delle relative segnalazioni sono state 352 e hanno riguardato prevalentemente fattispecie dei Fondi strutturali (207) utilizzando le modalità della decertificazione e/o del recupero. Va rilevato, all'interno delle segnalazioni chiuse, la presenza di 33 casi annullati per assenza di irregolarità o per duplicazione di cui 26 nel settore agricolo e 7 nei Fondi strutturali.

³⁴⁰ Caso 63634/2019 R.G.N.R.4038/16 Tribunale di Crotone; caso 66421/2019 R.G.N.R. 2476/17 Tribunale di Locri; caso 70535/2019 R.G.N.R. 2254/15 Tribunale di Palmi.

³⁴¹ Caso 61307/2019 R.G.N.R. 66/16 Tribunale di Caltagirone; caso 61816/2019 R.G.N.R. 3657/15 Tribunale di Matera; caso 62197/2019 R.G.N.R. 5353/16 Tribunale di Taranto; caso 62686/2019 R.G.N.R. 1780/14 Tribunale di Caltagirone; caso 62855/2019 R.G.N.R. 3262/15 Tribunale di Patti; caso 62858 R.G.N.R. 13090/17 Tribunale di Foggia; caso 63952/2019 R.G.N.R. 1597/18 Tribunale di Lecce; caso 64082 R.G.N.R. 3630/18 Tribunale di Brindisi; caso 64582/2019 R.G.N.R. 1304/13 Tribunale di Potenza; caso 66171/2019 R.G.N.R. 4578/15 Tribunale di Potenza; caso 67181/2019 R.G.N.R. 7274/16 Tribunale di Perugia; caso 67186/2019 R.G.N.R. 1017/18 Tribunale di Foggia; caso 67288/2019 R.G.N.R. 19252/17 Tribunale di Roma; caso 67353/2019 R.G.N.R. 877/17 Tribunale di Roma; caso 68648/2019 R.G.N.R. 3940/19 Tribunale di Foggia; caso 69434/2019 R.G.N.R. 718/18 Tribunale di Nuoro; caso 70057/2019 R.G.N.R. 698/17 Tribunale di Ragusa; caso 70917/2019 R.G.N.R. 16820/14 Tribunale di Catania; caso 72090/2019 R.G.N.R. 2848/16 Tribunale di Caltagirone; caso 72319/2019 R.G.N.R. 1356/18 Tribunale di Messina.

Tabella 3 – Anno 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	-	-
FESR	2007-2013	154	120	34	21	13	-
FESR	2014-2020	8	8	0	0	-	-
FSE	2007-2013	81	78	3	3	-	-
FSE	2014-2020	-	-	-	-	-	-
FEAOG-O	1994-1999	2	2	-	-	-	-
FEP	2007-2013	-	-	-	-	-	-
FEAMP	2014-2020	1	1	-	-	-	-
FEAGA/FEASR		532	143	389	354	34	1
Totale		779	352	427	379	47	1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.09.2019

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 aperte il 34,2% per i Fondi strutturali e FEP e l'8,7% per la PAC.

Tabella 4 – Anno 2018: analisi finanziaria (quota UE e NAZ) dei casi chiusi dei Fondi strutturali

Amministrazioni	Fondo	n. casi chiusi	spesa irregolare	importo decertificato	importo recuperato	euro
						importo ancora da recuperare
Basilicata						
2007-13	FESR	1	80.000	80.000	-	80.000
Calabria						
2007-13	FESR	8	3.469.598	3.469.598	-	3.469.598
2014-20	FESR	1	15.438	15.438	-	15.438
2007-13	FSE	26	1.327.132	1.327.132	-	1.327.132
Campania						
2007-13	FESR	22	1.462.476	1.462.476	1.202.083	260.392
2007-13	FSE	50	1.245.250	1.245.250	7.012	1.238.238
Emilia-Romagna						
2014-20	FESR	4	197.326	197.326	197.326	-
Lazio						
2007-13	FESR	39	5.887.770	5.615.351	4.649.018	1.238.752
Lombardia						
2007-13	FESR	2	462.070	462.070	462.070	-
Marche						
2007-13	FESR	1	166.473	166.473	-	166.473
M. interno						
2007-13	FESR	10	10.653.519	10.653.519	-	10.653.519
M. infrastrutture e trasporti						
2007-13	FESR	34	31.989.645	31.989.645	31.989.645	-
2014-20	FESR	3	843.449	843.449	44.142	799.307
M. università e ricerca						
2007-13	FESR	1	58.357	58.357	-	58.357
TOTALE		202	57.858.503	57.586.084	38.551.297	19.307.206

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.09.2019

Dalla tabella 4 si osserva che l'importo complessivo della spesa irregolare da recuperare delle segnalazioni chiuse è pari a 57,8 milioni di euro di cui 57,5 milioni risultano importi decertificati. Positiva risulta l'attività svolta dalle Autorità di gestione per recuperare gli importi irregolari che incidono per il 66,6% sul totale.

Inoltre, la tabella evidenzia come della Programmazione 2014-2020, sia del FESR che del FSE, poche sono le segnalazioni e tutte decertificate.

Le Amministrazioni che risultano avere un maggior importo da recuperare e per le quali mancano informazioni sui recuperi sono il Ministero interno con 10,6 milioni di euro la cui casistica riguarda la violazione del codice degli appalti e la Regione Calabria con 4,8 milioni di euro; essi incidono, rispettivamente, per il 55,1% e il 24,9% sul totale dell'importo ancora da recuperare.

Un'ottima attività di recupero si può osservare, invece, per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e per la Regione Lazio grazie all'implementazione delle schede IMS sulle modalità di recupero utilizzate (compensazione), in particolar modo dei casi decertificati, sollecitata attraverso l'indagine speciale della Sezione sui recuperi FESR della Programmazione 2007-2013 conclusasi a dicembre 2018³⁴².

In materia di Politica agricola, la situazione è migliore in quanto tutte le spese irregolari risultano recuperate per compensazione, come può evincersi dalla tabella che segue. Unica perplessità, per mancanza di informazioni, è il recupero dell'importo di 21,2 milioni di euro del Fondo FEASR dell'Organismo pagatore AGEA da attribuire alla territorialità Sicilia. Trattasi di un'irregolarità per violazione del codice degli appalti.

Tabella 5 – Anno 2018: analisi finanziaria (quota UE e NAZ) dei casi chiusi della Politica agricola

				euro
Amministrazioni	n. casi chiusi	spesa irregolare	importo recuperato	importo ancora da recuperare
AGEA				
FEAGA	8	102.646	102.646	-
FEASR	1	21.254.000	21.254.000	
AGREA				
FEAGA	8	1.393.341	1.393.341	-
FEASR	6	319.001	319.001	-
FEAGA/FEASR	3	99.329	99.329	-
ARCEA				
FEAGA	2	26.419	26.419	-
FEASR	6	227.763	227.763	-
FEAGA/FEASR	2	102.691	102.691	-
ARPEA				
FEAGA	5	128.012	128.012	-
ARTEA				
FEAGA	31	692.055	692.055	-
FEASR	1	80.000	80.000	-
AVEPA				
FEAGA	19	364.179	364.179	-
FEASR	8	562.194	562.194	-
OPL				
FEAGA	11	167.279	167.279	-
FEASR	6	220.719	220.719	-
TOTALE	117	25.739.628	25.739.628	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.09.2019

³⁴² Deliberazione 14/2018 "Irregolarità e frodi sul Fondo di sviluppo regionale nella Programmazione 2007-2013. Procedure di recupero e loro esito".

Dalla tabella 6, che segue, si rileva che, per nei primi nove mesi 2019, la distribuzione delle segnalazioni comunicate all'OLAF sono 487 di cui 407 della Politica agricola e 80 dei Fondi strutturali pesando, quest'ultimo, solo per 16,4%.

Va osservato che anche in questo periodo di riferimento le "chiusure" hanno riguardato prevalentemente fattispecie dei Fondi strutturali. In particolare, per il Fondo FESR, 37 casi della Regione Calabria di cui ben 20 della Programmazione 2014-2020 decertificati e 11 casi del Ministero infrastrutture e trasporti per la Programmazione 2007-2013 che risultano recuperati attraverso la compensazione. Nel FSE risultano chiusi 21 casi della Regione Calabria in quanto relativi a Progetti di prima fase (retrospettivi) che non sono più ammissibili alla rendicontazione secondo quanto stabilito dall'ex art. 65, par. 6, del Reg (UE) n. 1303/2013 – secondo il quale la Commissione vuole assicurarsi che non vengano selezionati, per l'utilizzo di Fondi europei, interventi già portati materialmente a termine o completamente attuati.

Tabella 6 – Anno 2019 (al 30 settembre 2018): segnalazioni comunicate all'OLAF, distinte in casi chiusi e aperti (irregolarità, sospette frodi e frodi)

Fondi europei	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	19	17	2	2	-	-
FESR	2014-2020	33	25	8	8	-	-
FSE	2007-2013	-	-	-	-	-	-
FSE	2014-2020	28	27	1	1	-	-
FEP	2007-2013	-	-	-	-	-	-
FEAMP	2014-2020	-	-	-	-	-	-
FEAGA/FEASR		407	57	350	326	24	-
Totale		487	126	361	337	24	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.09.2019

Dall'analisi della tabella 6 può evincersi l'assenza di frodi accertate, mentre le sospette frodi sono in numero di 24 tutte relative alla PAC per il 6,8%, rispetto alle segnalazioni complessive aperte.

Dalla tabella 7 si osserva, invece, che sotto il profilo finanziario l'importo complessivo della spesa irregolare da recuperare delle segnalazioni chiuse è pari a 16,7 milioni di euro di cui 16 milioni di euro risultano importi decertificati. Inoltre, le segnalazioni riguardano prevalentemente la Programmazione 2014-2020.

**Tabella 7 – Anno 2019: analisi finanziaria (quota UE e NAZ)
dei casi chiusi dei Fondi strutturali**

euro

Amministrazioni	Fondo	n. casi chiusi	spesa irregolare	importo decertificato	importo recuperato	importo ancora da recuperare
Calabria						
2007-13	FESR	3	5.270.052	5.270.052	-	5.270.052
2014-20	FESR	20	6.776.246	6.776.246	-	6.776.246
2014-20	FSE	21	941.562	941.562	-	941.562
Campania						
2014-20	FSE	2	119.330	119.330	-	119.330
Friuli Venezia Giulia						
2014-20	FESR	2	160.646	-	160.646	-
Lazio						
2007-13	FESR	3	497.354	-	497.354	-
Piemonte						
2014-20	FSE	1	65.517	65.517	-	65.517
Puglia						
2014-20	FESR	3	347.420	347.420	-	347.420
2014-20	FSE	1	32.120	32.120	-	32.120
Toscana						
2014-20	FSE	2	48.400	48.400	-	48.400
M. infrastrutture e trasporti						
2007-13	FESR	11	2.495.033	2.495.033	2.495.033	-
TOTALE		69	16.753.679	16.095.679	3.153.032	13.600.647

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.09.2019

Tabella 8 – Anno 2019: analisi finanziaria (quota UE e NAZ) dei casi chiusi della Politica agricola

euro

Amministrazioni	n. casi chiusi	spesa irregolare	importo recuperato	importo ancora da recuperare
AGEA				
FEAGA	1	3.357	3.357	-
FEASR	1	24.943	24.943	-
FEAGA/FEASR	1	18.683	18.683	-
AGREA				
FEAGA	2	80.365	80.365	-
FEASR	2	141.700	141.700	-
ARCEA				
FEASR	4	230.534	230.534	-
ARPEA				
FEAGA	2	47.798	47.798	-
ARTEA				
FEAGA	15	365.512	365.512	-
FEASR	1	36.000	36.000	-
AVEPA				
FEAGA	2	50.325	50.325	-
OPL				
FEAGA	21	428.138	428.138	-
FEASR	2	159.530	159.530	-
TOTALE	54	1.586.886	1.586.886	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.09.2019

In materia di Politica agricola le attività di recupero sono più rapide che in ambito dei Fondi strutturali perché gli OP utilizzano immediatamente la modalità della

compensazione. La tabella mette in evidenza come il numero delle segnalazioni del Fondo FEAGA incidano per il 79,6% del totale dei casi chiusi.

Considerazioni conclusive

Si rinnova il richiamo a prendere piena coscienza dell'importanza del contrasto alle irregolarità e frodi a danno delle risorse dell'Unione e di quelle nazionali concorrenti sia sul fronte della prevenzione che su quella del contrasto, ad opera di tutti gli organismi interessati, facendo uso dell'analisi dei meccanismi sottostanti le irregolarità, particolarmente nei casi gravi.

Si conferma la forte attenzione di questa Sezione con riferimento alla fase dei recuperi, che è stata più diffusamente analizzata e valutata in apposite Relazioni speciali pubblicate nell'ultimo anno (n. 14/2018 e n. 6/2019).

Nelle more della piena attuazione della Direttiva PIF (n. 1371/2017), avviata con la Legge di delegazione europea n. 117/2019, sono state fornite indicazioni per la decretazione delegata, che riguarderà anche le questioni connesse all'adesione all'EPPO.

Per quel che riguarda il *trend* rilevato, esso è positivo, giacché può osservarsi che nel 2018 si è registrato un decremento complessivo delle irregolarità, con un totale di segnalazioni dall'OLAF che passa da 1227 a 779. Il dato parziale del 2019 (487) può tuttavia ritenersi ancora più significativo. Il decremento è interamente da attribuirsi alle segnalazioni in ambito dei Fondi strutturali, mentre sono sostanzialmente costanti 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, prevalgono quelle chiuse.

Prendendo in considerazione segnalazioni chiuse (prevalentemente decertificate per i Fondi strutturali) dell'anno di comunicazione 2018 si osserva la buona attività di recupero svolta dalle Autorità di gestione dei Fondi strutturali pari al 66,6% dell'importo irregolare totale mentre ottima, pari al 100%, risultano gli importi recuperati nel settore della Politica agricola.

In considerazione degli importi ancora da recuperare, con riferimento ai casi aperti, il totale dell'anno di comunicazione 2018 è notevolmente diminuito passando dai 143,4 milioni di euro del primo semestre a 87,9 milioni di euro al 31.12.2018, con un netto calo per il FESR e un valore medio/costante (42 milioni) per i due Fondi dell'agricoltura.

Riguardo alle Autorità di gestione maggiormente interessate da irregolarità ancora aperte nell'ambito di Fondi strutturali, si osserva che il fenomeno è riscontrabile quasi

esclusivamente nella Regione Calabria e nel Ministero dell'università e della ricerca per procedimenti giudiziari pendenti.

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 appalti³⁴³.

Per il settore agricolo, le tipologie critiche sono assai differenti con riguardo ai pagamenti diretti rispetto allo sviluppo rurale. Ciò induce peraltro a ribadire l'esigenza 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 (fra i quali l'uso della c.d. domanda grafica).

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 prescindersi dal porre fra i fattori rilevanti quello di una maggiore diligenza o efficacia nel rilevarli e segnalarli.

Ciò vale in particolare per la situazione dei Fondi della Politica Comune per la Pesca (FEP prima e FEAMP ora), per i quali l'assenza di segnalazioni non può essere ritenuto *tout court* un dato rassicurante.

La Sezione ha continuato a seguire, 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 europea, nella prospettiva di una connessione diretta tra i sistemi attraverso il collegamento B2B (Business-to-business) ed ha parallelamente avviato un partenariato collaborativo con l'apposito Comitato presso la Presidenza del Consiglio (COLAF) per la realizzazione della Piattaforma integrata antifrode (PIAF).

³⁴³ 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.

**RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE
DALLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI
E PROVINCE 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

Considerazioni riassuntive

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, e, in particolare, all'annualità 2018, si segnala che la scelta di inserire nell'attività di controllo delle Sezioni regionali la gestione dei Fondi SIE discende, in molti casi, dalla considerazione della particolare importanza che rivestono le verifiche programmate a chiusura dell'esercizio 2018: per i Fondi SIE, al termine di tale esercizio è prevista, infatti, la verifica intermedia del periodo di programmazione alla luce del quadro di riferimento dell'attuazione (c.d. performance framework), nonché la possibile prima applicazione del disimpegno automatico nel caso di mancanza di prefinanziamento o di richiesta di pagamento alla Commissione ai sensi del combinato disposto degli articoli 86 e 136 del regolamento (UE) n.1303/2013. Altrettanto rilevante è l'esigenza di monitorare lo stato della chiusura della precedente Programmazione 2007-2013, in funzione delle criticità che emergono per alcune Regioni e del possibile impatto sui bilanci regionali.

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 2018³⁴⁴, è emerso che le Sezioni di controllo di alcune Regioni hanno approfondito la tematica dei Fondi europei in

³⁴⁴ Alla data di chiusura della presente Relazione, la Sezione regionale per la Basilicata e le Sezioni riunite per la Regione autonoma Sardegna hanno approvato la decisione di parifica del Rendiconto relativo all'anno 2017.

appositi capitoli. Si tratta delle Sezioni regionali di controllo per il Piemonte, per la Lombardia, delle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige Südtirol – sede di Trento, delle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige Südtirol – sede di Bolzano, delle Sezioni regionali di controllo per l'Emilia-Romagna, per la Puglia, per la Basilicata, per la Calabria. Le altre Sezioni regionali non hanno, viceversa, dedicato un apposito capitolo alla tematica dei Fondi europei³⁴⁵.

Per le Relazioni speciali, è emerso che la Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha redatto una “Relazione sulla gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari nell'anno 2017” (deliberazione n.23 del 21 dicembre 2018).

Tabella 1 – Riepilogo Parifiche con capitoli dedicati ai Fondi strutturali

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE Delibera n.58/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA Delibera n. 295/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Lombardia relativo all'esercizio finanziario 2018
SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENINO ALTO ADIGE SÜDTIROL Decisione n. 5/PARI/2019 e Relazioni - Decisione di parifica del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2018
SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENINO ALTO ADIGE SÜDTIROL Decisione n. 4/PARI/2019 e Relazioni - Decisione di parifica del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA Deliberazione n. 47/2019/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia Romagna per l'esercizio finanziario 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA Deliberazione n. 86/2019/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA Deliberazione n. 57/2019/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA Deliberazione n. 130/2019/PARI - Decisione e Relazione sul rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2018

Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulla base Banca dati Sezioni regionali di controllo

³⁴⁵ Alla data di chiusura della presente relazione, l'udienza per la parifica del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2018 risulta fissata, ma non ancora celebrata. Quanto alle Sezioni regionali per l'Abruzzo e per la Campania, non risultano parificati né il rendiconto 2017, né il rendiconto 2018.

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/ 19 /2019/PARI Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Friuli Venezia Giulia esercizio 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VENETO Delibera n. 195/2019/PARI Decisione di parifica sul Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA Delibera n.67/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Liguria relativo all'esercizio finanziario 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA Delibera n. 258/2019/PARI - Decisione nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE UMBRIA Decisione n. 68/2019/PARI Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Umbria relativo all'esercizio finanziario 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE LAZIO Deliberazione n. 47/2019/PARI Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE Delibera n. 39/2019/PARI - Decisione di parificazione del Rendiconto generale della Regione Marche per l'esercizio finanziario 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA Delibera n. 1/2019/SSRR/PARI - Decisione di parificazione del Rendiconto generale della Regione Marche per l'esercizio finanziario 2017
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE MOLISE delibera n.121/2019/PARI Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Molise per gli esercizio finanziario 2018
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE CAMPANIA Delibera n. 172/2019/PARI Decisione nel giudizio di parificazione dei rendiconti della Regione Campania per gli esercizi finanziario 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. 23/2018 e Relazione Approvazione della "Relazione sulla gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con Fondi comunitari nell'anno 2017"

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.58/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2018

L'attività di controllo sull'utilizzo e sulla gestione dei fondi comunitari da parte della Regione Piemonte si è concentrata sui Fondi FESR e FSE.

POR FESR Programmazione 2007-2013

Con riferimento alla programmazione relativa al periodo 2007-2013, al 31.12.2017 risultavano mantenuti residui per euro 39,1 mln per il POR FESR e per euro 34,3 mln per il POR FSE. Per quanto attiene al POR FESR, la Regione nell'ambito della dichiarazione finale delle spese ammissibili, presentata alla CE entro il 31.03.2017, ha certificato una spesa pari ad euro 1.143.732.436,25, importo in overbooking rispetto a quello del finanziamento totale del programma (1.027.820.044,00 euro); a seguito dell'adozione del DGR n.38-8602 del 22.3.2019, relativo al "Riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n.118/2011", erano presenti ancora nel bilancio regionale dei residui attivi, per entrate di provenienza statale per euro 1.281.646,11: tali somme, originariamente riconducibili al POR FESR, sono attualmente riferite al Piano di azione e coesione (PAC), a cui la Regione è stata autorizzata ad aderire per concludere investimenti non ancora integralmente realizzati al 31 dicembre 2015 e, dunque, per non perdere le relative risorse. Tali attività, in base a quanto riferito nel corso dell'istruttoria, sono comunque attualmente in fase di chiusura e il relativo trasferimento statale sarà incassato nel corso del 2019. Per quanto concerne le entrate di provenienza europea afferenti al capitolo 28846, mantenuti a residuo gli importi di euro 14.679.241,15 ed euro 6.464.208,75 sulla competenza 2018, risultano interamente riscossi.

POR FSE Programmazione 2007-2013

Con riferimento alla chiusura delle attività per il POR FSE programmazione 2007/2013, la Regione nell'ambito della dichiarazione finale delle spese ammissibili, presentata alla CE entro il 31.03.2017, ha certificato una spesa pari ad euro 1.009.680.618,79, importo in overbooking rispetto a quello del finanziamento totale del programma (euro 1.001.100.271,00); a seguito dell'adozione del DGR n.38-8602 del 22.3.2019, relativo al "Riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011", erano presenti ancora nel bilancio

regionale dei residui attivi, per euro 3.644.292,77, per quanto concerne le entrate statali, e per euro 30.740.219,60, per quanto concerne le entrate di provenienza europea, così mantenuti in attesa del saldo finale di cui all'art.89 del regolamento (CE) 1083/2006. Nel mese di gennaio 2019, il saldo finale è stato incassato per l'importo di euro 40.221.391,42, mentre sono in corso le verifiche per spiegare la discrepanza rispetto all'ammontare dei residui.

Irregolarità e frodi nei POR FESR e FSE

Sempre con riferimento alla Programmazione conclusa e, in particolare, alla situazione degli importi ancora da recuperare per irregolarità e frodi comunitarie, la Sezione ha evidenziato che la somma complessiva di euro 3.341.489,68, relativa a diversi casi esaminati dall'OLAF, appare di difficile esazione in considerazione della reale situazione debitoria dei beneficiari per i quali sono in corso procedure di liquidazione o di contenzioso fallimentare. A tale somma, sulla base delle risultanze della banca dati OLAF, si aggiungerebbe l'importo di euro 2.356.579,12 verso i quali la Regione non ha inteso procedere al recupero delle rispettive somme, evidenziando che non sia possibile stabilire un legame "automatico" tra decertificazione e recupero delle stesse, in ragione della tipicità delle operazioni (acquisizione di beni e servizi, realizzazione di opere pubbliche, regimi di aiuto, strumenti di ingegneria finanziaria) e delle loro modalità differenti di certificazione. La Regione ha poi chiarito che per diversi casi i relativi importi non sono riconducibili a Fondi europei ma a Fondi regionali e che pertanto alla decertificazione non fa seguito l'obbligo di recuperare considerata la natura dei Fondi: secondo la Regione l'importo complessivo da recuperare ammonta ad euro 2.304.286,00 su un totale di 5,6 milioni di euro risultanti dalla banca dati OLAF.

Al riguardo, la Sezione ha evidenziato che tali argomentazioni non consentono di superare del tutto le criticità evidenziate e comunque stante l'elevato importo ancora in contestazione ha raccomandato alla Regione di effettuare un costante e tempestivo monitoraggio degli iter delle diverse procedure di esecuzione coattiva in atto al fine di evitare che l'erario non riceva ristoro per gli evidenziati elevati importi.

POR FSE e FESR nella programmazione 2014/2020

Quanto alla successiva programmazione 2014-2020, per la quale il 2018 rappresenta un momento importante di verifica intermedia, i risultati conseguiti dalla Regione Piemonte sono nel complesso positivi ed escludono il rischio di perdite di risorse per disimpegno automatico. In particolare, con riferimento ai target intermedi, previsti dal c.d. *performance framework*, strumento di monitoraggio inserito nell'ambito della nuova programmazione, che identifica il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dei

programmi operativi, la Regione, per il POR FSE, ha raggiunto tutti i *target* intermedi, comprensivi sia dei target fisici, relativi alla realizzazione di alcuni obiettivi scelti con riferimento alle caratteristiche dell'intervento, sia dei target finanziari, calcolati con riferimento all'ammontare delle spese certificate.

