



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DEL CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Presidente Sonia Martelli

GIUDIZIO DI PARIFICA

DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

ESERCIZIO 2021

(art. 1, comma 5, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174,
convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)

Relazione allegata

La gestione dei Fondi europei

programmazione comunitaria 2014-2020/2021-2027

Referendario Giuseppe Vella

Udienza del 20 luglio 2022



CORTE DEI CONTI

Presidente

Sonia Martelli

Magistrato

Giuseppe Vella

Ha collaborato

Giovanni Lento

Coordinamento

Maria Grazia Mei

con il supporto di

Claudia Barbieri

SOMMARIO

1. Premessa	5
2. La programmazione 2021-2027: inquadramento generale, azioni e attività intraprese.....	6
3. La programmazione 2014-2020: le modifiche al quadro regolamentare in seguito alla pandemia per COVID-19.....	19
4. Attività istruttoria svolta	26
5. Attività di controllo e relativa articolazione	28
6. Riserva di efficacia e relazione di attuazione.....	30
7. La rappresentazione contabile dei fondi SIE	32
8. Piani di rafforzamento amministrativo - PRA	36
9. Dotazione finanziaria, stato di avanzamento, <i>governance</i> e controllo, anno 2021: POR FSE, Programma di Cooperazione Interreg. V-A 2014-2020 Italia-Svizzera, POR FESR, PSR (FEASR).....	40
9.1. POR FSE 2014-2020	40
9.1.1. Dotazione finanziaria del programma.....	40
9.1.2. Lo stato di attuazione finanziaria del programma	43
9.1.3 Il sistema di Governance e controllo.....	48
9.2 Programma di Cooperazione Interregionale V-A 2014-2020 ITALIA-SVIZZERA	51
9.2.1. Dotazione finanziaria del programma.....	51
9.2.2. Lo stato di attuazione finanziaria del programma	51
9.2.3 Il sistema di Governance e controllo.....	54
9.3 Programma di sviluppo rurale (PSR) 2014-2020.....	58
9.3.1. Dotazione finanziaria del programma.....	58
9.3.2. Lo stato di attuazione finanziaria del programma	60
9.3.3 Il sistema di Governance e controllo.....	63
9.4 POR FESR - 2014- 2020.....	72
9.4.1. Dotazione finanziaria del programma.....	72
9.4.2. Lo stato di attuazione finanziaria del programma	73
9.4.3. Disimpegno automatico- Progetti in overbooking.....	76
9.4.4 Il sistema di Governance e controllo.....	77
10. Le irregolarità, le frodi e le decertificazioni	79
11. Programmazione 2021-2027: sistemi di controllo e monitoraggio sulla spesa	97
12. Sintesi e conclusioni	101

Indice delle Tabelle

Tabella 1 - Risorse assegnate a Regione Lombardia progr.ne 2014-2020.....	25
Tabella 2 - FSE Lombardia 2014-2020 - Dotazione finanziaria e riprogrammazione 7.0.....	42
Tabella 3 - FSE Lombardia 2014-2020 - Dotazione finanziaria	43
Tabella 4 - FSE Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario.....	44
Tabella 5 - FSE Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario al 31/12/2020.....	44
Tabella 6 - FSE Lombardia 2014-2020 - Capacità impegno e spesa Regioni più sviluppate	45
Tabella 7 - FSE Lombardia 2014-2020 - Avanzamento spese certificate	47
Tabella 8 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Dotazione finanziaria	51
Tabella 9 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Stato avanzamento della spesa	51
Tabella 10 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Stato avanzamento della spesa al 31/12/2020.....	52
Tabella 11 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Evoluzione spesa certificata su target N+3	52
Tabella 12 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Capacità di spesa e capacità di impegno	53
Tabella 13 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Capacità di spesa e capacità di impegno al 31/12/2020	53
Tabella 14 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Rendicontazioni presentate e controllate nel 2021	57
Tabella 15 - PSR Lombardia 2014-2022 - Dotazione finanziaria e riprogrammazione	59
Tabella 16 - PSR Lombardia 2014-2022 - Dotazione finanziaria.....	59
Tabella 17 - PSR Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario.....	60
Tabella 18 - PSR Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario al 31/12/2020.....	60
Tabella 19 - PSR Lombardia 2014-2020 - Capacità impegno e spesa Regioni più sviluppate.	61
Tabella 20 - PSR Lombardia 2014-2020 - Avanzamento spesa rispetto a obiettivo N+3	62
Tabella 21 - PSR Lombardia 2014-2020 - Casi di overbooking	62
Tabella 22 - FESR Lombardia 2014-2020 - Dotazione finanziaria	72
Tabella 23 - FESR Lombardia 2014-2020 - Capacità di impegno e di spesa.....	73
Tabella 24 - FESR Lombardia 2014-2020 - Capacità di impegno e di spesa al 31/12/2020.....	74
Tabella 25 - FESR Lombardia 2014-2020 - Capacità di impegno e di spesa Regioni più sviluppate	75
Tabella 26 - FSE Lombardia 2014-2020 - Operazioni accertate certificate e decertificate	85
Tabella 27 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Operazioni con irregolarità - certificazioni e decertificazioni	87
Tabella 28 - PSR Lombardia 2014-2020 - Irregolarità e frodi segnalate all'OLAF	89
Tabella 29 - FESR Lombardia 2014-2020 - Operazioni accertate certificate e decertificate.....	94
Tabella 30 - Dotazione finanziaria, Impegni e Spesa progr.ne 2014-2020.....	110

1. PREMESSA

L'anno oggetto del presente giudizio di parificazione, si caratterizza per la conclusione della precedente programmazione 2014-2020 e per l'avvio del nuovo quadro finanziario pluriennale, relativo al periodo 2021-2027.

Tenuto conto di tale peculiarità, l'analisi della Sezione si focalizzerà, effettuato l'inquadramento generale sulla nuova programmazione e sulle iniziative intraprese dalla Regione Lombardia, sulla fase finale di attuazione della precedente programmazione 2014-2020.

In continuità con le verifiche già effettuate nei precedenti giudizi di parificazione, per l'ultimo in quello relativo all'anno 2020, in questa sede la Sezione analizzerà il grado di avanzamento finanziario dei programmi regionali, a valere sui fondi europei, riguardo l'esercizio concluso, le attività di controllo e di *audit* interne ed esterne, nonché la gestione contabile delle risorse comunitarie, ai fini della verifica delle corrette modalità di contabilizzazione delle stesse, in relazione al rispetto del vincolo di destinazione che le connota.

Una particolare attenzione, inoltre, verrà posta alla *Governance*, ai progetti in *overbooking*, alle irregolarità, alle frodi e alle decertificazioni, nonché alle prospettive di monitoraggio e controllo della spesa del nuovo quadro finanziario pluriennale (2021-2027) e del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

2. LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027:

INQUADRAMENTO GENERALE, AZIONI E ATTIVITÀ INTRAPRESE

Per il nuovo periodo 2021- 2027, l'Unione Europea mobilita risorse con diverse tipologie di strumenti finanziari, ovvero:

- **i Fondi indiretti**, che hanno l'obiettivo di attuare la "politica regionale" o "politica di coesione" dell'Unione Europea, riducendo le disparità economiche, sociali e territoriali tra le varie Regioni europee. Sono gestiti attraverso un sistema di responsabilità condivisa tra la Commissione Europea e le autorità degli Stati Membri. Sono finanziati dalla Commissione Europea ma gestiti dalle autorità locali nazionali (mediante i PON - Programmi Operativi Nazionali), o regionali (POR - Piani Operativi Regionali). Sono Fondi indiretti i Fondi SIE, ossia i cd. "Fondi strutturali e di investimento";
- **i Fondi diretti¹**, che sono gestiti direttamente dalla Commissione europea e comprendono programmi tematici o comunitari e strumenti per l'assistenza esterna. Sono erogati sotto forma di contributi economici, per ogni specifico progetto e per una copertura parziale dei costi previsti. Le sovvenzioni possono essere anche legate ad appalti per l'acquisto di beni, servizi e attrezzature informatiche, necessari per lo svolgimento dell'attività.

In particolare, i fondi indiretti sono finalizzati a perseguire il processo di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione Europea, di cui all'art.174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, rubricato "Coesione economica sociale e territoriale" che prevede che "per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale–e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna".

¹ Sono erogati sotto forma di sovvenzioni riconosciute dalla UE ai soggetti beneficiari (cd. *Grants*) oppure con appalti conclusi dalle istituzioni europee per acquistare servizi, beni o opere, necessari per le loro attività.

La politica di coesione dell'Unione Europea, che costituisce l'area di maggiore interesse, si basa, inoltre, su quattro principi fondamentali:

- "**concentrazione**", ovvero concentrazione degli sforzi, intesa ad indirizzare gli investimenti alle priorità chiave per la crescita, che risultano essere: "Ricerca e innovazione", "Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)", "Potenziamento della competitività delle piccole e medie imprese (PMI)" e "Sostegno a favore della transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio"²;

- "**programmazione**", nel senso che la politica di coesione non finanzia singoli progetti, bensì programmi nazionali e pluriennali, in linea con gli obiettivi e le priorità dell'UE;

- "**partnership**", in virtù del quale ogni programma viene elaborato a seguito di un processo collettivo da parte di più soggetti coinvolti a livello europeo, nazionale, regionale e locale che interessa ogni fase del processo, dalla programmazione all'attuazione, passando dalla gestione, nonché al monitoraggio ed alla valutazione;

- "**addizionalità**", ovvero i contributi erogati dall'Unione Europea non devono essere sostitutivi della spesa pubblica inerente agli investimenti strutturali di ogni Stato membro e produrre, pertanto,

una riduzione di tali investimenti nazionali in quelle Regioni interessate dagli interventi, ma aggiungersi contribuendo ad ampliare, a tale fine, le somme stanziare da ogni Stato membro.

In dettaglio, le fasi propedeutiche all'acquisizione delle già menzionate risorse comunitarie sono le seguenti:

- a livello europeo viene definito un quadro strategico comune, contenente gli orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi, e sono adottati i regolamenti che stabiliscono le disposizioni comuni e specifiche di ciascun Fondo;
- il quadro strategico comune agevola la preparazione dell'accordo di partenariato e dei programmi, in ottemperanza ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà e tenendo conto delle competenze nazionali e regionali, allo scopo di decidere le misure specifiche e appropriate in termini di politiche e di coordinamento³;
- a livello nazionale, viene stipulato l'Accordo di partenariato, un documento preparato con il coinvolgimento dei partner, in linea con l'approccio della *governance* a più livelli, che

² Fonte: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/principles/

³ Art. 10 Regolamento (UE) n.1303/2013 cit.

definisce la strategia e le priorità dello Stato membro, nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi SIE⁴;

- gli Stati membri hanno l'obbligo di gestire, controllare e svolgere attività di *audit* al fine di garantire che i sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi siano istituiti conformemente alle disposizioni europee⁵. A tal fine, i sistemi di gestione e controllo devono assicurare l'osservanza del principio della separazione delle funzioni fra gli organismi coinvolti nell'attività e all'interno degli stessi, e devono approntare procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate e la prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi, oltre al recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi su ritardati pagamenti⁶.

A valle del processo di programmazione si collocano, poi, gli strumenti programmatori regionali che, partendo da una attenta analisi del contesto socio-economico territoriale, individuano gli obiettivi attesi e le azioni da porre in essere per il conseguimento dei risultati ed i relativi strumenti attuativi.

Secondo il sopra citato *iter*, la Commissione europea ha presentato nel 2018 le sue proposte per la programmazione 2021-2027, successivamente rivista e adeguata, nel corso del 2020, a causa dell'improvvisa situazione generata dalla pandemia da COVID-19.

Il primo gennaio 2021 è iniziato, infatti, il settennato finanziario UE 2021-2027. L'Unione ha avviato questo nuovo periodo di programmazione con uno Stato membro in meno, e nel pieno di una crisi economica senza precedenti che lascerà profonde ferite nel tessuto economico e sociale europeo. In questa situazione di grande difficoltà, comunque, l'Unione Europea ha utilizzato degli strumenti per trasformare gli ostacoli sulla strada del progresso in opportunità di crescita. Tale profilo risalta chiaramente all'interno della nuova programmazione finanziaria, composta dal Quadro Finanziario Pluriennale e dallo strumento per la ripresa Next Generation EU.

In particolare, come si evince dalla relazione annuale *“sui rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari”* della Corte dei conti dell'anno 2021, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, deliberazione n. 1/2022 : *“l'iniziale proposta della Commissione prevedeva l'assegnazione alle politiche di coesione sociale e territoriale, nel*

⁴ Per l'Italia l'Accordo di Partenariato, relativamente alla programmazione 2017-2020, è stato approvato con Decisione della Commissione europea il 29 ottobre 2014.

⁵ Art. 122 Regolamento (UE) n.1303/2013 cit.

⁶ Art. 72 Regolamento (UE) n.1303/2013 cit.

nuovo Quadro finanziario pluriennale, di risorse pari a 373 miliardi, il 30% circa del valore complessivo del bilancio pluriennale per il settennio 2021-2027⁷, a sua volta equivalente all'1,114% del prodotto interno lordo dell'Europa a 27⁸.

La proposta consequenziale alla crisi sanitaria ha poi ridefinito numerosi e rilevanti aspetti, quali la presentazione nel maggio 2020 del piano dell'Unione per la ripresa – recante le due priorità della transizione verde e digitale – e del bilancio settennale dell'Unione, (2021-2027 long-term EU budget & Next Generation EU). Il valore complessivo del bilancio è pari a 1.824,3 miliardi, di cui 1.070,3 miliardi afferenti al Quadro finanziario pluriennale e 750 miliardi (a prezzi 2018), distinto in sovvenzioni (390 miliardi) e prestiti (360 miliardi) destinati al Next generation EU il cui impiego sarà concentrato nei primi anni di attuazione. Il programma “REACT-EU”, in particolare, rientra nella categoria delle sovvenzioni, ed ha un impatto significativo sulle politiche di coesione, prevedendo l'erogazione di un totale di 55 miliardi aggiuntivi a favore dei Fondi FESR, FSE e FEAD, con quote spettanti a ciascuno Stato membro per la Programmazione 2014-2020, da erogare nel 2021-2022 nel quadro del Next generation EU. Le risorse in parola, pertanto, sono aggiuntive a rispetto a quelle già assegnate nell'ambito del medesimo periodo di programmazione settennale in corso, ferme restando le risorse già previste nel nuovo Quadro finanziario pluriennale. Resta, anche in questo caso, la garanzia della massima flessibilità, in base alle disposizioni dei regolamenti CRII e CRII+ e dell'autonomia di scelta per gli Stati membri nella individuazione delle priorità su cui concentrare l'impiego delle risorse”.

In conclusione, di un lungo e complesso processo di negoziazione e quale sintesi delle diverse posizioni, il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale è stato oggetto di approvazione del Parlamento europeo il 16 dicembre 2020 e dal Consiglio dell'UE il giorno successivo, ed è stato cristallizzato nel regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

Per quanto attiene alla coesione sociale e territoriale, che costituisce, in ogni caso, la politica di investimento più rilevante in termini di risorse dell'Unione, con la nuova programmazione si registra una leggera contrazione dell'ammontare complessivo delle risorse rispetto alla precedente.

⁷ I dati citati sono riferiti all'Unione a 27 Paesi, a procedura ex art. 50 TUE di uscita della Gran Bretagna dall'Unione.

⁸ Pari circa a 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://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21edd2f8-eb3c-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

In tale contesto vengono considerati primari gli obiettivi di attuare una transizione verso un'economia di sviluppo verde e digitale, e il finanziamento dei Fondi⁹ passa da 330,642 miliardi di euro a 290,6 miliardi di euro. Tuttavia, il titolo complessivo di riferimento del bilancio, *Cohesion, Resilience and Values*, passa da 959,9 miliardi di euro di impegni a prezzi costanti 2018 e 1.099,7 miliardi di euro¹⁰.

Per quanto attiene l'assegnazione delle risorse, il criterio rimane quello del RNL/pro capite, insieme

alla classificazione delle regioni nelle tre note categorie "più sviluppate", "in transizione" e "meno sviluppate". Altrettanto fermo resta il principio della concentrazione delle risorse a favore delle regioni con maggiori difficoltà di sviluppo, insieme all'obiettivo di un maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione delle realtà urbane e locali nella gestione dei Fondi. Sempre sul fronte delle innovazioni introdotte, è da segnalare la previsione di tre aspetti che trovano un rinnovato spazio nella nuova Programmazione: mercato del lavoro, con specifico riferimento al tasso di disoccupazione giovanile, al livello di istruzione e alle dinamiche demografiche in atto; cambiamenti climatici; immigrazione netta di cittadini provenienti dal territorio extra-UE.

La Programmazione in fase di attivazione conserva e, sotto certi profili, consolida il principio alla base della definizione degli obiettivi "priorità e strategie della politica di coesione", e, precisamente, il ruolo centrale del partenariato, che, come sopra precisato, comporta un costante confronto tra lo Stato membro e la Commissione europea, in relazione ai tavoli tematici corrispondenti alle 5 priorità indicate a livello UE nel nuovo regolamento generale: Un'Europa più intelligente; Un'Europa più verde; Un'Europa più connessa; Un'Europa più sociale; Un'Europa più vicina ai cittadini.

A livello nazionale, con l'Intesa raggiunta in Conferenza Unificata il 16 dicembre 2021 ed il successivo passaggio in CIPRESS il 22 dicembre 2021, è stato consolidato il testo dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 a partire dal quale il Governo italiano ha avviato il negoziato formale con la Commissione europea in data 17 gennaio 2022.

⁹ I Fondi istituiti per la Programmazione 2021-2027 sono 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.

¹⁰ Cfr. Deliberazione n. 1/2022 – Relazione annuale 2021 "sui rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, Corte dei conti Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali.