In proposito si rileva che lo stato di avanzamento della spesa certificata è pari a euro 316.691.849,00, raggiungendo una percentuale di circa il 36% del budget assegnato. Per il FSE, infatti, la Regione Piemonte, con impegni pari a euro 554.194.223,69 (63,53% del programmato) e pagamenti pari a euro 361.891.874,00 (41,49% del programmato), consegue ottimi risultati, collocandosi al secondo posto fra le 12 regioni più sviluppate per gli impegni e al primo posto per i pagamenti (dati Ragioneria generale dello Stato – IGRUE). Per il POR FESR, invece, i *target* intermedi degli indicatori inclusi nel *performance framework* sono stati conseguiti da tutti gli Assi prioritari, con eccezione dell'Asse V, rispetto al quale, l'indicatore procedurale (numero operazioni avviate) si è attestato ad un livello di conseguimento pari al 33% e l'indicatore finanziario (spese certificate) è rimasto fermo allo 0%. La Regione ha riferito che, al fine di evitare decurtazioni finanziarie sul POR, l'autorità di gestione proporrà alla Commissione una modifica del programma ed una riassegnazione dell'importo suindicato a favore di Assi prioritari maggiormente performanti. L'ammontare della spesa certificata al 31 dicembre 2018 risulta pari ad euro 164.358.966,51, con una percentuale, in rapporto al finanziamento totale, del 17% circa del budget.

Tali dati evidenziano un certo ritardo nella realizzazione della programmazione relativa al FESR, che, anche sul fronte degli impegni, pari a euro 435.768.896,00, e dei pagamenti, pari a euro 215.740.917,00, mostra uno stato di avanzamento più contenuto (rispettivamente del 45,12% e del 22,34% dell'importo programmato), ma comunque nel complesso in linea con quello realizzato dalla media delle regioni più sviluppate.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Delibera n. 295/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Lombardia relativo all'esercizio finanziario 2018

La gestione del Fondo sociale europeo (FSE)

Come per l'anno 2017, in occasione del giudizio di parifica del rendiconto della Regione Lombardia, è stata analizzata la gestione del Programma operativo regionale del Fondo sociale europeo (FSE) 2014-2020, Programma operativo approvato dalla Commissione europea con decisione del 17 dicembre 2014 e al quale sono state

destinate risorse complessive per euro 970,4 milioni, di cui 485,2 milioni stanziati dall'Unione europea.

All'esito dell'attività di controllo, effettuata in costante contraddittorio con la Regione, e tenuto conto dei risultati dei controlli svolti tanto dalle Autorità di gestione e di certificazione, quanto dall'Autorità di audit, la Sezione ha rilevato che la verifica intermedia in ordine al raggiungimento dei target individuati dal programma ha dato esito positivo. Il POR FSE della Regione Lombardia alla data del 31 dicembre 2018 ha raggiunto sia i quattro target finanziari, calcolati con riferimento all'ammontare delle spese certificate, sia i sette target relativi alla realizzazione di alcuni obiettivi scelti con riferimento alle caratteristiche dell'intervento (numero di disoccupati coinvolti per l'Asse I, numero partecipanti con disabilità, numero altre persone svantaggiate e numero nuclei familiari con figli per l'Asse II, numero dei titolari di un diploma di istruzione primaria o di istruzione secondaria inferiore coinvolti per l'Asse III e numero di pubbliche amministrazioni coinvolte per il miglioramento della capacità amministrativa e numero di operatori di polizia locale partecipanti ad iniziative di training sul tema sicurezza e prevenzione per l'Asse IV).

Il dato è sicuramente positivo, dimostrando, all'esito delle ultime riprogrammazioni, una buona capacità di realizzazione del programma e di spesa delle relative risorse. Il confronto, sulla base dei dati IGRUE alla data del 31 dicembre 2018, di impegni e pagamenti con il dato delle altre Regioni italiane più sviluppate, ha, invece, evidenziato un certo ritardo nell'assunzione degli impegni, in parte poi recuperato in fase di pagamento, ritardo che si spiega anche nelle modalità di funzionamento del sistema dotale, che posticipa l'assunzione dell'impegno solo dopo l'esito positivo di tutti i controlli amministrativi da parte dell'Autorità di gestione.

Sul sistema dotale, introdotto per la prima volta con legge regionale n.22 del 2006, la Regione Lombardia ha scelto di fondare la gran parte dei propri interventi in materia di politiche attive per il lavoro e di inclusione sociale, poiché il sistema a dote, a differenza dei sistemi a rimborso, consente di focalizzare l'intervento sui bisogni del fruitore che beneficia di una personalizzazione dei servizi, nonché di un'ampia libertà di scelta tra gli operatori accreditati presso la Regione come erogatori. Tale scelta, d'altra parte, richiede l'adozione di interventi di gestione, valutazione e controllo, specificamente calibrati sulle peculiarità del sistema adottato e sulla specificità dei rischi che lo stesso presenta. Il corretto funzionamento del sistema dotale costituisce sicuramente un obiettivo da assicurare con riferimento a tutte le sue fasi (dall'avvio dell'intervento fino alla sua rendicontazione e certificazione) e pone la Regione di fronte a problematiche spesso inedite in considerazione della peculiarità dello strumento.

In primo luogo, infatti, il sistema dotale richiede, sostanzialmente a parità di soggetti interessati dagli interventi, la gestione ed il controllo di un numero molto elevato di operazioni.

È, pertanto, evidente che le attività di controllo documentale su un numero di operazioni molto superiore a quello gestito dal POR di altre Regioni con caratteristiche analoghe, comporta la necessità di adottare strumenti di controllo adeguati alla mole dei dati da analizzare e verificare a fronte di un importo unitario delle singole operazioni mediamente meno elevato. Il rischio, diversamente, è quello di accumulare ritardi nella gestione delle domande presentate dagli operatori accreditati e, conseguentemente, nella fase di impegno e pagamento delle cifre programmate.

La peculiarità del sistema dotale, come visto, espone, inoltre, al rischio di fenomeni distorsivi, quali il *gaming*³⁴⁶ ed il *creaming o cherry picking*³⁴⁷, che richiedono specifici interventi di contrasto, che la Regione Lombardia, in parte sollecitata anche dalla Commissione europea, ha iniziato ad adottare mediante introduzione di verifiche mirate, il cui impatto sui tempi di gestione delle domande di rimborso dovrà, tuttavia, essere parimenti valutato.

Sicuramente assumono, in questo quadro, un'importanza strategica una serie di fattori, fra cui, in particolare, l'implementazione di un sistema informatico efficiente in grado di gestire una grande mole di dati e velocizzare la pluralità di controlli demandati alle strutture regionali. In secondo luogo, posto che la Regione, per minimizzare il rischio di *creaming*, ha introdotto un sistema di profilazione dei richiedenti l'intervento, assume un'importanza fondamentale la valutazione dell'adeguatezza e della congruità dell'attività di profilazione, che costituisce il punto di partenza della presa in carico del destinatario dell'intervento ed è demandata allo stesso operatore accreditato.

Appare, pertanto, necessario che la Regione sia in grado di controllare i soggetti accreditati nello svolgimento di tale fondamentale fase della loro attività. Parimenti, dato che il sistema dotale si fonda sul sistema dell'accREDITAMENTO e sulla correttezza dell'attività svolta dai soggetti pubblici, ma soprattutto privati, accreditati, ai quali è demandata in prima battuta ed in piena autonomia, tutta la fase di presa in carico del

³⁴⁶ Il c.d. *gaming* si riscontra nel caso di esistenza di accordi fra gli operatori accreditati, deputati a curare l'inserimento lavorativo dei destinatari della dote, e le aziende o i soggetti nei quali i lavoratori verranno inseriti. Tali accordi inficiano il corretto funzionamento del sistema dotale e la corretta allocazione delle risorse della dote perché il finanziamento va in favore o di soggetti già sostanzialmente collocati (perché già in procinto di essere assunti dallo stesso soggetto o da soggetti ad esso collegati) o di soggetti la cui collocazione è puramente fittizia.

³⁴⁷ Il c.d. *creaming o cherry picking* è il fenomeno per cui l'operatore accreditato, per avere maggiori possibilità di ottenere il contributo in breve tempo e con minimo impiego di risorse e mezzi, effettua all'origine una scrematura dei destinatari della dote, prendendo in carico solo i soggetti potenzialmente meglio collocabili sul mercato del lavoro.

beneficiario, di analisi della sua situazione e di individuazione ed erogazione dei servizi che troveranno poi copertura economica nella dote, risulta importante che la Regione possa valutare l'affidabilità complessiva del singolo operatore e della sua attività, attraverso verifiche a ciò specificamente mirate.

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

Decisione n. 4/PARI/2019 Decisione di parifica del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio 2018

Programmazione 2007-2013

In relazione allo stato della programmazione 2007-2013 del Fondo Sociale Europeo, la Provincia ha comunicato che "risulta chiusa come da comunicazione della Commissione europea nota Ares (2018) 5486371 del 25 ottobre 2018" e che non vi sono procedure di recupero per il Programma operativo FSE programmazione 2007-2013.

In relazione allo stato della programmazione 2007-2013 del FESR, la Provincia ha, invece, comunicato che "non risulta ancora oggetto di un provvedimento di chiusura. La Commissione europea con nota Ares (2018) 340606 del 19 gennaio 2018, ha inviato la Proposta di pre-chiusura a seguito di questioni in sospeso. Con nota prot. n. 160096 del 15 marzo 2018, il Servizio Europa ha evidenziato che, rispetto ai recuperi in sospeso pari ad euro 627.499,30 (di cui 188.249,79 di quota UE), sono stati recuperati euro 394.361,27 (di cui 118.308,38 di quota UE) e rimangono da recuperare euro 233.138,03 (di cui 69.941,41 di quota UE).

La Provincia ha, inoltre, concluso menzionando che sono stati successivamente rilevati tre nuovi casi di irregolarità, per un importo complessivo di 92.966,76 euro.

Programmazione 2014-2020

La spesa pubblica programmata complessiva, compresi i programmi a gestione diretta, ai quali la Provincia partecipa in qualità di beneficiario dei finanziamenti europei, ammonta a 533.853.493,14 euro, in calo di circa 3,8 milioni rispetto al 2017, per una rimodulazione finanziaria del PSR, avvenuta a seguito di un trasferimento di solidarietà a favore dei PSR delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, per fronteggiare lo stato di necessità dovuto agli eventi sismici che nel corso del 2016 hanno interessato i territori delle quattro regioni.

Il tasso complessivo di realizzazione dei pagamenti è del 32,88% (18,42% nel 2017). Il Programma Iniziativa occupazionale giovani IOG (o Garanzia Giovani) ha una percentuale di realizzazione dei pagamenti del 59,59% (54,53% nel 2017). I progetti di

cooperazione territoriale (FESR) presentano un tasso di realizzazione dei pagamenti del 49,08% (23,40% nel 2017), seguiti dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca con una percentuale del 43,84% (0,0% nel 2017), dal FSE con il 37,43% (23,21% nel 2017), dal Programma di sviluppo rurale (PSR) con il 36,23% (21,40% nel 2017). Infine, per il programma operativo FESR si rileva una percentuale di realizzazione dei pagamenti del 17,80% (3,97% nel 2017) e per i progetti europei su Programmi settoriali una percentuale del 12,07% (0,70% nel 2017). Tutti i programmi hanno avuto incrementi nelle percentuali di pagamento rispetto all'andamento dello scorso esercizio, ad eccezione del programma Garanzia Giovani che già lo scorso anno presentava una percentuale superiore al 50%.

Fondo sociale europeo

Il Programma operativo del FSE³⁴⁸, ha una dotazione finanziaria complessiva di 109.979.984,00 euro, pagamenti al 31 dicembre 2018, come visto con una percentuale del 37,43% per 41.164.923,90 euro, e impegni al 62,62% delle risorse per 68.869.410,40 euro. L'Autorità di gestione ha comunicato che “Non sono emersi problemi particolari nell'attuazione del programma e i target di spesa N+3 pari a euro 15.041.568,16 al 31 dicembre 2018 sono stati ampiamente raggiunti con un valore certificato pari ad euro 22.946.491,15, sempre alla data del 31 dicembre 2018”. La spesa certificata FSE ammonta, quindi, al 20,86% della dotazione del programma.

L'Autorità di certificazione ha dichiarato che “nell'anno 2018 per il Programma operativo FSE sono state presentate alla Commissione europea n. 4 domande di pagamento per oltre 17 milioni di euro e i relativi conti” e che “a seguito dell'invio dei conti, la Commissione europea e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno provveduto a versare il relativo saldo stabilito dall'articolo 139 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013”, specificando di aver “conseguito i target stabiliti dall'articolo 136 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013, evitando la perdita di risorse comunitarie”.

Fondo europeo di sviluppo regionale

Il Programma operativo del FESR³⁴⁹, ha una dotazione finanziaria complessiva di 108.668.094,00 euro, pagamenti al 31 dicembre 2018, come visto con una

³⁴⁸ Approvato dalla Commissione europea con decisione C (2014) n.9884 del 17 dicembre 2014 e con deliberazione della Giunta provinciale n. 2377 del 29 dicembre 2014.

³⁴⁹ Approvato con decisione di esecuzione della Commissione europea C (2015) n. 905 di data 12 febbraio 2015 e, successivamente, con deliberazione della Giunta provinciale n. 294 di data 2 marzo 2015.

percentuale del 17,80% per 19.338.651,49 euro, e impegni al 34,24% delle risorse per 37.209.348,18 euro.

L'Autorità di gestione ha comunicato che "con Decisione C(2018)829 di data 12/02/2018 la Commissione europea ha approvato la revisione del programma operativo FESR 2014-20 della Provincia autonoma di Trento", specificando che, rispetto alla precedente versione, sono stati introdotti due nuovi Assi: Asse 5 "Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi" e Asse 6 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime".

Tale modifica³⁵⁰ ha riguardato l'allocazione delle risorse tra gli Assi ma non la dotazione complessiva del Programma. Come per il Programma FSE l'Autorità ha precisato che "stante la modifica, in fase di attuazione degli interventi programmati non sono emersi problemi particolari nel raggiungimento del target di spesa N+3, che alla data del 31 dicembre 2018 è stato pari a euro 17.176.624,17. A tale data, infatti, l'ammontare delle spese certificate a Bruxelles ammonta a euro 17.527.332,08.".

L'Autorità di certificazione, come già visto per i fondi FSE, ha dichiarato che "nell'anno 2018 per il Programma operativo FESR sono state inviate n. 5 domande di pagamento per oltre 17 milioni di euro e i relativi conti", e che "a seguito dell'invio dei conti, la Commissione europea e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno provveduto a versare il relativo saldo stabilito dall'articolo 139 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013", specificando di aver "conseguito i target stabiliti dall'articolo 136 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013, evitando la perdita di risorse comunitarie".

FEAMP

Il PO del FEAMP³⁵¹ per la Provincia autonoma di Trento ha una dotazione finanziaria complessiva di 2.483.945,00 euro, pagamenti al 31 dicembre 2018 con una percentuale del 43,84% per 1.088.908,78 euro, e impegni al 65,44% delle risorse per 1.625.565,48 euro. La Provincia ha comunicato che "nel corso dell'anno 2018 il Servizio Bilancio e ragioneria ha adottato il documento "Descrizione dei sistemi di gestione e di controllo dell'Organismo intermedio di certificazione FEAMP" e il relativo manuale delle procedure", e che "sono state presentate n. 4 proposte di certificazione (quasi 1 milione di euro) all'Autorità di certificazione nazionale, la quale ha provveduto a inserirle nelle relative domande di pagamento e a inviarle alla Commissione europea". Ha altresì

³⁵⁰ Approvata con deliberazione della Giunta provinciale n. 513 del 29 marzo 2019.

³⁵¹ Approvato dalla Commissione europea con decisione n. C (2015) 8452 del 25 novembre 2015.

precisato, come per i fondi FSE e FESR, che, a seguito delle domande, la Commissione e il Ministero hanno provveduto a versare le relative quote e che al 31 dicembre 2018 l'Organismo intermedio "ha conseguito i target stabiliti dall'articolo 136 del regolamento (Ue) n. 1303/2013, evitando la perdita di risorse comunitarie e statali".

Programma di sviluppo rurale

Il PSR 2014-2020 nella sua ultima versione 5.1³⁵², ha una dotazione finanziaria complessiva di 297.575.616,57 euro, pagamenti al 31 dicembre 2018, come visto con una percentuale del 36,23% per 107.819.366,32 euro, e impegni al 57,19% delle risorse per 170.183.784,24 euro. Le previsioni di competenza di 9.677.211,55 euro sono state impegnate quasi totalmente per un importo di 9.677.039,79 euro, con una capacità di impegno praticamente del 100% (99,99). I pagamenti sono stati 6.846.599,52 euro, di cui 2.604.078,75 euro in conto residui e 4.242.520,77 euro in conto competenza. Per quanto riguarda i capitoli di entrata relativi al PSR, l'Ente ha comunicato che "non vi sono capitoli di entrata sul bilancio provinciale, poiché le entrate provenienti da Ue e Stato si trovano sul bilancio di APPAG (Agenzia provinciale per i pagamenti)"³⁵³.

Si evidenzia che, con decisione della Commissione UE 2018/1841 del 16 novembre 2018, sono state escluse dal finanziamento comunitario le spese sostenute negli esercizi 2016 e 2017 sulle Misure 10, 11 e 13 per 145.673,96 euro³⁵⁴.

³⁵² Approvato con Decisione della Commissione europea C (2018) 6389 del 27 settembre 2018 e con Deliberazione della Giunta provinciale n. 2054 del 19 ottobre 2018.

³⁵³ A questo proposito si rileva che il paragrafo "Gestione dei fondi comunitari FEAGA – FEASR anno 2018" della relazione sulla gestione 2018 del rendiconto di APPAG, riporta: "In base all'articolo 8 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 l'organismo pagatore deve tenere una contabilità riservata esclusivamente all'imputazione delle spese e delle entrate connesse alla gestione dei fondi comunitari FEAGA e FEASR. Lo stesso articolo precisa inoltre che detta contabilità deve permettere di distinguere e fornire separatamente i dati finanziari del FEAGA e del FEASR. L'organismo pagatore, ai sensi del d.lgs. n. 165 del 27 maggio 1999, è inserito nella tabella A, allegata alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, istitutiva del sistema di tesoreria unica. Alla luce della normativa sopra citata APPAG si è dotata di un sistema contabile dedicato esclusivamente alla gestione dei fondi comunitari ed ha aperto un conto in Banca d'Italia sul quale far confluire esclusivamente gli incassi e i pagamenti relativi agli aiuti cofinanziati".

Il bilancio di APPAG non riporta nessun capitolo di entrata o di uscita dedicato alla gestione dei Fondi relativi al PSR, ma unicamente delle tabelle di sintesi del risultato della gestione dei fondi FEAGA e FEASR per l'esercizio finanziario 2018 (16 ottobre 2017 – 15 ottobre 2018) e un prospetto di raccordo, che fa riferimento all'anno civile (1° gennaio 2018 – 31 dicembre 2018). Nel medesimo paragrafo si dà conto che "sono stati erogati aiuti relativi alle misure del PSR (programmazione 2014-2020) per un importo di euro 43.346.928,18 oltre ad aiuti aggiuntivi per euro 676.882,15".

³⁵⁴ In data 19 dicembre 2018 il Dirigente di APPAG ha inviato alla competente struttura del Ministero delle Politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo una mail contenente un messaggio del seguente tenore: "In riferimento alla rettifica finanziaria dell'indagine RD2/2016/020/IT diretta ad APPAG, questo O.P. comunica di non avere interesse a ricorrere alla decisione della Commissione europea." A seguito di tale notifica l'Agenzia ha impegnato l'importo corrispondente sia alla quota UE, sia alla quota Stato della spesa non riconosciuta, al fine di poter adempiere alla richiesta di restituzione degli importi di pertinenza di ciascun Ente.

Le rettifiche finanziarie sono state disposte con riferimento alle misure a superficie n. 10, 11 e 13 del P.S.R., per gli anni 2016 e 2017 per una percentuale del 2% e tutte per il medesimo motivo descritto nella decisione della Commissione come "Mancanza di elementi di prova del calcolo della densità del bestiame nel corso dei controlli in loco".

Le conseguenze finanziarie delle rettifiche si manifestano in un mancato trasferimento di Fondi comunitari relativi al Programma di sviluppo rurale 2014-2020 per l'importo totale di 145.673,97 euro. Le percentuali di cofinanziamento per le suddette misure sono le seguenti: PAT 17,106%, Stato 39,914% e UE 42,980%. Per far fronte alle conseguenze finanziarie l'Agenzia per i pagamenti (APAGG), che opera come Organismo pagatore in Provincia di Trento per i pagamenti relativi agli aiuti del Piano di Sviluppo Rurale, con le determinazioni del dirigente n. 34 del 15 novembre 2018 e 44 del 13 dicembre 2018 ha impegnato gli importi corrispondenti alla rettifica comunicata dalla Commissione (145.673,97 euro), nonché la quota relativa a carico dello Stato, calcolata in 135.282,23 euro³⁵⁵. L'Agenzia per i suddetti impegni ha utilizzato risorse proprie, e in particolare ha utilizzato parte del proprio avanzo di amministrazione del 2017.

Per quanto riguarda le azioni di recupero, l'Ente ha comunicato di non averne attivate, mancando la prova di una condotta scorretta dei beneficiari, in quanto la carenza rilevata dalla Commissione aveva riguardato un controllo complementare, ovvero non era stata messa in alcun modo in discussione l'efficacia del controllo ma solamente la forma di registrazione, che aveva determinato una rettifica forfettaria pari al 2% della quota FEASR di tutti i pagamenti effettuati per quella determinata campagna e per tutte le misure interessate dal controllo contestato.

Per quanto riguarda le azioni correttive, è stato aggiunto: "... nei mesi successivi all'Audit di novembre 2016, come azione correttiva APPAG ha provveduto con estrema celerità ad effettuare una integrazione delle check list di controllo (da applicarsi già al 2016)".

Infine, l'Ente ha anche precisato di non aver potuto procedere ad un'eventuale impugnativa della decisione dinanzi al Tribunale di primo grado dell'UE e di non aver potuto manifestare l'interesse ad adire l'Organo di Conciliazione (come da richieste del Ministero e di AGEA Coordinamento), in quanto tali richieste sono ammissibili solo

³⁵⁵ Determinazione del dirigente n. 34 del 15 novembre 2018 "Rettifica finanziaria su misure sviluppo rurale FEASR soggette a SIGC comunicata dalla Commissione europea con nota Ares 1232668/2018" e determinazione del dirigente n. 44 del 13 dicembre 2018 "Rettifica finanziaria su misure sviluppo rurale FEASR soggette a SIGC comunicata dalla Commissione europea con nota Ares 1232668/2018, impegno quota a carico Stato".

quando gli importi che si prevede possano essere esclusi dal finanziamento superano il milione di euro e rappresentano almeno il 25% della spesa annua totale dello Stato membro nella voce di bilancio interessato o, infine, se lo Stato membro dimostra che la questione di cui trattasi è una questione di principio relativa all'applicazione del diritto dell'Unione.

Capitoli fondi Ue – sintesi

La situazione complessiva nel rendiconto provinciale per quanto riguarda i capitoli di uscita relativi ai fondi europei è la seguente.

In complesso sono stati impegnati 42.382.334,63 euro rispetto a previsioni definitive per 81.608.950,74 euro, per una capacità di impegno complessiva del 51,93% (100,00% per i fondi PSR, 66,32% per FEAMP, 57,80% per i fondi FSE e, infine 34,58% per i FESR). I pagamenti in conto competenza sono 21.735.970,38 euro, determinando una capacità di pagamento del 26,63% (66,21% FEAMP, 43,84% per PSR, 48,24% FSE e, infine 3,13% per FESR) e una velocità di pagamento del 51,29% (99,83% per FEAMP, 83,47% per FSE, 43,84% PSR e 9,06% FESR). La capacità di spesa totale, con pagamenti per 27.337.078,82 euro, si attesta al 23,18% (66,21% per FEAMP, 52,14% per FSE, 34,37% per PSR e 2,33% per FESR). La velocità di cassa è del 34,73% (99,83% FEAMP, 84,89% FSE, 34,37% PSR, e 3,95% FESR). L'indice di smaltimento dei residui passivi, con pagamenti in conto residui per 5.601.108,44 euro e residui iniziali a 36.320.033,74 euro, è del 15,42% (93,64% FSE, 25,42% PSR e 0,98% per il FESR). I residui finali ammontano a 50.949.445,35 euro, mentre le reimputazioni ad esercizi successivi corrispondono a 31.770.963,35 euro. Per i capitoli relativi al FESR si nota, come visto, una ridotta capacità e velocità di pagamento, rispettivamente del 3,13% e del 9,06%, così come una limitata velocità di cassa (3,95%), nonché uno scarso tasso di smaltimento dei residui passivi (al 0,98%) che determina un considerevole aumento dei residui passivi, i quali costituiscono il 69% di tutti i residui passivi finali dei fondi europei. Consistente anche la somma dei residui reimputati ad anni successivi (35.091.424,66 euro), che rappresentano il 75% di tutti i residui reimputati.

Le previsioni di competenza sommano a 60.490.613,10 euro, gli accertamenti a 27.721.439,95 euro, pertanto la capacità di accertamento è del 45,83% (69,82% per FEAMP, 57,44% per FSE e 35,15% per FESR). Non ci sono stati incassi (riscossioni) in competenza nel corso dell'anno. Le somme incassate a residuo ammontano a 7.967.094,22 euro, il tasso di smaltimento dei residui risulta del 23,71% (36,92% per il FSE e 11,87% per il FESR). La capacità di riscossione complessiva è del 12,99% (18,70% per FSE e 7,24% per FESR), mentre la capacità di entrata complessiva è del

8,47% (13,70% per FSE e 4,21% per FESR). I residui finali sommano a 53.195.681,09 euro, i residui reimputati ad anni successivi sono in totale 25.812.736,90 euro. La differenza tra gli importi dei residui passivi (31.770.963,35 euro) e attivi (25.812.736,90 euro) reimputati ad anni successivi determina la formazione di un fondo pluriennale vincolato che complessivamente ammonta a 5.958.226,45 euro.

Controlli dell'Autorità di gestione

Controlli dell'Autorità di gestione sul Fondo Sociale Europeo (FSE)

La Provincia ha comunicato che, per quanto riguarda l'Autorità di gestione del FSE, "i progetti sottoposti a tipologie di controllo risultano essere pari a n.547", puntualizzando che un progetto può anche essere sottoposto a più forme di controllo. Altri 49 progetti controllati riguardano il Piano provinciale Occupazione Giovanile (o Garanzia Giovani).

Per quanto riguarda gli esiti e le principali problematiche emerse dai controlli è stato specificato che sono state irregolarità rilevate numericamente limitate e circoscritte a casi individuali, che non danno evidenza di specifiche carenze nel sistema di gestione e controllo adottato dall'Autorità di gestione.

L'Autorità ha, inoltre, comunicato che, in relazione al FSE, "sono stati sottoposti ai controlli di I livello, propedeutici all'effettuazione dei pagamenti, n. 450 progetti", evidenziando, per quanto riguarda le relative decertificazioni, sono state detratte spese per un totale di euro 2.111,02.

L'Autorità ha dato conto anche dello stato dei controlli relativi alla parte di propria competenza del Programma operativo nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani", specificando che è risultato un importo da detrarre dai conti da presentare all'Ue entro il 15.02.2019, pari a euro 860,00.

Controlli dell'Autorità di gestione sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Per quanto riguarda il FESR, l'Autorità ha comunicato che nel 2018 - per la Programmazione 2014-2020 – sono stati controllati 37 progetti e che "i controlli interni sull'attività finanziata non hanno fatto emergere nel corso dell'anno situazioni di particolare gravità in ordine alla gestione dei finanziamenti FESR".

Per quel che riguarda i controlli documentali, è stato specificato che "le rettifiche a seguito dei controlli di I livello, sono risultate pari ad euro 471.370,74, comprensive sia di quelle operate dall'Ufficio controlli di I livello che dalla società esterna, corrispondenti

al 2,6 %, rispetto al totale degli importi sottoposti a controllo pari ad euro 18.064.663,11³⁵⁶.

Per quanto riguarda i controlli in loco è stato comunicato che quelli “svolti nel corso del 2018 hanno dato esito positivo”³⁵⁷.

L’Autorità ha, inoltre, precisato che “a seguito di detti controlli, nonché a seguito dei controlli di II livello effettuati dall’Autorità di Audit, non si è dovuto procedere ad alcuna decertificazione”.

Controlli dell’Organismo intermedio di gestione sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)

Infine, il Dipartimento territorio, agricoltura, ambiente e foreste, per quanto riguarda lo stato dei controlli di I livello dei programmi di propria competenza, ha comunicato che “Nel corso del 2018, relativamente al FEAMP, sono stati effettuati n. 7 controlli istruttori per la concessione del contributo, n. 5 controlli amministrativi per l’erogazione dell’acconto e 1 controllo in loco per il saldo finale, tutti con esito positivo”.

Controlli dell’Autorità di audit

L’Autorità di audit ha confermato di aver svolto, in attuazione delle disposizioni di cui all’art. 127 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, nel corso del 2018 “le funzioni di audit finalizzate a fornire garanzie alla Commissione europea sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo dei Programmi operativi 2014-2020 cofinanziati da FSE e FESR”³⁵⁸ precisando che “sono stati effettuati i prescritti controlli sulle operazioni del FSE e del FESR su un adeguato campione. Il campione è stato selezionato con

³⁵⁶ “Tali controlli hanno riguardato la documentazione di spesa e di pagamento posta a supporto della rendicontazione dei progetti da parte dei beneficiari. La documentazione è stata visionata per intero dall’unità controlli di I livello, oltre che dalla sopra citata società esterna, al fine di verificarne la coerenza con la normativa comunitaria e con le disposizioni del bando di riferimento”.

³⁵⁷ “Più precisamente, per tutti i progetti campionati, è stato accertato: che il beneficiario espletasse la propria attività; -che la documentazione di spesa e di pagamento, relativa al progetto cofinanziato, fosse presente in contabilità; che i beni cofinanziati non fossero stati distorti dalla propria destinazione; l’avvenuta pubblicizzazione del cofinanziamento del FESR 2007/2013 in relazione a bene agevolato”.

³⁵⁸ L’Autorità ha, inoltre, specificato che “Le attività di controllo non sono state delegate ad altro Organismo diverso dall’Autorità di audit. Le attività svolte sul FSE e sul FESR si possono così riassumere: analisi preliminare dell’organizzazione delle funzioni e delle procedure dell’Autorità di gestione e dell’Autorità di certificazione (documentate nei Si.Ge.Co); esecuzione degli audit di sistema; estrazione di un campione statistico casuale per le verifiche sulle operazioni (per FSE); esecuzione dei controlli sulle operazioni campionate; attivazione delle procedure per la preparazione, esame ed accettazione dei conti finali secondo l’iter procedurale previsto nella strategia di audit e nel manuale dell’Autorità di audit. Con la determinazione n. 21 di data 1° giugno 2018 è stata approvata la versione 2 del Manuale delle procedure dell’Autorità di audit con i relativi allegati e funzionigramma. I controlli delle operazioni sono stati basati sugli esiti degli audit dei sistemi che si sono svolti nella prima metà del 2018.”

metodo statistico casuale nel caso del FSE, mentre nel caso del FESR ha coperto interamente tutta la spesa certificata di un'unica operazione”.

Per quanto riguarda gli esiti di tali controlli, per il FSE è stato segnalato che “gli audit delle operazioni hanno individuato irregolarità³⁵⁹ in 9 operazioni per un importo totale di euro 1.222,27”.

In relazione ai controlli svolti sul FESR l'Autorità ha affermato che “non è stata effettuata una estrazione di campione statistico in quanto l'intera popolazione era composta da una sola operazione, che è stata selezionata e sottoposta all'audit, denominata “Polo mecatronica. Acquisto macchinari”. Con riferimento agli esiti, non sono state rilevate irregolarità finanziarie.

Controlli della Commissione e della Corte dei conti europea

L'Amministrazione ha comunicato in istruttoria che, nel corso del 2018, non sono stati effettuati ulteriori controlli dalla Commissione europea o dalla Corte dei conti europea.

Segnalazione frodi

La Provincia ha comunicato che, nel corso del 2018, per quanto riguarda il FSE, Periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, e il FESR, Periodo di programmazione 2014-2020, non sono emerse irregolarità oggetto di comunicazione né tantomeno casi di sospetta frode. Medesimo riscontro per quanto riguarda i fondi relativi al PSR e al FEAMP.

Per quanto riguarda il FESR, Periodo di programmazione 2007-2013, la Provincia ha comunicato che nel corso del 2018, sono stati rilevati tre casi oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario, in relazione ai quali sono stati approvati di provvedimenti di revoca del contributo per un totale di euro 92.966,76.

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

Decisione n. 5/PARI/2019 Decisione di parifica del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2018

I programmi comunitari

Con riguardo alla fase di chiusura della Programmazione 2007-2013, è stato evidenziato che le spese certificate dalla Provincia all'Unione europea riguardo al PO

³⁵⁹ Gli errori rilevati sono stati delle seguenti tipologie: irregolarità registro tutor; buoni pasto utilizzati non correttamente; rendicontazione di frazioni di ora, non ammissibili; errore imputazione importo; mancato inserimento nel sistema informativo del numero del registro dei partecipanti al corso di formazione; correzione del registro dei partecipanti al corso di formazione non conforme ai criteri stabiliti dalla Provincia autonoma di Trento.

FSE 2007-2013, dotato complessivamente di euro 101.382.808,00, ammontano a euro 71.164.631,25; il contributo UE sulle predette spese certificate è pari complessivamente a euro 35.512.266,25 e l'importo di euro 5.863.435,81 a titolo di saldo sul suddetto contributo UE è stato versato alla Provincia.

Sono in fase di chiusura i controlli dei progetti approvati a favore di beneficiari finanziati con risorse del Piano Azione Coesione e non è ancora stato necessario attingere a risorse provinciali ai sensi dell'art. 12 legge provinciale n.7/2014 e s.m.i., ma il quadro potrà essere delineato solo una volta concluse le misure di autotutela avviate.

Per quanto attiene alle misure correttive a carattere organizzativo, l'Ufficio Fondo sociale europeo, già oggetto di riorganizzazione nel 2015, è stato designato come Autorità di Gestione anche nel corso del procedimento di designazione previsto per la programmazione 2014-2020 (delibera 841 del 08.08.2017) confermando che la struttura è conforme ai criteri riguardanti l'ambiente di controllo interno, la gestione del rischio, le attività di gestione e di controllo e la sorveglianza stabiliti nell'Allegato XIII del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Per quanto concerne il contenzioso in essere in relazione ai Fondi che l'Unione europea aveva ritenuto ammissibili, la Provincia ha illustrato che "...al momento i progetti del PO FSE 2007-2013 controllati sono stati finanziati a valere sul PAC (...) sono stati pagati 10.462.783,91 euro su una dotazione totale di 15.507.837 euro. Allo stato attuale non è ancora stato necessario attingere a risorse provinciali ai sensi dell'art. 12 della legge provinciale n.7/2014. Sono in corso n. 16 cause instaurate dai beneficiari a seguito del controllo e della chiusura dei progetti del PO FSE 2007/2013 con diversi tagli finanziari. È stato necessario chiedere restituzioni per 49 progetti per un totale pari ad 2.547.136,08 euro di cui attualmente sono stati restituiti 909.014,64 euro. Per 19 progetti è stata concessa la rateizzazione del debito ai sensi dell'articolo 37, comma 1 della legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1".

Per quanto riguarda i dati riassuntivi del periodo di programmazione 2007-2013, la Provincia ha comunicato che la spesa pubblica complessivamente programmata ammonta a 1.773,5 ml di euro, gli impegni pubblici a 673,6 mln di euro e i relativi pagamenti sono pari a 663,2 mln di euro.

Per quanto concerne, invece, il periodo di programmazione 2014-2020 e il relativo stato di attuazione, la Provincia ha comunicato che, a fronte della spesa pubblica complessivamente programmata pari a 2.187,1 mln di euro, si evidenziano impegni pubblici per 477,9 mln di euro e pagamenti per soli 245,4 mln di euro.

Fermo restando quanto comunicato nel corso dell'istruttoria, di non essere incorsa, alla data dell'1° aprile 2019, nel disimpegno automatico dei Fondi (FESR,

Interreg V e PO FSE), in merito alla bassa percentuale di attuazione finanziaria del programma, la Provincia ha rappresentato che i Programmi operativi in questione sono stati approvati tardi (solamente nel corso dell'anno 2015) e che le complesse procedure richieste dai regolamenti comunitari hanno previsto una serie di azione preliminari (designazione delle Autorità, stesura di manuali, implementazione di un sistema di monitoraggio informatico) da parte dei soggetti coinvolti a livello provinciale. A seguire, sono stati pubblicati i bandi e gli avvisi, selezionati i progetti pervenuti e impegnate le risorse, il tutto accompagnato da svariate misure di informazione rivolte ai potenziali beneficiari. È stato raggiunto l'obiettivo N+3 per tutti i Fondi, anche se per il FSE si rammenta tutt'ora una esigua manifestazione di interesse da parte del territorio.

Quanto ai controlli, nel corso del 2018 non risultano effettuati controlli da parte dell'Area Autorità di audit, mentre le Autorità di gestione (di primo livello) hanno effettuato 26 controlli in loco sull'effettuazione delle operazioni, 9 controlli a carattere amministrativo contabile e 37 verifiche di rendiconti (FSE), 92 controlli riguardanti progetti FESR e 81 controlli riguardanti il Programma INTERREG ITALIA/AUSTRIA, rilevando "un'incidenza media della spesa ritenuta non ammissibile pari a circa il 2% della spesa rendicontata"³⁶⁰.

Si segnala, infine, che con deliberazione della Giunta provinciale n. 304 del 10 aprile 2018 è stata stipulata apposita convenzione (affidamento in house) tra la Provincia (Ufficio FSE) e Formez PA al fine di supportare la capacità amministrativa dell'Ufficio in ambito di programmazione, gestione e rendicontazione delle attività cofinanziate dal FSE.

Gruppo europeo di cooperazione territoriale "Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino"

La Sezione ha anche illustrato sinteticamente le risultanze del bilancio consuntivo 2018 del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)³⁶¹ Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, che ha sede presso la struttura dell'Accademia europea di Bolzano

³⁶⁰ La casistica delle irregolarità più frequenti è di seguito evidenziata: - documentazione di pagamento dei costi esposti mancante o insufficiente, - *timesheet* a supporto del lavoro svolto non coerenti con le ore di attività oggetto di incarico e/o con il calendario ufficiale delle attività: - difformità tra annotazione sui registri di classe, relativamente a diverse attività (docenza, tutor ecc.), e ore previste da calendario ufficiale e ore presenti nei documenti giustificativi di spesa (fatture), - mancato possesso dei requisiti di esperto senior per attività di docenza, come previsto dalle norme di gestione; - errata imputazione della voce di spesa per attività di selezione".

³⁶¹ I Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) sono previsti dalla normativa comunitaria (regolamento (CE) n.1082/2006) e perseguono, in conformità all'art.46, legge n.88/2009, l'obiettivo di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale al fine di rafforzare la coesione economica e sociale. Sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico; ai sensi del citato regolamento CE, la redazione dei conti, l'*audit* e la pubblicità di tali Gruppi sono disciplinati dal diritto dello Stato in cui l'organismo ha la sede legale.

(EURAC). Il consuntivo 2018 del GECT, sul quale il Collegio dei revisori ha espresso parere favorevole, chiude con un utile pari a euro 13.719,00.

In particolare, il totale del valore della produzione ammonta a 5 ml di euro (nel 2017: 4,3 ml di euro) e deriva principalmente da contributi dei membri per 3,7 ml di euro, da finanziamenti della Regione per 0,1 ml di euro e da finanziamenti comunitari per 0,3 ml di euro, mentre i costi della produzione sono pari a 5 ml di euro (nel 2017: 4,1 ml di euro) che comprendono costi del personale per 0,2 ml di euro (nel 2017: 0,2 ml di euro) e per servizi per 3,2 ml di euro (nel 2017: 2,6 ml di euro).

Quanto al bilancio economico preventivo 2018-2020, che espone una differenza tra valori e costi della produzione positiva (euro 14.000,00) e un saldo finale pari a zero, la Sezione ha ricordato che il Collegio dei revisori dei conti del GECT ha espresso in merito parere positivo suggerendo all'Ente di porre particolare attenzione ad uno sviluppo coordinato tra l'avanzamento dei progetti e la necessità di cassa.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA EMILIA ROMAGNA

Delibera n. 47/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna - esercizio 2018

Programmazione 2014-2020 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)

La programmazione della Regione Emilia-Romagna si concentra su sei Priorità di intervento/Assi alle quali si aggiunge l'Assistenza tecnica. La dotazione complessiva per la realizzazione del Programma operativo regionale ammonta a 481,9 milioni di euro, di cui 240,9 milioni di risorse europee, 168,6 milioni di cofinanziamento statale e 72,2 milioni di cofinanziamento regionale. A tale dotazione complessiva si aggiunge la quota della "riserva di efficacia" di euro 28,9 milioni.

Per quel che concerne i dati riepilogativi del monitoraggio finanziario al 31 dicembre 2018 a valere sul POR FESR 2014-2020, gli impegni vincolanti ammontano a 392,6 milioni di euro, corrispondenti all'81,49% della dotazione finanziaria complessiva del Programma operativo, mentre i pagamenti sono stati 163,4 milioni di euro, pari al 33,92% della dotazione finanziaria. Con riferimento ai singoli Assi, l'incidenza maggiore degli impegni vincolanti rispetto al programmato si presenta per l'Asse V, pari al 100% della dotazione finanziaria, per l'Asse VI, che registra un ammontare di impegni di 29.400.000,00 euro, pari al 97,96% della dotazione finanziaria, per l'Asse I, che registra un ammontare di impegni di 122.317.269,28 euro, pari all'87,02% e per l'Asse III che registra un ammontare di impegni di 105.243.211,83 euro, pari all'87,36%.

In ordine allo stato di avanzamento reale del Programma al 31 dicembre 2018, i progetti finanziati in totale sono stati 3.098, per un investimento complessivo di

762.854.721,46 euro. Si segnalano, in particolare, 464 progetti finanziati per il sostegno alla ricerca, allo sviluppo e per l'innovazione (Asse I) e 2.002 progetti per la competitività delle imprese medie e piccole (Asse III), 344 progetti per la riduzione dei consumi energetici (Asse IV), 162 progetti per la diffusione della banda ultra-larga (Asse II), 39 progetti per la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale (Asse V) e 29 progetti finanziati per il miglioramento qualitativo delle città.

Tutti i progetti approvati sono stati avviati, con una percentuale di conclusione sul totale dei progetti, al 31 dicembre 2018, del 26,02%.

Le attività di verifica svolte dall'Autorità di gestione con riferimento al 31 dicembre 2018 hanno messo in evidenza il raggiungimento della totalità dei target fisici e finanziari³⁶². La Regione, inoltre, nel rappresentare i dati chiarisce che l'ammontare della spesa certificata dall'Autorità di gestione comprende anche la spesa effettivamente sostenuta dai beneficiari finali entro il 31 dicembre 2018 e certificata nei primi mesi del 2019, come consentito dal regolamento di esecuzione (UE) della Commissione n.276/2018, che ha introdotto modifiche al regolamento di esecuzione (UE) della Commissione n.215/2014.

La Regione ha, inoltre, fatto presente che, nel corso dell'attuazione del POR FESR, il rischio di disimpegno automatico non si è mai manifestato, anche per il fatto che il raggiungimento dei target intermedi, collegati al *Performance framework*, ha imposto un *trend* di spesa superiore a quello necessario per evitare il disimpegno automatico. In applicazione dell'art.136 del regolamento (UE) n.1303/2013 (regola dell'N+3), l'importo di risorse da utilizzare al 31 dicembre 2018, calcolate sulla base del Piano finanziario del Programma operativo, è stato pari a 76,1 milioni di euro e il target finanziario complessivo del *Performance framework* rideterminato ammontava a 112,8 milioni di euro, ovvero il 148% dell'N+3.

Con riferimento ai progetti in *overbooking*, la Regione ha dichiarato di aver sostenuto con risorse del proprio bilancio alcune azioni coerenti con gli obiettivi e con le regole di ammissibilità del POR FESR 2014-2020, allo scopo di soddisfare le numerose domande qualificate di progetti il cui finanziamento superava le risorse POR disponibili, creando un valore aggiunto all'intero sistema economico regionale.

³⁶² La Regione dichiara, inoltre, che nel corso dell'attuazione del Programma operativo, nell'ambito di ciascun Asse prioritario, l'Autorità di Gestione ha proceduto ad una rideterminazione dei *target* finanziari intermedi del *Performance framework* (PF) al fine di correggere alcune supposizioni inesatte nel metodo di calcolo utilizzato nella fissazione dei target finanziari contenuti nella prima versione del programma approvato. La nuova versione del Programma contenente le modifiche proposte è stata approvata con Decisione di esecuzione della Commissione C (2018) 5952 del 12.09.2018.

La Regione ha comunicato che al 31 dicembre 2018 l'ammontare della spesa sottoposta alle verifiche di cui all'art.125 comma 5 lett. a), è stata pari ad euro 132.289.421,31, alla quale si aggiunge la spesa aggiuntiva effettivamente sostenuta entro il 31 dicembre 2018 e certificata nei primi mesi del 2019, per un totale complessivo di euro 132.604.383,68, ovvero per l'intero ammontare delle operazioni rendicontate e certificate. Con riferimento al biennio 2017- 2018, l'importo totale irregolare emerso dalle verifiche è stato pari ad euro 233.052,67 e ha interessato nove operazioni, per quattro delle quali ("sopra-soglia") è stata fatta segnalazione agli uffici OLAF - Ufficio europeo per la lotta antifrode.

L'importo totale controllato dall'Autorità di audit nel III e nel IV periodo contabile ai sensi dell'art.127 ammonta a euro 3.507.526,17, mentre l'importo totale delle spese irregolari ammonta a euro 58.872,15. Tale importo non contiene irregolarità sopra-soglia, pertanto non ha dato origine a segnalazioni agli uffici OLAF della CE.

Al riguardo, la Regione ha precisato "che tenuto conto di tutti i casi di irregolarità rilevati sia dai controlli dell'Autorità di gestione, sia da quelli dell'Autorità di audit alla data del 31 dicembre 2018, l'importo complessivo irregolare oggetto di revoca con recupero è pari a euro 252.355,74, di cui già incassati dalla RER euro 168.976,28³⁶³.

Programmazione 2014-2020 del Fondo sociale europeo (FSE)

La programmazione POR FSE 2014-2020 della Regione Emilia-Romagna si concentra su quattro priorità di intervento (Assi) – obiettivi da 8 a 11 della Politica di coesione - a cui si aggiunge l'Assistenza tecnica. La dotazione finanziaria complessiva destinata all'Emilia-Romagna per la realizzazione del POR FSE non ha subito modifiche nel corso del 2018 ed è pari a 786.250.182,00 euro, ai quali si aggiunge la somma di euro 47.175.010,00 che entrerà nella disponibilità dell'Autorità di gestione a condizione che si siano via via soddisfatti gli obiettivi intermedi richiesti dalla "riserva di efficacia".

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento finanziario al 31 dicembre 2018, la Regione ha assunto impegni per 576,7 mln di euro, con una capacità di impegno sulla dotazione del PO pari al 73%. La spesa certificata è stata di 205.935.063,81 euro, con un indice di capacità di spesa in riferimento alla dotazione finanziaria pari al 26% (spesa certificata/dotazione del PO) ed un indice di capacità di spesa in riferimento agli impegni assunti, pari al 35,7%. Oltre il 60% degli impegni (impegni Asse I 350.637994,31 euro/totale impegni 576.779531,14 euro) è concentrato sull'Asse "Occupazione" (che ha una dotazione di oltre il 62% del POR).

³⁶³ Nota prot. Corte dei conti n.3833/2019.

In ordine all'avanzamento reale dei progetti al 31 dicembre 2018, sono stati approvati 3.461 operazioni, di cui 287 in *overbooking*, sono stati avviati 3.122 progetti, di cui 1.582 conclusi nell'anno, con una percentuale di avvio pari all'90% ed una percentuale di conclusione dei progetti del 45,7%. 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). I partecipanti avviati sono stati 324.090, di cui il 63,6% sulla priorità 8 (Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori).

In merito alla verifica dei risultati conseguiti dalla programmazione 2014-2020 a valere sul Fondo FSE, la Regione ha rappresentato che le attività di verifica svolte dall'Autorità di gestione, con riferimento al 31 dicembre 2018, hanno messo in evidenza il raggiungimento della totalità dei target fisici e finanziari.

In ordine alle verifiche amministrative effettuate sulle spese certificate nel periodo 2017-2018, ai sensi dell'art. 125, comma 5, lett. a) del Reg. (UE) n. 1303/2013, alla data del 31 dicembre 2018 l'ammontare della spesa sottoposta alle verifiche è stata pari a 134.739.781,93 euro, ovvero al 65,43% dell'importo certificato. L'importo totale irregolare emerso dalle verifiche è stato pari a 499.481,73 euro, corrispondente allo 0,37% della spesa controllata.

Al 31 dicembre 2018 l'ammontare della spesa sottoposta alle verifiche in loco ai sensi dell'art.125, co.5, lett.b), è pari a euro 40.062.828,11, ovvero al 19,45% dell'importo certificato. L'importo totale irregolare emerso dalle verifiche è pari a euro 124.106,71 corrispondente allo 0,31% della spesa controllata.

L'importo totale controllato dall'Autorità di audit ai sensi dell'art.127 nel III e nel IV periodo contabile ammonta a 5.268.633,82 euro, mentre l'importo totale delle spese irregolari è pari a 6.433,12 euro che corrisponde allo 0,12% della spesa controllata. Tale importo non ha dato origine a segnalazioni agli uffici OLAF dell'UE. Infine, si specifica che tenuto conto di tutti i casi di irregolarità rilevati sia dai controlli dell'Autorità di gestione, sia da quelli dell'Autorità di audit, al 31 dicembre 2018 l'importo complessivo non ammissibile è pari a 630.021,56 euro.