Ai sensi del Regolamento (UE) 2021/1060, la Commissione potrà formulare osservazioni entro tre mesi dalla data di presentazione dell'Accordo di Partenariato e dovrà comunque approvarlo entro cinque mesi dalla data della prima presentazione.

I lavori per la programmazione della politica di coesione in Italia per il periodo 2021-2027 sono stati avviati a partire dal 2019, su indirizzo del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nel rispetto del **Regolamento delegato (UE) n. 240/2014** sul Codice europeo di condotta sul partenariato, è stato attivato il percorso di confronto partenariale che coinvolge tutti i soggetti del partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese.

Un'altra novità rilevante del prossimo bilancio comunitario è la presenza del meccanismo di **condizionalità dello Stato di Diritto**. In riferimento ai fondi erogati, sia mediante Quadro Finanziario Pluriennale che mediante Next Generation EU, il regime trova attuazione qualora vengano accertate violazioni ai principi dello Stato di Diritto in uno Stato membro, che compromettono o rischiano seriamente di compromettere, in modo sufficientemente diretto, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

A partire dal 2021, il bilancio dell'Unione dispone, infatti, di un ulteriore livello di protezione nei casi in cui le violazioni dei principi dello Stato di diritto incidano o rischino di ledere gli interessi finanziari dell'UE. Ciò è dovuto a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE¹¹, noto anche come "regolamento sulla condizionalità", in vigore dal gennaio 2021.

Questo nuovo regime di condizionalità consente all'UE di adottare misure come la sospensione dei pagamenti o le rettifiche finanziarie per proteggere il bilancio. Allo stesso tempo, i destinatari finali e i beneficiari dei fondi dell'Unione dovrebbero continuare a ricevere i pagamenti direttamente dagli Stati membri interessati.

La Commissione, accertato che vi sia stata una violazione del principio dello Stato di Diritto, potrà richiedere che il meccanismo di condizionalità venga attivato contro lo Stato membro in violazione.

A quel punto, gli Stati membri riuniti nel Consiglio europeo potranno decidere, mediante maggioranza qualificata, la sospensione dei fondi europei verso lo Stato membro in questione.

¹¹ Cfr, Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

L'obiettivo di questo meccanismo di condizionalità è assicurare da un lato la gestione trasparente dei fondi europei, dall'altro il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione. Ad ogni modo, i beneficiari ultimi dei fondi europei non verranno penalizzati da eventuali illeciti compiuti dai propri governi e potranno continuare a ricevere i finanziamenti loro promessi. Sotto il profilo regolamentare, invece, a giugno 2021 è stato approvato il pacchetto relativo al periodo di programmazione della politica di coesione 2021-2027.

I regolamenti disciplinano i Fondi strutturali e d'investimento europei:

- Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti;
- Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013;
- Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e al Fondo di coesione;
- Regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno;
- Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

Passando all'aspetto finanziario, il pacchetto globale per il settennato ammonterà a € 1.824,3 miliardi (ai quali si aggiungono € 16 miliardi voluti dal Parlamento Europeo); uno sforzo non irrilevante, finalizzato al perseguimento degli ambiziosi obiettivi dell'UE e alla ripresa post pandemia.

Per finanziare la ripresa e mettere a disposizione i € 750 miliardi del Next Generation EU, l'Unione, per la prima volta nella storia, potrà accedere ai mercati finanziari assumendo i prestiti necessari che andranno ripagati entro il 2058 con i proventi delle nuove risorse proprie.

Affinché ciò sia possibile, è necessaria la ratifica, da parte degli Stati membri, della nuova decisione relativa alle risorse proprie, aumentando il numero di fonti di entrate comunitarie per contribuire al rimborso del prestito.

Passando alla natura delle allocazioni finanziarie vere e proprie, tre in particolare sono le priorità che fungono da fondamenta per l'intera programmazione settennale: supporto alla transizione digitale e modernizzazione dell'economia e della società UE, a cui circa il 50% dei fondi dei diversi programmi sarà rivolto; supporto alla lotta ai cambiamenti climatici, a cui verrà riservato circa il 30% dei fondi comunitari; miglioramento della resilienza dell'economia e della società europea.

Sulla base di queste tre grandi linee guida, il Quadro Finanziario e lo strumento di ripresa (Recovery

Plan) vanno a declinarsi in sette capitoli di spesa per la prossima programmazione¹²:

- Mercato unico, innovazione e digitale: 143,4;
- Coesione, resilienza e valori: 1.099,7;
- Risorse naturali e ambiente: 373,9;
- Migrazione e gestione delle frontiere: 22,7;
- Sicurezza e difesa: 13,2;
- Vicinato e mondo: 98,4;
- Pubblica amministrazione europea: 73,1.

Come nota aggiuntiva, un valore ulteriore di € 16 miliardi è stato ammesso su proposta del Parlamento europeo e allocato a: Horizon Europe (+4), Erasmus+ (+2,2), EU4Health (+3,4), Fondo di gestione integrata delle frontiere (+1,5), Diritti e valori (+0,8), Europa creativa (+0,6), InvestEU (+1), NDICI (+1). Questi fondi aggiuntivi saranno finanziati, prevalentemente, mediante multe per l'infrazione di norme sulla competizione e disimpegni.

Per quanto riguarda l'allocazione, invece, dei fondi Next Generation EU¹³ abbiamo:

- Horizon Europe: 5;
- Fondo InvestEU: 5,6;
- REACT EU: 47,5;

¹² Valori di spesa totale Quadro Finanziario Pluriennale+ Next Generation EU espressi in miliardi di euro. Fonte: guida ai finanziamenti europei, Unioncamere del Veneto, eurosportello Veneto e Unioncamere del Veneto delegazione di Bruxelles.

¹³ Valori di spesa espressi in miliardi di euro.

- Recovery and Resilience Facility: 672,5;
- rescEU: 1,9;
- Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR): 7,5;
- Just Transition Fund: 10.

Effettuato l'inquadramento generale, sia a livello normativo che finanziario, sulla nuova programmazione, con nota istruttoria del 11.03.2022 prot. 3018, è stato chiesto un aggiornamento, rispetto a quanto rappresentato in sede di parifica dell'anno 2020, sullo stato di programmazione 2021-2027, e sulle azioni e attività intraprese dalla Regione.

In merito la Regione ha precisato, in riferimento ai programmi regionali FESR e FSE, che *“a luglio 2021, a seguito della conclusione del percorso di confronto con il Governo e le altre Regioni italiane per l'assegnazione dei Fondi strutturali 2021-2027 a Regione Lombardia, la Giunta ha approvato i piani finanziari preliminari dei Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027 (DGR XI/5106 del 26 luglio 2021), declinati per Obiettivo specifico e con la ripartizione del contributo UE e del contributo nazionale. Le risorse a disposizione di Regione Lombardia per i Programmi Regionali (PR) sono pari a 3.507.356.985 euro, comprensive del cofinanziamento nazionale (Stato e Regione) pari al 60%.*

Regione Lombardia ha destinato 800.000.000 euro di risorse UE al FESR e 602.942.794 euro di risorse UE al FSE+ al fine di sostenere gli investimenti del sistema delle imprese lombarde, in analogia al Piano di sostegno agli investimenti pubblici attuato con la L.r. n. 9/2020. La dotazione finanziaria complessiva del PR FESR 2021-2027 è pari a 2.000.000.000 euro, mentre quella del PR FSE+ 2021-2027 è pari a 1.507.356.985 (complessivamente circa 1,5 miliardi di euro in più rispetto alla programmazione 2014-2020)“.

Precisa, altresì, l'Amministrazione che sono *“tre le sfide da affrontare con le risorse del ciclo di programmazione 2021-2027:*

1. *il consolidamento della competitività e dell'attrattività del sistema lombardo, mettendo al centro la ricerca e l'innovazione come ambiti preminenti per il rafforzamento ed il rilancio dei sistemi economici;*
2. *la transizione verso un modello di sviluppo e di crescita sostenibili, promuovendo un utilizzo consapevole delle risorse ambientali e territoriali, economiche, sociali che ne garantisca la riproducibilità nel tempo;*
3. *la promozione dell'uguaglianza e dell'equità per i cittadini, agendo sul rafforzamento delle capabilities dei singoli (socioeconomiche, culturali, ecc.) e ampliandone la libertà potenziale, partendo dal riconoscimento che alcune condizioni di svantaggio personale non sono l'esito di volontà dei singoli*

(povertà, disabilità, ecc.), da realizzare anche attraverso le politiche di sviluppo territoriale focalizzate su due dimensioni da realizzare anche attraverso le politiche di sviluppo territoriale declinate sui seguenti ambiti:

- Sviluppo urbano al fine di promuovere la rigenerazione di aree urbane, facendo leva sulla dimensione dell'abitare, della scuola e della qualità dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali, puntando all'inclusione sociale delle popolazioni più fragili (per età e povertà materiale e immateriale), riducendo le disuguaglianze materiali ed immateriali e ponendo al centro le comunità locali.

- Aree Interne al fine di superare la fragilità territoriale creando le condizioni per lo sviluppo partendo da un deciso rafforzamento dei servizi essenziali di cittadinanza (in primis sociosanitari, scuola, trasporto).

Sul tema dello sviluppo urbano sostenibile e sulla grande attenzione che Regione Lombardia ha verso la sperimentazione di policy di sviluppo territoriale integrato si richiamano la DGR XI/4151 del 30 dicembre 2020 relativa alla definizione dei criteri per la selezione dei comuni lombardi dove attuare le strategie di sviluppo urbano sostenibile, a valle della quale sono state selezionate 12 Comuni con le relative Strategie urbane preliminari, che verranno finanziate a valere sul PR FESR ed FSE+ 2021-2027, con i quali è stato avviato un processo di coprogettazione, e la DGR XI/5587 del 23 novembre 2021 relativa all'approvazione del documento "La strategia regionale Agenda del contropeso: individuazione delle Aree Interne per il ciclo di programmazione europea 2021-2027" in cui sono state individuate 13 Aree Interne.

Nel corso del 2022, si procederà alla trasmissione formale dei testi dei Programmi Regionali (PR) alla Commissione europea e si ritiene di poter avviare i primi bandi a valere sui PR FESR ed FSE+ 2021-2027 entro l'estate ".

Riferisce, inoltre, la Regione che con DGR XI/4275 del 8 febbraio 2021 la Giunta ha approvato il documento "Principali sfide e priorità per l'utilizzo del Fondo di sviluppo regionale (FESR) 2021-2127" e il documento "Principali sfide e priorità per l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo+ (FSE) 2021-2127" che, a valle del confronto interno con le Direzioni Generali per la condivisione dei contenuti ed il confronto partenariale nell'ambito del Patto per lo sviluppo, contengono la prima proposta di impianto strategico, le sfide prioritarie, le scelte degli Obiettivi di Policy su cui intervenire, nonché gli Obiettivi specifici e le Azioni che si intendono realizzare a partire dal quale è stato avviato il percorso informale di condivisione con la Commissione europea.

Per quanto attiene al Programma di cooperazione Interreg V-A Italia-Svizzera, rappresenta sempre l'Amministrazione, che nel 2021 ha "proseguito il lavoro nell'ambito del Gruppo Strategico

di Cooperazione territoriale, presieduto dal Dipartimento Politiche di Coesione, dall'Agencia per la Coesione Territoriale e dal Gruppo di coordinamento interregionale CTE (coordinato da Regione FVG), dedicando particolare attenzione al lavoro sui nuovi regolamenti europei in materia di programmazione transfrontaliera e alla preparazione del nuovo Programma Interreg VI-A Italia Svizzera. Il Comitato di Sorveglianza del Programma ha condiviso i risultati dello studio "diagnostica territoriale" (SWOT analysis) condotto nell'ambito di una Task Force dedicata e ha dato mandato a quest'ultima di procedere, sulla base di tali esiti, alla definizione del nuovo Programma da sottoporre alla valutazione della Commissione europea. I lavori della Task Force si concluderanno entro il 2 aprile 2022, termine ultimo per il deposito della proposta di Programma per l'esame della Commissione europea. Nel mese di dicembre 2021 è stata avviata la procedura di valutazione ambientale strategica e di valutazione d'incidenza del Programma in fase di stesura " .

In riferimento ai lavori della Task Force, precisa la Regione, "che Il Comitato di Sorveglianza del Programma, il 28 maggio 2021, ha dato mandato ad una task force di procedere alla condivisione dei contenuti del Programma nel periodo 2021-2027.

L'AdG ha avviato immediatamente le procedure per garantire tempestivamente l'attivazione dei servizi di assistenza tecnica a supporto della task force e della procedura di Valutazione Ambientale e Valutazione d'Incidenza del nuovo Programma. Nel periodo settembre-dicembre 2021 la task force si è riunita con cadenza all'incirca bisettimanale ed ha proceduto ad una condivisione degli obiettivi specifici e delle tipologie di azioni su cui concentrare le risorse del nuovo Programma, mediante attività ricognitive, condotte all'interno delle amministrazioni partner, convalidate da due indagini, una rivolta alla cittadinanza tutta ed una rivolta a stakeholder istituzionali e attuali beneficiari del Programma.

Con d.g.r. 5710 del 15 dicembre 2021, è stata avviata la procedura di VAS e VINCA (in corso la fase c.d. di "scoping").

L'AdG prevede di giungere al deposito del Programma entro la scadenza del 2 aprile fissata dalla Commissione, a seguito dell'avvenuta condivisione, da parte del Comitato di Sorveglianza del 28/03, della proposta, licenziata dalla task force nella seduta del 16/03/2022".

Nell'ambito del Programma Spazio Alpino, invece, riferisce la Regione Lombardia, che intende confermare il ruolo di coordinatore e co-presidente sostenendo, in sinergia con la macro-strategia EUSALP e con il POR FESR, progettualità che possano contribuire allo sviluppo sostenibile, sociale e ambientale del territorio alpino.

Per il Programma ESPON, Regione Lombardia intende, invece, mantenere il proprio ruolo di co-presidente del programma anche per la programmazione 2021-2027, in modo da portare le esigenze espresse a livello nazionale, regionale e locale nel contesto transnazionale e

contribuire alla progettualità e allo sviluppo di ricerche e strumenti utili ai *policy maker* e agli *stakeholder* pubblici e privati dei territori lombardi.

Passando ad analizzare gli interventi posti in essere, in riferimento alla programmazione 2021-2027, in materia di politica agricola comune, la Regione precisa *“Come già evidenziato in precedenza la PAC prevede una proroga di due anni del periodo 2014-2020, portandolo in tal modo al 2022. Il prossimo periodo di programmazione sarà pertanto ridotto di due anni e riguarderà gli anni 2023-2027. Gli anni 2021 e 2022, vengono gestiti in un regime di transizione, utilizzando le risorse del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 per finanziare gli interventi previsti negli attuali Programmi di Sviluppo Rurale, con la possibilità di modificare tali programmi per tenere conto della nuova dotazione ed eventualmente correggere la strategia di fronte ai nuovi fabbisogni (in primis le risposte alla crisi indotta dalla diffusione del Covid-19) ed alle nuove sfide poste dal Green Deal.*

Nel corso del 2021 è ripreso il percorso di programmazione della PAC che prevede la predisposizione del Piano Strategico Nazionale (PSN), al posto dei singoli Piani di Sviluppo Rurale di ogni Regione, all'interno del quale dovranno delinearsi le strategie regionali secondo un quadro di distribuzione delle competenze e delle responsabilità tra Stato e Regioni in fase di definizione.

Regione Lombardia ha contribuito in modo molto attivo al processo di concertazione nazionale sui contenuti del PSN, portando ai Tavoli di lavoro politici e tecnici le proprie proposte, in coerenza con le priorità definite nel percorso di coinvolgimento del partenariato regionale.

Tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022 il Ministero delle Politiche Agricole ed Agroalimentari e Forestali (MIPAAF) ha presentato alla Commissione europea la prima proposta di PSN, che sarà oggetto di negoziato nel corso del 2022“.

In riferimento, invece, al FEASR la Regione precisa che la Commissione Europea ha pubblicato il 6 dicembre 2021 i regolamenti base della riforma, a seguito dell'accordo sulle proposte legislative per la Politica Agricola Comune, raggiunto il 28 Giugno 2021, quando i ministri dell'Agricoltura hanno confermato l'accordo provvisorio con il Parlamento europeo sugli elementi chiave per la integrazione della proposta nel diritto dell'UE, a seguito del periodo interistituzionale per la messa punto dei testi. I tre regolamenti base sono i seguenti:

- Reg. (CE) 02-12-2021, n. 2021/2115/UE
- Reg. (CE) 02-12-2021, n. 2021/2116/UE
- Reg. (CE) 02-12-2021, n. 2021/2117/UE

La nuova PAC coprirà il periodo 2023-2027, fino ad allora continuerà ad applicarsi un regime transitorio concordato nel 2020 che ha dato luogo anche al prolungamento dei Programmi di sviluppo rurale 2014/2020 fino al 2022.

Per quanto attiene, infine, la nuova programmazione FEAMPA 2021-2027, le attività attualmente intraprese seguono quelle organizzate dall’Autorità di Gestione centrale (MIPAAF).

Nello specifico, precisa la Regione, “ nel corso del 2021 è stato pubblicato il nuovo Regolamento (UE) n. 2021/1139 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura e che modifica il Regolamento (UE) 2017/1004.

Il 30 settembre u.s. si è riunito il Tavolo di Partenariato del Programma Operativo FEAMPA 2021-2027, in occasione del quale è stata condivisa dall’AdG con gli OO.II. la bozza di Programma, riscontrabile al link: <https://www.pofeampa2021-2027.eu/bozze-di-programma/>. A seguito di tale presentazione il Tavolo si è riunito in occasione di un ulteriore incontro partenariale in data 10 marzo u.s.