Programmazione 2014-2020 del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Il Programma di sviluppo rurale (PSR) 2014-2020 della Regione Emilia-Romagna³⁶⁴ finanziato con il FEASR, in linea con la Strategia Europea 2020 e con gli obiettivi generali della PAC (Politica agricola comune), si articola in sei Priorità che

³⁶⁴ Il Programma è stato approvato, nella sua stesura iniziale, con decisione (CE) 26 maggio 2015 n.3530 e recepito dalla Regione Emilia-Romagna con delibera della Giunta regionale n. 636/2015.

determinano i macro-temi in cui il disegno strategico è stato sviluppato: “competitività”, “ambiente e clima”, “sviluppo del territorio” e uno trasversale, “conoscenza e innovazione”. La Regione ha scelto di attivare 17 focus-area nell’ambito delle quali ha programmato interventi per settanta tipi di operazioni.

Nel 2018 è stata approvata la versione 8.2 del Programma di sviluppo rurale³⁶⁵ che ha previsto la modulazione delle risorse finanziarie tra tipi di operazione nell'ambito dello stesso focus-area per disporre di maggiori risorse finanziarie e soddisfare le esigenze espresse da alcuni bandi accogliendo tutte le domande ammissibili. Le risorse pubbliche utilizzate per il finanziamento degli interventi - i cui pagamenti sono gestiti dall’Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (AGREA) per l'Emilia-Romagna - ammontano a quasi 1.207,5 milioni di euro, di cui 506,4 milioni di euro di partecipazione FEASR (pari al 43,12%) e 701 milioni di euro a titolo di partecipazione nazionale (pari al 56,88%), suddivisi per 467,5 milioni di euro da risorse provenienti dal Fondo statale di rotazione ex legge n.183/1987 e per 233,5 milioni di euro da risorse della Regione.

I bandi pubblicati complessivamente (tra avvisi pubblici, procedure di assistenza tecnica, regie dirette e convenzioni per Leader) sono 321, per un totale di risorse messe a bando che supera il miliardo di euro, pari al 90% della dotazione finanziaria complessiva. Ai circa 22 mila beneficiari delle 84 mila domande ammesse complessive, sono stati concessi contributi per oltre 892 milioni di euro, pari al 74% della disponibilità complessiva. Nel corso del 2018 i contributi concessi sono stati pari a 285 milioni di euro, inclusi gli impegni poliennali, imputabili per l'80% alle priorità P3 “Promuovere l’organizzazione della filiera alimentare” e P4 “Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura”. I pagamenti complessivi ad inizio 2019 ammontano a 366 milioni di euro, pari al 30% della disponibilità totale e al 41% degli impegni già assunti. Nel corso del 2018 sono stati erogati circa 175 milioni di euro.

Sul Fondo FEASR sono stati 579 i casi per i quali è stato avviato un procedimento di recupero somme per un importo complessivo pari a euro 2.195.601,32 di cui euro 1.389.493,80 già recuperati. La Regione precisa, altresì, che per quanto riguarda i casi di recupero relativi al Fondo FEASR, le cui risorse non transitano sul bilancio regionale, l’attività è di competenza dell’organismo pagatore AGREA, a cui compete anche l’erogazione dei contributi; i procedimenti di recupero, svolti nel 2018, si riferiscono a contributi erogati, a valere sul Fondo in questione, anche negli anni precedenti.

³⁶⁵ Decisione della Commissione europea C (2018) 8506 del 5 dicembre 2018, acquisita con delibera di Giunta regionale n.2138 del 10 dicembre 2018.

Programmazione 2014-2020 del Fondo europeo degli affari marittimi e la pesca (FEAMP)

Relativamente all'Emilia Romagna la disponibilità complessiva prevista per l'attuazione delle operazioni di competenza esclusiva/condivisa ammonta a 39,4 milioni di euro, - di cui 19,8 milioni di euro di quota UE e 19,6 milioni di euro di quota nazionale, a sua volta suddivisa in 13,7 milioni di euro a carico del Fondo di rotazione e 5,9 milioni di euro a carico della Regione. A seguito della modifica del Programma operativo nazionale, approvato con decisione di esecuzione della Commissione C(2018) 6576 del 11 ottobre 2018, il piano finanziario regionale FEAMP è stato modificato così come proposto in sede di Tavolo istituzionale del 23 marzo 2018.

A differenza di quanto previsto per l'attuazione del Programma di sviluppo rurale, tutte le risorse di cofinanziamento (UE/FEAMP, Fondo di rotazione, regionale) afferenti agli interventi del Programma operativo FEAMP di competenza della Regione sono iscritte e gestite nel bilancio regionale. Al fine di attivare gli interventi previsti dal Programma operativo sono stati previsti sugli esercizi dal 2018-2020 stanziamenti per quasi 31,9 milioni di euro, così suddivisi: nell'ambito della priorità 1, 12,1 milioni di euro; nell'ambito della priorità 2, 10 milioni di euro; nell'ambito della priorità 5, 3,8 milioni di euro; nell'ambito dell'Assistenza tecnica, 0,8 milioni di euro; nonché, nell'ambito della priorità 4, al sostegno preparatorio della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo presentata dal Gruppo di azione locale nel settore della pesca (FLAG - *Fischeries local action groups*) selezionato nel 2016, 5,2 milioni di euro.

Per l'anno 2018, sul Fondo FEAMP non sono stati rilevati casi di irregolarità o sospetta frode.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Delibera n. 39/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Marche - esercizio 2018

Nell'ambito delle politiche di sviluppo del territorio, la Regione Marche, gestisce i Fondi strutturali europei e programmi europei di cooperazione territoriale tramite la società SVIM Srl, società in *house*. Con la sua attività, la SVIM contribuisce allo sviluppo dell'economia del territorio marchigiano, supportando l'attività dell'Amministrazione pubblica, in stretta collaborazione con le forze economiche che operano in esso, attraverso l'elaborazione di progetti locali, europei ed internazionali nell'ottica del sostegno all'occupazione giovanile e alla promozione del ricambio generazionale, nel rispetto degli indirizzi di programmazione regionale.

Essa operando in rapporto esclusivo con la Regione Marche per l'attuazione della politica di sviluppo del territorio, traduce in progetti regionali, nazionali ed internazionali, sia gli obiettivi definiti nel POR (Programma operativo regionale), sia gli indirizzi strategici scaturiti dalla concertazione tra le forze sociali e quelle produttive.

Il valore della produzione della Società, pari a un milione e cento mila euro, ha contribuito a sviluppare attività per la comunità marchigiana per non meno di 20 milioni di euro, di cui il 15% destinato a finanziare direttamente i comuni del territorio.

Nel Piano di attività 2017 l'attività è stata declinata distinguendo le modalità di intervento in progetti regionali, nazionali, europei ed internazionali.

In particolare, le attività di cui si occupa la società SVIM Srl riguardano:

- l'Assistenza tecnica alla gestione di programmi di intervento regionali;
- il supporto tecnico nella programmazione, gestione e valutazione ad es. FESR e FEAMP 2014–2020;
- lo sviluppo di progetti regionali, nazionali, europei ed internazionali, riconducibili alle seguenti aree tematiche: innovazione, internazionalizzazione, politiche di cooperazione territoriale, sviluppo sostenibile, politiche sociali;
- la predisposizione di protocolli d'intesa operativi con gli enti locali, di ricerca e sviluppo marchigiani per condividere azioni sinergiche;
- le azioni mirate ad attrarre investimenti privati, nazionali ed internazionali, nelle Marche per sviluppare attività d'impresa strategiche.

Quanto alle attività in concreto svolte dalla SVIM nel corso del 2018, alla data di approvazione della delibera n.39/2019/PARI, non risultava né approvato il bilancio 2018, né trasmessa la relazione sull'attività.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Delibera n. 86/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Puglia - esercizio 2018

Programmi operativi europei e il Patto per la Puglia

Nel quadro della Programmazione comunitaria 2014-2020 e del connesso Accordo di partenariato con l'Italia, approvato dalla Commissione UE con decisione C(2014) 8021 del 29.10.2014, la Regione Puglia utilizza attualmente i seguenti strumenti:

- POR Puglia FESR-FSE 2014-2020;
- PSR Puglia 2014-2020;
- PO FEAMP 2014-2020.

Con il Patto per lo sviluppo della Regione Puglia, sottoscritto in data 10 settembre 2016 dalla Regione e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, sono state individuate alcune aree di intervento strategiche sul territorio pugliese da finanziare mediante risorse del Fondo di sviluppo e coesione 2014-2020 e del POR FESR-FSE 2014-2020.

POR Puglia FESR-FSE 2014-2020

La Regione ha optato per l'utilizzo di un unico POR plurifondo, in cui le risorse finanziarie e le tematiche operative del FESR e del FSE sono unificate in un'unica gestione. La dotazione finanziaria complessiva, pari a 7.120.958.992,00, è così ripartita tra i due Fondi:

- dotazione FESR: euro 5.576.140.094, di cui il 50% (euro 2.788.070.047) di quota UE;
- dotazione FSE: euro 1.544.818.898, di cui il 50% (euro 772.409.449) di quota UE.

Lo stato di avanzamento del programma, alla luce del disegno di legge n. 62 del 30.04.2019 relativo al rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2018, risulta il seguente:

- nel mese di dicembre 2018 la spesa cumulata certificata alla Commissione UE si è attestata su un importo di euro 1.292.328.687,00 (totale quota pubblica, di cui 1.017.518.232,00 euro a valere sul FESR e 274.810.455,00 euro sul FSE), a fronte di euro 218.343.008,47 a fine 2017 (totale quota pubblica, di cui euro 177.248.540,100 a valere sul FESR ed euro 41.094.954,00 a valere sul FSE);
- a marzo 2019 risultavano avviate procedure per circa euro 4,7 mld (euro 4 mld a valere sul FESR, euro 700 mln sul FSE);

Secondo quanto comunicato dalla Regione con nota del 24.06.2019, la spesa certificata per l'annualità 2018 si è attestata a euro 1.073.985.679,00 mentre quella cumulata al 31.12.2018 (euro 1.292.328.687,47) ha superato il target previsto alla medesima data (euro 1.091.120.224,00).

PSR Puglia 2014-2020

Per quanto riguarda il PSR (Programma di sviluppo rurale) 2014-2020, principale strumento di programmazione e finanziamento del sistema agricolo e agroalimentare pugliese, la fonte principale di finanziamento è rappresentata dal FEASR; la dotazione finanziaria totale del Piano è di euro 1.637.880.991,74, di cui il 60,5% (euro 990.918.000,00) di finanziamento europeo e il 39,5% di cofinanziamento nazionale (per il 27,65% Stato, per l'11,85% Regione).

Dalla relazione al disegno di legge relativo al rendiconto generale 2018 e dalla nota del 24.06.2019 inviata dalla Regione, risulta che al 31.12.2018 il PSR ha rispettato la regola «n+3», mediante pieno assorbimento dei Fondi FEASR allocati sull'annualità

2015. In particolare, la spesa certificata per le annualità 2016 (euro 82.087.877,09), 2017 (euro 73.816.239,22) e 2018 (euro 142.198.296,86), sommata al prefinanziamento del 3% sulla dotazione finanziaria totale (euro 49.136.429,75), ha determinato una spesa certificata cumulata al 31.12.2018 di euro 347.238.842,92, a fronte di un *target* di spesa alla medesima data di euro 327.672.553,90.

PO FEAMP 2014-2020

A seguito dell'accordo intervenuto il 09.06.2016 fra l'Autorità di gestione (MIPAAF) e gli Organismi intermedi del PO (Regioni e Province autonome) per l'attuazione coordinata degli interventi cofinanziati dal Fondo, è stato attribuito alla Regione Puglia un *budget* finanziario complessivo di euro 89.828.134,00, pari al 15,62% della dotazione finanziaria complessiva di competenza delle regioni.

Con delibera di Giunta regionale n.1685 del 02.11.2016 è stato approvato lo schema di Convenzione tra l'Autorità di gestione e la Regione Puglia in qualità di Organismo intermedio, avente a oggetto le modalità, i criteri e le responsabilità connessi con l'attuazione della delega.

La spesa certificata per l'annualità 2018, coincidente con quella cumulata al 31.12.2018, è stata pari ad un importo di euro 683.759,96, a fronte di un *target* di spesa alla medesima data pari a euro 14.601.354,94.

Con nota del 20.09.2019 la Regione Puglia ha confermato l'esistenza di sensibili margini di miglioramento e ha evidenziato che al 30.06.2019, a fronte di prenotazioni di spesa per euro 54.752.494,00 (pari al 61% della dotazione pubblica complessiva) relative a bandi emessi, sono stati assunti impegni per euro 28.819.879,00 (32% della dotazione pubblica complessiva) e liquidate somme a titolo di anticipazione ai beneficiari pari a quasi il 40% degli importi impegnati.

Patto per lo Sviluppo della Regione Puglia

Sulla base delle delibere CIPE nn. 25 e 26 del 10.08.2016 – con cui sono state i) individuate le aree tematiche tra cui ripartire le risorse del FSC per il periodo 2014-2020 (euro 38.716,10 mln) e ii) assegnate le risorse (euro 13.412,00 mln) a Regioni (Puglia: euro 2.071,5 mln) e Città metropolitane del Mezzogiorno per interventi da realizzare mediante appositi accordi interistituzionali denominati «Patti per il sud» – il Patto per lo sviluppo della Regione Puglia ha previsto lo stanziamento di complessivi euro 5.740.192.958,00. Alla data del 28.02.2019, risultavano ammesse a finanziamento 118 istanze di 41 Amministrazioni locali, per un ammontare complessivo di circa 5 milioni di euro.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

Delibera n. 57/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata - esercizio 2017

Programmazione 2014-2020

L'indagine della Sezione regionale di controllo ha riguardato il Programma di sviluppo rurale (PSR); il Programma PO FESR 2014-2020 ed il Programma PO FSE Basilicata 2014-2020, gli esiti istruttori, tuttavia, hanno riguardato soltanto i primi due programmi.

Con riferimento al programma FESR è stata evidenziata una scarsa capacità di gestione delle risorse stanziare dall'Unione europea atteso che al 31.12.2017 i pagamenti - in rapporto al contributo totale - si attestavano al 6,87%, raggiungendo il 18,75% soltanto il 30.04.2019 e il rapporto tra impegni e dotazione complessiva si attestava al 13,66% al 31.12.2017, passando al 33,61% al 30.04.2019.

In merito al programma PSR Basilicata 2014-2020 si è rilevata la medesima anomalia, ovvero una limitata capacità di spesa sia in termini di pagamenti/dotazione iniziale (pari al 30.04.2019 soltanto al 23,73%) sia in termini di impegni su contributo totale (pari al 30.04.2019 soltanto al 56,31%). È stato, inoltre, evidenziato che per alcune misure (quali trasferimento di conoscenze e azioni di informazione o servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole) alla data del 30.04.2019 si sono registrate percentuali di impegni e conseguentemente di pagamenti pari allo 0%.

Quanto al diverso parametro di valutazione utilizzato dalla Regione, e cioè al rapporto tra "le risorse attivate dalla Regione³⁶⁶ e la dotazione", pari, alla data del 31.12.2018, all'88% per il FESR e al 73,59% per il PSR, la Sezione ha evidenziato che si tratta di un parametro che non è rappresentativo della capacità di spesa in concreto.

Pertanto, per la Regione Basilicata è stata confermata una bassa percentuale dei rapporti tra impegnato e programmato e tra pagato e programmato pur registrandosi sicuramente dei progressi nel corso del 2018 rispetto all'anno 2017. Di qui la formulazione della raccomandazione alla Regione di continuare con l'attività di efficientamento della dinamica della programmazione comunitaria, per evitare il rischio di "perdita di finanziamenti".

366 Per "risorse attivate" si intendono «l'importo dei Bandi, degli Avvisi, delle Manifestazioni di Interesse e delle Procedure selettive negoziali attivate dalla Regione con atti della Giunta regionale finalizzati alla selezione delle operazioni».

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA

Delibera n. 1/SSRR/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Sardegna - esercizio 2017

La SFIRS Spa

Nella relazione sul rendiconto 2017, la Sezione, nell'esaminare lo stato patrimoniale del bilancio regionale, richiama l'attenzione sull'attività di gestione dei contributi comunitari, effettuata dalla società finanziaria regionale SFIRS S.p.a. che effettua operazioni finanziarie tramite l'utilizzo di appositi fondi denominati "Strumenti finanziari".

Tali strumenti di ingegneria finanziaria (Fondo di capitale di rischio, Fondo di cogaranzia e controgaranzia e Fondi per mutui) sono stati attivati nel ciclo di Programmazione 2007-2013, a valere sulle risorse comunitarie del POR FESR 2007-2013 con la finalità di potenziare il sistema imprenditoriale. A livello di Programma operativo è stato assegnato a questi fondi un ammontare complessivo pari al 27,77% delle risorse complessive a disposizione, corrispondenti a 378.165.224,75 euro. In particolare, queste gestioni non sono state istituite con legge, ma con atti di affidamento tra gli Assessorati competenti e la SFIRS in qualità di società regionale in *house* interamente partecipata.

Considerata la rilevanza degli importi, gestiti al di fuori del bilancio regionale, la Sezione ha sollevato conseguenti dubbi di compatibilità con le regole dell'armonizzazione contabile che non ammettono in linea di principio, le gestioni separate.

Nei casi di specie si tratta di attività a carattere finanziario afferenti la gestione di Fondi comunitari. Restano dubbi in ordine all'operatività dei fondi in argomento in quanto l'attuale disciplina non consente di chiarire in modo esauriente la compatibilità di tali gestioni con le regole dell'armonizzazione contabile, che non ammettono in linea di principio gestioni separate, dalla contabilità ordinaria.

Il Patto per lo Sviluppo della Regione Sardegna

Il Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna, all'atto della sottoscrizione (29 luglio 2016), prevede interventi per un costo totale di euro 2.905.194.553,00, dei quali 385.294.553,00 euro di risorse già assegnate con precedenti programmazioni e provvedimenti, 1.010.300.000,00 euro di altre risorse disponibili provenienti dal POR, PON e altre fonti nazionali e, infine, le risorse specifiche del Fondo di sviluppo e coesione 2014-2020 pari ai previsti 1.509.600.000,00 euro.

Nel corso del 2017 e del 2018, il quadro strategico del Piano è stato modificato a seguito di varie attività di rimodulazione e programmazione, pur restando invariato il totale di euro 1.509.600,00 euro, mentre con delibera CIPE n.26/2018 è stato differito al 31 dicembre 2021 il termine per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti.

Dai dati comunicati dalla Regione risulta che, nell'esercizio 2017, sono state iscritte e accertate risorse relative al FSC 2014-2020-Patto per la Sardegna pari a 163.452.891,68 euro, mentre gli impegni ammontano a 136.307.853,80 euro.

La Regione ha dichiarato di avere già riscosso circa 98 milioni di euro della prima quota del 10%, trasferita sulla base di semplice richiesta formulata dal rappresentante legale dell'Amministrazione. Per il 2018, rimangono da riscuotere circa 83 milioni di euro a titolo di anticipazione.

Le restanti risorse verranno iscritte, accertate, impegnate e pagate negli anni successivi al 2017, secondo i nuovi principi di armonizzazione dei bilanci, per cui le risorse da accertare dovranno seguire i cronoprogrammi di spesa.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

Delibera n. 130/2019/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2018

La Sezione di controllo Calabria, analogamente a quanto effettuato in occasione del giudizio di parificazione per gli esercizi finanziari 2016 e 2017, ha esaminato lo stato di attuazione del POR Calabria FESR FSE 2014-2020 nonché ha monitorato lo stato della chiusura del POR Calabria FESR 2007-2013 e del POR FSE 2007-2013.

POR Calabria FESR FSE 2014- 2020

Nel corso del 2018 la Regione Calabria ha proposto una riprogrammazione del POR FESR FSE 2014-2020, scaturita dall'esigenza di adeguare le scelte programmatiche iniziali alle disposizioni introdotte dalla legge 28 dicembre 2017, n.208 (c.d. "Legge di stabilità 2016"). La citata legge ha introdotto la misura di un credito d'imposta a favore delle imprese che, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2019, effettuano l'acquisizione di alcune tipologie di beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate presso le aree svantaggiate delle regioni del Mezzogiorno; la Regione Calabria ha, quindi, ritenuto di finanziare tale "credito d'imposta" attraverso le risorse dell'Asse III del POR, specificamente nell'ambito dell'Azione 3.1.1 "Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale"; inoltre, è stata aumentata la dotazione dell'Asse IV - Efficienza energetica al fine di consentire

il finanziamento, a valere sull'Azione 4.6.2 Rinnovo del materiale rotabile, di interventi per il rinnovo della flotta degli autobus destinati al TPL su gomma ad alta efficienza energetica; per pari importo è stata ridotta la dotazione finanziaria dell'Asse I – "Promozione della Ricerca dell'Innovazione".

Quanto allo stato di attuazione del POR al 31.12.2018, rispetto ad un finanziamento totale per euro 2.378.956.841,00 (FESR: 2.039.837.007; FSE: 339.119.835,00), a livello complessivo, il Programma registra impegni per oltre 800 milioni di euro (37%) e pagamenti per 461 milioni di euro (19%). Gli impegni sul Fondo FESR risultano pari al 39% ed i pagamenti pari al 19,4%. Le Azioni cofinanziate dal FSE registrano un livello di impegni e di pagamenti, rispettivamente, pari al 23% circa e al 19% della dotazione prevista dal vigente piano finanziario. Inoltre, l'importo complessivo delle procedure avviate e di quelle in corso di attivazione, è pari ad 2.431.658.537,00 euro; l'importo delle procedure di selezione "di prossimo Avvio" a valere sulle risorse della Programmazione 2014-2020, è pari a 27.000.000,00 euro; l'importo complessivo delle procedure avviate e di quelle in corso di attivazione a valere sulle risorse della Programmazione 2014-2020, è pari a 1.945.445.229,00 euro; l'importo delle risorse disponibili, ancora non oggetto di bandi /avvisi, è pari a 433.511.613,00 euro.

Gli impegni/pagamenti diretti a privati sono pochissimi: riguardano il solo l'Asse I (con impegni a privati pari al 17% del totale e pagamenti pari al 2,6%) e l'Asse III (con impegni a privati pari al 12,8% del totale e pagamenti pari al 3,1%). Le procedure attivate, infatti, vedono quasi sempre l'intermediazione di soggetti pubblici nel distribuire le risorse POR: gli impegni pubblici sono pari al 36,8% e i pagamenti al 19,4%. Le procedure "native" POR assorbono risorse per euro 1.945.445.228,00.

Quanto alla circostanza che le procedure attivate superano le risorse del vigente piano finanziario, la stessa si spiega con il ricorso ad operazioni selezionate ai sensi dell'art.65, comma 6, regolamento (UE) n.1303/2013³⁶⁷ (cd. progetti non nativi POR). A tale ultimo riguardo, la Sezione si è soffermata sulle particolari misure di salvaguardia che dovrebbero essere adottate su c.d. progetti non nativi POR - che assumono in

³⁶⁷ L'articolo 65, par. 6, del Reg. (UE) n. 1303/2013 prevede che: "non sono selezionate per il sostegno dei 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". Ciò al fine di sgombrare il campo dai progetti retrospettivi. Onde evitare il proliferare di simili progetti, il citato art. 65 dispone che qualsiasi operazione possa essere ammessa a finanziamento a valere su un Programma operativo indipendentemente dalla fonte di finanziamento originaria, purché l'operazione stessa sia coerente con il Programma e non sia completata materialmente, indipendentemente dai pagamenti effettuati dal Beneficiario. Di conseguenza, qualsiasi spesa riferita a tali progetti, anche se sostenuta a valere su fonti di finanziamento diverse da quelle del Programma operativo, può essere certificata alla Commissione europea purché siano rispettate le disposizioni previste dalla norma nazionale di ammissibilità della spesa 2014-2020.

questo specifico caso un peso notevole, avendo un importo complessivo di 500 milioni di euro - al fine di evitare il ricorso a progetti retrospettivi.

Con riferimento al periodo luglio 2017/giugno 2018, l'Autorità di gestione aveva certificato spese per le operazioni non native POR per 200 milioni di euro. Nel 2018, l'Autorità di gestione si è dotata di appositi presidi (*check list*) per valutare il rispetto della normativa comunitaria e ha riesaminato sulla base di tali *check list* le operazioni già certificate, ritirando l'importo già certificato in relazione a 37 operazioni per un totale di 11 milioni di euro.

La Sezione ha, inoltre, analizzato i trasferimenti di risorse agli Enti strumentali, Fondazioni e Società partecipate della Regione in qualità di soggetti attuatori a valere su fondi FESR, FSE del POR Calabria 2014-2020: in particolare, alla Fincalabra S.p.A. è affidata la gestione dell'Asse I (promozione della ricerca e dell'innovazione), dell'Asse III (competitività dei sistemi produttivi), dell'Asse X (inclusione sociale), la medesima società contribuisce per il 20% alla gestione dell'Asse XIII (capacità istituzionale), mentre per quanto riguarda gli altri assi, la gestione attraverso società ed enti strumentali della Regione assume un peso minimo.

Con riferimento agli esiti della verifica dello stato di attuazione del POR in termine di raggiungimento dei target intermedi al 31.12.2018, la Sezione ha chiesto all'Autorità di gestione di relazionare sugli indicatori finanziari e fisici e sui target intermedi di efficienza del POR FESR FSE 2014-2020 alla luce della recente revisione del Programma approvata dalla CE con decisione C(2019) 1752 del 28.02.2019.

Benché poi lo stato di avanzamento del POR, sulla base dei dati provvisori acquisiti, sembrerebbe essere adeguato in termini di obiettivi intermedi, la Sezione ha evidenziato che la Commissione europea ha avanzato seri dubbi sulla correttezza del sistema di gestione, sul controllo del programma e della spesa certificata, bloccando i termini di pagamento intermedio del 21 dicembre 2018 parte FESR, per un periodo di 6 mesi, a seguito della segnalazione di irregolarità effettuata dalla Direzione investigativa antimafia (DIA) di Catanzaro su alcune operazioni cofinanziate sul POR Calabria 2007-2013. La stessa Commissione ha inoltre richiesto l'adozione di misure preventive e correttive per migliorare il funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma. L'Autorità di gestione, nel Rapporto annuale di controllo 2019, ha dato conto delle azioni intraprese per mitigare gli effetti degli errori riscontrati, così riportando il TETR al di sotto della soglia di materialità (2%). In particolare, il TETR sul FESR è stato quantificato nella misura dell'1,86%, escludendo dai conti del periodo contabile luglio 2017 - giugno 2018 le spese del Dipartimento dei lavori pubblici e infrastrutture, quali

“spese in verifica”, per un totale di euro 68.654.787,18, a cui si aggiungono le spese decertificate sui progetti non nativi POR.

L’Autorità di gestione ha altresì trasmesso alla Commissione un *report* attestante l’attività di controllo effettuata, ove sono indicate le spese controllate (spese precertificate positive e spese precertificate negative). Da tale *report* emerge che l’incidenza delle spese inammissibili si è attestata sullo 0,51 % e che tutta la spesa ritenuta inammissibile riguardava il settore degli appalti.

Progetti a cavallo tra le Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020

Nove progetti, avviati con la Programmazione 2007-2013, risultano ora finanziati nell’ambito degli Assi II, IV, VI e VII del POR FESR FSE 2014-2020.

Si tratta di nove progetti di cui: due grandi progetti (di 142.004.338,00 euro e 156.823.639,00 euro) e sette ulteriori progetti di importo minore (per complessivi 116.183.521,00 euro):

- Grande Progetto a cavallo “Sistema metropolitano Catanzaro Città-Germaneto. Nuovo collegamento ferroviario metropolitano tra la nuova stazione FS di Catanzaro in località Germaneto e l’attuale stazione di Catanzaro Sala e adeguamento a linea metropolitana della rete ferroviaria esistente nella valle della Fiumarella tra Catanzaro Sala e Catanzaro Lido”, pari a 142.004.338,00 euro (IVA inclusa): l’Autorità di gestione ha rappresentato che, al 31 dicembre 2018, è stata certificata una spesa pari a 22,5 milioni di euro. Poiché la chiusura del grande progetto è prevista per la fine del 2020, come dichiarato dall’Autorità di gestione, si rileva che, a 2 anni dal termine di chiusura del progetto, la spesa risulta ancora pari al 16%.
- Grande Progetto a cavallo “Sistema di collegamento metropolitano tra Cosenza Rende e Università della Calabria”, per un importo di 156.823.639,00 euro (IVA inclusa), con una spesa certificata a dicembre 2018 pari a 2.825.964,00 euro (2%): per come ha riferito l’Autorità di gestione, registra ritardi in termini di avanzamento; l’introduzione di alcune modifiche al progetto esecutivo, ha determinato una dilatazione dei termini di definizione della progettazione esecutiva dell’intera opera in via di approvazione;
- gli ulteriori sette progetti a cavallo, avviati con il POR Calabria FESR 2007-2013 dovranno completarsi nel POR 2014-2020, per l’importo complessivo di 116.183.521,00 euro (importo pubblico Fase II) con una spesa certificata in dichiarazione di pagamento, a dicembre 2018, di 32.982.208,00 (28%).

In particolare, la Sezione ha dichiarato una notevole preoccupazione per i grandi progetti, in quanto a fronte di un totale finanziato di euro 298.827.977,00 (importo

pubblico fase II), la spesa certificata a dicembre 2018 risulta essere pari a 25.406.240,00 (pari a 8,50%) (nella Fase I, la spesa certificata era stata di soli euro 2.192.303,00).

Chiusura POR Calabria FESR 2007-2013

Con riferimento ai progetti non funzionanti di importo pari o superiore a 5 milioni di euro, l'Autorità di gestione ha comunicato che è in corso la ricognizione al fine di distinguere i progetti chiusi/ non funzionanti da escludere dalla dichiarazione di pagamento finale, dai progetti per i quali è possibile stralciare dei lotti funzionali da sottoporre ai Servizi della Commissione europea. Ai progetti non funzionanti si affianca l'elenco dei progetti "oggetto di inchieste nazionali senza effetto sospensivo", comprendente n.23 operazioni per una spesa certificata pari a 43.529.285,81 euro.

Inoltre, agli esiti dell'attività di controllo della Commissione europea sulla dichiarazione di pagamento finale, è stato evidenziato che, a fronte di n.8016 progetti totali, per un totale di spese certificate di 2.067 milioni di euro, sono stati esclusi n.165 progetti non funzionanti alla data del 31.03.2017 per una spesa di 46,61 milioni di euro. Per quanto riguarda i rimanenti n.7851 progetti per una spesa complessiva di euro 2.019 milioni, desta preoccupazione la circostanza che il 40,67% del totale è costituito da progetti retrospettivi per un importo di euro 823 milioni, dato tuttavia ancora non definitivo.

Chiusura POR Calabria FSE 2007-2013

In merito alla chiusura del POR Calabria 2007-2013, la dotazione iniziale del POR FSE di euro 860.498.754,00 si è ridotta di euro 573.665.836,42. La spesa certificata, così come comunicato dall'Autorità di gestione è stata pari ad euro 593.820.606,30 da cui è stato dedotto in via forfettaria, quale misura di auto-correzione dell'Autorità di gestione, l'importo di euro 59.182.115,25. Il valore di certificazione si è attestato su euro 531.841.483,87 inferiore rispetto alla dotazione finanziaria di euro 573.665.836,42 con una perdita di risorse pari a 41.824.353,00. A seguito di *audit* della DG Occupazione, sono state decertificate ulteriori spese per oltre 3 milioni di euro, e non è ancora noto il dato definitivo.

RELAZIONI SPECIALI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

21 dicembre 2018 - Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - Delibera n. 23/2018 e Relazione

Relazione sulla gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari

La Sezione regionale di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nell'approvare il programma delle attività per il 2018, ha previsto, ai sensi dell'art.1, comma 3, del d. lgs. 5 ottobre 2010, n. 179, una specifica relazione al Consiglio regionale sulla verifica della gestione dei cofinanziamenti regionali per gli interventi sostenuti con Fondi europei, alla data del 31 dicembre 2017.

La relazione si è articolata in quattro capitoli: nel primo, si fornisce il quadro generale relativo alla chiusura della Programmazione 2007-2013 in ambito nazionale, nel secondo si prendono in esame i Programmi operativi cui la Regione Valle d'Aosta ha partecipato (POR Competitività, POR Occupazione e Programmi di cooperazione territoriale) nell'ambito della medesima programmazione. Le due successive partizioni del referto riguardano invece la nuova Programmazione dei Fondi europei per il periodo 2014-2020: esse prendono in esame, rispettivamente, lo stato di attuazione dei programmi avviati in ambito nazionale (cap. III) e di quelli specificamente riferibili alla regione Valle d'Aosta (cap. IV).

In particolare, nella presente sintesi appare utile focalizzare l'attenzione sull'ambito regionale.

La chiusura della Programmazione 2007-2013 in Valle d'Aosta

La Politica regionale di sviluppo per il ciclo 2007-2013 si è concretizzata in dieci programmi operativi, che hanno potuto fruire di cofinanziamenti a finalità strutturale, non solo di fonte europea ma anche statale e regionale, per un ammontare totale pari a circa 431 milioni di euro. Dal punto di vista della capacità di utilizzo delle risorse finanziarie di cui la Politica regionale di sviluppo ha potuto disporre, il giudizio non può che essere positivo: i programmi che a questa politica hanno concorso, sono stati in grado di conseguire, con alcune, inevitabili differenze, i target che erano stati posti ad inizio programmazione e comunque tutti hanno certificato le risorse finanziarie di cui disponevano. Taluni di essi hanno persino registrato livelli di spesa superiori a quanto inizialmente stanziato, grazie alle risorse di copertura in overbooking rese disponibili in corso d'opera dal bilancio regionale.

I dati di chiusura della Programmazione 2007-2013 hanno evidenziato un bilancio finale in termini di avanzamento finanziario e fisico più che positivo: i progetti finanziati sono stati oltre 55.600, per un investimento complessivo sul territorio che supera i 380 milioni di euro.

In particolare, gli investimenti totali hanno superato il valore programmato sia per il Programma Competitività che per il Programma Occupazione, mentre il Programma FSC e il Piano Giovani hanno fatto registrare livelli di spesa pari al 23 per cento e al 41 per cento del valore programmato.

Nell'insieme, la politica regionale di sviluppo 2007-2013 ha chiaramente evidenziato la rilevanza, soprattutto in termini di effetti positivi espliciti - nonostante le difficili condizioni di contesto - a livello economico, sociale e territoriale. Si è registrata una crescente centralità degli interventi cofinanziati nell'attuazione delle politiche regionali, a favore degli investimenti strutturali e della promozione delle risorse umane. In un quadro di generalizzata diminuzione delle risorse finanziarie pubbliche, l'aumento del peso relativo dei Fondi europei nell'attuazione delle politiche regionali ha quindi determinato un cambiamento di prospettiva sulle opportunità offerte dai programmi: gli interventi cofinanziati dall'Unione hanno progressivamente assunto un ruolo centrale nelle diverse politiche di settore, non solo per le risorse fornite ma anche per l'approccio strategico richiesto.

Peraltro, il contesto fin qui descritto ha presentato anche elementi di criticità, tanto in termini generali, quanto riferiti ai singoli programmi: in relazione ai primi, si segnalavano, in particolare, le problematiche correlate alla complessità del sistema informativo (SISPREG2014), all'epoca non ancora completato, e al Sistema di gestione e controllo (SIGECO); i cambiamenti imposti dal nuovo Codice degli appalti nonché la moltiplicazione dei capitoli di bilancio, dovuta alla nuova normativa (decreto legislativo 118/2011) sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Maggiormente complessa, invece, la disamina delle criticità relative alla gestione dei singoli programmi. Il Programma FSE, in particolare, in un contesto organizzativo particolarmente complesso e articolato, ha subito in termini di fluidità e continuità di azione le conseguenze dei continui cambiamenti organizzativi al vertice dell'Autorità di gestione. Inoltre, sotto il profilo dei finanziamenti, la drastica riduzione delle risorse nazionali ha prodotto un effetto di sostituzione mediante i fondi europei, con la conseguente perdita del carattere addizionale del cofinanziamento. Il grado di innovazione ne è stato fortemente penalizzato: di fatto, la diminuzione della dotazione del programma non ha garantito la copertura delle misure che erano in precedenza assicurate con risorse regionali. Quanto agli esiti dei controlli effettuati sulle spese certificate, in base alla documentazione trasmessa dagli uffici, nell'anno 2017 si è proceduto alla campionatura ed alla conseguente verifica di quattro progetti per una spesa complessiva pari a euro 4.4861.832,41; in merito non sono state accertate irregolarità.

Sotto il profilo gestionale, tanto il programma FESR, quanto il programma FSC e i Programmi di cooperazione territoriale - ancorché dotati di una struttura organizzativamente omogenea e funzionale - hanno evidenziato difficoltà correlate alla pluralità di soggetti (facenti capo a diversi Assessorati e pertanto senza possibilità particolarmente incisive di intervento gerarchico di coordinamento) responsabili, per competenza settoriale, dell'attuazione degli assi e, quindi, degli interventi. È, peraltro, da rilevare come la concorrenza di investimenti cofinanziati con risorse europee e interventi a carico di risorse regionali, di per sé auspicabile, abbia trovato vincoli ad una piena utilizzazione nelle difformità delle normative che regolano le diverse tipologie di finanziamento. Una specifica notazione meritano infine gli esiti dei controlli effettuati sulle spese certificate; in base alla documentazione trasmessa dagli uffici, nell'anno 2017 si è proceduto alla campionatura ed alla conseguente verifica di oltre venti progetti per una spesa complessiva pari a euro 2.201.983,44. Le irregolarità accertate sono state pari a euro 43.999,90 di cui si è proceduto al recupero a carico dei beneficiari.

Quanto, infine, ai Programmi di Cooperazione territoriale, da un lato, si è assistito a una transizione graduale da progetti puntuali a un approccio maggiormente trasversale ed integrato, dall'altro è emersa una evidente remora alla partecipazione a progetti di cooperazione, soprattutto quelli transnazionali, a fronte dell'oggettivo carico di adempimenti che essi comportavano, in particolare per i soggetti-capifila.

Lo stato di attuazione della programmazione 2014- 2020 dei Fondi strutturali e di investimento europei nella regione Valle d'Aosta al 31 dicembre 2017

Quadro generale di riferimento

La dotazione complessiva di risorse finanziarie destinate al perseguimento della politica regionale di sviluppo nel periodo 2014/2020 è pari a circa 343 milioni di euro; di essi 66 sono stati attribuiti agli interventi cofinanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), 64 al Programma Investimenti per la crescita e l'occupazione (FESR), 137 al Programma di Sviluppo rurale (FEASR), 21 milioni allocati alla cooperazione internazionale e, infine, 56 destinati al Programma investimenti per la crescita e l'occupazione (FSE).

Rispetto al 2016, il costo programmato (vale a dire l'ammontare delle risorse finanziarie nominali disponibili per i programmi nel periodo della programmazione) ha avuto un incremento di circa il 24 per cento; così pure gli impegni ammessi il cui valore assomma a 121 milioni complessivi e i pagamenti, intorno ai 30 milioni. La capacità di spesa, seppur ancora molto bassa per il periodo, è aumentata dall'11 al 24 per cento.

I singoli programmi

Programma Investimenti per la crescita e l'occupazione (FESR) 2014-2020

Il Programma in esame dispone di una dotazione finanziaria complessiva di 64.350.950,00 euro. Al 31 dicembre 2017, i progetti approvati sono stati 55 di cui 40 sono stati avviati (nel 2016 erano 22).

Il totale del costo ammesso è risultato pari a 42 milioni di euro (di cui 21,49 milioni sono risorse FESR e 15 milioni circa risorse statali) con un cofinanziamento regionale pari a 6,44 milioni. Gli impegni ammontano a 18,9 milioni di euro mentre i pagamenti si attestano sugli 11 milioni e mezzo circa. La capacità di spesa è pari al 60,40 per cento.

Programma Investimenti per la crescita e l'occupazione (FSE) 2014/2020

Il programma Investimenti per la crescita e l'occupazione (FSE) registra una dotazione finanziaria complessiva pari a circa 55,6 milioni di euro; formalmente approvato dalla Commissione europea nel 2014, presenta evidenti ritardi nell'attuazione finanziaria. Al 31 dicembre 2017, risultano approvati 167 progetti, con un costo ammesso che supera di poco i 19 milioni di euro.

Gli impegni ammessi sono pari a 18,11 milioni di euro mentre i pagamenti raggiungono i 5 milioni di euro; la capacità di spesa risulta, pertanto, effettivamente molto bassa, con valori intorno al 27 per cento. I ritardi nell'attuazione del programma sono ascrivibili, secondo quanto riportato nel rapporto di monitoraggio redatto dal NUVAL, a due ordini di fattori, il primo riguarda "l'esigenza di dotare il Programma (...) di un modello di *governance* e di un sistema procedurale e di controllo sostanzialmente nuovo rispetto al passato" e il secondo "è rappresentato dalla sovrapposizione dell'avvio del Programma con le attività, particolarmente complesse, necessarie per chiudere la programmazione del precedente periodo 2007-2013 senza incorrere in perdita di risorse". L'Autorità di gestione riscontra, inoltre, sottolinea l'assenza di un "solido impianto programmatorio" e di "una chiara visione strategica dell'opportunità offerta alla Regione nella disponibilità di importanti risorse finanziarie per lo sviluppo delle proprie politiche della formazione e del lavoro". A ciò si aggiungono i ritardi dovuti al rilascio del sistema informativo SISPREG2014.

I Programmi di cooperazione territoriale

I Programmi di cooperazione territoriale che riguardano la regione sono 6: il Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia (Alcotra); il Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera; il Programma di cooperazione transnazionale Spazio alpino; il Programma di cooperazione transnazionale Europa

centrale; il Programma di cooperazione transnazionale Mediterraneo; il Programma di cooperazione interregionale Interreg Europa. Le risorse per i programmi non sono programmabili a priori ma aumentano progressivamente sulla base dei progetti via via approvati. Al 31 dicembre 2017 i progetti complessivamente approvati sono 33.

In ordine allo stato di avanzamento al 31 dicembre 2017, il costo ammesso complessivo e gli impegni registrati sui programmi di cooperazione che interessano la Valle d'Aosta ammontano a 20,52 milioni di euro. La capacità di spesa è pari al 9,8 per cento con un lieve incremento rispetto al 2016 quando era pari al 2,1 per cento. Il programma che finanzia il maggior numero di progetti (25; nel 2016 erano 19) è il Programma Italia-Francia (Alcotra), che registra un costo ammesso pari a euro 18,8 milioni di euro (+17,8 per cento rispetto al 2016), anche se i pagamenti restano ancora fermi a 1,7 milioni, pur registrando un notevole incremento rispetto al 2016 (dove ammontavano a 385.555,00 euro).

Considerazioni conclusive

La disamina delle relazioni delle Sezioni regionali di controllo conferma una buona capacità di gestione dei Fondi, in termini sia di programmazione che di attuazione, da parte delle Regioni più sviluppate, mentre permangono ritardi nell'attuazione dei programmi da parte delle Regioni meno sviluppate.

Nella fase di verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi previsti del *performance framework*, secondo quanto comunicato dalle Autorità di gestione, le Regioni più sviluppate hanno tendenzialmente soddisfatto i target sia finanziari che fisici.

Il Piemonte, in particolare, ha raggiunto ottimi risultati per il FSE, in quanto ha assunto impegni pari a euro 554.194.223,69 (63,53% del programmato) e pagamenti pari a euro 361.891.874,00 (41,49% del programmato); per quanto riguarda il FESR, sono state rilevate criticità limitatamente all'Asse V, per il quale verrà proposta alla Commissione una modifica del programma.

Anche la Lombardia ha raggiunto i target intermedi per il FSE, pur registrando dei ritardi negli impegni, conseguenti all'adozione del sistema a dote, in luogo del sistema a rimborso, per gli interventi in materia di politiche attive per il lavoro e di inclusione sociale.

I migliori risultati nella gestione delle risorse collegate al FESR sono quelli raggiunti dalla Regione Emilia-Romagna, considerato che al 31 dicembre 2018, gli impegni vincolanti ammontano a 392,6 milioni di euro, corrispondenti all'81,49% della dotazione finanziaria complessiva del Programma operativo, mentre i pagamenti sono stati di 163,4 milioni di euro, pari al 33,92% della dotazione finanziaria; in alcuni casi di

overbooking la Regione è intervenuta con fondi propri ritenendo i progetti meritevoli di sostegno economico. Alla stessa data del 31 dicembre 2018 veniva, inoltre, riscontrata una percentuale di chiusura dei progetti del 26,02%. Anche in relazione al POR FSE, la Regione ha raggiunto ottimi risultati, mostrando una capacità di impegno pari al 73% della dotazione del POR e una capacità di spesa pari al 26%.

Significativi miglioramenti rispetto al 2017, sono stati registrati dalla Puglia, che ha adottato un programma plurifondo FESR-FSE: la spesa certificata per l'annualità 2018 si è attestata a euro 1.073.985.679, mentre quella cumulata al 31.12.2018 (euro 1.292.328.687,47) ha superato il target previsto alla medesima data (euro 1.091.120.224,00). Parimenti il PSR al 31.12.2018 ha rispettato la regola «N+3», mediante pieno assorbimento dei Fondi FEASR allocati sull'annualità 2015. Forti ritardi permangono per il FEAMP, dove la spesa certificata per l'annualità 2018, coincidente con quella cumulata al 31.12.2018, è stata pari ad un importo di euro 683.759,96, a fronte di un *target* di spesa alla medesima data pari a euro 14.601.354,94.

Quanto alla Regione Basilicata, pur registrandosi dei miglioramenti nel corso del 2018 rispetto al 2017, è stata evidenziata una scarsa capacità di gestione delle risorse sia del FESR (al 31.12.2017 i pagamenti -in rapporto al contributo totale- si attestavano al 6,87%, raggiungendo il 18,75% soltanto il 30.04.2019 e il rapporto tra impegni e dotazione complessiva si attestava al 13,66% al 31.12.2017, passando al 33,61% al 30.04.2019), che del FEASR (al 30.04.2019, il rapporto pagamenti/dotazione si attestava al 23,73%, con percentuali di pagamenti pari allo 0% per alcune misure).

Infine, con riferimento alla Calabria, che ha adottato un programma plurifondo FESR FSE, al pari della Puglia, si rileva che il POR, al 31.12.2018, ha registrato impegni per 800 milioni di euro (37%) e pagamenti per 461 milioni di euro (19%); con riferimento a tali dati, si condividono le preoccupazioni espresse dalla Sezione regionale per la circostanza che 500 milioni di euro delle risorse attivate sono riferite a progetti non "nativi POR" per i quali occorre un attento monitoraggio da parte dell'autorità di gestione al fine di escludere il rischio che ricomprendano progetti retrospettivi, come tali non selezionabili per il sostegno dei Fondi SIE.

Parimenti condivisibili sono le preoccupazioni della Sezione relative agli esiti della chiusura della programmazione 2007-2013 per il POR FESR, che potrebbero far significativamente aumentare la perdita di risorse già registrata sul POR FSE per oltre 40 milioni di euro.

**LA PARTECIPAZIONE
DELLA SEZIONE DI CONTROLLO ALLE VISITE
DI AUDIT *SUR PLACE* DELLA
CORTE DEI CONTI EUROPEA**

LA PARTECIPAZIONE DELLA SEZIONE DI CONTROLLO ALLE VISITE DI AUDIT *SUR PLACE* DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

La Corte ha ormai assunto un ruolo proattivo nei confronti della Corte dei conti europea. Il riferimento normativo è l'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'UE, che sancisce la cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con la Corte dei conti europea nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

L'azione della Corte in tale ambito è in linea con il richiamo del Parlamento europeo a intensificare la collaborazione con le Istituzioni nazionali, nonché con le nuove regole procedurali relative alle visite *sur place* della Corte dei conti europea, che hanno affermato l'esigenza di un'azione coordinata fin dalla fase preliminare dello svolgimento degli audit, nonché l'opportunità di un'analisi preventiva degli "*executive summaries*" e dei "*findings and conclusions*" da parte delle Istituzioni nazionali, prima che l'Istituzione di controllo europea approvi il rapporto finale.

Nel corso del 2019, la Corte dei conti italiana ha assicurato la partecipazione di magistrati e funzionari della Sezione di controllo per gli affari internazionali e comunitari a numerose visite di controllo svolte *sur place* dagli auditor della Corte dei conti europea.

L'approccio della Sezione è stato improntato a rendere effettive le nuove regole procedurali dei rapporti tra Corte dei conti europea ed Istituzioni superiori di controllo nazionali che, operative a partire dal 2015, ed hanno reso ben più incisivo il ruolo di queste ultime, in applicazione dell'art. 287 TFUE.

In sostanza, la Sezione ha coordinato le visite con l'ECA e gli interlocutori nazionali istituzionali, ha partecipato alle riunioni ed all'analisi dei questionari e delle risposte, nonché ai controlli "*sur place*". Si richiamano già in questa sede, al riguardo, la presenza presso gli *hotspot*, nel caso dell'Audit su Asilo, ricollocazione e rimpatrio, e quella sulle "infrastrutture faro" nel settore dei trasporti, sia per la tratta Torino-Lione, che fa parte del Programma di reti transeuropee denominato Ten-T, sia per la Galleria base del Brennero.

Ovviamente, si è data la prevalenza, in questa attività, particolarmente dinamica, ai grandi progetti europei orientati agli investimenti per lo sviluppo del sistema economico, ovvero alla gestione delle grandi problematiche sociali ed emergenziali (come quella dei flussi migratori).

Sono state anche evidenziate alcune linee di tendenza che emergono dalle analisi svolte dall'Istituzione di controllo europea (nei limiti del rispetto della confidenzialità delle istruttorie).

Tale esperienza consente di affermare che, in sede nazionale, sia quantomai opportuno approfondire le analisi effettuate dall'ECA le quali risentono inevitabilmente di un'esigenza comparativa tra più Paesi dell'Unione, cosa questa che, pur preziosa in quanto rappresentativa di uno scenario esteso, non consente di dare il giusto peso alle peculiarità nazionali e di avere un'analisi di dettaglio, come tale, maggiormente efficace.