Come previsto dalla bozza di Programma più aggiornata, l’O.I. Regione Lombardia partecipa ai lavori dei tavoli organizzati dalla sede centrale favorendo la concertazione e collaborazione. Nei prossimi mesi, verrà realizzato un Piano di Rigenerazione Amministrativa per tutte le amministrazioni coinvolte nell’attuazione del FEAMPA. L’O.I. Lombardia parteciperà, altresì, alle azioni di capacity building rivolte ai componenti del Tavolo Partenariale”.

La Sezione, viste le azioni intraprese dalla Regione Lombardia sulla nuova programmazione 2021-2027, prende atto dell’avvio delle iniziative propedeutiche e si riserva una più approfondita analisi nel successivo giudizio di parificazione.

Analizzate, dunque, le misure intraprese nell’ambito della nuova programmazione 2021-2027, ancora in fase iniziale di attuazione, come già evidenziato, l’attenzione della Sezione si focalizzerà, nella parte che segue, sull’utilizzo, sulla rendicontazione finale, sui regimi transitori, sulle frodi e le decertificazioni dei fondi relativi alla passata (e in fase di ultimazione) programmazione 2014-2020.

3. LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020: LE MODIFICHE AL QUADRO REGOLAMENTARE IN SEGUITO ALLA PANDEMIA PER COVID-19

In esecuzione delle norme del Trattato, l'Unione Europea ha attuato, con la programmazione 2014-2020, una politica di coesione indirizzata alla promozione ed al sostegno di uno sviluppo armonioso degli Stati membri e delle Regioni, e, in merito, circa il 32,5 per cento del bilancio UE 2014-2020 (pari a circa 351,8 miliardi di euro su sette anni, ai valori 2014) è stato destinato agli strumenti finanziari che sostengono la politica di coesione¹⁴.

Quest'ultima è stata finanziata attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei ovvero Fondi SIE, per il sostegno degli undici obiettivi tematici che riprendono quelli della Strategia 2020 nelle 5 aree principali: Occupazione, Innovazione, Cambiamento climatico, Educazione e Povertà. I Fondi SIE sono disciplinati dal Regolamento (UE) n. 1303 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante "regolamento disposizioni comuni" - RDC, e da specifici regolamenti riferiti, ciascuno, ad un singolo fondo e sono costituiti dal:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che dal 1975 fornisce sostegno allo sviluppo ed all'adattamento strutturale delle economie regionali, ai cambiamenti economici, al potenziamento della competitività e della cooperazione territoriale in tutta l'UE;
- Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1957 nell'ambito del Trattato di Roma, con l'obiettivo di contribuire alla flessibilità dei lavori e delle aziende, favorire l'accesso all'occupazione, la partecipazione al mercato del lavoro e l'inclusione sociale delle persone svantaggiate, contrastare tutte le forme di discriminazione e creare partenariati per gestire le riforme per l'occupazione;
- Fondo di coesione (FC)¹⁵, che sostiene esclusivamente gli Stati membri meno sviluppati;
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Se la norma primaria di riferimento del Trattato è l'art.174, sotto il profilo degli altri strumenti normativi di riferimento, invece, il nucleo centrale della disciplina riguardante la

¹⁴ Cfr., sito istituzionale della Commissione Europea all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/index_it

¹⁵ In atto L'Italia non è tra gli Stati beneficiari del fondo di coesione 2014-2020.

programmazione europea 2014-2020 è costituito, per quanto di interesse, da tre regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio:

- il Reg. UE n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013, recante “*disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca nonché disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Reg. UE n. 1083/2006 del Consiglio*” (di seguito anche il Regolamento UE, modificato, da ultimo, con il Regolamento (UE) 2019/711 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019). Tale Regolamento stabilisce le norme comuni applicabili ai fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR e Fondo sociale europeo - FSE) e di investimento europei (Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - FEAMP), ossia i c.d. fondi SIE. Esso stabilisce, altresì, le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia dei fondi SIE e il coordinamento tra i differenti fondi e con altri strumenti dell'Unione;

- il Reg. UE n. 1304/2013 del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo, che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, e che definisce i compiti, in particolare, del Fondo sociale europeo (FSE), l'ambito d'applicazione del suo sostegno nonché le disposizioni specifiche e i tipi di spese sovvenzionabili;

- il Reg. UE n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, e che stabilisce la disciplina del FEASR, delinea il contesto strategico della politica di sviluppo rurale, gli obiettivi che tale politica contribuisce a conseguire e le relative misure attuative.

In particolare, l'art.9 del regolamento n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013, al fine di garantire la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'Unione, prevede che ogni fondo SIE sostenga i seguenti obiettivi tematici (O.T.):

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. Promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il 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. 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.

Se quello di cui sopra costituisce il quadro normativo originario di riferimento, le gravi conseguenze della pandemia da COVID-19 hanno indotto, purtroppo, le Istituzioni dell'Unione a ripensare le regole di spesa della politica di coesione, al fine di fornire agli Stati membri strumenti più flessibili e agili per l'utilizzo dei Fondi SIE. Una delle misure adottate è stata la riprogrammazione delle risorse disponibili, indirizzate in ambiti con maggiore necessità di sostegno finanziario, come la sanità e il sistema delle imprese, in particolare le PMI. Tali modifiche sono cristallizzate nei regolamenti (UE) n. 2020/460 del 30 marzo 2020 e n. 2020/558 del 23 aprile 2020, che modificano i Regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013, in attuazione delle due iniziative denominate *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) e *Coronavirus Response Investment Initiative plus* (CRII+) a integrazione del primo pacchetto di misure¹⁶.

In particolare, il regolamento 460, stante l'eccezionalità del momento, detta le priorità e i principi guida per le successive azioni, in conformità con uno dei principi cardine dell'Unione, cioè quello di sussidiarietà scolpito nell'art. 5 del TUE e, precisamente:

¹⁶ L'effetto delle iniziative è stato quello di mettere immediatamente a disposizione importi rilevanti, derivanti dal mancato recupero di 8 miliardi di euro da parte degli Stati membri entro giugno 2020 degli importi dei prefinanziamenti non spesi nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei per il 2019; in aggiunta, il bilancio UE ha cofinanziato un importo pari a 29 miliardi, con una mobilitazione complessiva, quindi, pari a 37 miliardi di risorse non gravanti sui bilanci nazionali.

- salvaguardare le politiche di investimento evitando crisi di liquidità attraverso l'impiego dei Fondi;
- garantire maggiore flessibilità agli Stati membri nell'attuazione dei programmi e semplificazione della procedura per la modifica degli stessi, che non preveda una decisione della Commissione;
- finanziamento del capitale circolante delle piccole e medie imprese (PMI), attraverso il prevalente utilizzo del FESR;
- promuovere le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari inserendola tra le priorità d'investimento del FESR, volta a rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- sospensione, da parte della Commissione, dell'emissione di ordini di recupero relativi ai conti annuali presentati nel 2020, al fine di consentire e velocizzare l'utilizzo delle somme recuperabili nell'ambito dell'emergenza sanitaria.

A completamento e integrazione della disciplina accennata, è intervenuto, altresì, il regolamento 2020/558, allo scopo dichiarato di garantire un "supplemento eccezionale di flessibilità aumentando la possibilità di mobilitare tutto il sostegno inutilizzato dei fondi".

Tali previsioni assumono un particolare rilievo dal punto di vista finanziario e, in particolare, la citata "flessibilità straordinaria" si sostanzia nei seguenti aspetti¹⁷:

- *previsione di una deroga all'art. 120 del regolamento sulle disposizioni comuni, il quale dispone il limite massimo del cofinanziamento UE pari all'80% per la categoria delle regioni meno sviluppate, consistente nella possibilità di innalzamento al 100%, nei limiti degli stanziamenti di bilancio e subordinatamente e dei fondi disponibili nel periodo contabile 2020-2021. Tale possibilità consente, pertanto, un alleggerimento degli oneri a carico dei bilanci nazionali che, in condizioni normali, sostengono il cofinanziamento nazionale dei Programmi; la finestra temporale di applicabilità di dette misure riguarda il periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021;*
- *nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, previsione e semplificazione della possibilità di trasferire risorse tra FESR, FSE e, laddove presente, Fondo di coesione. La previsione in parola fornisce una flessibilità aggiuntiva che consente di orientare le risorse in modo più mirato in direzione degli ambiti più sensibili e maggiormente coinvolti nella gestione della crisi sanitaria; inoltre, ferme restando le risorse assegnate all'obiettivo della Cooperazione territoriale, è*

¹⁷ Cfr. Deliberazione n. 1/2022 – Relazione annuale 2021, Corte dei conti Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali.

consentito il trasferimento di risorse tra le categorie regioni, nel rispetto dei principi e obiettivi previsti dal Trattato;

- in deroga alle disposizioni dell'art. 65 del regolamento 1303/2013, è consentita la certificazione di spese afferenti a operazioni già concluse o completamente attuate prima dell'inoltro della domanda di pagamento da parte del beneficiario;

- con la finalità di semplificare e incentivare l'uso degli strumenti finanziari, utili ad affrontare prontamente ed efficacemente la crisi sanitaria, le nuove disposizioni non prevedono più l'obbligo di revisione e aggiornamento delle valutazioni ex ante e dei piani aziendali;

- immodificabilità dell'Accordo di partenariato fino alla fine della Programmazione (2023); snellimento delle procedure e alleggerimento degli oneri amministrativi. Di particolare rilievo, in questo ambito, la possibilità di eseguire gli audit basati su sistemi di campionamento non statistici e, ancora più importante, revisione dell'obbligo di concentrazione tematica, eliminato in virtù della necessità di convogliare maggiori flussi di risorse sui settori strategici nella lotta alla pandemia.¹⁸

Come già evidenziato in occasione della parifica relativa all'anno 2020, in riferimento alla programmazione 2014-2020, l'Accordo di partenariato tra Italia e la 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 2008-2009.

Tale Accordo per l'Italia concerne quattro fondi: il *Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*, il *Fondo sociale europeo (FSE)*, il *Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)* ed il *Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)*.

In particolare, la politica di coesione è attuata mediante i seguenti programmi operativi nazionali e regionali, monofondo e plurifondo:

- n. 12 programmi nazionali cofinanziati dal FESR e/o dall'FSE;

- n. 39 programmi regionali per le 21 Regioni e Province autonome, generalmente distinti per i due fondi FESR e FSE, con l'eccezione delle Regioni Calabria, Molise e Puglia, che disporranno ciascuna di programmi plurifondo;

¹⁸ Il regolamento contenente le disposizioni generali è stato, poi, ulteriormente modificato dai seguenti atti: regolamento (UE) 2020/1041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2020; regolamento (UE) 2020/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2020 e, da ultimo, regolamento UE 2221/2020 del 29 dicembre 2020. Il primo regolamento ha incrementato le risorse per il programma IOG (Iniziativa per l'occupazione giovanile), per l'annualità del 2020; con il secondo, è stata rivista la quota di prefinanziamento, portata al 2% annuo, per le annualità comprese tra il 2021 e il 2023; il terzo regolamento inserisce alcuni articoli al regolamento 1303/2013: art. 92-bis (risorse REACT-EU), 92-ter (Modalità di attuazione per le risorse REACT-EU).

- n. 23 programmi di sviluppo rurale, cofinanziati dal FEASR, di cui 21 a livello regionale e 2 a livello nazionale;

- n. 1 programma per gli affari marittimi e la pesca cofinanziato dal FEAMP.

Nell'ambito della Regione Lombardia, in particolare, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), promuove la competitività e la creazione di posti di lavoro investendo in settori che stimolano la crescita dei territori di riferimento. Esso promuove e finanzia anche la **cooperazione territoriale europea - CTE** (transfrontaliera, transnazionale e interregionale), nell'ambito della quale si inserisce il Programma Italia-Svizzera 2014-2020. Il programma *de quo* contribuisce agli obiettivi della Strategia Europa 2020 e della Nuova Politica regionale svizzera (NPR), affrontando i bisogni comuni ai due versanti della frontiera e proponendosi di generare un rilevante cambiamento nell'area di cooperazione, tanto in termini di crescita della competitività quanto di rafforzamento della coesione economica e sociale.

La strategia di Programma si declina in 5 Assi, cui si aggiunge l'Asse dedicato all'Assistenza tecnica ossia all'insieme delle attività funzionali alla gestione e controllo del PC. Gli Assi rispecchiano gli ambiti di intervento, in cui la collaborazione tra gli attori dei due versanti della frontiera è in grado di apportare un significativo valore aggiunto nei due Paesi:

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;

La dotazione "finanziaria di Programma" ammonta a 157.606.773 euro, di cui 100.221.466 euro a valere sul FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) da parte dell'Unione europea, 18.059.590 euro di quota nazionale pubblica e privata e di 39.325.717 euro di parte svizzera (pari a 42.960.000 CHF dei quali 21.480.000 CHF di finanziamento federale e cantonale).

In termini generali, in riferimento alla Regione Lombardia, il quadro delle risorse complessive affidate, definito nell'accordo di partenariato¹⁹, è quello che risulta dalla seguente tabella, a cui si aggiungono le quote di cofinanziamento nazionale, e che sarà oggetto di approfondita

¹⁹ Accordo di partenariato tra Italia e Commissione, 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 2008-2009.

analisi, sotto il profilo della dotazione finanziaria, del programma, del sistema di *governance* e controllo e dello stato attuazione, nel successivo capitolo 9.

Tabella 1 - Risorse assegnate a Regione Lombardia progr.ne 2014-2020

POR FESR	POR FSE	PSR	Programma Cooperazione Inter regionale Italia Svizzera	TOTALE
970.474.516,00	970.474.516,00	1.543.418.830,83	118.281.056,00	3.602.648.918,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia – dati al 31/12/2021

In relazione al PSR, nel corso del 2021, si è realizzata una importante modifica in quanto la programmazione che doveva concludersi nel 2020, è stata prorogata di due anni (e si chiuderà nel 2022). Di conseguenza sono stati assegnati ulteriori 3 anni per il raggiungimento degli obiettivi di spesa N+3. Tenuto conto dei due anni di proroga sono state attribuite al programma nuove risorse provenienti dal Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e dal Next Generation EU. La dotazione assegnata al PSR, nel suo complesso, è passata da 1.142.697.124,30 euro a 1.543.418.830,83 euro. Come rilevato dalla tabella di cui sopra, le maggiori somme assegnate sono quelle relative al PSR, a cui seguono quelle destinate ai POR FESR e FSE ed al programma Cooperazione Inter regionale Italia Svizzera.

4. ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

L'attività istruttoria posta in essere dalla Sezione è stata incentrata:

- sulle modalità di utilizzo dei Fondi comunitari indiretti del periodo di programmazione operativa 2014-2020, nonché sulla loro gestione finanziaria ed attuazione, con particolare attenzione al profilo delle irregolarità, delle frodi e delle decertificazioni;
- sulle attività e azioni intraprese dalla Regione nell'ambito della nuova programmazione 2021-2027.

All'uopo, con una prima nota istruttoria con protocollo 3018 del 11 marzo 2022, è stato chiesto, oltre alle relazioni di controllo 2021, di *"fornire, relativamente ad ogni singolo fondo e per ogni programma, asse, linea di intervento e misura, con riferimento alla situazione al 31.12.2021, una relazione in merito:*

- *allo stato di avanzamento della spesa, specificando l'ammontare degli impegni e dei pagamenti, per ciascun asse, con indicazione degli obiettivi intermedi (n+3), ammontare dell'overbooking ed eventuale utilizzo di meccanismi diretti al pieno utilizzo dei Fondi, con illustrazione del loro funzionamento;*
- *ai sistemi di governance delle risorse comunitarie e statali impiegate; ai sistemi di gestione e di controllo, di primo e di secondo livello, posti in essere a garanzia della sana gestione finanziaria dei fondi stessi e gli esiti dei medesimi, con particolare riferimento al numero dei progetti controllati e all'esito del controllo;*
- *a tutti i soggetti impegnati a vario titolo nella gestione, nonché l'indicazione degli Organismi intermedi in relazione a ciascun Programma/Asse;*
- *ad eventuali frodi ed irregolarità riscontrate e/o accertate, con analitica indicazione dell'ammontare e della tipologia, nonché l'eventuale numero, consistenza e motivazione delle decertificazioni eventualmente intervenute;*

Si chiede, inoltre, la trasmissione delle relazioni annuali di controllo.

In relazione, invece, alla nuova programmazione 2021-2027, per i singoli Fondi strutturali e di investimento Europei in essere, si invita codesta Amministrazione a fornire, con riferimento all'ultimo aggiornamento disponibile (possibilmente al 31.12.2021), una dettagliata relazione in merito allo stato di avanzamento dei lavori nonché sulle azioni e sulle attività in atto intraprese ".

La Regione, con nota prot. 3835 del 31 marzo 2022, ha provveduto al riscontro fornendo le informazioni richieste e i relativi atti a supporto.

Esaminata la documentazione trasmessa e gli elementi informativi ivi contenuti, è emersa la necessità di acquisire ulteriori documenti e dati, necessari per la compiuta analisi della gestione finanziaria dei Fondi comunitari e, dunque, con successiva nota istruttoria, prot. 4427 del 13 aprile 2022, la Sezione ha ritenuto di chiedere, ad integrazione, una relazione in merito:

- *allo stato di avanzamento del Piano di Rafforzamento Amministrativo (P.R.A), indicando in sintesi i passaggi già intrapresi e quelli programmati;*

- *alle modalità di contabilizzazione delle risorse nel bilancio regionale.*

Si chiede, inoltre, la trasmissione della relazione annuale di controllo 2021 riferita al FSE non appena essa sarà disponibile “.

All'integrazione richiesta, la Regione Lombardia ha provveduto con comunicazione, protocollo 4908 del 28 aprile 2022, mentre ulteriori elementi informativi necessari sono stati acquisiti per le vie brevi.