Audit della Corte dei conti europea sull'efficiamento energetico degli edifici finanziato dall'UE

Lo scopo dell'Audit era quello di verificare l'esistenza di criteri che consentano di massimizzare il risparmio energetico per euro investito, se siano state predisposte condizioni adeguate e criteri di selezione che abbiano tenuto conto dell'efficacia degli investimenti e se i criteri siano stati applicati correttamente.

L'Autorità di Progetto si è basata su una valutazione dei bisogni, condotta nella Strategia Energetica Nazionale 2013, che quantifica gli investimenti necessari per raggiungere l'obiettivo di 20 Mtep di riduzione annuale di energia primaria da raggiungere entro il 2020.

I progetti sono stati selezionati attraverso una procedura oggettiva preselezionando investimenti che garantivano un'esecuzione immediata delle opere e tempi di ritorno degli investimenti rapidi. Tuttavia, la procedura a sportello non ha permesso la selezione dei progetti sulla base del miglior rapporto risparmio energetico su euro investito. Inoltre, i risparmi energetici per euro investito presentano un'altissima variabilità, sia per quanto attiene ai tempi di ritorno degli investimenti, sia per l'assenza di un limite massimo di costo per unità di energia risparmiata.

Audit della Corte dei conti europea relativo al cofinanziamento dell'UE per le infrastrutture ferroviarie nel settore dei trasporti – Nuova linea ferroviaria Torino Lione e Galleria base del Brennero

L'audit riguardava il cofinanziamento dell'UE a sostegno delle infrastrutture ferroviarie nel settore dei trasporti, ossia "megaprogetti" con costi ammissibili totali superiori a 1 miliardo di euro che abbiano un impatto sul trasporto europeo e non solo un impatto su quello locale.

Si tratta, pertanto, di un controllo di gestione (un performance audit) ampio sui corridoi europei, che vede selezionate diverse opere in alcuni Paesi, quali ad esempio Polonia, Romania, etc. Attualmente i progetti faro sono 30 e dodici sono gli Stati membri coinvolti.

In Italia il controllo si è concentrato su due infrastrutture: (a) linea ferroviaria Lione-Torino e (b) Galleria base del Brennero nell'ambito del corridoio ferroviario Monaco-Verona, considerate opere chiave per i "progetti faro" perché sono progetti transfrontalieri.

Sono oggetto di analisi, da parte degli auditors ECA, la programmazione a lungo termine delle infrastrutture di trasporto in Italia, il corrente processo di *project review* e la metodologia di valutazione degli investimenti di cui al D.M. 300 del 16 giugno 2017, nonché la verifica della qualità della spesa, la pianificazione e la gestione dei costi, con riferimento ai parametri di efficienza, efficacia, economicità, con un focus sull'elaborazione della più recente "Analisi costi-benefici" ed in particolare la valutazione degli impatti contrattuali e legali.

Nuova linea ferroviaria Torino Lione

Interesse primario dell'Audit è stato quello di avere un chiaro quadro dei soggetti coinvolti, in particolare per la Società TELT partecipata tra Italia e Francia, nonché degli organi di garanzia:

- 1) la Commissione dei contratti (12 membri, 6 italiani e 6 francesi) con presidenza francese. La Commissione si occupa delle gare in termini di individuazione dell'oggetto di gara, selezione delle candidature, le specifiche del bando, l'aggiudicazione.
- 2) L'Organismo permanente di controllo è una sorta di struttura di audit permanente (12 membri con presidenza italiana). Esercita un controllo penetrante sul funzionamento e la gestione della società. Le gare sono state vinte da raggruppamenti transfrontalieri con partecipazione italo-francese e svizzera, è una rete di imprese con diverse competenze.

La macro-finalità è quella di fare i tunnel per realizzare i corridoi, per una dimensione transnazionale e transalpina. Per TAV anche ottimizzare le infrastrutture tra le 4 rilevanti manifatture d'Europa, al fine di garantire sviluppo alle imprese, un aumento del Pil tra le due aree geografiche. Oggi l'interconnessione è su gomma, si vuole garantire l'integrazione su ferrovia. Si ravvisa la necessità di un riequilibrio modale, in considerazione del passaggio di 3 milioni di TIR all'anno, di cui circa il 98% su strada. Si

considera il traffico passante su trafori Frejus e Montebianco, nonché Ventimiglia. In sede di “Convenzione delle Alpi” sono presenti obiettivi di carattere ambientale. La Commissione ha l’obiettivo di portare il 30% delle merci su ferrovia entro il 2030. Attualmente va su ferrovia solo il 7% delle merci.

È stato accertato come il piano delle infrastrutture strategiche risalga al 2001, l’aggiornamento previsto dal codice degli appalti sia stato fatto nel 2016, il modello di aggiornamento sia in via di prima attuazione. Anche in condivisione con la Commissione, in particolare, a seguito della *mid term review* del programma CEF è stato dato riscontro alla situazione di avanzamento e programmazione fino al 2030 (aggiornato al 2017 e aggiornato a gennaio 2018). L’aggiornamento del piano strategico delle infrastrutture e dei trasporti è del 2017 e del 2018. Sono state comunque completate tutte le *project review*. Al momento l’ultimo documento ufficiale è l’allegato infrastrutture al DEF del 2018 che presenta lo stato di avanzamento dei progetti. Com’è noto, sono in atto nuove analisi costi-benefici.

Infatti, il perimetro della precedente analisi costi benefici era senza infrastruttura e senza adeguamento della linea storica (perimetro zero- abbandono dell’opera), quindi riportava tutta l’opera in discussione. Tale analisi era stata condotta solo dallo Stato italiano, non era stata condivisa né con la Francia, né con la Commissione.

Galleria base del Brennero

Il progetto è unico, approvato dal CIPE e definitivo. È stato approvato nel 2009. L’esecuzione dei lavori e la copertura del finanziamento avviene per lotti. L’approvazione del progetto è definitiva. Non c’è una regola sulla rivalutazione monetaria dei finanziamenti. L’Austria applica il 2,5% di rivalutazione monetaria su tutti i contratti, anche quelli italiani, dove la rivalutazione non c’è, con un aumento fittizio dei costi (per la parte applicabile all’Italia). Le previsioni di rivalutazione italiani sono dell’ordine dell’1%. Valore rischi da tenere in conto in termini di inflazione per l’Italia sono 690 milioni. In Austria il valore è più alto perché viene applicato un algoritmo fisso. Nei 10 anni di esecuzione si dimostra che il sistema italiano è migliore.

Le opere accessorie vedono l’avanzamento del lotto 1, ma sono ancora abbastanza in fase preliminare. I lotti successivi sono in fase di studio (ad esempio circonvallazione di Trento).

L’analisi costi benefici viene fatta prima, in sede di “impatto ambientale” ma poi quando il progetto si protrae per molto tempo la stessa analisi può essere aggiornata.

Per il 2030 si prevede la realizzazione dei lotti 1-4 e gli altri da valutare. I lotti però potrebbero essere cambiati nella rivalutazione del progetto.

Si è instaurata una collaborazione con la società civile molto buona, anche perché il progetto è cambiato significativamente per venire incontro alla popolazione. Sono stati evitati gli espropri per pubblica utilità, per le aree di cantiere soprattutto, si è cercato l'accordo bonario (con finanziamento a carico della Provincia). Sono stati registrati molti visitatori ed una buona partecipazione ai workshop (Brennero congress). Sono previsti 50 milioni di misure compensative (di tutti i tipi, dalle barriere antirumore alla raccolta rifiuti) pari al 2% del valore dell'opera.

Audit della Corte dei conti europea sulla sostenibilità dei finanziamenti FESR ai siti culturali

La domanda principale a cui l'audit risponde è la seguente:

“I finanziamenti del FESR ai siti culturali stanno conseguendo risultati sostenibili?”

In particolare, per quanto concerne l'ambito dell'audit, esso verte sulla verifica di concezione, attuazione, effetti e sostenibilità dei progetti finanziati dal FESR a favore dei siti culturali per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 e analizza il coordinamento del FESR con altri fondi UE nel settore della cultura per il periodo di programmazione 2014-2020.

Esamina, inoltre, il quadro strategico e normativo che sottende gli investimenti culturali a livello nazionale e l'approccio che la Commissione europea intenda adottare nel settore della cultura per il periodo successivo al 2020.

Sono oggetto di audit gli investimenti in sette Stati membri: per tre di essi (Italia, Polonia, Portogallo) l'ECA ha ritenuto di effettuare delle verifiche in loco, mentre per gli altri quattro (Croazia, Francia, Germania, Romania) conduce controlli esclusivamente documentali.

In Italia, sono oggetto di audit diversi interventi, coinvolgenti molteplici AdG. La Sezione ha partecipato con magistrati e funzionari, nel mese di aprile 2019, alla visita di audit effettuata presso il MIBACT, quale ente responsabile per il settore culturale in Italia, e a due successive visite di audit *in loco* (presso gli Scavi archeologici di Pompei e presso il Teatro San Carlo di Napoli).

Come di consueto, sono state invitate anche le Sezioni regionali di controllo: a questo proposito, si evidenzia che nelle due visite di audit, ai componenti della Sezione si è aggiunto un magistrato della Sezione regionale di controllo per la Campania.

In estrema sintesi, nel corso delle visite di audit a cui la Sezione ha partecipato sono emersi importanti elementi relativi all'ambito controllato.

In primo luogo, entrambi i siti culturali visitati hanno evidenziato la realizzazione completa dei progetti finanziati con i fondi europei.

In particolare, il Parco Archeologico di Pompei, nonostante alcune traversie iniziali di tipo amministrativo ed organizzativo, ha pienamente realizzato il progetto finanziato e scelto come campione per l'audit (restauro e manutenzione della "Casa di Efebo"), grazie anche alla introduzione di un nuovo modello di governance, che si è reso necessario per mantenere a regime una rilevante attività progettuale, esecutiva, amministrativa e burocratica che non poteva essere affrontata con la struttura della locale Soprintendenza, già impegnata da rilevanti attività ordinarie e in carenza di personale. Tra l'altro, il Parco, unico esempio in Italia, si è dotato di un sistema di una "manutenzione programmata" pluriennale, con controlli periodici e archivi digitalizzati, e con indicazione di priorità e costi. Per la Casa dell'Efebo, oggetto del progetto, vi sono relazioni mensili e trimestrali.

Per quanto riguarda il Teatro San Carlo di Napoli, l'audit *in loco* ha mostrato un esempio di *best practices* nell'utilizzo dei fondi europei (tale è stato definito dagli auditor ECA): non solo il progetto è stato realizzato, ma si sono messe in atto anche tutte le attività collegate, quali le operazioni di marketing per pubblicizzare la struttura, l'affitto di alcuni locali a compagnie teatrali esterne al fine di avere delle entrate ulteriori, le attività di promozione culturale non solo per attrarre i visitatori "stranieri" ma anche per promuovere l'attività teatrale presso i giovani e nelle zone più "difficili" della città, riscuotendo dei lusinghieri risultati. Va, peraltro, osservato che, nel caso del Teatro San Carlo, si è trattato di una assegnazione di fondi su un c.d. progetto retrospettivo, quando molti interventi erano già stati realizzati.

Al di là di questi esempi positivi, la risposta alla domanda principale dell'audit dovrebbe essere, almeno parzialmente, negativa: in effetti, i fondi europei hanno certamente consentito di realizzare pienamente i progetti, ma la realizzazione di detti progetti non permette ai siti culturali di autosostenersi.

Infatti, i siti culturali non si sostengono finanziariamente da soli per tutta una serie di motivi. Innanzitutto, pur essendo previste una serie di regole sulla suddivisione delle competenze tra il centro (il Ministero) e i singoli enti, esistono ancora delle aree grigie. Inoltre, anche da un punto di vista finanziario, nonostante l'autonomia di bilancio stabilita per i maggiori enti, questi sono tuttora finanziariamente dipendenti dai fondi erogati dal Ministero, ad esempio per pagare il proprio personale. I proventi delle vendite dei biglietti,

in genere, bastano soltanto per provvedere alla manutenzione (è il caso, ad esempio, di Pompei). Inoltre, una percentuale dei proventi di biglietteria dei siti culturali di proprietà statale è trasferita al ministero delle Finanze, che la riassegna alla DG Musei del MIBACT. Tali proventi vengono usati per sostenere i siti culturali che ne hanno bisogno.

Nel periodo successivo, l'audit è proseguito con le fasi previste. Alla data di redazione della presente relazione, sono state di recente inviate da parte dell'ECA le constatazioni preliminari alle AdG interessate. Pur rispettando il vincolo di confidenzialità ed in pendenza delle risposte, si può segnalare che esse risultano in linea con quanto osservato durante l'audit ed espresso nella presente relazione.

Audit della Corte dei conti europea sul PON Inclusione (riduzione della povertà infantile)

Nel giugno 2019, la Sezione ha accompagnato l'ECA in un "performance audit" inteso a rispondere alla domanda: "La Commissione europea ha fornito un contributo efficace agli sforzi degli Stati membri per ridurre la povertà infantile?". Per l'Italia, selezionata assieme ad altri 3 Paesi per l'indagine, l'attività si è svolta a Roma e a Napoli, ed è stata principalmente indirizzata alla verifica dello stato di attuazione di tale specifico elemento della Strategia Europa 2020.

Gli interlocutori dell'audit, in ambito italiano sono stati il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Autorità di gestione e le diverse associazioni nazionali in materia di povertà infantile.

Gli strumenti finanziari destinati a tali fini sono rappresentati sostanzialmente dal PON Inclusione 2014-2020, nonché da altri specificamente attivati a livello nazionale per il contrasto alla povertà, ad iniziare dal Sostegno per l'Inclusione attiva (Legge 208/2005), dal Reddito d'Inclusione (Legge delega n. 33/2017 e d.lgs 147/2017) e poi dal Reddito di cittadinanza (Legge di bilancio 2018). Fondamentale è stata in proposito la valutazione degli effetti, combinati, sovrapposti o divergenti, di tali diversi strumenti.

Significativa è parsa poi la questione degli indicatori adottati e progressivamente affinati, per i quali è riferibile all'Italia l'11% dei 20 milioni di poveri stimati nell'UE.

La ricostruzione evolutiva della normativa per il contrasto alla povertà (in particolare nel passaggio dal SIA al Reddito d'inclusione) ha mostrato un accantonamento del focus sui minori e sulle loro famiglie (disattendendo le indicazioni della Commissione), ma ciò è coerente con la circostanza che per il secondo le risorse UE hanno avuto natura additiva rispetto all'apposito fondo nazionale, per il quale avevano più significato altri

indicatori. Ancora più problematica è apparsa la divergenza rispetto alla policy UE in materia col passaggio al Reddito di Cittadinanza, dato che prevede il requisito dei 10 anni di residenza per l'accesso al beneficio.

Altro effetto del passaggio dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza è stata la sostanziale estromissione dei Comuni sia dalla fase ascendente che da quella discendente.

Tra le maggiori criticità individuate in sede di audit, meritano di essere segnalate le seguenti: mancanza di omogeneità tra gli indicatori europei e quelli utilizzati in Italia per la valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche adottate; inadeguatezza dei criteri di riparto del PON tra le varie Regioni, poiché essi non tengono conto dell'effettivo fabbisogno; ritardo nell'utilizzo delle risorse PON, dovuto alle normative italiane sui dissesti e pre-dissesti dei Comuni, che hanno di fatto bloccato la possibilità di spesa; inosservanza della priorità, richiesta dall'UE, per le famiglie con minori per effetto dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, con sacrificio anche dell'approccio multidisciplinare delle *équipe* di sostegno.

In data 5 dicembre 2019, è pervenuta dalla Corte dei conti europea la lettera di constatazioni preliminari rivolta alle amministrazioni nazionali. Tale lettera riveste carattere preliminare, in quanto alcuni punti potrebbero formare oggetto di ulteriori verifiche. Al momento dal documento inviato è emerso che in merito a:

- **Efficacia**

La Commissione avrebbe dovuto agevolare al meglio il coordinamento dell'azione dello Stato membro in tutti i settori della politica sociale, compresa la lotta contro l'esclusione sociale, attraverso orientamenti e indicatori, organizzando scambi di migliori pratiche e preparando gli elementi necessari per il controllo e la valutazione periodica ai sensi degli articoli 153 e 156 TFUE. In particolare, è emerso che la Commissione non ha offerto una tabella di marcia, né degli orientamenti utili per l'attuazione della raccomandazione coadiuvando lo Stato membro nell'elaborazione di modalità e strumenti adeguati a pianificare, controllare e valutare l'attuazione della raccomandazione.

- **Indicatori**

Gli indicatori di povertà assoluta e relativa utilizzati dall'Italia rispetto all'indicatore AROPE 0-17 con cui la Commissione raccoglie informazioni sulla povertà infantile presentano differenze tali che l'indicatore italiano di povertà assoluta mostra una percentuale di bambini in condizione di povertà inferiore all'indicatore AROPE. Nel 2016, la Commissione ha indirizzato all'Italia una raccomandazione riferita alla povertà (e indirettamente alla povertà infantile). L'Italia ha risposto a tale raccomandazione adottando una serie di azioni imperniate sull'introduzione di una misura nazionale di lotta

alla povertà (dapprima il SIA, poi il Reddito di inclusione, finanziate in parte con il FSE), destinata originariamente alle famiglie con minori. Successivamente, l'adozione del Reddito di inclusione e la sua estensione hanno rappresentato una misura più universale di contrasto alla povertà. L'impatto di queste misure sulla povertà generale non è ancora visibile, in termini di progresso verso il valore-obiettivo nazionale di ridurre di 2,2 milioni il numero di persone a rischio povertà o esclusione sociale entro il 2020.

- **Accordi di partenariato e piano operativo**

Sia negli accordi di partenariato che nel PON inclusione è stato privilegiato l'approccio teso a contrastare la povertà generale senza affrontare prioritariamente la povertà infantile. L'Italia ha con l'approvazione della Legge di bilancio 2016, introdotto il SIA che ha come obiettivo indiretto i minori. L'accordo di partenariato non contiene un'analisi dei bisogni dei minori in condizioni o a rischio di povertà, né individua l'obiettivo specifico o indicatori di risultato in grado di cogliere i cambiamenti desiderati in materia di contrasto alla povertà infantile. Il PON Inclusione ritiene prioritario il contrasto alla povertà infantile ma i finanziamenti UE nel quadro del programma operativo non sono esplicitamente indirizzati ai minori a rischio o in condizioni di povertà ed esclusione sociale. Il programma operativo come l'accordo di partenariato non contiene un'analisi dei bisogni dei minori in condizioni di rischio povertà né individua specifici indicatori di risultato o obiettivi specifici.

- **Buone pratiche e tempestività di informazioni**

L'Italia non dispone di informazioni sull'utilizzo dei finanziamenti dell'UE per il contrasto alla povertà infantile in quanto i fondi UE non erano direttamente destinati alla povertà infantile. In tal senso neppure la Commissione dispone di dati sulle modalità di utilizzo dei finanziamenti UE per il contrasto alla povertà infantile. Le autorità italiane non hanno identificato buone pratiche per combattere la povertà infantile.

Audit della Corte dei conti europea sulle procedure di asilo, ricollocazione e rimpatrio ed esame del seguito dato alla relazione speciale n. 6/2017, concernente la "Risposta dell'UE alla crisi dei rifugiati attraverso il sistema degli hotspot".

Nei giorni dal 18 al 26 febbraio 2019, la Corte dei conti europea (ECA) ha effettuato nel nostro Paese un controllo di gestione sulle procedure di asilo, ricollocazione e rimpatrio, nonché sui seguiti di una relazione speciale pubblicata nel 2017, avente ad oggetto il sistema di accoglienza realizzato attraverso i centri di filtro agli arrivi (hotspot).

L'audit era focalizzato in particolare sulla qualità e sui tempi dei processi decisionali in materia di asilo, nonché sull'operatività degli interventi di redistribuzione tra gli Stati membri delle persone con bisogni di protezione internazionale (ricollocazione

obbligatoria). Particolare attenzione è stata inoltre riservata all'efficacia della misura dei rimpatri volontari assistiti (in alternativa ai rimpatri forzati).

Analogo controllo è stato effettuato in precedenza in Grecia, così da rendere possibili i raffronti tra i due sistemi. Per la delicatezza del tema, e per le sue possibili implicazioni anche politiche per il nostro Paese, **la Sezione di controllo affari internazionali e comunitari ha assicurato fin dall'inizio il proprio coinvolgimento, agendo in funzione di coordinamento e di assistenza sia nella fase preparatoria che in quella di svolgimento dell'audit.**

Il membro ECA titolare dell'indagine ha illustrato al Presidente della Sezione le finalità dell'Audit prima di incontrare l'Autorità politica del Ministero dell'Interno. La Sezione ha partecipato con il Magistrato incaricato e due funzionarie della Sezione alle attività di controllo svolte dal team europeo. L'inusuale partecipazione del membro ECA alla visita *in loco*, oltre a segnalare il rilievo della materia, aveva anche l'obiettivo di osservare direttamente il funzionamento di un hotspot e le condizioni di trattamento dei suoi ospiti. Ciò anche in esito alla precedente visita svolta dall'ECA a Samos in Grecia, che aveva mostrato una situazione particolarmente drammatica, in termini sia di sottodimensionamento della struttura, sia di qualità dell'accoglienza (6.000 persone su una capacità recettiva di 650 posti).

Un rappresentante della Commissione europea (DG Home) è stato presente a tutti gli incontri, comprese le visite ai due hotspot siciliani (Messina e Pozzallo).

Per l'amministrazione italiana, l'interlocuzione si è svolta con due articolazioni del Ministero dell'Interno: 1) Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo; 2) Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere. Presso il primo, è collocata l'Autorità di gestione del FAMI (Fondo asilo, migrazione e integrazione), i cui progetti erano stati campionati per i controlli dell'ECA. Il FAMI è stato istituito con Regolamento (UE) n. 516/2014 per sostenere il sistema europeo comune di asilo, favorire la migrazione legale collegata al fabbisogno economico e occupazionale degli Stati membri, e promuovere meccanismi di rimpatrio che contribuiscano a contrastare l'illegalità. Il FAMI si occupa anche delle operazioni di ricollocazione.

La visita prevedeva inoltre un incontro con la Commissione nazionale per il diritto di asilo (per i profili legati alle procedure di riconoscimento della protezione internazionale), e vari incontri con organismi beneficiari degli aiuti FAMI: in particolare, due agenzie delle NNUU (l'UNHCR e l'OIM) e una Onlus (il Consiglio Italiano per i Rifugiati). È stata anche sentita l'EASO (l'Agenzia europea di sostegno per l'asilo), che

ha compiti di sostegno operativo agli Stati membri i cui sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a una particolare pressione.

È stata inoltre effettuata una visita presso l'Ufficio immigrazione della Questura di Roma.

La Sezione ha tratto dagli incontri alcuni spunti di riflessione, emersi in sede di lavori e articolati attorno ai tre temi principali dell'audit.

PROCEDURE PER IL DIRITTO DI ASILO

La Commissione nazionale per il diritto di asilo è una struttura centrale del Ministero, in diretto collegamento con il Dipartimento per le Libertà civili e con il Gabinetto del Ministro. Essa ha un duplice compito: da un lato, coordinare le attività delle Commissioni territoriali, che sono competenti ad adottare le decisioni in materia di asilo; dall'altro predisporre le Linee guida per la valutazione delle relative domande.

Le Commissioni territoriali (20 in tutta Italia, con 30 sotto-articolazioni distribuite sul territorio, che da esse dipendono funzionalmente) ricevono le richieste di asilo già presentate alle Questure (modulo C3) ed emettono le convocazioni per le audizioni.

Purtroppo, l'arretrato presso le 50 strutture dislocate sul territorio (Commissioni territoriali e Sezioni distaccate) è molto elevato: a inizio 2018, i dossier pendenti (cioè in attesa di decisione) erano 147.873. L'Italia ha assunto l'impegno di ridurre drasticamente l'arretrato. Le pendenze erano in numero di 98.000 a fine 2018, e poco più di 85.000 al 15 febbraio 2019 (con una riduzione pari al 42,38%).

Nei primi mesi del 2019 si è registrato corrispondentemente un miglioramento della capacità di trattamento dei dossier, che ha portato ad un incremento del 6,47% del numero di decisioni adottate (indipendentemente dalla data della richiesta di asilo, e compresi inammissibili o irreperibili) rispetto al corrispondente periodo del 2018.

L'impegno ad abbattere radicalmente l'ingente arretrato e ad accorciare i tempi di attesa per la decisione fa perno sul rafforzamento delle strutture territoriali, in termini di maggiore professionalizzazione e di supporto amministrativo.

Per quanto riguarda l'aspetto della **professionalizzazione**, la **composizione delle Commissioni e delle sezioni territoriali** è oggi incentrata su membri permanenti e specificamente formati (per es. in materia di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo), laddove in precedenza vi figuravano anche rappresentanti dei Comuni e delle Questure (membri non permanenti e sovente occupati in altre incombenze).