Dalla documentazione fornita dall'Amministrazione regionale, dal contraddittorio e dalle informazioni acquisite dalle banche dati a disposizione della Corte dei conti, si è potuto, quindi, pervenire, così come sarà esplicitato di seguito alla presente trattazione, ad un chiaro quadro sulle modalità di utilizzo e gestione finanziaria dei fondi comunitari nel periodo temporale oggetto della presente parifica.

5. ATTIVITÀ DI CONTROLLO E RELATIVA ARTICOLAZIONE

Al fine di garantire la sana e corretta gestione finanziaria dei fondi strutturali, per la programmazione 2014-2020, l'ordinamento prevede una serie articolata di controlli di I e II livello affidati a soggetti diversi, con finalità differenti, ma nell'ambito di un quadro unitario. Per quanto attiene i controlli di primo livello, seppure in ambiti e con modalità differenti, sono svolti dall'Autorità di gestione e da quella di certificazione.

L'Autorità di gestione, in particolare, provvede ad effettuare:

- verifiche amministrative di tipo documentale su ogni domanda di rimborso presentata dai beneficiari (tali verifiche sono eseguite prima della presentazione della certificazione della spesa alla Commissione europea e hanno la finalità di controllare la legittimità e correttezza documentale delle domande presentate);
- verifiche sul posto su un campione selezionato di operazioni sulle quali erano già stati svolti i controlli amministrativi (tali verifiche hanno la finalità di controllare l'effettiva realizzazione delle attività rendicontate o l'effettiva acquisizione dei beni e/o servizi forniti).

L'Autorità di certificazione, invece, provvede, sulla base di quanto disposto dall'articolo 126 del regolamento UE 1303/2013, ad effettuare una serie di controlli al fine di poter certificare alla Commissione europea che i conti presentati siano affidabili, completi, esatti e veritieri e ad attestare che le spese in essi iscritte e trasmesse alla commissione europea siano conformi al diritto applicabile.

I controlli di II livello, effettuati, invece, in modo indipendente dall'Autorità di *audit*, hanno ad oggetto il sistema (c.d. *audit* di sistema), le operazioni (c.d. *audit* delle operazioni) ed i conti (c.d. *audit* dei conti).

I controlli di sistema mirano a verificare il corretto funzionamento e l'affidabilità del sistema di gestione e controllo adottato dall'Autorità di gestione, con particolare riferimento agli assetti organizzativi, alla ripartizione delle competenze fra il personale, alle procedure previste nei manuali e agli *iter* di controllo e alla loro applicazione.

Gli *audit* sulle operazioni, per ciascun periodo contabile, invece, vengono effettuati su un campione rappresentativo di operazioni, scelto utilizzando un metodo di campionamento statistico casuale, che comprende sia verifiche *desk* (documentali) che verifiche sul posto. In

tale ambito l'Autorità di *audit* verifica l'accuratezza e la completezza delle spese registrate dall'Autorità di certificazione nel suo sistema contabile, nonché la riconciliazione tra i dati.

Infine, l'*audit* dei conti verifica la correttezza dei conti, la loro corrispondenza alle spese effettuate e ai documenti contabili giustificativi conservati.

Preme, inoltre, precisare che, a differenza di altri fondi SIE, per il FEASR non sono previste le Autorità di *audit* e di certificazione in quanto:

- gli *audit* vengono svolti dal Servizio di Controllo Interno, inserito nell'organizzazione dell'Organismo Pagatore Regionale;
- la certificazione dei conti viene effettuata dall'Organismo di Certificazione dei conti degli Organismi Pagatori, che a livello nazionale è stato individuato dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) nella società Deloitte & Touche.

Nel proseguo della trattazione, per singolo fondo, si verificheranno le modalità organizzative ed operative, attraverso le quali la Regione Lombardia ha dato attuazione all'assetto dei controlli di cui sopra.

6. RISERVA DI EFFICACIA E RELAZIONE DI ATTUAZIONE

Una delle novità del periodo di programmazione 2014-2020 concerne la verifica dell'efficienza dell'attuazione dei programmi finanziati dai fondi SIE, rispetto al raggiungimento di obiettivi "target intermedi" definiti per ciascuna priorità per l'anno 2018, oltre che di "target finali" fissati per il 2023.

In merito, l'art.20 del Regolamento (UE) n. 1303 del 2013, recante *"riserva di efficacia dell'attuazione"*, dispone che *"il 6 per cento delle risorse destinate al FESR, al FSE e al Fondo di coesione, a titolo dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione [...] nonché al FEASR e alle misure finanziate a titolo di gestione concorrente conformemente al regolamento FEAMP, costituisce una riserva di efficacia dell'attuazione che è stabilita nell'accordo e nei programmi di partenariato ed è destinata a priorità specifiche conformemente all'articolo 22 del presente regolamento"*.

La disposizione in esame introduce il c.d. *"Performance Framework"* che identifica, appunto, il *"Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione"* ed è volto a misurare i risultati conseguiti dal programma, ai fini dell'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione. Più precisamente, l'attribuzione di una parte di risorse destinate all'attuazione del programma viene subordinata al conseguimento di specifici *"target intermedi"* (fissati per l'anno 2018) e finali (per il 2023), relativi a determinati indicatori indicati per ciascun Asse prioritario, legati principalmente all'attuazione finanziaria ed agli interventi realizzati.

In particolare, per *"target intermedi"* si definiscono gli obiettivi direttamente connessi al conseguimento dell'obiettivo specifico di una priorità, che indicano i progressi attesi verso il conseguimento dei *"target finali"* fissati per la fine del periodo di programmazione.

Gli indicatori vengono individuati nei programmi operativi e sono di tipo finanziario (spesa certificata), di avanzamento procedurale (n. di operazioni avviate) e di *output/realizzazione*.

La riserva di efficacia dell'attuazione, ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, corrisponde ad una percentuale variabile tra il 5 per cento ed il 7 per cento della dotazione di ogni priorità di un programma, tranne per quelle relative all'assistenza tecnica, non potendo superare in termini di dotazione complessiva il 6 per cento del Fondo SIE di riferimento.

Il 2019 ha rappresentato, dunque, nel corso della programmazione 2014-2020, un primo momento importante relativo all'attuazione dei Programmi.

In merito, invece, alla **relazione di attuazione**, ogni Stato membro firmatario di un Accordo di partenariato a partire dall'anno 2016 e fino al 2023, in attuazione della c.d. "regola dell'n+3"²⁰, trasmette alla Commissione Europea una Relazione di Attuazione Annuale - RAA del programma, sulla base dei risultati del precedente esercizio finanziario.

In particolare, l'art. 50, comma 2, del Regolamento (UE) n. 1303 del 2013 dispone che *"Le relazioni di attuazione annuali contengono informazioni chiave sull'attuazione del programma e sulle sue priorità con riferimento ai dati finanziari, agli indicatori comuni e specifici per programma e ai valori obiettivo quantificati, compresi i cambiamenti nei valori degli indicatori di risultato se del caso, nonché, a partire dalla relazione di attuazione annuale da presentare nel 2017, ai target intermedi definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. I dati trasmessi si riferiscono ai valori di indicatori relativi a operazioni eseguite completamente e anche, ove possibile, tenuto conto della fase di attuazione, a operazioni selezionate. Indicano altresì una sintesi delle conclusioni di tutte le valutazioni del programma rese disponibili durante il precedente anno finanziario, gli aspetti che incidono sui risultati del programma, nonché le misure adottate"*.

La medesima disposizione, al comma 5, prevede che la relazione di attuazione, da presentare nel 2019, relativa all'esercizio finanziario 2018, e quella finale devono comprendere anche *"informazioni e valutazioni sui progressi nel conseguimento degli obiettivi del programma e sul suo contributo alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"*.

Con Regolamento di esecuzione della Commissione Europea n. 207 del 20 gennaio 2015²¹, come modificato dal Regolamento n. 277 del 23 febbraio 2018 e dal Regolamento di esecuzione n. 256 del 13 febbraio 2019, viene definito, fra gli altri, il modello per la relazione di attuazione²².

In sede istruttoria, come meglio si preciserà nella parte che segue, la Sezione ha chiesto, per ciascun fondo alla Regione di relazionare in merito.

Nel capitolo 9, sarà riservata, dunque, apposita disamina alle informazioni fornite dalla Regione per ciascun fondo di riferimento.

²⁰ Cfr. art. 136 del Regolamento (UE) n. 1303 del 2013.

²¹Tale regolamento reca modalità di esecuzione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i modelli per la relazione sullo stato dei lavori, la presentazione di informazioni relative a un grande progetto, il piano d'azione comune, le relazioni di attuazione relative all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, la dichiarazione di affidabilità di gestione, la strategia di audit, il parere di audit e la relazione di controllo annuale nonché la metodologia di esecuzione dell'analisi costi-benefici e, a norma del regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, il modello per le relazioni di attuazione relative all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

²² Cfr. allegato V del Regolamento.

7. LA RAPPRESENTAZIONE CONTABILE DEI FONDI SIE

Nella contabilità armonizzata (D.lgs. n.118/2011, come integrato e modificato dal D.lgs. n. 129/2014, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di Regioni, Enti locali e loro organismi) la rappresentazione contabile dei fondi UE è stata più volte oggetto di rivisitazione.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'allegato 4/2 al menzionato D.lgs. n. 118/2011, che si occupa dei predetti fondi ai punti **3.12** (accertamento dell'entrata UE e sua relativa imputazione contabile) e **7.1** (servizi per conto terzi e partite di giro) e **7.2** (applicazione del principio della competenza finanziaria alle partite di giro e ai servizi per conto terzi), già più volte modificato, è stato ulteriormente rivisto, da ultimo, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 4 dicembre 2017²³, che ha definitivamente eliminato la possibilità di registrare i fondi dell'Unione europea tra i servizi per conto terzi e partite di giro, prevista a decorrere dal 1° gennaio 2018²⁴, abrogando la relativa disposizione contenuta nel principio contabile applicato.

Conseguenza di ciò è, quindi, che i finanziamenti comunitari in nessun caso possono essere contabilizzati tra le entrate e le spese per conto terzi e partite di giro.

Tra l'altro detti finanziamenti non hanno natura di "Servizi per conto di terzi" e, di conseguenza, devono essere contabilizzati negli altri titoli del bilancio *"anche se destinati ad*

²³ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 21 dicembre 2017.

²⁴ Con Decreto del Ministero delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei ministri del 4 agosto 2016 era stata, infatti, inserita dopo il punto 7.1, il seguente paragrafo: *"Con particolare riguardo alla gestione dei fondi UE: - le Amministrazioni titolari di programmi comunitari, che svolgono la propria attività in esecuzione dei regolamenti europei ricevendo i relativi flussi finanziari come "Autorità di certificazione", contabilizzano tali risorse tra le entrate e le spese per conto terzi e partite di giro, escluse le risorse dell'Asse assistenza tecnica, da registrare come contributi da UE. È infatti evidente che l'attività delle "Amministrazioni titolari di programmi comunitari" è svolta in assenza di discrezionalità. Sono contabilizzati in partite di giro anche i correlati trasferimenti concernenti il cofinanziamento statale.- Le Amministrazioni regionali e locali in qualità di Beneficiari nell'ambito dei programmi operativi finanziati dai fondi strutturali per l'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" o in qualità di Beneficiari capofila (lead partner) nell'ambito dei programmi operativi finanziati dai fondi strutturali per l'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea", definiscono e presentano i progetti nel rispetto dei bandi e delle regole definite dall'Amministrazione titolare del programma comunitario, individuano i propri partner, suddividono il progetto e la spesa tra i partner, ed assumono la responsabilità di garantire la realizzazione dell'intera operazione secondo le modalità del progetto presentato. Tale attività, e la conseguente attività di erogazione della spesa, non può essere considerata come attività effettuata in assenza di discrezionalità. Pertanto, i beneficiari delle risorse erogate dalle Amministrazioni titolari di programmi comunitari, compresi quelli che svolgono il ruolo di capofila (lead partner), contabilizzano i flussi finanziari tra i Contributi, e non tra le partite di giro."* Detta integrazione del principio contabile avrebbe dovuto trovare applicazione nell'esercizio 2016. Con il successivo Decreto 18 maggio 2017 (in G.U. 01/06/2017, n. 126) la decorrenza veniva differita a decorrere dal 1° gennaio 2018». La disposizione è stata in ultimo abrogata dal decreto del ministero dell'Economia e delle Finanze 4 dicembre 2017.

essere spesi coinvolgendo altri enti, nei casi in cui non risultino predefiniti tempi, importi e destinatari dei successivi trasferimenti” (punto 7.1 principio contabile applicato).

Secondo il richiamato principio contabile (punto 3.12 e nota n. 9), posto che l'esigibilità del credito dipende dall'esecuzione della spesa finanziata con i fondi comunitari (UE e nazionali):

- le entrate UE devono essere accertate, distintamente per la quota finanziata direttamente dalla UE e per la quota di cofinanziamento nazionale (statale, attraverso i fondi di rotazione, regionale o di altre amministrazioni pubbliche), a seguito dell'approvazione, da parte della Commissione europea, del piano economico-finanziario e devono essere imputate negli esercizi in cui l'Ente ha programmato di eseguire la spesa;
- l'eventuale erogazione di acconti deve essere accertata nell'esercizio in cui l'acconto è incassato;
- le entrate derivanti dai finanziamenti UE utilizzate per il finanziamento di spese correnti devono essere classificate tra i “Trasferimenti correnti”, comprese le quote dei Fondi UE destinati agli investimenti utilizzate per finanziare spese correnti (nel rispetto dei regolamenti comunitari);
- trattandosi di finanziamenti a rendicontazione, l'importo delle entrate da accertare tra i trasferimenti correnti devono essere determinati in considerazione dell'ammontare dell'impegno delle correlate spese correnti;
- gli incassi UE versati nei conti di tesoreria centrale intestati alle Regioni sono considerati incassati nel bilancio regionale, e la contabilizzazione di tale operazione nel bilancio della Regione, sulla base del richiamato principio contabile, impone la seguente procedura: *“la registrazione dell'accertamento e della riscossione del finanziamento UE; la registrazione del contemporaneo impegno e versamento di tali risorse nel conto di tesoreria centrale (attraverso l'emissione di un mandato versato in quietanza di entrata). All'impegno delle spese determinate dal versamento nel conto di tesoreria centrale (tra le operazioni finanziarie) corrisponde l'accertamento dell'entrata derivante dal prelevamento dal conto di tesoreria; al momento dell'effettivo prelievo delle somme presenti nel conto di tesoreria centrale, la registrazione dell'incasso derivante dal prelevamento dal conto di tesoreria”.*

In merito alle modalità di contabilizzazione delle risorse relative ai fondi SIE nel bilancio della Regione Lombardia, si è provveduto ad avviare apposita istruttoria e, con il relativo riscontro, l'Amministrazione regionale ha confermato quanto già precisato nell'anno precedente e, in particolare, ha evidenziato che ha stanziato l'intero piano finanziario dei Programmi

imputandolo agli esercizi nei quali è stata programmata la relativa esecuzione (anni dal 2015 al 2023). All'uopo, sono stati istituiti nel bilancio appositi capitoli di entrata corrente e di investimento, distinti per tipologia di risorsa (UE e Stato) e specifici capitoli di spesa, differenziati per finalità (Missioni e Programmi), per provenienza della risorsa (quota comunitaria, quota statale e quota regionale), natura della spesa (corrente e investimento) e per codice del piano dei conti di cui al decreto legislativo 118/2011.

Precisa, inoltre, la Regione che *“Con l’eccezione del PO FEAMP, con Decreto del Dirigente della U.O. Programmazione e Gestione Finanziaria, si è accertato l’intero piano finanziario relativo ai Programmi in applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all’allegato n. 4/2 del decreto legislativo n.118/2011 in base al quale “Le entrate UE sono accertate, distintamente per la quota finanziata direttamente dalla UE e per la quota di cofinanziamento nazionale (statale, attraverso i fondi di rotazione, regionale o di altre amministrazioni pubbliche), a seguito dell’approvazione, da parte della Commissione europea, del piano economico-finanziario e imputate negli esercizi in cui l’Ente ha programmato di eseguire la spesa. Infatti, l’esigibilità del credito dipende dall’esecuzione della spesa finanziata con i fondi comunitari (UE e nazionali). L’eventuale erogazione di acconti è accertata nell’esercizio in cui è incassato l’acconto” (paragrafo 3.12)”*.

Per quanto concerne, invece, il **PO FEAMP**, con singoli atti preliminari, sono stati accertati, nel rispetto del principio contabile applicato di cui sopra, gli importi relativi all’attivazione di ogni bando o gara.

Sugli accertamenti assunti vengono, inoltre, incassate le quote di prefinanziamento, stabilite dall’articolo 134 del Reg. (UE) n°1303/2013, nonché i rimborsi delle domande di pagamento relative alle spese certificate alla Commissione Europea, ai sensi dell’art.131 del Reg. (UE) n°1303/2013.

In occasione delle **riprogrammazioni di spesa**, precisa l’Amministrazione regionale, con leggi di bilancio e di assestamento al bilancio, su indicazioni dell’Autorità di gestione e, laddove previsti, dei vari responsabili d’Asse e delle fasi di pianificazione ed esecuzione della spesa, si procede, ove necessario, all’adeguamento degli stanziamenti di spesa e di entrata dei vari capitoli e alla conseguente rimodulazione degli accertamenti. Infine, a chiusura di ogni esercizio finanziario, vengono mantenuti gli accertamenti a copertura della spesa sostenuta.

Secondo la previsione del combinato disposto degli artt. 7 del Regolamento UE n° 1306/2013 e 8 del Regolamento UE n° 908/2014, invece, precisa l’Amministrazione, le risorse **FEASR**

sono di competenza dell'organismo pagatore regionale e, pertanto, transitano su un conto di tesoreria intestato all'Organismo stesso e vengono contabilizzate nel bilancio dell'organismo.

8. PIANI DI RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO - PRA

I Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) sono un innovativo strumento di potenziamento amministrativo, che l'Italia ha adottato nel quadro della programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020, per intervenire e migliorare la capacità di gestione delle risorse di tali fondi.

Con lettera²⁵ la Commissione Europea ha individuato i Piani di Rafforzamento Amministrativo, quale strumento per attuare la strategia di miglioramento amministrativo, organizzativo e tecnico, per aumentare l'efficacia nella attuazione dei programmi co-finanziati dai fondi strutturali, definendone i principali caratteri e contenuti e segnalando la necessità che essi siano approvati ad un livello politico adeguato, ovvero Ministro per le Amministrazioni centrali titolari di programmi e Presidente per le Regioni²⁶.

I PRA sono stati previsti dall'Accordo di Partenariato per l'Italia, per la Programmazione 2014 - 2020, adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione Europea a chiusura del negoziato formale, 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 2008-2009.

Nell'accordo di partenariato, alla sezione 2.5, viene previsto che il Piano di Rafforzamento Amministrativo è lo strumento operativo attraverso il quale ogni Amministrazione, impegnata nell'attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, accelera, esplicita e rende operativa, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa ed il pieno soddisfacimento di tutte le condizionalità *ex ante*.

In particolare, il piano individua gli interventi mirati al rafforzamento della capacità di gestione dei programmi operativi ed al miglioramento dei processi trasversali, da attuare con l'utilizzo mirato delle risorse di assistenza tecnica, mettendo, così, in collegamento la strategia

²⁵ ARES 2014/969811 del 28 marzo 2014.

²⁶ Cfr., Decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2015 di costituzione del Comitato indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, per ultimo modificato l'11.02.2019, consultabile al link http://www.pra.gov.it/download/decreto-di-costituzione-delcomitato-di-indirizzo_13-gennaio-2015/

di rafforzamento strutturale della sua capacità amministrativa, con quella di miglioramento immediato di gestione dei programmi.

Il percorso di attuazione del piano ed il grado di conseguimento dei risultati, secondo *target* definiti e relativi cronoprogrammi, sono oggetto di monitoraggio periodico ad *hoc* e di specifica valutazione indipendente.

I PRA comportano un elevato livello di impegno, assunto da parte di ciascuna amministrazione impegnata nell'attuazione dei programmi operativi.

Nell'Accordo di partenariato sopra citato è previsto, infatti, che il Piano sia adottato e approvato "al livello più elevato di responsabilità politico-amministrativa" e provveda ad individuare formalmente un "Responsabile della capacità amministrativa e del PRA" che vigili sulla sua attuazione.

I PRA hanno durata di due anni a partire dalla loro adozione formale.

Con nota generale prot. n. 4427 del 13 aprile marzo 2022 di acquisizione di elementi conoscitivi, ai fini dell'emissione del giudizio di parificazione al Rendiconto generale per l'esercizio 2021, alla Regione è stato richiesto, fra l'altro, di riferire, in ordine allo stato di avanzamento del Piano di rafforzamento amministrativo, indicando in sintesi i passaggi già intrapresi e quelli programmati.

In merito, in sede di risposta istruttoria, la Regione ha precisato che ha partecipato ad entrambe le fasi del PRA, che hanno interessato solo i 2 POR regionali, mentre non è stata inserita la Cooperazione Territoriale Europea e, precisamente:

- PRA FASE I 2015-2016;
- PRA FASE II 2018-2019.

In particolare, il PRA FASE I 2015-2016 si è caratterizzato per la presenza di 63 interventi di rafforzamento amministrativo (FSE e FESR) ed è terminato il 31 dicembre 2016.

In merito, evidenzia la Regione, che *"Le principali criticità incontrate in fase di attuazione hanno riguardato alcuni interventi collegati alla realizzazione di azioni di competenza delle Amministrazioni centrali, quali ad esempio gli aiuti di stato per i quali alcuni interventi sono stati completati a seguito della reingegnerizzazione del Registro Nazionale Aiuti"*.

È stata, inoltre, segnalata all'Amministrazione centrale la necessità di monitorare, oltre lo stato di avanzamento e il raggiungimento degli obiettivi, anche la *performance* della spesa, tema che nel PRA FASE I non era presente.

Il PRA FASE II 2018-2019, invece, ha subito un processo di rimodulazione e semplificazione, riducendo a 19 gli interventi di rafforzamento amministrativo (FSE e FESR).

All'uopo, già in sede di parifica relativa all'anno 2020, l'Amministrazione ha precisato che ha segnalato all'Agenzia della Coesione Territoriale alcuni modelli procedurali finalizzati ad un efficientamento dell'amministrazione, affinché potessero essere condivise a livello nazionale e, in particolare:

-l'implementazione di nuove funzionalità per la redazione del testo del bando, in riferimento al quale è stato messo a punto un modello, che guida l'utente dall'ideazione di un bando fino alla sua pubblicazione e poi fino alle fasi di verifica finale, chiusura e pubblicazione sul sito istituzionale;

-l'implementazione del sistema di monitoraggio dei procedimenti amministrativi per verifiche sui tempi.

In conformità alla legge 241/1990, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", infatti, dal 2013, come precisato, in sede istruttoria, dall'Amministrazione regionale, è stato adottato un "sistema informativo di Gestione e Monitoraggio dei Procedimenti (GMP), focalizzato sulla raccolta dei dati inerenti ai procedimenti amministrativi al fine di monitorarne i relativi tempi. Negli anni successivi il sistema GMP è stato implementato per raccogliere in modo automatico le informazioni dei fascicoli e delle pratiche presenti nel sistema documentale regionale (piattaforma EDMA). L'avvio di specifici tavoli di lavoro ha consentito di definire ed implementare l'anagrafica dei procedimenti, ad oggi in produzione e caratterizzata da un set di informazioni che ne consentono anche la pubblicazione ai fini della Trasparenza (art. 35 del D.lgs.33/2013). Allo scopo di affrontare un percorso organizzativo e tecnologico finalizzato al monitoraggio dei tempi dei procedimenti, passando attraverso la corretta gestione del procedimento e alla sua informatizzazione, l'Amministrazione regionale intende realizzare uno strumento di monitoraggio che consenta di effettuare elaborazioni, finalizzate al monitoraggio dei tempi di gestione delle singole fasi dei procedimenti, con possibilità di individuare le situazioni critiche ed adeguare il processo di gestione dei procedimenti sui sistemi informativi regionali procedendo con un miglioramento in continuo della check-list di verifica sulle varie trattazioni";

-Diffusione, formazione e informazione agli Enti locali sulla piattaforma di pagamento MyPay, con cui si è facilitato l'accesso agli Enti locali del sistema di pagamento nazionale PagoPA.

A carattere generale, dunque, come già si evinceva dal precedente giudizio di parificazione, il PRA ha consentito di "sistematizzare" alcune attività riferite all'attuazione e alla gestione dei

Programmi Operativi (FSE e FESR), favorendone *“il periodico monitoraggio²⁷ rispetto allo stato di avanzamento, rispondendo così all’obiettivo di migliorare l’efficienza dell’organizzazione della macchina amministrativa”*. Precisa, inoltre, la Regione, in sede di riscontro istruttorio, che alla data del 31 dicembre 2019 aveva raggiunto la quasi totalità degli interventi previsti e non ha riscontrato grosse difficoltà nella realizzazione degli stessi. Segnala, altresì, che ad oggi tutti gli interventi risultano completati.

²⁷ Link a PRA-Monitoraggi:

<https://www.ue.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/UE/piano-di-rafforzamento-amministrativo-2014-2020/>

9. DOTAZIONE FINANZIARIA, STATO DI AVANZAMENTO, GOVERNANCE E CONTROLLO, ANNO 2021: POR FSE, PROGRAMMA DI COOPERAZIONE INTERREG. V-A 2014-2020 ITALIA-SVIZZERA, POR FESR, PSR (FEASR)

9.1. POR FSE 2014-2020

9.1.1. Dotazione finanziaria del programma

Il quadro finanziario delle risorse assegnate, nel corso del 2021, al programma operativo finanziato dal Fondo sociale europeo per il periodo 2014-2020 (POR FSE Lombardia 2014-2020)²⁸, ripartito tra i 5 Assi prioritari di intervento, ha subito nel 2021 delle modifiche nella sua composizione.

La riprogrammazione attuata nel quarto trimestre del 2021 è stata mirata all'utilizzo delle risorse europee per il contrasto all'emergenza, per ristabilire un migliore equilibrio finanziario tra gli Assi e, infine, per salvaguardare la tenuta globale della strategia programmatica. La riprogrammazione ha comportato, nell'ambito dell'Asse I, un'integrazione della descrizione dell'azione 8.6.1 per allocare parte della "Misura di politica passiva mediante il ricorso al finanziamento alla Cassa Integrazione in Deroga (CIGD) per il finanziamento degli ammortizzatori sociali (CIGD)", senza alcuna variazione nella dotazione dell'Asse. Per l'Asse IV "Capacità istituzionale e amministrativa" si è realizzato un trasferimento di risorse a favore dell'Asse V "Assistenza Tecnica". Nell'ambito dell'Asse II, il peso degli interventi a sostegno dei nuclei familiari e dei soggetti fragili, ha generato la necessità di garantire sufficienti margini di spesa alle misure di inclusione sociale. Regione Lombardia si è avvalsa, inoltre, della possibilità, offerta dal Regolamento (UE) 2020/558, di utilizzare il periodo contabile

²⁸ Approvato dalla Commissione con Decisione C (2014) 10098 del 17 dicembre 2014.

luglio 2020/giugno 2021 (VII PC) per rendicontare spese a totale carico del bilancio UE alimentando un programma complementare (in corso di definizione) atto a supportare la piena realizzazione della strategia del FSE.

Il dettaglio delle modifiche del Piano finanziario del PO, previste a seguito della riprogrammazione 7.0, approvata con Decisione C (2021) 8340 del 15 novembre 2021, è riportato nella tabella che segue, che evidenzia le variazioni effettuate per ciascun Asse, Priorità di Investimento e Azione.

Tabella 2 - FSE Lombardia 2014-2020 - Dotazione finanziaria e riprogrammazione 7.0

Asse	Priorità	Obiettivo strategico	Azione	Dotazione		
				Risorse POR 6.0	Risorse POR 7.0	Variazione
I Occupazione	8.i	8.5	8.5.1	105.000.000,00	105.000.000,00	0,00
			8.5.5	38.000.000,00	38.000.000,00	0,00
	Totale PI 8.i			143.000.000,00	143.000.000,00	0,00
	8.ii	8.1	8.1.1	29.500.000,00	29.500.000,00	0,00
	Totale PI 8.ii			29.500.000,00	29.500.000,00	0,00
	8.iv	8.2	8.2.2	0,00	0,00	-0,00
			8.2.6	500.000,00	500.000,00	0,00
	Totale PI 8.iv			500.000,00	500.000,00	0,00
8.v	8.6	8.6.1	63.700.000,00	63.700.000,00	0,00	
Totale PI 8.v			63.700.000,00	63.700.000,00	0,00	
Totale Asse I			236.700.000,00	236.700.000,00	0,00	
II Inclusione sociale e lotta alla povertà	9.i	9.1	9.1.3	5.400.000,00	5.400.000,00	0,00
		9.2	9.2.1	39.500.000,00	39.500.000,00	0,00
			9.2.2	24.000.000,00	24.000.000,00	0,00
	Totale PI 9.i			68.900.000,00	68.900.000,00	0,00
	9.ii	9.5	9.5.9	17.000.000,00	17.000.000,00	0,00
	Totale PI 9.ii			17.000.000,00	17.000.000,00	0,00
	9.iv	9.3	9.3.3	108.032.000,00	159.739.979,00	+51.707.979,00
		9.4	9.3.6	5.568.000,00	5.568.000,00	0,00
9.4.2			11.000.000,00	11.000.000,00	0,00	
9.8	9.8.1	168.500.000,00	116.792.021,00	-51.707.979,00		
Totale PI 9.iv			293.100.000,00	293.100.000,00	0,00	
Totale Asse II			379.000.000,00	379.000.000,00	0,00	
III Istruzione e formazione	10.i	10.1	10.1.7	243.900.000,00	243.900.000,00	0,00
	Totale PI 10.i			243.900.000,00	243.900.000,00	0,00
	10.iv	10.4	10.4.1	11.000.000,00	11.000.000,00	0,00
			10.4.2	500.000,00	500.000,00	0,00
		10.6	10.6.1	29.000.000,00	29.000.000,00	0,00
	10.6.2		17.500.000,00	17.500.000,00	0,00	
Totale PI 10.iv			58.000.000,00	58.000.000,00	0,00	
Totale Asse III			301.900.000,00	301.900.000,00	0,00	
IV Capacità istituzionale e amministrativa	11.i	11.1	11.1.1	5.500.000,00	5.030.000,00	-470.000,00
			11.1.2	3.300.000,00	2.934.000,00	-366.000,00
			11.1.3	950.000,00	950.000,00	0,00
		11.3	11.3.3	10.250.000,00	10.200.000,00	-50.000,00
	Totale PI 11.1			20.000.000,00	19.114.000,00	-886.000,00
Totale Asse IV			20.000.000,00	19.114.000,00	-886.000,00	
V Assistenza tecnica	V	V.1	V.1.1	23.874.516,00	24.760.516,00	+886.000,00
			V.1.3	5.000.000,00	5.000.000,00	0,00
			V.1.4	4.000.000,00	4.000.000,00	0,00
	Totale Asse V			32.874.516,00	33.760.516,00	+886.000,00
TOTALE POR FSE 2014 2020				970.474.516,00	970.474.516,00	0,00

Fonte: Regione Lombardia

Come evidenziato dalla tabella la riprogrammazione 7.0 non ha modificato la dotazione complessiva, pari a € 970.474.516,00, ed ha inciso sugli Assi II, IV e V come da dettaglio seguente:

- Per l'Asse II la dotazione assegnata, pari a € 379.000.000,00, non è stata modificata e, nell'ambito della priorità 9.iv, sono state trasferite risorse per complessivi € 51.707.979,00 dall'obiettivo specifico 9.8 all'obiettivo specifico 9.3;
- Per l'Asse IV la dotazione assegnata è stata ridotta di € 886.000,00, passando da € 20.000.000,00 a € 19.114.000,00. Tale importo è stato trasferito a favore dell'Asse V;
- Per l'Asse V la dotazione assegnata è stata aumentata di € 886.000,00, passando da € 32.874.516,00 a € 33.760.516,00

Tabella 3 - FSE Lombardia 2014-2020 - Dotazione finanziaria

Asse	Risorse FSE (A)	Quota cofinanziamento statale (B)	Quota cofinanziamento regionale (C)	Totale cofinanziamento nazionale (D) = (B) + (C)	Finanziamento pubblico totale (E) = (A) + (D)
1	118.350.000,00	82.845.000,00	35.505.000,00	118.350.000,00	236.700.000,00
2	189.500.000,00	132.650.000,00	56.850.000,00	189.500.000,00	379.000.000,00
3	150.950.000,00	105.665.000,00	45.285.000,00	150.950.000,00	301.900.000,00
4	9.557.000,00	6.689.900,00	2.867.100,00	9.557.000,00	19.114.000,00
5	16.880.258,00	11.816.180,60	5.064.077,40	16.880.258,00	33.760.516,00
TOTAL E	485.237.258,00	339.666.080,60	145.571.177,40	485.237.258,00	970.474.516,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Lombardia - dati al 31/12/2021

La dotazione finanziaria del Programma (POR 7.0), nella sua versione modificata alla luce della Decisione C (2021) 8340 del 15 novembre 2021, ammonta a 970,5 milioni di euro e la maggior parte dei finanziamenti è assorbita dall'Asse 2 - Inclusione sociale e lotta alla povertà (39,1%) e dall'Asse 3 - Istruzione e formazione (31,1%).

9.1.2. Lo stato di attuazione finanziaria del programma

Sulla base degli ultimi dati disponibili possiamo valutare la capacità di impegno e la capacità di spesa in relazione al Fondo.

Tabella 4 - FSE Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario

Asse	Descrizione Asse	Finanziamento pubblico totale (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità di impegno (B)/(A)	Capacità di spesa (C)/(A)
1	Occupazione	236.700.000,00	280.044.606,82	228.416.799,85	118,3%	96,5%
2	Inclusione sociale	379.000.000,00	307.071.959,36	277.446.551,25	81,0%	73,2%
3	Istruzione e formazione	301.900.000,00	246.845.103,04	223.380.014,11	81,8%	74,0%
4	Capacità amministrativa	19.114.000,00	19.097.553,45	10.528.653,71	99,9%	55,1%
5	Assistenza tecnica	33.760.516,00	28.786.828,34	21.832.003,54	85,3%	64,7%
TOTALE		970.474.516,00	881.846.051,01	761.604.022,46	90,9%	78,5%

Fonte: Regione Lombardia - dati al 31/12/2021

L'avanzamento del POR FSE al 31/12/2021 mostra una capacità di spesa pari al 78% ed una capacità di impegno pari al 91%.

Per valutare l'evoluzione della capacità di impegno e di spesa possiamo confrontare tale dato con quello al 31/12/2020, come rilevato in sede di Parifica 2020.

Tabella 5 - FSE Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario al 31/12/2020

Asse	Finanziamento pubblico totale (A)	Impegni (B)	Capacità di impegno (B) / (A)	Pagamenti (C)	Capacità di spesa (C) / (A)
	A	B	C=(B/A)	D	E=(D/B)
1	236.700.000,00	190.297.704,06	80,4%	166.654.370,53	70,4%
2	379.000.000,00	184.312.574,33	48,6%	140.664.516,38	37,1%
3	301.900.000,00	226.245.211,51	74,9%	203.143.039,11	67,3%
4	20.000.000,00	15.929.035,06	79,6%	8.438.885,86	42,2%
5	32.874.516,00	24.208.826,25	73,6%	17.615.030,77	53,6%
TOTALE	970.474.516,00	641.623.351,21	66,1%	536.515.842,35	55,3%

Fonte: Regione Lombardia - dati al 31/12/2020

Entrambi i dati appaiono in crescita: la capacità di spesa passa dal 55% al 78%; la capacità di impegno passa dal 66% al 91%.