Per quanto riguarda il **supporto amministrativo**, un ruolo importante è stato svolto dall’Agenzia EASO, che è intervenuta anche mediante propri operatori (case-workers). A inizio 2018, EASO ha inviato alla Commissione nazionale 15 case-workers. Alla fine del 2018, erano 100 in tutto gli operatori EASO. La collaborazione con EASO è importante anche per quanto riguarda il capacity building (in tema di valutazione dei bisogni, di tecniche per le audizioni, ecc.), e la cd. Unità Col (Country of Origin Information Unit), competente ad acquisire informazioni aggiornate e affidabili sulla situazione dei Paesi di origine degli stranieri richiedenti asilo. Inoltre, 250 nuovi funzionari in possesso di specifica “formazione” hanno preso servizio a luglio 2018. Ulteriore personale (162 unità) è atteso per marzo 2019, il che dovrebbe anche consentire di allentare la pressione su EASO.

I nostri interlocutori hanno segnalato un **cambio di passo nella gestione del fenomeno rispetto al recente passato**. A fronte delle cifre allarmanti del 2016 (181.436 migranti transitati presso gli hotspot), l’emergenza si è in seguito attenuata (119.369 migranti nel 2017; 23.370 nel 2018). Nel pieno della crisi, l’attenzione si concentrava sul rafforzamento del sistema infrastrutturale di accoglienza, manifestamente sottodimensionato rispetto agli sbarchi massivi. Più di recente, è stata l’accelerazione delle procedure di asilo ad essere avvertita come un’urgenza imprescindibile. Infatti, oggi i richiedenti asilo rimangono nel sistema di prima accoglienza (soprattutto i Centri di accoglienza straordinaria-CAS, gestiti dalle prefetture), poiché si è scelto di riservare i centri di seconda accoglienza (SPRAR) a coloro che hanno già ottenuto una risposta positiva alla domanda di asilo e ai minori non accompagnati. Il sistema dei CAS, oltre ad avere carattere “straordinario” (e quindi privo di progettualità e di servizi di integrazione), non ha però sufficiente capienza, perciò un gran numero di migranti alloggia nei cd. insediamenti informali, da dove è facile che scompaiano nelle more della procedura. L’ospitalità nei centri di prima accoglienza ha evidentemente un costo finanziario, tanto più elevato quanto più lunga la procedura, al punto che (come ci è stato riferito) si spenderebbe di meno a cercare prospettive reali di integrazione. Al di là delle valutazioni economiche delle scelte finora operate, appare comunque prioritario il profilo del “costo” in sofferenza umana, collegato all’incertezza del futuro per migliaia di persone, che vivono in un limbo indefinito anche per anni (considerati anche i tempi della tutela giurisdizionale di primo e secondo grado). Tale profilo non sembra accettabile sul piano umanitario.

Sempre a fini di velocizzazione, il D.L. n. 13/2017 (“Disposizioni per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale”) ha previsto che

le neoistituite sezioni specializzate dei Tribunali in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE decidano con provvedimento non reclamabile, e ricorribile solo per Cassazione.

La legge n. 132/2018 (cd. "riforma Salvini") ha poi abolito il permesso di soggiorno umanitario (che era previsto soltanto dall'ordinamento italiano e aveva percentuali di riconoscimento molto elevate), salvo che per i cd. "casi speciali" tipizzati (che vanno dal rischio individuale di sfruttamento e tortura a situazioni di calamità naturale, a gesti di eroismo). Essi verranno peraltro esaminati non più dalle Commissioni territoriali, ma dalle Questure. Le Commissioni territoriali dovranno pertanto occuparsi ormai soltanto di protezione internazionale e di "non-respingimento". Per facilitarne ulteriormente il compito, sono state introdotte misure di abbattimento della casistica delle domande presumibilmente pretestuose, come ad esempio l'inammissibilità per chi presenta o ripresenta la domanda di asilo al solo scopo di impedire o ritardare il provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale. È stato inoltre individuato un elenco di Paesi "sicuri" sotto il profilo dei diritti umani, rispetto ai quali l'assenza di guerre e persecuzioni viene presunta, salvo prova contraria.

L'alleggerimento del carico di lavoro per effetto della ricordata soppressione della protezione umanitaria dovrà però ancora attendere, perché la recente sentenza n. 4890/2019 della I Sez. civile della Cassazione, depositata il 19 febbraio 2019 (e dunque nel pieno svolgimento dell'audit), ha stabilito la non retroattività delle previsioni della riforma relative alla concessione dei permessi di soggiorno per ragioni umanitarie. La soluzione dei problemi di diritto intertemporale è dunque nel senso che la riforma non si applichi ai procedimenti in corso, ma soltanto alle domande presentate a partire dallo scorso 5 ottobre 2018, data di entrata in vigore delle nuove regole.

Per quanto riguarda i tempi per pervenire ad una decisione, l'amministrazione si è impegnata a fornire a breve le statistiche, non disponibili al momento della visita (dal sito del Ministero risulterebbe però una media di circa due anni).

Va comunque segnalato che dei "colli di bottiglia" sono presenti anche nelle fasi anteriori alla verbalizzazione della domanda di protezione internazionale (che segna il momento di avvio della procedura presso le Commissioni territoriali). Mentre la durata media della procedura di esame presso gli hotspot (dal momento dello sbarco a quello della prima identificazione e registrazione) varia dalle 6 ore (per i minori) alle 72 ore, il tempo medio intercorrente tra la registrazione presso l'hotspot e la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale (attraverso il modello C3) può risultare

particolarmente lungo (è stato di 20,61 giorni in media nel 2018 per i minori non accompagnati; di 73,50 giorni per gli adulti).

L'elemento temporale ha suscitato particolare attenzione presso i colleghi dell'ECA. È stato fatto presente che i dati non possono essere letti in maniera univoca, dal momento che le variabili concorrenti alla loro determinazione sono numerose e non prevedibili. La Questura di Roma ha chiarito che la presentazione in questura degli stranieri già transitati e registrati presso gli hotspot è spontanea, e può aver luogo anche molto tardivamente. Inoltre, le statistiche coprono una casistica differenziata: la formalizzazione del modello C3 non va infatti riferita ai soli sbarchi clandestini, ma anche agli stranieri che arrivano sul territorio attraverso procedure legali (con voli di linea, via terra, etc.), com'è il caso ad esempio per i recenti copiosi arrivi di richiedenti asilo dal Venezuela. All'incertezza sui tempi di presentazione va aggiunta la durata delle operazioni in questura. Tra il primo foto-segnalamento all'hotspot ed il secondo foto-segnalamento presso gli uffici di questura possono passare anche 6 mesi. A questo proposito, nel caso della Questura di Roma, è apparso evidente il sovraccarico della struttura, ai cui sportelli abbiamo trovato lunghe file (e nessun processo di fotosegnalamento in corso).

Le percentuali di decisioni favorevoli emesse dalle Commissioni territoriali (esclusa la protezione umanitaria) oscillano nei primi mesi del 2019 tra il 15% per gli adulti e il 18% per i minori non accompagnati. Come dichiarato dall'amministrazione, non esiste per il momento alcuna prassi di rilevazione dell'applicazione di criteri uniformi sul territorio.

In caso di decisione negativa sulla richiesta di asilo, è emerso un problema di (mancata) comunicazione tra la Commissione territoriale per il diritto di asilo e le Questure. Non c'è attualmente alcun "alert" automatico che consenta alle Questure di conoscere l'esito della decisione e di intervenire con i provvedimenti consequenziali di espulsione. Un problema in sé è già costituito dalla notifica della decisione al migrante che ne è destinatario. Oggi tale notifica è consentita, oltre che di persona, anche per posta, ma il migrante deve disporre di un indirizzo stabile. La presenza del migrante in un centro di accoglienza rende le cose solo apparentemente più facili, poiché i gestori spesso si rifiutano di notificare le decisioni, asserendo che non è il loro mestiere...

RIMPATRI

Occorre distinguere tra rimpatri forzati (espulsioni) e rimpatri volontari assistiti (RVA).

a) *Rimpatri forzati*

Il migrante “denegato” (che non ha dunque titolo a rimanere in Italia) riceve un provvedimento di espulsione, con l’ordine di lasciare il territorio (con mezzi propri) nei 7-30 giorni successivi. Tale misura è teoricamente alternativa all’opzione del ritorno volontario assistito (RVA) nel Paese di origine, che è aperta laddove il migrante ne faccia richiesta prima della scadenza del termine per l’adesione spontanea all’ordine di allontanamento. A tal fine, i migranti dovrebbero ricevere dalle Questure delle brochure multilingue con l’informativa su tale possibilità (che tra l’altro garantisce la revoca del divieto di reingresso in Europa per il futuro), e su come accedervi. Di fatto ciò non accade, e tale procedimento trova scarsa applicazione in Italia, preferendosi piuttosto la via dell’accompagnamento coatto (rimpatrio forzato) nel Paese di origine.

Per quanto riguarda quest’ultima opzione, la scelta della fonte di finanziamento per i voli di rimpatrio forzato (fondi FAMI, in alternativa ai fondi Frontex) è determinata da considerazioni di pura convenienza economica. Infatti, Frontex rimborsa solo i voli charter (di solito in partenza da Roma, Palermo o Torino), e non anche i voli di linea, né gli oneri del personale di scorta ai rimpatriati. Nel caso di voli congiunti con altri Paesi, poi, Frontex offre delle *facilities*, ma non il rimborso delle spese. Quanto ai fondi FAMI, se è vero che essi presuppongono una quota di cofinanziamento nazionale (mentre il rimborso assicurato da Frontex è integrale), tuttavia, i calcoli del Ministero ne indicherebbero la maggiore convenienza, tenuto conto dell’incidenza dei costi di personale sull’onere complessivo (se c’è una valutazione di pericolosità, la scorta può arrivare fino a 5 accompagnatori, più eventuale personale medico e sanitario). Viene pertanto suggerita una modifica delle condizioni di eleggibilità di Frontex, se si vogliono sfruttare appieno le potenzialità di finanziamento. In prospettiva, è prevedibile che tutti i rimpatri con voli charter siano “caricati” su Frontex, e quelli con voli commerciali sul FAMI. Restano comunque a carico del bilancio nazionale le tratte nazionali propedeutiche a un volo di rimpatrio (degli espulsi e della scorta), così come i trattamenti di missione del personale.

C’è un delta notevole tra provvedimenti di allontanamento dal territorio e numero di rimpatri: il tasso di realizzazione effettiva dei rimpatri era di appena il 20,8% nel 2017 (6.154 rimpatri su un totale di 31.624 decisioni emesse), ed è pari al 28,2% nel 2018 (6.820 rimpatri su un totale di 24.173 decisioni emesse). Il dato comprende anche i ritorni con mezzi propri, ancorché numericamente molto esigui.

Secondo quanto riferitoci, due fattori utili ad aumentare il tasso di realizzazione sarebbero, da un lato l'intensificazione degli accordi bilaterali di riammissione con i Paesi terzi; dall'altro l'incremento della capacità "detentiva" degli ex-Centri di Identificazione e di Espulsione degli stranieri irregolari (CIE), oggi Centri di Permanenza e Rimpatrio (CPR).

Così com'è, il sistema produce effetti perversi: i CIE, la cui capienza è peraltro limitata, dovrebbero servire soltanto come sistemazione temporanea, finalizzata all'allontanamento verso i rispettivi paesi di origine. Tuttavia, la possibilità di procedere al rimpatrio spesso non è realistica: in alcuni casi, manca un accordo di riammissione con il Paese di appartenenza; in altri, gli accordi di riammissione, pur esistenti, non funzionano (per problemi di contingentamenti imposti dal Paese di origine, di mancata identificazione da parte del consolato, di mancato rilascio dei documenti di viaggio necessari al rimpatrio). Succede quindi che i migranti irregolari rimangano detenuti molto più a lungo dei 180 giorni massimi previsti (detenzione finalizzata all'allontanamento), e che quelli "liberi", cui sia stata notificata l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro 7 giorni, decidano di trattenervisi illegalmente (anche perché privi di mezzi economici per allontanarsi). Ciò determina la creazione di una massa di irregolari, privi di qualunque forma di assistenza, che si trovano in molti casi nella impossibilità di ottemperare e che lo Stato non è in grado di espellere. La misura del rimpatrio volontario assistito appare pertanto una valida alternativa e dovrebbe essere intensificata (come sostenuto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato in un Rapporto sui CIE del gennaio 2017).

A più riprese, nel corso della visita, è stato sollevato il problema della consistenza numerica delle persone che sono rimaste fuori del sistema di accoglienza o che hanno scelto l'illegalità. A oggi non è noto quanti siano i migranti partiti dall'Italia per dirigersi verso altri Paesi dell'UE; quanti di questi potrebbero essere rimandati indietro per effetto delle regole di Dublino; quanti, invece, rimasti in Italia, vivano nei cd. insediamenti informali; quanti siano infine gli irregolari che, pur avendo ricevuto l'intimazione a lasciare l'Italia, vi si trattengano illegalmente e rimangano esposti al ricatto del lavoro nero, della prostituzione o della manovalanza criminale.

b) Rimpatri volontari assistiti (RVA)

I rimpatri volontari assistiti, previsti dalla disciplina europea, sono da anni al centro della politica migratoria italiana, in quanto considerati un'alternativa più umana e rispettosa dei diritti del migrante che non ha titolo alla protezione internazionale, rispetto

alla misura dell'espulsione. I rimpatri volontari assistiti possono riguardare sia migranti che hanno ricevuto il foglio di via che migranti regolari. Tuttavia, come già visto, per i primi la praticabilità della misura è di fatto ridottissima.

Il primo avviso pubblico per la selezione di progetti destinati ai rimpatri volontari assistiti è stato emesso a fine 2015, ed ha individuato 5 progetti. Di questi, 3 sono stati campionati dall'ECA per l'audit: 1) "Integrazione di ritorno 3", affidato al CIR-Consiglio Italiano per i Rifugiati; 2) "Ristart-ritorno sostenibile attraverso supporto alla reintegrazione", affidato all'Agenzia ONU OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni); 3) AVRIT (Assisted voluntary return and reintegration from Italy), anch'esso affidato a OIM.

Tutti i progetti hanno iniziato l'attività nell'estate 2016 e sono stati chiusi nel marzo 2018 (eccetto "Integrazione di ritorno 3", che ha ottenuto una proroga al 30 giugno 2018).

Obiettivo del primo dei tre progetti era di rimpatriare 270 migranti. In realtà ne sono stati rimpatriati solo 131, soprattutto perché il progetto ha avuto un notevole ritardo di avvio (dovuto fra l'altro alla mancata costituzione di una rete nazionale per i rimpatri) e per un anno non sono stati effettuati rimpatri. Il budget però è stato speso all'80%, perché - sostiene l'amministrazione - sono state svolte numerose attività ulteriori di accompagnamento: così, ad esempio una campagna informativa (*awareness campaign*), che ha raggiunto un numero di persone ben più alto del target (10.000 persone, vs. 2.000); un approccio realmente personalizzato rispetto ai singoli migranti (facilitato dal basso numero) e il follow-up del piano di reinserimento nel Paese di appartenenza. L'indennità di reintegrazione ammontava a 1.600 euro in beni e servizi per ogni migrante adulto + il 50% di tale cifra per ogni membro adulto della famiglia, o il 30%, se minore. Inoltre, il migrante riceve ulteriori 400 euro in contanti alla partenza per la prima sistemazione. I Paesi dove è stato possibile effettuare i rimpatri sono stati principalmente: Colombia, Ecuador, Perù, Nigeria, Senegal e Marocco.

Il colloquio con il CIR ha fatto emergere alcune criticità relative all'attuazione dei progetti di RVA:

- in primo luogo, la mancanza di continuità tra i progetti (lunghi gap temporali di mesi, a volte più di un anno, tra una *call for proposal* e la successiva);
- tempi di avvio molto lunghi e difficoltà di intercettare i potenziali richiedenti sul territorio;
- scarsa o assente informazione sull'esistenza di progetti attivi di RVA, e comunque mancanza di un coordinamento efficace tra i soggetti coinvolti (con distribuzione di materiale informativo non adeguato e/o incompleto o non aggiornato, numero verde

- gratuito non funzionante e operatori non in grado di soddisfare le richieste per mancanza di informazioni);
- preclusione della possibilità di partecipare alla misura per i migranti con foglio di via non ottemperato;
 - lunghe attese per il rilascio del nullaosta (propedeutico al documento di viaggio). I tempi di rilascio delle necessarie autorizzazioni variano sensibilmente da Questura a Questura: quella di Roma, ad esempio arriva a rilasciare il nullaosta in un mese; diversamente, altre realtà, in particolare le più piccole, richiedono anche 4 o 5 mesi, e continue sollecitazioni da parte degli operatori. Trattandosi molto frequentemente di persone senza fissa dimora, ciò può causare forti disagi.

Il procedimento per il rimpatrio volontario assistito deve innestarsi sulla volontà del migrante di chiedere l'assistenza per il rimpatrio e di reinserirsi nel proprio Paese. Tale volontà non è del tutto libera da costrizioni: essa è piuttosto dettata da condizioni di sfruttamento lavorativo, internamento indefinito nelle strutture di accoglienza, emarginazione. Per questo - è stato sottolineato nel corso degli incontri - alcuni operatori, in modo particolare coloro che si occupano di accoglienza, hanno una percezione negativa dei RVA, considerandoli alla stregua di una misura respingente, di rifiuto. In realtà, il CIR ritiene che, a dispetto delle criticità rilevate, i RVA portino buoni risultati, in termini di qualità di vita per il migrante che fa rientro nel proprio Paese e in termini di lotta all'irregolarità per il Paese che dà attuazione alla misura.

Anche l'OIM, che è tra i soggetti attuatori più longevi e capillarmente diffusi (progetti di questa natura erano già finanziati in Italia, con fondi nazionali, sin dagli anni '90), ritiene che sia ancora assente una cultura radicata del ritorno volontario, e che sussistano ostacoli di natura amministrativa e burocratica alla praticabilità della misura (si pensi all'esclusione dal beneficio per gli stranieri che non si siano adeguati spontaneamente ad un provvedimento di allontanamento o che siano detenuti negli ex-centri CIE, come pure alle frequenti interruzioni delle attività a causa dei tempi lunghi delle procedure per lanciare le *call for proposal*). **L'opzione del rimpatrio volontario assistito resta comunque poco conosciuta, in particolare nel mondo degli "invisibili", di quei migranti, cioè, che non sono mai stati titolari di un permesso di soggiorno e che sfuggono ai numeri delle statistiche.**

Tra le proposte operative per superare le criticità evidenziate, l'OIM ha elencato: lo snellimento delle procedure di accesso, mediante l'imposizione di tempi certi di risposta da parte delle Prefetture (che sono competenti ad emettere il provvedimento di ammissione ai progetti di rimpatrio), e più in generale l'uniformizzazione sul territorio

nazionale dell'iter di verifica delle condizioni dei richiedenti da parte di Prefetture e Questure (competenti, queste ultime, al rilascio dei documenti di viaggio); l'attivazione di una campagna informativa nazionale per far conoscere l'opzione in questione a tutti i potenziali beneficiari, in particolar modo agli irregolari (con il coinvolgimento diretto non solo degli operatori dei centri di permanenza temporanea, ma anche dei soggetti vicini al mondo dell'immigrazione clandestina, come parrocchie, enti gestori di dormitori, mense, associazioni di volontariato, che non siano già parte della rete nazionale).

Per quanto riguarda il progetto RISTART, era stato inizialmente previsto un budget di 8 milioni, da investire in 21 mesi a partire da luglio 2016, ma nel maggio 2017 il progetto è stato "congelato" per la decisione del Governo di utilizzare risorse nazionali che si erano rese disponibili nel frattempo e che erano ugualmente gestite dall'OIM nel cd. progetto "Ristart nazionale".

Il progetto originario ha potuto operare nuovamente nel primo trimestre del 2018. Rispetto all'obiettivo di 2.000 unità da informare e rimpatriare, la realizzazione effettiva dell'obiettivo è stata di 326 ritorni su 573 soggetti informati. Come per "Integrazione di ritorno 3", il pacchetto di reintegrazione prevedeva 1.600 euro in beni e servizi pro-capite (+ 50% per il familiare adulto e 30% per il familiare minore) e 400 euro come *argent de poche*.

Con risultati apparentemente più soddisfacenti, il progetto AVRIT ha superato gli indicatori di risultato previsti originariamente in 900 ritorni assistiti, raggiungendo i 1.030 soggetti a metà febbraio 2019, e auspicabilmente il tetto di 1.080 soggetti entro marzo, termine stabilito dalla Commissione europea all'atto della proroga del progetto. A differenza degli altri progetti controllati, il contributo di reintegrazione in beni e servizi in questo caso ammontava a 2.000 euro, anziché 1.600.

Per il futuro, il 29 ottobre 2018 il ministero dell'Interno ha pubblicato un Avviso con una dotazione finanziaria di 12,150 milioni, per il finanziamento di progetti legati al Ritorno Volontario Assistito e Reintegrazione (RVA&R) di almeno 2.700 cittadini di paesi terzi che si trovano, regolarmente o irregolarmente, su territorio nazionale. I progetti dovranno strutturarsi in una prima fase di orientamento, informazione e consulenza (compresa la definizione del piano di reintegrazione), in una seconda fase di organizzazione logistica pre-partenza e infine nella presa in carico nel Paese di origine, secondo un piano di reintegrazione concordato. Rispetto al bando precedente, sono state modificate le condizioni per la gestione del budget (prevedendosi in particolare che, ove il progetto non vada a buon fine, nulla sia dovuto

all'organizzazione), il che potrebbe aver scoraggiato la partecipazione di vari soggetti, anche dei più attrezzati (com'è il caso, ad esempio, dell'OIM, che non ha ritenuto di presentare la propria candidatura).

RELOCATION

La ricollocazione presso gli altri Paesi si rivela di fatto molto difficoltosa. Com'è noto, ai sensi della Convenzione di Dublino, lo Stato competente a gestire la domanda di asilo è quello in cui il rifugiato ha avuto ingresso. In parziale deroga a tale regola, è prevista la ricollocazione (relocation) di persone in evidente bisogno di protezione internazionale presso Paesi diversi da quello di primo ingresso.

Su tale base, i richiedenti appartenenti a nazionalità per le quali il tasso di riconoscimento della protezione internazionale è pari o superiore al 75% – sulla base dei dati Eurostat del quadrimestre precedente – possono essere trasferiti in un altro Stato Membro (secondo le quote messe a disposizione dai Paesi che hanno aderito al programma di ricollocazione), che perciò sarà competente ad esaminarne la domanda. Tale trasferimento presuppone la pre-identificazione, il foto-segnalamento e la previa formalizzazione della domanda di protezione internazionale. Attualmente risultano essere beneficiari dei programmi di ricollocazione principalmente i richiedenti asilo eritrei e siriani.

Già in passato, la relazione speciale dell'ECA (n. 6/2017), nell'evidenziare il buon funzionamento della "procedura di esame" presso gli hotspot (screening sanitario, pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento, rilievi dattiloscopici), aveva segnalato al contempo l'inefficacia dei programmi di *relocation* dei richiedenti asilo verso altri Paesi europei, che avrebbero dovuto, invece, essere strettamente collegati all'approccio degli hotspot³⁶⁸.

Soprattutto per i migranti soccorsi in Mediterraneo, sempre più spesso oggi la ricollocazione non prende la forma di un accordo preventivo con quote prestabilite, ma piuttosto quella di accordi *ad hoc*, al di fuori di meccanismi e regole predeterminate (ciò che comporta evidentemente l'assenza di una disciplina prevedibile e di prassi sicure). **Solo una riforma della disciplina del fenomeno migratorio a livello europeo (una riforma, cioè, del regolamento di Dublino) potrebbe risolvere il collo di bottiglia che oggi trattiene in Italia decine di migliaia di richiedenti asilo.**

³⁶⁸ Per dare un'idea dei bassi numeri nella ricollocazione dei migranti, l'ECA ha affermato come "a settembre 2016 gli altri Stati dell'Ue avevano assunto solo 3.809 prese in carico formali, contro l'impegno complessivo di ricollocare 34.953 persone provenienti dall'Italia".

L'hotspot di Messina (visitato il 25 febbraio 2019) illustra bene la situazione attuale. Al momento della visita vi si trovavano 23 migranti (per una capienza di 600 posti), soccorsi dalla nave della ONG tedesca *Sea Watch III* a fine gennaio, in attesa che si compissero le procedure di trasferimento verso altri Paesi europei.

Al momento dello sbarco, il numero era pari a 32 cittadini stranieri. Tutti avevano manifestato, durante la fase di identificazione nell'hotspot, la volontà di chiedere asilo. Di questi, 6 sono stati ricollocati in Francia, a seguito degli accordi intercorsi in sede europea, e 3 risultano essersi arbitrariamente allontanati dalla struttura.

A conferma delle difficoltà di dare effettiva attuazione alla procedura di ricollocazione, è emerso chiaramente che i tempi di soggiorno degli ospiti nelle strutture si allungano notevolmente. Mentre la redistribuzione dei richiedenti asilo sul territorio nazionale (a cura delle Prefetture) avviene in tempi normalmente molto rapidi, ove si proceda alla ricollocazione dei migranti si assiste invece ad un prolungamento della permanenza in maniera indefinita (per Nave Diciotti, ad esempio, la permanenza è durata oltre 4 mesi).

Difficile in definitiva prevedere i tempi dello "smistamento" verso i (pochi) Paesi europei che hanno accettato la ricollocazione, in attesa della quale le persone si trovano in pratica in uno stato di quasi-detenzione in mancanza di qualsiasi provvedimento di trattenimento.