Con riferimento all'allineamento tra capacità di impegno e di spesa, la Regione in fase di contraddittorio, evidenzia che “i bandi gestiti con sistema dotale, quali ad esempio IeFP e Percorsi per Allievi disabili, prevedono un meccanismo di assegnazione delle risorse a conclusione del percorso formativo e della rendicontazione da parte del beneficiario. L'impegno delle risorse, che è contestuale al pagamento delle stesse, avviene a seguito della rendicontazione da parte dell'operatore dei servizi erogati al destinatario e, dunque, alla conclusione del percorso di qualificazione o riqualificazione professionale, registrando quindi una capacità di impegno pressoché allineata alla capacità di spesa. Questo, pertanto, non rappresenta una difficoltà nella fase di impegno delle risorse bensì fotografa la natura gestionale dei bandi implementati con sistema dotale dalla Regione Lombardia”.

Per valutare il dato al 31/12/2021 può essere, inoltre, utile un confronto con i risultati conseguiti dalle altre Regioni²⁹ e a tal proposito ricordiamo che la Lombardia, insieme ad altre 12 Regioni, fa parte del gruppo delle Regioni più sviluppate³⁰. In merito, preme precisare che il confronto avviene sulla base di dati omogenei per ciascuna Regione, giusta fonte IGRUE, e, dunque, le capacità di spesa e di impegno della Regione Lombardia divergono rispetto a quelle riportate nella tabella 4) di cui sopra.

Tabella 6 - FSE Lombardia 2014-2020 - Capacità impegno e spesa Regioni più sviluppate

Regione	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità d'impegno (B/A)	Capacità di spesa (C/A)
Emilia-Romagna	786,25	963,25	702,12	122,51%	89,30%
Friuli-Venezia Giulia	276,43	253,30	203,60	91,63%	73,65%
Lazio	902,53	903,62	747,81	100,12%	82,86%
Liguria	354,54	307,48	190,42	86,72%	53,71%
Lombardia	970,47	845,01	725,00	87,07%	74,71%
Marche	287,98	210,11	148,96	72,96%	51,72%
PA Bolzano	128,42	162,34	89,60	126,41%	69,77%
PA Trento	126,44	114,61	96,10	90,64%	76,01%
Piemonte	872,29	951,37	843,82	109,07%	96,74%
Toscana	746,39	677,28	537,41	90,74%	72,00%
Umbria	237,53	139,93	104,36	58,91%	43,94%
Valle d'Aosta	52,62	51,11	38,31	97,12%	72,80%
Veneto	764,03	939,00	614,84	122,90%	80,47%
Totale Regioni più sviluppate	6.505,94	6.518,40	5.042,35	100,19%	77,50%

Fonte: dati IGRUE al 31/12/2021 - importi in milioni di euro

²⁹ La fonte dati è il dato IGRUE - Bollettino bimestrale sul Monitoraggio delle politiche di coesione 2014-2020 al 31/12/2021 reperibile al sito:

[https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2014-2020/)

[I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2014-2020/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2014-2020/)

³⁰ Il gruppo delle 13 Regioni più sviluppate comprende: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto.

Per quanto attiene alla capacità di impegno, infatti, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al 100,19% (che denota la presenza di alcuni casi di *overbooking*) e il dato di Regione Lombardia, pari al 87,07% si pone al di sotto di tale soglia.

Le Regioni maggiormente virtuose sono P. A. Bolzano (126,41%) e Veneto (122,90%) e il dato di Regione Lombardia è migliore solo di quello di Liguria (86,72%), Marche (72,96%) ed Umbria (58,91%).

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica, si rileva un consistente miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al 62,26%) ma si evidenzia, in ogni modo, un profilo di criticità, stante che la capacità di impegno, pari al 87,07%, si pone al di sotto della soglia scaturente dal dato aggregato delle Regioni più sviluppate, corrispondente al 100,19% e soltanto 3 delle Regioni del gruppo di quelle più sviluppate conseguono un risultato peggiore.

Per quanto riguarda, invece, la capacità di spesa il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al 77,50 % e il dato di Regione Lombardia, pari al 74,71 %, si pone leggermente al di sotto di tale soglia.

Le Regioni maggiormente virtuose sono Piemonte (96,74%), Emilia-Romagna (89,30%) e Lazio (82,86%) e il dato di Regione Lombardia assume una discreta posizione, con quattro Regioni che hanno una capacità maggiore e otto che hanno una capacità minore.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al 53,49%).

Quello che emerge, dunque, conclusivamente, in riferimento al dato aggregato delle altre Regioni, giusta fonte IGRUE, è la conferma di una maggiore difficoltà nella fase di impegno delle risorse, rispetto, invece, a quello che avviene nella fase di spesa delle stesse.

Preme, comunque, precisare che la Regione, in sede di contraddittorio, segnala che *“che dalla rilevazione riportata in “Tabella 4 - FSE Lombardia 2014-2020 – Avanzamento finanziario” (pag.40 della Relazione), si evince una capacità di impegno pari al 90,9% (RISORSE IMPEGNATE 881,8 M€) ed una capacità di spesa pari al 78,5% (RISORSE LIQUIDATE 761,6 M€). Tale rilevazione, basata su valori riportati nella Relazione di Attuazione Annuale (RAA) 2021 approvata dal Comitato di Sorveglianza del POR FSE con procedura di consultazione scritta del 26 maggio 2022 e da parte della Commissione Europea in data 08 giugno 2022, colloca la Regione Lombardia in sostanziale convergenza con le performance delle Regioni più sviluppate. Da ciò si può dedurre, dunque, che il Programma non presenta alcun profilo di criticità in ordine all'avanzamento della spesa “.*

In merito, il Collegio prende atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione, pur ribadendo che il confronto tra le diverse Regioni è stato fatto su dati omogenei e sulla base di quanto ufficialmente riportato dalla fonte IGRUE - Bollettino bimestrale sul Monitoraggio delle politiche di coesione 2014-2020 al 31/12/2021.

Passando all'avanzamento delle spese certificate, di seguito si riporta la tabella riepilogativa per singolo asse di intervento.

Tabella 7 - FSE Lombardia 2014-2020 - Avanzamento spese certificate

Asse	Descrizione Asse	Spese certificate*	Target finanziario n+3
1	Occupazione	178,41	
2	Inclusione sociale	243,77	
3	Istruzione e formazione	218,24	
4	Capacità amministrativa	8,34	
5	Assistenza tecnica	20,78	
TOTALE		669,54	448,70
*Spese dichiarate nei conti annuali			

Fonte: Regione Lombardia - dati al 31/12/2021 - importi in milioni di euro

Come evidenziato dalla tabella *de qua* le spese certificate alla UE al 31/12/2021, cumulate dall'avvio della programmazione 2014-2020, pari a circa 669,5 milioni di euro, hanno consentito di raggiungere e superare l'obiettivo finanziario "n+3" fissato a circa 448,7 milioni di euro.

Regione Lombardia ha, inoltre, riportato, in sede di riscontro istruttorio, che non è previsto l'utilizzo di risorse in *overbooking*. Si sottolinea, in ogni caso, la presenza nell'Asse I di una eccedenza degli impegni rispetto alla dotazione finanziaria per circa 43 milioni di euro, con una capacità di impegno che raggiunge il 118%. Il caso evidenziato è un *overbooking* "tecnico" per consentire l'allocazione della misura "Cassa integrazione in deroga". Il dato sarà riequilibrato nella prossima riprogrammazione del POR FSE 2014-2020 con la chiusura dei conti del VII periodo contabile.

9.1.3 Il sistema di Governance e controllo

La *governance della* Regione Lombardia per la programmazione, gestione, attuazione, sorveglianza e controllo del programma, è declinata nel sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO.)³¹, approvato, per ultimo, con decreto n. 18420 del 23.12.2021.

In particolare, in conformità al principio di separazione delle funzioni di cui all'art.72, lettera b) del regolamento disposizioni comuni n. 1303/13 (RDC), la struttura organizzativa Regionale lombarda prevede tre distinti organismi di gestione e, precisamente, l'Autorità di Gestione (ADG)³², l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit.

Nell'espletamento delle sue funzioni di sorveglianza, inoltre, l'ADG FSE è coadiuvata da diversi organi collegiali, quali il Comitato di Coordinamento della Programmazione europea, il Comitato di Valutazione aiuti di Stato e il Comitato di Sorveglianza.

La funzione di indirizzo, promozione e coordinamento a livello nazionale è, invece, garantita dall'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

Per l'attuazione della Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile, di cui all'Asse V – Sviluppo Urbano Sostenibile – del POR FESR 2014-2020 e all'Asse II – Inclusione sociale - del POR FSE 2014-2020 azioni 9.1.3 e 9.4.2, sono stati, inoltre, individuati gli Organismi intermedi Comune di Milano e Comune di Bollate.³³

In merito al sistema dei controlli, invece, ai sensi dell'art. 125 par. 5 del Regolamento n. 1303/2013 e delle Linee Guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione³⁴, l'Autorità di Gestione svolge controlli di due tipi: verifiche amministrative (desk) sul 100% delle domande di liquidazione e verifiche sul posto, in itinere o *ex post*.³⁵

³¹ Il documento, disponibile sul sito della Programmazione europea di Regione Lombardia al link: <https://www.fse.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FSE/controlli-monitoraggio-valutazione/sistema-gestione-e-controlli-sigeco>, è finalizzato a fornire uno strumento di riferimento per l'adozione di procedure omogenee tra tutti i soggetti coinvolti, ai diversi livelli e nell'arco di tutta la programmazione, nella gestione, attuazione e controllo delle iniziative del POR.

Nella definizione del SI.GE.CO. del POR FSE 2014-2020, Regione Lombardia risponde all'obbligo di assicurare l'efficace gestione e attuazione degli interventi attivati dal Programma, nonché garantirne la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale applicabile, cogliendo tutti gli elementi di novità introdotti nella programmazione 2014-2020.

³² L'AdG ha la responsabilità di indirizzo, coordinamento e sorveglianza dei soggetti coinvolti, a vario titolo, nei processi di attuazione delle operazioni, individua e fornisce tutte le informazioni necessarie per la corretta esecuzione delle attività gestionali, di monitoraggio e di verifica.

³³ par. 1.3.3 e 2.1.3 del SI.GE.CO.

³⁴ EGESIF_14-0012_02 final

³⁵ SI.GE.CO. par. 2.2.3.6

In merito al primo tipo di verifiche (*desk*), vengono eseguite su tutte le domande di rimborso intermedie e finali inviate da parte dei beneficiari.

Tali controlli mirano, in particolare, a verificare:

- che le spese siano pagate dal beneficiario nel periodo di ammissibilità;
- che le spese siano relative all'operazione finanziata;
- la conformità con le condizioni del programma, incluso il tasso di cofinanziamento;
- la conformità con le regole di ammissibilità;
- l'adeguatezza della documentazione a supporto e l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;
- il rispetto delle condizioni per i pagamenti in caso di opzione di semplificazione dei costi;
- la conformità con le norme sugli aiuti di stato, lo sviluppo sostenibile, i requisiti di pari opportunità e di non discriminazione;
- la conformità con le regole sugli appalti pubblici;
- il rispetto delle norme nazionali e dell'UE sulla pubblicità;
- la realtà e il progresso fisico di un'operazione misurato attraverso indicatori comuni e di realizzazione specifici di programma, se applicabile, e indicatori di risultato;
- la fornitura dei prodotti/servizi in piena conformità con i termini e le condizioni dell'accordo;
- il sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata delle transazioni effettuate dai beneficiari.

Le verifiche *in loco*, invece, rappresentano il completamento delle verifiche documentali *desk* ed assicurano il controllo sulla realtà dell'operazione, sull'effettiva erogazione di beni e servizi nel rispetto dei termini e delle condizioni dell'accordo, sull'avanzamento fisico e sul rispetto delle norme dell'UE in materia di pubblicità.

A tal proposito, in sede di riscontro istruttorio, precisa la Regione che *“Le attività di verifica in loco delle operazioni vengono effettuate a campione sulla base della metodologia di campionamento approvata con decreto n. 16493 del 15/11/2019 e sono riferite al periodo contabile che si apre il 01.07.N e si chiude il 30.06.N+1. Con specifico riferimento all'esercizio 2021, pertanto, sono stati effettuati i campionamenti nel VII periodo contabile che va dal 01.07.2020 al 30.06.2021 e nei primi sei mesi del VIII periodo contabile che va dal 01.07.2021 al 30.06.2022.*

Di seguito i dettagli:

- VII periodo contabile 01.07.2020-30.06.2021: 39 operazioni campionate l'11.11.2020 per un importo pari ad € 4.041.521,96 (VI campionamento);

- VIII periodo contabile 01.07.2021-30.06.2022: 165 operazioni campionate il 30.11.2021 per un importo pari ad € 4.187.366,54 (VII campionamento).

Lo stato di avanzamento dei controlli in loco sulle operazioni campionate nell'ambito del VI campionamento vede, su un totale di 39 operazioni campionate, 34 verifiche concluse, di cui 33 con esito positivo, 1 con rilievi confermati e nessuna in fase di validazione esito. I controlli sulle restanti 5 operazioni, per le quali non sono ancora state certificate spese alla UE, risultano in corso.

Per ciò che concerne il VII campionamento, le verifiche sono in corso.

In linea con quanto previsto dalla metodologia di campionamento per le verifiche in loco, nel caso di misure per cui è prevista l'adozione di una metodologia di campionamento ad hoc (misure Nidi Gratis), l'AdG ha provveduto ad effettuare, sulla base della metodologia approvata con decreto n. 17126 del 22/11/2018, i seguenti campionamenti:

- VII periodo contabile 01.07.2020-30.06.2021: 45 operazioni campionate (Comuni) per un totale di 50 strutture (asili nido) il 13.11.2020 per un importo pari ad € 604.764,72 (III campionamento – Nidi Gratis 2019-2020);

- VIII periodo contabile 01.07.2021-30.06.2022: 25 operazioni campionate (Comuni) per un totale di 25 strutture (asili nido) il 19.11.2021 per un importo pari ad € 599.468,44 (IV campionamento – Nidi Gratis 2021-2022).

Lo stato di avanzamento dei controlli in loco sulle operazioni campionate nell'ambito del III campionamento Nidi Gratis vede, su un totale di 45 operazioni campionate e controllate, 31 verifiche concluse con esito positivo e 14 con rilievi confermati.

Per ciò che concerne il IV campionamento Nidi Gratis, su un totale di 25 operazioni campionate, 3 verifiche si sono concluse con esito positivo. I controlli sulle restanti 22 operazioni, per le quali non sono state certificate spese alla UE, risultano in corso.

In ultimo, con decreto n. 18010 del 22/12/2021 è stata adottata la specifica metodologia di svolgimento delle verifiche in loco per l'operazione "Cassa Integrazione Guadagni in Deroga".

Il controllo si è concluso senza segnalare alcun rilievo sull'importo oggetto della verifica, pari a € 387.474,73, a fronte di un importo totale approvato dalla Regione per l'operazione pari a € 168.499.395,74".

9.2 Programma di Cooperazione Interregionale V-A 2014-2020

ITALIA-SVIZZERA

9.2.1. Dotazione finanziaria del programma

Il programma di cooperazione inter regionale Italia Svizzera non è stato modificato nella sua composizione nel 2021. La sua composizione, dunque, risulta la seguente:

Tabella 8 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Dotazione finanziaria

Assi	Quota FESR	Quota Nazionale	Quota Privata	TOTALE
1	19.368.540,00	2.625.137,00	889.000,00	22.882.677,00
2	39.255.194,00	6.173.317,00	1.031.358,00	46.459.869,00
3	14.546.405,00	2.382.338,00	184.675,00	17.113.418,00
4	11.354.559,00	1.396.498,00	607.248,00	13.358.305,00
5	9.683.481,00	1.530.252,00	178.598,00	11.392.331,00
6	6.013.287,00	1.061.169,00	0,00	7.074.456,00
TOTALE	100.221.466,00	15.168.711,00	2.890.879,00	118.281.056,00

Fonte: Regione Lombardia – dati al 31/12/2021

9.2.2. Lo stato di attuazione finanziaria del programma

Sulla base degli ultimi dati disponibili possiamo valutare l'evoluzione del programma in base al dato relativo alla spesa effettuata.

Tabella 9 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Stato avanzamento della spesa

Assi	Costo totale ammissibile operazioni selezionate per il sostegno (*comprensivo della quota privata)	Spesa pubblica ammissibile operazioni selezionate per il sostegno (impegni)	Spesa dichiarata dai beneficiari all'AdG (pagamenti)	Numero delle operazioni selezionate
1	19.205.982,92	17.761.147,98	12.215.768,57	22
2	46.584.952,50	45.401.603,92	14.016.635,77	31
3	16.312.582,30	15.812.454,55	5.744.036,82	11
4	13.259.387,64	12.343.028,50	5.269.353,77	16
5	10.437.596,87	10.300.487,12	4.761.522,93	11
6	6.621.283,83	6.621.283,83	5.045.650,00	59
TOTALE	112.421.786,07	108.240.005,90	47.052.967,86	150

Fonte: Regione Lombardia – dati al 31/12/2021

Può essere utile fare un confronto con il dato corrispondente riferito all'anno precedente, riportato nella tabella che segue:

Tabella 10 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Stato avanzamento della spesa al 31/12/2020

Assi	Costo totale ammissibile operazioni selezionate per il sostegno (*comprensivo della quota privata)	Spesa pubblica ammissibile operazioni selezionate per il sostegno (impegni)	Spesa dichiarata dai beneficiari all'AdG (pagamenti)	Numero delle operazioni selezionate
1	17.972.674,35	16.675.874,71	8.472.216,79	21
2	46.614.354,05	45.428.510,76	7.736.460,96	31
3	16.312.582,30	15.812.454,55	1.411.294,36	11
4	11.127.022,99	10.372.750,45	3.040.678,75	14
5	9.881.417,01	9.757.464,57	2.603.515,31	11
6	6.236.786,57	6.236.786,57	3.817.476,60	54
TOTALE	108.144.837,27	104.283.841,61	27.081.642,77	142

Fonte: Regione Lombardia - dati al 31/12/2020

Il numero delle operazioni selezionate è salito da 142 a 150, mentre il dato relativo al costo ammissibile per le operazioni selezionate per il sostegno e la spesa pubblica ammissibile mostra una crescita per un importo pari a circa 4 milioni di euro. La crescita più significativa è quella relativa alla spesa dichiarata dai beneficiari che passa da circa 27 milioni di euro a circa 47 milioni di euro.