Nel corso della visita a Messina, si sono potuti riscontrare soddisfacenti condizioni di vita e di assistenza alla persona, ed un buon livello di coordinamento tra i numerosi interlocutori coinvolti nella gestione del centro (pulizia degli ambienti, decoro degli spazi, attenzione alle esigenze culturali degli ospiti, forte sensibilità verso le categorie vulnerabili).

Alla visita hanno partecipato anche i rappresentanti dell'Agenzia Frontex, che si occupa tra l'altro delle interviste ai migranti (anche con finalità di sicurezza nell'individuazione di attività sospette legate al contrabbando, traffico di esseri umani, terrorismo) e del supporto alle attività di pre-identificazione (in particolare per quanto riguarda il rilevamento delle impronte digitali). Il dialogo ha tra l'altro palesato l'esigenza di garantire una flessibilità di utilizzo del personale Frontex, che risulta attualmente sovradimensionato rispetto alle esigenze del momento (considerato il ridotto numero di sbarchi).

Conclusivamente, è impossibile non osservare come i temi affrontati dall'ECA si pongano al centro del dibattito attuale sulla gestione del fenomeno migratorio. Essi meritano ulteriore attenzione da parte della Sezione, soprattutto

per quanto riguarda l'efficienza delle procedure per l'ottenimento del diritto di asilo (dal momento dello sbarco fino a quello della decisione definitiva) e l'utilizzo della misura dei rimpatri volontari rispetto a quella delle espulsioni coattive. Entrambi i temi coinvolgono non solo profili finanziari e gestionali, ma anche questioni di giustizia sostanziale. Una sollecitazione a svolgere un'indagine speciale è venuta dalla stessa DG Home della Commissione, nel corso della visita *in loco*. In passato, l'argomento dell'immigrazione è stato coperto da due relazioni della Corte sui sistemi di prima e di seconda accoglienza (cfr. rispettivamente le delibere nn. 3/2018 e 19/2916 della Sezione controllo Stato). Una terza indagine è attualmente in corso sull'assistenza ai minori non accompagnati.

È interessante, a questo punto, segnalare alcuni punti salienti della relazione conclusiva della Corte dei conti europea n. 24/2019 del novembre 2019: "Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati":

L'UE dovrebbe intensificare gli sforzi in materia di asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti per meglio raggiungere gli obiettivi del sostegno da essa fornito. I sistemi di ricollocazione di emergenza non hanno conseguito i valori-obiettivo fissati ed hanno raggiunto solo in parte il principale obiettivo di alleviare la pressione in Grecia ed in Italia. Nonostante l'aumento della capacità di trattamento dei casi di asilo in entrambi i Paesi, vi sono tuttora lunghi tempi di trattamento e strozzature, ed al contempo i rimpatri di migranti irregolari rimangono poco numerosi e problematici in tutta l'UE.

La Corte europea ha riscontrato che le azioni di sostegno dell'UE prese in esame affrontavano i bisogni individuati, ma che la maggior parte dei progetti non aveva conseguito appieno i rispettivi valori-obiettivo. La registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti erano migliorati notevolmente, ma la situazione presso gli hotspot greci rimane estremamente critica in termini di capacità e per quel che concerne la situazione dei minori non accompagnati. Le operazioni dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) soffrivano ancora di una carenza di esperti nazionali, mentre l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) aveva in realtà impiegato più personale di quanto necessario presso gli hotspot italiani, che sono stati trovati vuoti o quasi vuoti.

Gli Stati membri dell'UE si sono giuridicamente impegnati a ricollocare 98.256 migranti, contro un valore-obiettivo iniziale di 160.000. Tuttavia, solo 34.705 persone sono state ricollocate (21.999 dalla Grecia e 12.706 dall'Italia). A giudizio della Corte, i regimi non hanno realizzato la performance attesa, a causa principalmente della

bassissima percentuale di migranti registrati per la ricollocazione potenzialmente ammissibili; ciò perché sia le autorità greche che quelle italiane non sono state inizialmente in grado di individuare tutti i potenziali candidati e di indirizzarli con successo a presentare domanda di ricollocazione. Una volta che i migranti erano registrati per la ricollocazione, gli sforzi compiuti hanno avuto miglior esito. Tuttavia, la Corte ha riscontrato una serie di debolezze operative nella procedura di ricollocazione.

In Grecia, l'accresciuta capacità di trattare le richieste di asilo non è stata ancora sufficiente ad affrontare il crescente arretrato. La dichiarazione UE-Turchia del 2016 ha avuto una notevole incidenza sugli arrivi. Tuttavia, la sua pietra miliare, la procedura di frontiera accelerata per l'esame delle domande di asilo, non è abbastanza rapida: nel 2018, invece di pochi giorni, ci sono voluti in media 215 giorni dalla domanda alla relativa decisione di primo grado. Su tali ritardi hanno inciso in primo luogo problematiche quali la penuria di medici per effettuare valutazioni delle vulnerabilità sulle isole greche. Per le procedure accelerate e ordinarie, la situazione era persino più problematica, con le date dei colloqui fissate rispettivamente per il 2021 e il 2023. Inoltre, un numero ingente di decisioni di diniego in primo grado sta passando alla fase dell'impugnazione, per la quale vi è già un sovraccarico di lavoro.

L'Italia dispone attualmente di sufficiente capacità di trattamento per trattare gli arrivi e le domande di asilo in primo grado, nettamente diminuiti, ma non per trattare l'elevato numero di impugnazioni. Per una domanda di asilo presentata nel 2015 sono occorsi in media oltre quattro anni per giungere all'ultimo grado di ricorso. La Corte segnala che è probabile che il sostegno alle autorità giudiziarie diventi la necessità più pressante del sistema italiano di asilo.

I migranti effettivamente rimpatriati sono di gran lunga inferiori alle decisioni di rimpatrio adottate, sia in Grecia che in Italia, così come nell'insieme dell'UE. Le principali ragioni sono: le lunghe procedure di asilo, l'assenza di sistemi integrati di gestione dei casi di rimpatrio, il mancato riconoscimento reciproco e la mancata registrazione sistematica delle decisioni di rimpatrio, l'insufficiente capienza dei centri di trattenimento, la difficile cooperazione con il paese di origine dei migranti o, semplicemente, la fuga dei migranti dopo l'adozione della decisione di rimpatrio.

La Corte ha rivolto raccomandazioni alla Commissione europea, esortandola a:

- utilizzare gli insegnamenti appresi, ai fini dell'istituzione di un eventuale meccanismo di ricollocazione volontaria in futuro;
- rafforzare la gestione dell'assistenza di emergenza, dei sistemi di asilo e delle procedure di rimpatrio;

- rafforzare il sostegno dell'EASO alle procedure di asilo e adeguare il sostegno di Frontex al rimpatrio e l'invio di esperti.

Audit della Corte dei conti europea in materia agricola

È importante richiamare anche gli audit della Corte dei conti europea, ai quali ha partecipato la Sezione sulla gestione del rischio, connesso agli strumenti di sostegno inclusi nel Primo Pilastro della PAC e nella Misura 17 FEASR, svolto dalla Corte dei conti UE nell'ottobre 2018.

In tale occasione sono stati analizzati alcuni aspetti applicativi riguardanti i principali ambiti degli aiuti, ossia quello delle assicurazioni, quello dei ritiri e della "raccolta verde" e quello del monitoraggio dei mercati per la rilevazione della non remuneratività di determinate produzioni.

Riguardo alle assicurazioni, il quadro evidenzia una limitata utilizzazione di quelle multirischio e delle polizze particolari destinate a coprire perdite commerciali.

In tema di ritiri, è stato necessario rimarcare le differenze applicative di quelli ordinari e di quelli eccezionali. I richiedenti, ossia le organizzazioni di produttori in pratica accedevano in primo luogo al plafond degli eccezionali fino ad esaurimento, e solo successivamente, se lo avevano preventivato, accedevano a quello ordinario, che è meno remunerativo e quindi ha rappresentato un ripiego. Si tratta comunque di uno strumento che ha consentito di alleviare significativamente gli squilibri fra costi di produzione e prezzi di mercato. La destinazione dei suddetti ritiri, è stato sottolineato, è stata per l'80% quella degli enti caritatevoli, e di iniziative rivolte alle scuole, pur col problema, meritevole di apposito approfondimento, della brevità dei termini di scadenza degli alimenti interessati (latte e frutta in primo luogo).

Si sono inoltre esaminati gli effetti della adozione del c.d. Regolamento Omnibus e della introduzione fra le misure per la gestione della crisi anche dei fondi di mutualizzazione.

Su questi c'è interlocuzione con la Commissione per comprendere quali siano le spese ammissibili. Tale interlocuzione coinvolge anche le Regioni.

Si è infine effettuata una ricognizione critica degli indicatori per valutare gli effetti, a partire da quelli finanziari di base (che misurano la spesa) agli indicatori di prodotto (numero di azioni) di risultato (volumi dei ritiri), ed altri specifici per la raccolta verde e la mancata raccolta (superfici) nonché appositi Indicatori di impatto per misurare la variazione nel numero di operatori e nelle superfici interessate.

Gli esiti dell’Audit ECA sono esposti nella Relazione speciale n. 23/2019 alla quale si è fatto cenno nel paragrafo precedente. Ivi si è fra l’altro evidenziato che il sostegno fornito dall’UE per l’assicurazione è concentrato, specialmente in Italia, sul settore vitivinicolo, mentre i ritiri sono stati in maggioranza effettuati con riferimenti alla produzione di mele. Come notazione critica, La Corte UE ha rilevato una vaghezza del concetto di turbativa del mercato come definito nella legislazione UE: l’assenza di criteri specifici ha infatti lasciato un ampio margine di discrezionalità nel decidere di ricorrere a misure eccezionali.

La Sezione ha anche partecipato all’Audit relativo alle “Misure eccezionali adottate per il settore lattiero-caseario in occasione delle crisi del periodo 2015/2016 (regolamenti delegati (UE) 2015/1853, 2016/1612, 2016/1613)” nel settembre 2019.

Con l’occasione, è stata effettuata una ampia ricognizione delle caratteristiche principali del mercato lattiero-caseario in Italia. Esse sono basate sulla complessità ed eterogeneità del territorio italiano, costituito da pianure-colline-montagne che originano esigenze e problematiche diverse per le aziende agricole in generale e per quelle del settore lattiero- caseario in particolare.

La produzione del latte è concentrata, sia per conformazione del territorio, sia per dimensione aziendale, nelle Regioni del nord Italia: Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige e Piemonte.

Con l’introduzione delle “quote latte” si è cristallizzata la scomparsa delle piccole aziende, soprattutto quelle a conduzione familiare, lasciando spazio a quelle più grandi, le uniche che possono resistere sul mercato vista la necessità di possedere almeno 100 vacche.

Le aziende più deboli, le più esposte alle difficoltà della contrattazione, di allocazione del prodotto, con costi maggiori per la logistica, sono quelle di montagna.

La produzione di latte non copre il fabbisogno nazionale: parte del latte viene importato prevalentemente da Germania e Francia, i nostri fornitori tradizionali.

Il latte affluisce soprattutto nel settore dei formaggi DOP. Il 40% del latte prodotto viene assorbito dai due principali formaggi: grana e parmigiano, un ulteriore 5% viene assorbito dagli altri formaggi e il resto dalla produzione dello yogurt, del burro ecc.

I formaggi maggiormente esportati sono, appunto, il grana, il parmigiano e l’asiago, con notevoli ritmi di crescita negli ultimi anni. La crisi non tocca il latte destinato a questo settore, perché la produzione è proporzionata alle richieste e perché il latte è di alta qualità.

Le criticità del settore sono da ricercare nella mancanza di solide organizzazioni di produttori in grado di imporsi sul mercato, anche nella formazione dei prezzi. Nell'eterogeneità degli allevatori, grandi - piccoli – piccolissimi, che si trovano da soli a negoziare il prezzo con gli industriali. La negoziazione del "primo prezzo" del latte alla stalla è polverizzata in diverse realtà territoriali a causa dell'inesistenza di maggiori "piazze" di riferimento ed è rilevato da ISMEA mediante campioni significativi.

Neppure le dimensioni e l'incisività delle cooperative di produttori esistenti riescono a garantire un forte grado di autonomia contrattuale con gli acquirenti.

A fronte di circa 35.000 aziende produttrici di latte ci sono poco più di 1.500 acquirenti in grado di determinarne il prezzo.

In Italia, la crisi degli anni 2015/2016, che ha visto un forte calo del prezzo del latte, è stata determinata da più fattori:

- dall'embargo applicato dall'Unione Europea alla Russia. Non tanto per la diminuzione delle quantità di formaggio esportate, quanto, invece, per la perdita delle possibilità espansive che gli imprenditori prevedevano in quel mercato (perdita di chance);
- dalla spinta ad una maggior produzione quantitativa di latte in previsione della fine del regime delle "quote latte" (Aprile 2015) e della necessaria riconquista di porzioni nel libero mercato.

Al fine di mitigare la crisi del settore (che non ha interessato il mercato della carne) l'Italia ha scelto misure di aiuto che determinassero una veloce e immediata liquidazione finanziaria a vantaggio dei produttori, per garantirne la capacità di affrontare meglio le difficoltà; optando per procedure amministrative semplificate per la presentazione della domanda, con controlli finalizzati alla correttezza della stessa.

Per le misure di aiuto, l'Italia ha accordato la preferenza prima alle aziende colpite dal terremoto (riguardando in particolare il Reg. (UE) 2016/1612), e poi a quelle di montagna, considerate le più fragili.

Data l'esiguità delle somme a disposizione, queste scelte nazionali hanno consentito di operare una selezione, con conseguente restringimento della platea dei possibili beneficiari ed hanno, altresì, dato una risposta alla necessità nazionale, quella di mantenere gli insediamenti in zone poco popolate, quali quelle montane.

Il nostro Paese ha difficoltà ad elaborare criteri per individuare le aziende più bisognose, perché questo richiede costi elevati e tempi troppo lunghi né è previsto un Programma di prevenzione della crisi, ma sussiste l'impegno a proteggere l'anello più debole, cioè il produttore.

Il Ministero non ha effettuato o commissionato analisi e/o studi preventivi sul mercato, al fine di programmare le scelte sulla tipologia di aiuti da concedere; come non ha effettuato o commissionato analisi e/o studi d'impatto sugli effetti delle misure d'aiuto prescelte.

Il Ministero nell'ambito dell'Audit ha espresso critiche sulle politiche emergenziali UE ed in particolare:

- l'esiguità dei finanziamenti messi a disposizione dall'UE con i citati Regolamenti;
- la mancanza di specificità per le diverse tipologie di territori del singolo Stato membro;
- la ridotta tempistica dei procedimenti previsti;
- l'oggettiva difficoltà di studiare e analizzare l'impatto delle singole misure UE su un mercato influenzato, a livello internazionale, da molteplici fattori che ne rendono ininfluyente, o quasi, l'efficacia.
- la difficoltà avuta ad adottare il regime delle quote in Italia, perché trattavasi di un sistema molto rigido, non facilmente gestibile, non equo e privo di reale impatto sul mercato.

Dal punto di vista operativo delle misure scelte dall'Italia l'Agea si è interessata soltanto dell'applicazione (moduli domande, raccolta, verifica, pagamenti ecc.) del Reg. (UE) n.1853/2015, che prevedeva misure d'aiuti per gli ammassi o stoccaggi del latte che, in Italia, vengono scarsamente effettuati, sia a livello pubblico che privato.

Un'altra struttura in regime di convenzione si è, invece, occupata dell'applicazione degli altri due regolamenti (Reg.2016/1612 e Reg. (UE) 2016/1613), ma solo per quelle Regioni che non avevano un proprio Organismo pagatore e per la Lombardia. Le Regioni dotate di un proprio OP hanno provveduto all'applicazione direttamente.

Questa diversa gestione, con l'uso di applicativi informatici diversi, ha fatto sì che fossero riscontrati diversi disallineamenti, anche nella quantificazione dei dati riepilogativi, delle misure adottate con le disposizioni attuative italiane.

Il MiPAAFT ha, attualmente, affidato l'incarico di una relazione finale ad ISMEA, la quale ha già espresso le proprie difficoltà in merito ritenendo le richieste della Commissione, sullo studio delle realtà territoriali pre-crisi e sulla quantificazione degli impatti degli aiuti, troppo ambiziose per la realtà italiana con dati disomogenei provenienti dai diversi OP.

Nel maggio 2019 la Sezione ha poi partecipato alla visita informativa della Corte dei conti europea ai fini dell'audit sull'uso delle nuove tecnologie in materia di immagini nel monitoraggio della Politica agricola comune (PAC).

La visita informativa in oggetto era rivolta a rispondere al seguente quesito principale: "La Commissione e gli Stati membri hanno preso provvedimenti per sfruttare le potenzialità delle nuove tecnologie in materia di immagini per il monitoraggio della PAC?"

È stato accertato in tale visita che per l'implementazione della domanda di aiuto geo-spaziale (GSAA), Agea ha rispettato le soglie definite dalla Commissione europea, e nel 2018, il 100% delle domande di aiuto per il primo pilastro sono state domande grafiche (GSAA). Per il secondo pilastro, nel 2018, l'attuazione della domanda grafica ha raggiunto l'80%.

Ci si è poi soffermati sull'utilizzo dei satelliti. Infatti, Agea utilizza, dal 2016, anche le immagini di Sentinel 2 per il monitoraggio del 5 % del suo territorio, mentre le immagini di Sentinel 1 sono meno convenienti perché sono molto pesanti e complicate da elaborare. Si tenga presente che si tratta di servizi esterni a pagamento. La fattibilità dell'utilizzo di tali dati Sentinel per i controlli mediante monitoraggio è stata testata nella provincia di Foggia, scelta per la morfologia del suo territorio (645.00 parcelle dedite all'agricoltura e 4.500 Km²).

Nel monitoraggio in questione, Agea organismo pagatore comunica prevalentemente con i CAA presenti sul territorio nazionale che hanno accordi di delega per gestire il fascicolo aziendale; sono questi ad interfacciarsi con gli agricoltori, non avendo un rapporto diretto con gli agricoltori.

Dal 2016, la Commissione ha condotto 7 audit che hanno coinvolto Agea. Sono state individuate, nei primi anni, carenze nei controlli chiave e sono state proposte correzioni finanziarie, ma le strutture responsabili di tali attività (Agea e SIN) tengono a precisare, che l'Italia è stata pioniera nell'uso delle nuove tecnologie e nel telerilevamento.

Nel monitoraggio 2019, Agea distingue 25-30 classi di colture (contro le 14 classi di colture del 2018). I marcatori sono stati regionalizzati, si è tenuto conto delle diverse condizioni climatiche del Nord, Centro e Sud, e dei diversi regolamenti, e sono stati sviluppati nuovi indicatori.

Peraltro, o marcatori utilizzati non sono stati certificati da autorità UE, e Agea auspica indicazioni e orientamenti da parte della Commissione.

Per il momento Agea non prevede di estendere il controllo mediante monitoraggio dei regimi di aiuto per superficie nel quadro del Pilastro 2.

Agea intende continuare il percorso di monitoraggio 2020 utilizzando i dati di Sentinel, perché le statistiche di controllo del Pilastro 1 per il 2017 hanno mostrato bassi tassi di errore. In ogni caso, auspica una prossima PAC più semplice, con requisiti che possono essere monitorati, a tal fine, Agea ha attivato un dialogo con il Ministero dell'Agricoltura per indirizzare le scelte nazionali.

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

BBT = Brenner Basistunnel (Galleria di base del Brennero)

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

DIA = Direzione investigativa antimafia

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

EPPO = *European Public Prosecutor Office*

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

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 trasporti

Mid/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
TELT = Tunnel Euralpin Lyon Turin
TETR = Tasso di Errore Totale Residuo
TFUE = Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TIF = Tutela Interessi Finanziari
TUE = Trattato sull'Unione europea
UCOFPL = Ufficio Centrale Orientamento e Formazione Professionale Lavoratori

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

UE = Unione Europea

ULA = Unità di Lavoro

UVAL = Unità di valutazione degli investimenti pubblici

YEI = Youth employment initiative

GLOSSARIO

GLOSSARIO

Accordo di Partenariato	<p>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.</p> <p>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.</p>
Accreditati dell'Unione europea	Risorse che l'Unione europea trasferisce all'Italia per il finanziamento delle politiche comunitarie.
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: <i>ex ante</i> , <i>in itinere</i> ed <i>ex post</i> .
Agenzia per la Coesione territoriale	<p>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.</p> <p>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.</p>

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 aiuto 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 complementarità 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.

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 (PAC)

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 Obbligatorie (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 (Fondi SIE)

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.

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 dalla sua 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.

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.

EPPO European Public Prosecutor Office.
L'EPPO o Procura europea è un'istituzione indipendente dell'Unione europea in via di costituzione secondo le disposizioni del Trattato di Lisbona, incaricata di indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (ad esempio la frode, la corruzione e le frodi IVA transfrontaliere che superano i 10 milioni di EUR).

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.

FEASR

Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri.

FEIS

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.

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.

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.

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 europea	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 (<i>Neet - Not in Education, Employment or Training</i>).
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	<i>Irregularities Management System</i> . 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.
- 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.

Performance Framework (o Quadro di Performance)

Il Performance Framework o quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è volto a misurare i risultati dell'attuazione di un Programma operativo ai fini dell'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione, pari al 6% delle risorse del programma. E' sintetizzato in una tabella, in cui "per ciascun Asse prioritario sono fissati target intermedi per l'anno 2018 e target finali per il 2023" relativi ad un indicatore finanziario, e ad uno o più indicatori di realizzazione (e se del caso indicatori di risultato o di avanzamento procedurale). Artt. 20, 21, 22 e Allegato II del Regolamento (UE) 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE; Guidance fiche: "Performance framework review and reserve in 2014-2020", Final Version 14 May 2014

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 Azione Coesione

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.

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.

Piano di rafforzamento amministrativo

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.

Piano di sviluppo

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.

Piano Strategico Nazionale (PSN)

Strumento di programmazione nazionale che, nell'ambito della PAC 2021-2027, unifica in un unico documento di programmazione e di gestione tutte le politiche agricole di un paese, vale a dire i pagamenti diretti, gli interventi settoriali delle Organizzazioni comuni di mercato (OCM), le misure dello sviluppo rurale e i regimi di sostegno nazionali.

Politica agricola comune (PAC)

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).

Per effetto del Reg. (CE) 1290/2005 del 21 giugno 2005 del Consiglio, l'assetto gestionale delle misure base della Politica 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.

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.

Riduzione dei pagamenti	Riduzione dei pagamenti diretti che, nell'ambito della PAC 2021-2027, colpirà i pagamenti diretti superiori a 60 mila euro, secondo un sistema a scaglioni, sino al taglio del 100% per gli importi superiori a 100 mila euro (<i>cd. capping</i>). La destinazione delle risorse derivanti dal taglio sarà definita nell'ambito del regolamento orizzontale (cfr., art.15, COM (2018) 392 <i>final</i>); tendenzialmente, il prodotto della riduzione dei pagamenti sarà usato per finanziare il pagamento redistributivo nell'ambito del medesimo Stato membro; se non può essere impiegato nel finanziamento dei tipi d'interventi dei pagamenti diretti, sarà trasferito alla dotazione FEASR dello Stato membro interessato.
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 dotale (Regione Lombardia) Il sistema dotale, introdotto per la prima volta con la legge regionale n. 22 del 2006 di disciplina del mercato del lavoro, si caratterizza, fin dal suo principio, per l'esigenza di focalizzare l'intervento sui fruitori dello stesso e sui loro bisogni, piuttosto che sugli erogatori, consentendo la personalizzazione dei servizi e assicurando la libertà di scelta. Al tempo stesso è un sistema aperto alla partecipazione dei privati, che pone operatori pubblici e privati in competizione fra loro al fine di perseguire un miglioramento complessivo dei servizi offerti. In tal modo il destinatario finale dell'intervento ha la possibilità di scegliere a quale operatore rivolgersi. Nel sistema dotale interagiscono, infatti, la Regione, gli operatori accreditati (effettivi erogatori del servizio) ed i fruitori dello stesso. Rispetto ai sistemi a rimborso, che postulano la capacità del fruitore di anticipare il costo, totale o parziale, del servizio utilizzato, l'interposizione di un altro soggetto, effettivo erogatore dei servizi e percettore dei rimborsi economici da parte della Regione, assicura anche ai soggetti privi di disponibilità economiche iniziali, di fruire del servizio, in quanto la spesa viene anticipata dall'erogatore dello stesso. Il destinatario della misura, infatti, non deve corrispondere alcuna somma all'operatore e quest'ultimo non può ricevere alcun corrispettivo ulteriore rispetto a quanto prefissato nel budget dotale.

La centralità dell'operatore, pubblico o privato, che concretamente eroga il servizio richiede l'implementazione e la gestione di un sistema di accreditamento, che consente di individuare gli operatori che possono fornire il servizio ai destinatari finali, normalmente sulla base di un piano personalizzato. La Regione esercita sugli operatori accreditati un costante controllo, sia nella fase iniziale dell'accREDITamento, sia nel corso della gestione al fine di verificare il permanere dei requisiti previsti.

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