L'evoluzione della spesa rispetto all'obiettivo fissato N+3 ha consentito il conseguimento ed il superamento del target nel 2021. L'obiettivo N+3 da raggiungere nel 2022 è illustrato nella tabella che segue:

Tabella 11 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Evoluzione spesa certificata su target N+3

Anno	Importo certificato cumulato (incluse deduzioni conti annuali)	Target N+3	Differenza rispetto al target
2018	2.034.858,12	1.831.507,90	+203.350,22
2019	9.466.705,91	9.315.628,76	+151.077,16
2020	25.396.032,77	25.143.015,78	+253.017,00
2021	43.324.249,54	42.349.298,46	+974.951,09
2022	43.304.154,72*	59.939.795,14	-16.635.640,40

*L'importo comprende le deduzioni effettuate a febbraio 2022, in occasione della chiusura del VI periodo contabile, pari ad € 20.094,82

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Lombardia

Possiamo, infine, valutare gli impegni ed i pagamenti effettuati in relazione alle risorse programmate che definiscono la capacità di impegno e la capacità di spesa.

Tabella 12 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Capacità di spesa e capacità di impegno

Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità di impegno (B) / (A)	Capacità di spesa (C) / (A)
115,39	108,24	47,05	93,8%	40,8%

Fonte: IGRUE - dati aggiornati al 31/12/2021 - importi in milioni di euro

La capacità di impegno appare molto buona e supera il 90%, mentre la capacità di spesa si attesta su un valore non particolarmente alto, di poco superiore al 40%.

Possiamo raffrontare il dato del 2021 rispetto a quello dell'anno precedente:

Tabella 13 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Capacità di spesa e capacità di impegno al 31/12/2020

Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità di impegno (B) / (A)	Capacità di spesa (C) / (A)
115,39	104,38	24,71	90,5%	21,5%

Fonte: IGRUE - dati aggiornati al 31/12/2020 - importi in milioni di euro

La capacità di impegno ha subito un lieve aumento, passando dal 90,5% al 93,8%. Più significativo il dato relativo alla capacità di spesa che, pur rimanendo al di sotto del 50%, è passata dal 21,5% al 40,8%.

L'analisi dei dati sullo stato di attuazione finanziaria del programma fa emergere, come rilevato lo scorso anno, un profilo di criticità, stante la significativa difficoltà ad attuare quanto programmato ed impegnato ma il dato di spesa, come evidenziato sopra, appare in significativo miglioramento.

In sede di riscontro istruttorio, inoltre, la Regione Lombardia riporta, che per tale tipologia di risorse, non è previsto *overbooking*.

9.2.3 Il sistema di Governance e controllo

Il sistema di *Governance* adottato da Regione Lombardia per la programmazione, gestione, attuazione, sorveglianza e controllo del programma, al pari di quello che avviene con il FSE, è declinato nel Sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO.)³⁶, approvato, per ultimo, con decreto n. 18420 del 23/12/2021.

Nell'ambito della Regione Lombardia, in conformità con il principio della separazione delle funzioni, di cui all'art. 72, lettera b) del regolamento disposizioni comuni n. 1303/13 (RDC), sono stati individuati le seguenti autorità di gestione e controllo:

- AUTORITÀ UNICA DI GESTIONE, responsabile della gestione complessiva, è stata nominata con Decreto del Segretario Generale n. 460 del 17/01/2018 ed è rappresentata dal dirigente della Struttura Autorità di Gestione del Programma di Cooperazione Italia-Svizzera (Direzione Generale Enti locali, montagna e piccoli comuni). Alla struttura è assegnata una Posizione Organizzativa, con la funzione di rappresentante (supplente) nel Comitato Direttivo per Regione Lombardia e di "raccordo" delle attività dell'Autorità di Gestione con i procedimenti e l'assetto organizzativo di Regione Lombardia. L'Autorità di Gestione, si avvale, inoltre, per l'attuazione del Programma, della collaborazione del Segretariato Congiunto.

L'Autorità di Gestione svolge le funzioni di cui all'art. 125 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.³⁷

³⁶ Il Sistema di Gestione e Controllo - SI.GE.CO, disponibile sul sito del Programma al link:

<https://interreg-italiasvizzera.eu/it/gestione/sigeco/>

descrive le procedure e le funzioni in atto presso i principali organismi di Programma: Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione e Segretariato Congiunto sulla base di quanto definito dagli articoli 123 e 124 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, e degli artt. 23, 24, 25 del Regolamento (UE) n. 1299/2013 e art. 3 dell'Allegato III Regolamento (UE) n. 1011/2014. Esso ha per obiettivo assicurare una attuazione efficace ed efficiente dei progetti ed una sana gestione finanziaria nel rispetto della normativa europea e nazionale.

³⁷ - assistere il Comitato di Sorveglianza, documentando i progressi del Programma e la capacità di raggiungimento degli obiettivi;

- fornire ai beneficiari le informazioni necessarie per la partecipazione al Programma, la gestione dei progetti finanziati e la rendicontazione delle spese;
- selezionare i progetti secondo i criteri di selezione stabiliti dal CdS e in conformità con le norme previste dai regolamenti;
- gestire i dati relativi alle domande di contributo e ai progetti finanziati tramite un sistema informativo accessibile a tutti gli utenti coinvolti, sicuro e affidabile in relazione alla capacità di archiviazione delle informazioni e in grado di colloquiare con i sistemi nazionali ed europei previsti per il monitoraggio dei dati;
- verificare, attraverso i controlli di I livello, che le spese dichiarate dai beneficiari siano state effettivamente sostenute rispettando le disposizioni del Programma;
- individuare i potenziali rischi di frode e stabilire opportune misure di prevenzione e mitigazione.

- AUTORITÀ UNICA DI CERTIFICAZIONE, nominata con Decreto del Segretario Generale n. 460 del 17/01/2018, è in capo alla Unità operativa(UO) Bilancio e Autorità di Certificazione Fondi Comunitari (Direzione Centrale Bilancio e Finanza).

- In particolare, l’Autorità di Certificazione, conformemente all’art 126 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e all’art. 24 del Regolamento (UE) n. 1299/2013, svolge le seguenti funzioni:

- Elabora le domande di pagamento che vengono trasmesse alla Commissione;
- prepara i conti annuali;
- riceve i pagamenti effettuati dalla Commissione Europea e, specificamente per i programmi di cooperazione, effettua i rimborsi ai beneficiari.

- AUTORITÀ UNICA DI AUDIT, che si occupa dello svolgimento dei controlli di 2° livello, relativamente alla legittimità delle spese già verificate dai controllori di 1° livello, è stata nominata con D.G.R. n. 3839 del 14 luglio 2015 ed è incardinata nella Struttura *audit* Fondi UE e Responsabile Protezione dei dati (Presidenza, UO Sistema dei controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy). Nella sua attività di controllo, l’Autorità di *Audit* si avvale dell’assistenza di un responsabile per ogni Amministrazione coresponsabile del Programma di parte italiana, e si raccorda con il rappresentante dei Cantoni per i controlli di parte elvetica. Inoltre, in base al Regolamento (UE) n. 1299/2013, art. 25, i rappresentanti dei Paesi partner del Programma sono responsabili del materiale fornito all’autorità di *audit* utile alla valutazione ed al controllo del Programma.

- COMITATO DI SORVEGLIANZA, organismo di natura politica che sovrintende all’attuazione ed alla verifica dei progressi e degli obiettivi raggiunti. Ne fanno parte i rappresentanti delle autorità competenti italiane e svizzere, nonché del partenariato. La sua composizione aggiornata è consultabile al link <https://interreg-italiasvizzera.eu/it/programma/comitato-di-sorveglianza/> e opera sulla base di un proprio regolamento (scaricabile dal link di cui sopra). Le principali funzioni che svolge il Comitato sono:

- approvare i criteri di selezione che garantiscano la trasparenza ed imparzialità dell’iter istruttorio delle domande di progetto;
- valutare i progressi e gli obiettivi conseguiti dal Programma, approvando la relazione annuale di attuazione (RAA);
- esprimere un parere sulle eventuali modifiche del programma proposte dall'autorità di gestione;

- formulare osservazioni all'autorità di gestione in merito all'attuazione e alla valutazione del programma.

COMITATO DIRETTIVO, organo tecnico partenariale, è presieduto dall'Autorità di Gestione, vi partecipano i rappresentanti delle Amministrazioni *partner* e opera, come il Comitato di sorveglianza, sulla base di un proprio regolamento³⁸. Possono partecipare a titolo consultivo le Autorità Ambientali, la Commissione Europea, il Governo italiano, l'Agenzia per la Coesione Territoriale, la Confederazione Svizzera e le Amministrazioni *partner*³⁹.

Il Comitato Direttivo si occupa di:

1. selezionare le proposte progettuali ed approvare le graduatorie delle operazioni finanziate;
2. approvare la programmazione di spesa per l'Asse VI;
3. fornire pareri consultivi all'ADG per le diverse tematiche che riguardano la gestione del programma, dalle modifiche di progetto alla redazione di avvisi, manuali e Linee guida.

L'operatività del Programma è, inoltre, assicurata dal Segretariato Congiunto⁴⁰ che assiste l'Autorità di Gestione, il Comitato di Sorveglianza, il Comitato Direttivo nello svolgimento delle rispettive funzioni (con particolare riferimento alla valutazione delle proposte e alla gestione finanziaria e tecnica delle stesse) e fornisce ai potenziali beneficiari le informazioni concernenti le possibilità di finanziamento e li supporta nell'attuazione delle operazioni. Oltre a 7 funzionari lombardi, uno svizzero e uno piemontese, le attività del SC sono supportate da esperti della società che assicurano l'Assistenza tecnica al Programma fino a novembre 2023, con particolare riferimento ai profili della coordinatrice, del *financial manager*, dell'esperto giuridico e di un *project officer*.

In fase di riscontro istruttorio, la Regione, con riferimento, invece, ai controlli di I livello, ha precisato che quelli amministrativi sono svolti sul 100% delle rendicontazioni presentate dai beneficiari.

³⁸ I documenti sono consultabili al link: <https://interreg-italiasvizzera.eu/it/programma/comitato-direttivo/>

³⁹ Le Amministrazioni *partner* (*Regione Lombardia, Regione Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Autonoma Valle d'Aosta, e le svizzere Canton Ticino, Canton Vallese, Canton Grigioni*) collaborano alla gestione del Programma nell'ambito di vari organi/soggetti di valenza politica ovvero tecnica, valutano i progetti, garantiscono lo svolgimento dei controlli sulla legittimità della spesa (coi controllori di 1° livello) e le valutazioni ambientali e di sostenibilità (con le autorità ambientali), nonché realizzano attività di animazione ed accompagnamento dei potenziali beneficiari.

⁴⁰ L'attuale composizione del SC è consultabile al seguente link: <https://interreg-italiasvizzera.eu/it/programma/segretariato-tecnico-congiunto/>

Nel corso del 2021 non sono stati svolti controlli di I livello in loco, a seguito delle limitazioni ai sopralluoghi previsti dall'emergenza COVID da parte delle diverse amministrazioni *partner* e delle difficoltà organizzative di eventuali controlli in modalità telematica, conseguenti all'incremento dei numeri dei contagi e alle frequenti e non prevedibili assenze per quarantene da parte dei funzionari deputati al controllo e del personale in servizio presso i beneficiari. Si riportano di seguito i dati di sintesi relativi ai controlli amministrativi svolti sulle rendicontazioni presentate:

Tabella 14 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Rendicontazioni presentate e controllate nel 2021

Asse	N° rendicontazioni presentate	totale rendicontato	totale validato	% validato	Totale non ammesso*
ASSE 1 - COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE	123	3.404.663,14	3.328.764,04	97,8%	75.899,10
ASSE 2 - VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO NATURALE E CULTURALE	181	5.933.457,86	5.631.107,99	94,9%	302.349,87
ASSE 3 - MOBILITÀ INTEGRATA E SOSTENIBILE	65	3.113.363,47	3.033.586,58	97,4%	79.776,89
ASSE 4 - SERVIZI PER L'INTEGRAZIONE DELLE COMUNITÀ	53	1.293.547,38	1.170.895,88	90,5%	68.651,50
ASSE 5 - RAFFORZAMENTO DELLA GOVERNANCE TRANSFRONTALIERA	21	664.079,19	662.294,62	99,7%	1.784,57
TOTALE	443	14.355.111,04	13.826.649,11	96,3%	528.461,93

* incluse spese sospese ripresentabili in successive rendicontazioni

Fonte: Regione Lombardia

Dall'analisi dei dati in tabella, si rileva una elevata percentuale di validazione, pari al 96%, delle rendicontazioni controllate nell'anno di riferimento della presente parifica. Il dato migliore è quello relativo all'Asse 5 in cui la validazione raggiunge quasi il 100%. Il dato peggiore è quello relativo all'Asse 4 che raggiunge il 90,5%.

Precisa, altresì, l'amministrazione regionale che, per quanto concerne il controllo di II livello, nel corso del 2021 sono stati realizzati n. 38 controlli *audit* di II livello, considerando n. 12 operazioni/progetti e n. 23 beneficiari, di cui:

- n. 4 di asse 1, per una spesa certificata complessiva di 628.457,62 euro, tutti con esito positivo;

- n. 23 di asse 2, per una spesa certificata complessiva di 791.407,17 euro, di cui 20 con esito positivo e 3 con rilievo di spese irregolari per un importo complessivo di 1.536,10 euro;
- n. 4 di asse 4, per una spesa certificata complessiva di 272.051,70 euro, tutti con esito positivo;
- n. 5 di asse 5, per una spesa certificata complessiva di 318.660,64 euro, tutti con esito positivo;
- n. 2 di asse 6, per una spesa certificata complessiva di 314.958,71 euro, tutti con esito positivo.

L'attività di *audit* ha quindi rilevato irregolarità parziali su 3 dei 12 progetti controllati (3 su 38 controlli effettuati), a carico di 2 capifila e di 1 *partner*, per un ammontare complessivo di 1.536,10 euro.

9.3 Programma di sviluppo rurale (PSR) 2014-2020

9.3.1. Dotazione finanziaria del programma

Il PSR è stato, nel corso del 2021, oggetto di una importante modifica e la programmazione che doveva concludersi nel 2020 è stata prorogata di due anni. La programmazione si chiuderà, pertanto, nel 2022, con ulteriori 3 anni per il raggiungimento degli obiettivi di spesa N+3. Per supportare i due anni di proroga sono state attribuite nuove risorse al programma, provenienti sia dal Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 sia dal Next Generation EU (NGEU). Complessivamente la dotazione è passata da 1.142.697.124,30 euro a 1.543.418.830,83 euro. Il quadro finanziario delle risorse assegnate al programma operativo finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, per il periodo 2014-2022 (PSR Lombardia 2014-2022), risulta ripartito tra sei priorità di intervento ed è stato, per i motivi su indicati, modificato nel corso del 2021 ed approvato, da ultimo, con Decisione C (2021) 6632 del 06/09/2021.

Tabella 15 - PSR Lombardia 2014-2022 – Dotazione finanziaria e riprogrammazione

Priorità	Finanziamento pubblico totale PSR 8.1	Finanziamento pubblico totale PSR 9.1	Variazione
1	0,00	0,00	0,00
2	399.650.000,00	568.431.293,42	168.781.293,42
3	106.650.000,00	136.140.000,00	29.490.000,00
4	329.200.000,00	458.648.063,01	129.448.063,01
5	159.400.000,00	203.222.350,00	43.822.350,00
6	127.000.000,00	155.680.000,00	28.680.000,00
Assistenza Tecnica	20.797.124,30	21.297.124,42	500.000,12
TOTALE	1.142.697.124,30	1.543.418.830,85	400.721.706,55

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rete rurale – dati al 31/12/2021

Come riportato dalla tabella la dotazione per tutte le priorità è stata aumentata e gli aumenti più significativi sono quelli relativi alla priorità 2 e alla priorità 4.

La dotazione finanziaria del Programma, che ammonta complessivamente a 1.543,4 milioni di euro, è articolata come riportato nella tabella che segue.

Tabella 16 - PSR Lombardia 2014-2022 – Dotazione finanziaria

Priorità	Risorse FEASR e NGEU (A)	Quota cofinanziamento statale (B)	Quota cofinanziamento regionale (C)	Totale cofinanziamento nazionale (D) = (B) + (C)	Finanziamento o pubblico totale (E) = (A) + (D)
1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	256.839.111,78	218.114.527,15	93.477.654,49	311.592.181,64	568.431.293,42
3	59.590.896,00	53.584.372,80	22.964.731,20	76.549.104,00	136.140.000,00
4	200.062.673,89	181.009.772,38	77.575.616,74	258.585.389,12	458.648.063,01
5	99.877.078,00	72.341.690,40	31.003.581,60	103.345.272,00	203.222.350,00
6	69.802.576,00	60.114.196,80	25.763.227,20	85.877.424,00	155.680.000,00
Assistenza a tecnica	9.183.320,05	8.479.663,06	3.634.141,31	12.113.804,37	21.297.124,42
TOTALE	695.355.655,72	593.644.222,59	254.418.952,54	848.063.175,13	1.543.418.830,85

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Report Q4 2021 FEASR di Rete rurale - dati al 31/12/2021

Come su evidenziato la maggior parte dei finanziamenti è assorbita dalla priorità 2 – potenziare la competitività agricola e la redditività delle aziende agricole (36,8%) e dalla priorità 4 – preservare, ripristinare e valorizzare ecosistemi dipendenti dall’agricoltura e foreste (29,7%).

9.3.2. Lo stato di attuazione finanziaria del programma

Sulla base degli ultimi dati disponibili possiamo valutare la capacità di impegno e la capacità di spesa in relazione al Fondo. Va rilevato che, essendo il dato relativo agli impegni esattamente uguale a quello della spesa, il dato rilevato come capacità di spesa corrisponde esattamente alla capacità di impegno.

Tabella 17 - PSR Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario

Priorità	Spesa pubblica programmata (a)	Programmato FEASR NGEU (b)	Spesa pubblica sostenuta (c)	di cui FEASR NGEU (d)	% Avanzamento spesa (e) = (c) / (a)
1	0,00	0,00	0,00	0,00	-
2	568.431.293,42	256.839.111,78	228.419.613,06	98.494.537,15	40,18%
3	136.140.000,00	59.590.896,00	57.272.412,89	24.695.864,44	42,07%
4	458.648.063,01	200.062.673,89	317.027.600,26	136.702.301,23	69,12%
5	203.222.350,00	99.877.078,00	138.614.713,96	59.770.664,66	68,21%
6	155.680.000,00	69.802.576,00	36.968.577,46	15.940.850,60	23,75%
TOTALE	1.522.121.706,43	686.172.335,67	778.302.917,63	335.604.218,08	51,13%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Report Q4 2020 FEASR di Reterurale - dati al 31/12/2021

Il grado di avanzamento della spesa al 31/12/2021 risulta pari al 51,1%.

Possiamo valutare tale dato rispetto a quello dell'anno precedente riportato nella tabella seguente:

Tabella 18 - PSR Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario al 31/12/2020

Priorità	Spesa pubblica programmata (a)	Programmato FEASR (b)	Spesa pubblica sostenuta (c)	di cui FEASR (d)	% Avanzamento FEASR (e) = (d) / (b)
1					
2	413.570.000,00	178.331.384,00	191.309.983,21	82.492.864,76	46,3%
3	106.150.000,00	45.771.880,00	35.144.068,21	15.154.122,21	33,1%
4	324.300.000,00	139.838.160,00	258.563.281,17	111.492.486,84	79,7%
5	155.400.000,00	67.008.480,00	116.569.089,36	50.264.591,33	75,0%
6	127.980.000,00	55.184.976,00	27.930.050,90	12.043.437,95	21,8%
TOTALE	1.127.400.000,00	486.134.880,00	629.516.472,85	271.447.503,09	55,8%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Report Q4 2020 FEASR di Reterurale - dati al 31/12/2020

Si osserva un leggero peggioramento della capacità di spesa, che passa dal 55,8% del 2020 al 51,13% del 2021.

Per valutare quest'ultimo dato è utile un confronto con i risultati conseguiti dalle altre Regioni, in particolare dal gruppo delle 13 Regioni più sviluppate.

Tabella 19 - PSR Lombardia 2014-2020 – Capacità impegno e spesa Regioni più sviluppate

Programma operativo	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità d'impegno (B/A)	Capacità di spesa (C/A)
Bolzano	486,24	336,02	336,02	69,11%	69,11%
Emilia-Romagna	1.583,14	969,45	969,45	61,24%	61,24%
Friuli-Venezia Giulia	398,60	223,79	223,79	56,14%	56,14%
Lazio	1.105,23	611,15	611,15	55,30%	55,30%
Liguria	414,27	200,91	200,91	48,50%	48,50%
Lombardia	1.543,42	788,01	788,01	51,06%	51,06%
Marche	882,60	409,43	409,43	46,39%	46,39%
Piemonte	1.457,80	807,15	807,15	55,37%	55,37%
Toscana	1.291,65	661,07	661,07	51,18%	51,18%
Trento	400,16	226,05	226,05	56,49%	56,49%
Umbria	1.195,33	633,31	633,31	52,98%	52,98%
Valle d'Aosta	182,25	119,87	119,87	65,77%	65,77%
Veneto	1.561,24	963,49	963,49	61,71%	61,71%
Totale Regioni più Sviluppate	12.501,93	6.949,70	6.949,70	55,59%	55,59%

Fonte: dati IGRUE al 31/12/2021 – importi in milioni di euro

Come già evidenziato l'importo degli impegni e delle spese sono perfettamente allineati, per cui assume rilevanza valutare l'unico indicatore che corrisponde sia alla capacità di impegno che a quella di spesa.

Il dato aggregato delle Regioni più sviluppate mostra una capacità di impegno/spesa pari al 55,59% e il dato di Regione Lombardia, pari al 51,06% si pone vicino a tale soglia.

Le Regioni maggiormente virtuose sono la Provincia autonoma di Bolzano (69,11%), la Valle d'Aosta (65,77%) e il Veneto (61,71%) e il dato di Regione Lombardia è in una posizione bassa con un risultato migliore soltanto rispetto a 2 Regioni, ossia Liguria (48,50%) e Marche (46,39%).

Ricordando che il Fondo è stato oggetto di una riprogrammazione, con allungamento di 2 anni della scadenza del programma medesimo ed aumento della dotazione finanziaria, che ha portato ad un generale peggioramento della capacità di impegno/spesa rispetto al 2020, possiamo confrontare il risultato del 2021 con quello del 2020.

In riferimento all'anno oggetto della presente parifica si rileva una leggera contrazione rispetto ai dati del 2020 (pari al 55,77%). Come sottolineato tale calo è coerente con l'avvenuta riprogrammazione ed in linea con quanto osservato per le altre Regioni.

Il dato della spesa FEASR, cumulato al 31 dicembre, evidenzia il raggiungimento e superamento dell'obiettivo finanziario (N+3) negli anni 2018, 2019, 2020 e 2021 come illustrato dalla tabella seguente:

Tabella 20 - PSR Lombardia 2014-2020 – Avanzamento spesa rispetto a obiettivo N+3

Anno	Spesa FEASR annuale	Spesa quota FEASR cumulata al 31 dicembre	Obiettivo spesa FEASR (N+3)	Differenza rispetto ad obiettivo N
2015	10.065.544,90	10.065.544,90	-	-
2016	28.334.789,72	38.400.334,62	-	-
2017	33.568.943,47	71.969.278,09	-	-
2018	53.930.685,59	125.899.963,68	84.889.940,77	41.010.022,91
2019	73.238.957,17	199.138.920,85	185.119.806,89	14.019.113,96
2020	75.594.063,35	274.732.984,20	252.192.787,19	22.540.197,01
2021	65.058.888,84	339.789.098,89	317.350.593,48	22.438.505,41
2022			382.638.083,88	
2023			448.063.716,06	
2024			527.393.975,52	
2025			642.905.838,81	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Lombardia – dati al 31/12/2021

Nella risposta istruttoria fornita da Regione Lombardia si evidenzia, inoltre, la presenza di progetti in overbooking in relazione a due misure, come da dettaglio seguente:

Tabella 21 - PSR Lombardia 2014-2020 – Casi di overbooking

Misure	Piano Finanziario (PF) PSR 2014-2020	Risorse concesse	Rapporto tra risorse concesse e PF (%)	Motivazione in caso di rapporto > 100%	Risorse pubbliche erogate	Rapporto tra risorse erogate e PF (%)
5	12.000.000,00	13.632.483,46	113,6%	Overbooking ed economie bandi precedenti	9.476.105,86	78,97%
19	97.380.000,00	104.589.054,61	107,4%	Overbooking ed economie bandi precedenti	14.947.800,22	15,35%

Fonte: Regione Lombardia – dati al 31/12/2021

I dati più significativi sono relativi alla misura 5, con risorse concesse pari al 113,6% del Piano Finanziario e alla misura 19, con risorse concesse pari al 107,4% dello stesso piano Piano. Va rilevato che, in entrambi i casi, il dato comprende anche economie conseguite dai bandi

precedenti. A differenza dello scorso anno non sono stati segnalati casi di *overbooking* puro, ossia privi della componente di economie conseguite dai bandi precedenti.

9.3.3 Il sistema di Governance e controllo.

In materia di PSR (FEASR) nella Regione Lombardia, nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria e del principio della separazione delle funzioni, sono previsti i seguenti organismi interni per la gestione e il controllo del programma:

- l’Autorità di Gestione;
- l’Organismo Pagatore Regionale
- l’Autorità Ambientale.

I Regolamenti comunitari prevedono, inoltre, l’istituzione formale di un Comitato di sorveglianza, volto a garantire funzioni di indirizzo, verifica e sorveglianza del Programma.

In riferimento alle diverse funzioni e responsabilità facenti capo a ciascun organismo, preme precisare che:

L’Autorità di Gestione (ADG), è l’organismo designato, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013, a gestire il Programma operativo. Nell’ambito del PSR della Regione Lombardia, tale Autorità è stata individuata nell’ Unità Organizzativa “Programmazione comunitaria e Sviluppo Rurale”, che opera con il supporto della Struttura “Programmazione e attuazione del Programma di Sviluppo Rurale”.

Le funzioni dell’ADG sono definite, puntualmente, nel Reg. EU n.1305/2013 all’art. 66, che prevede che *“L’ADG è responsabile dell’efficace, efficiente e corretta gestione e attuazione del programma”*.⁴¹

⁴¹ A tal fine, provvede:

- a) ad assicurare l'esistenza di un sistema elettronico adeguato e sicuro per la registrazione, la conservazione, la gestione e la trasmissione di dati statistici sul programma e sulla sua attuazione, richiesti a fini di monitoraggio e valutazione, e segnatamente delle informazioni necessarie per monitorare i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi e delle priorità prestabiliti;
- b) a comunicare alla Commissione, entro il 31 gennaio e il 31 ottobre di ciascun anno del programma, i dati pertinenti sugli interventi selezionati per il finanziamento, tra cui informazioni sugli indicatori di prodotto e su quelli finanziari;
- c) a garantire che i beneficiari e altri organismi che partecipano all'esecuzione degli interventi:
 - i. siano informati degli obblighi derivanti dall'aiuto concesso e adoperino un sistema contabile distinto o un apposito codice contabile per tutte le transazioni relative all'intervento;
 - ii. siano a conoscenza dei requisiti concernenti la trasmissione dei dati all'autorità di gestione e la registrazione dei prodotti e dei risultati;
- d) a garantire che la valutazione ex ante di cui all'articolo 55 del reg. (UE) n. 1303/2013 sia conforme al sistema di monitoraggio e valutazione, nonché ad accettarla e a trasmetterla alla Commissione;

L'Organismo Pagatore Regionale (OPR), è inserito nella Direzione Generale Presidenza - Bilancio e Finanza - della Regione Lombardia, ed è costituito dall'Unità Organizzativa "Direzione Organismo Pagatore Regionale".

In base all'art. 7 del Reg. UE 1306/2013, "*Gli organismi pagatori sono servizi e organismi degli Stati membri, incaricati di gestire e controllare le spese di cui all'art. 4, paragrafo 1 e all'articolo 5*", ovvero le spese del FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) e del FEASR. Le funzioni e le responsabilità dell'Organismo pagatore sono definite, in particolare, dai regolamenti di esecuzione UE 809/2014, UE 907/2014 e UE 908/2014 della Commissione e successive modifiche e integrazioni.

L'Organismo Pagatore ha il compito di erogare finanziamenti relativi a misure, aiuti e contributi in conformità alla normativa comunitaria, nazionale e regionale. In collaborazione con l'Autorità di Gestione del Programma, predispone specifici manuali delle procedure, dei controlli e delle sanzioni, che dettano le modalità di gestione delle domande, dei controlli in loco relativi alle misure a superficie e non a superficie e di applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto degli impegni assunti dai beneficiari.⁴²

-
- e) ad accertare che sia stato predisposto il piano di valutazione di cui all'articolo 56 del reg. (UE) n. 1303/2013, che la valutazione ex post di cui all'articolo 57 del regolamento (UE) n. 1303/2013 sia effettuata entro i termini previsti nello stesso regolamento, che dette valutazioni siano conformi al sistema di monitoraggio e valutazione, nonché a trasmetterle al comitato di monitoraggio e alla Commissione;
 - f) a trasmettere al comitato di monitoraggio le informazioni e i documenti necessari per monitorare l'attuazione del programma alla luce degli specifici obiettivi e priorità del medesimo;
 - g) a redigere la relazione annuale sullo stato di attuazione del programma, corredata di tabelle di monitoraggio aggregate, e a trasmetterla alla Commissione previa approvazione del comitato di monitoraggio;
 - h) ad assicurare che l'organismo pagatore sia debitamente informato, in particolare delle procedure applicate e degli eventuali controlli effettuati sugli interventi selezionati per il finanziamento, prima che siano autorizzati i pagamenti;
 - i) a dare pubblicità al programma, tra l'altro attraverso la rete rurale nazionale, informando i potenziali beneficiari, le organizzazioni professionali, le parti economiche e sociali, gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne e le organizzazioni non governative circa le possibilità offerte dal programma e le condizioni per poter accedere ai finanziamenti, nonché informando i beneficiari dei contributi dell'Unione e il pubblico in generale sul ruolo svolto dall'Unione nell'attuazione del programma."

⁴² Nello specifico, OPR ha le seguenti funzioni operative per i pagamenti FEASR:

- gestisce i fondi comunitari e nazionali;
- autorizza i pagamenti dei beneficiari finali anche sulla base delle proposte di liquidazione presentate dai soggetti responsabili dell'attuazione del programma, cui OPR delega le funzioni di gestione e controllo;
- esegue e contabilizza i pagamenti ai beneficiari finali;
- archivia e conserva tutta la documentazione relativa ai pagamenti, in modo tale da garantirne l'accessibilità;
- aggiorna sistematicamente il sistema informatico di monitoraggio per la parte di propria competenza;
- effettua tutti controlli previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale;

L'Autorità Ambientale è riconosciuta (Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91) quale soggetto che coopera sistematicamente con le Autorità di Gestione, per il rispetto dei principi di sostenibilità ambientale nella programmazione, realizzazione e monitoraggio degli interventi cofinanziati con i Fondi Strutturali europei, in coerenza con quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 8). Tale Regolamento prevede che *“gli obiettivi dei Programmi siano perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente tenendo conto del principio Chi inquina paga”*. L'Autorità Ambientale, come precisa la Regione in sede di riscontro istruttorio, assolve la funzione di garantire l'integrazione ambientale e di rafforzare l'orientamento allo sviluppo sostenibile in tutte le fasi di predisposizione, attuazione e sorveglianza dei Programmi Comunitari, assicurando efficacia e continuità al processo di Valutazione Ambientale Strategica⁴³. Per il periodo di programmazione 2014-2020, si occupa del Programma Operativo Regionale a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, del Programma di Sviluppo Rurale e del Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera, garantendone una visione trasversale, unitaria e integrata.

Preme, inoltre, precisare che, a differenza di altri fondi SIE, per il FEASR non sono previste le Autorità di *audit* e di certificazione in quanto:

- gli *audit* vengono svolti dal Servizio di Controllo Interno, inserito nell'organizzazione dell'Organismo Pagatore Regionale;
- la certificazione dei conti viene effettuata dall'Organismo di Certificazione dei conti degli Organismi Pagatori, che a livello nazionale è stato individuato dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) nella società Deloitte & Touche. La

-
- verifica, tramite la banca dati regionale, i contributi erogati alle imprese per gli aiuti concessi entro la deroga *“de minimis”*;
 - redige le attestazioni di spesa da inviare ad AGEA Coordinamento;
 - recupera anche coattivamente i contributi indebitamente erogati o revocati;
 - svolge attività di audit sulle procedure di autorizzazione, esecuzione e contabilizzazione adottate.

⁴³ In particolare, l'attività dell'Autorità Ambientale si concentra su tre filoni fondamentali:

- integrazione della dimensione ambientale negli strumenti attuativi dei programmi, attraverso la collaborazione con le Autorità di Gestione nella definizione dei bandi, l'inserimento di criteri ambientali, la partecipazione alle istruttorie per la selezione dei progetti;
- monitoraggio degli effetti ambientali dei programmi finalizzato a verificare il raggiungimento degli obiettivi ambientali, evidenziando eventuali criticità e, ove necessario, proponendo azioni correttive di ri-orientamento;
- comunicazione ambientale, finalizzata ad accrescere la consapevolezza delle amministrazioni pubbliche, dei beneficiari e dei soggetti responsabili, a diverso titolo, dell'attuazione dei programmi riguardo la considerazione degli aspetti ambientali nelle politiche di sviluppo territoriale.

certificazione annuale dei conti comporta che ogni anno ciascun Organismo Pagatore riconosciuto, deve presentare alla Commissione Europea una “Dichiarazione di gestione” che contiene tutte le spese sostenute nel corso dell’anno finanziario FEAGA (16/10 anno n – 15/10 anno n+1), ai sensi dell’art. 7 del reg. UE 1306/2013. Oltre alla dichiarazione di gestione viene inviato il parere di certificazione redatto dall’Organismo di certificazione individuato dal MIPAAF.

Per quanto riguarda la gestione del PSR, oltre alla Autorità di Gestione, all’Organismo Pagatore ed alla Autorità Ambientale, intervengono anche altri soggetti quelli di seguito indicati:

Gruppi di Azione Locale (GAL), i cui compiti sono definiti dall’articolo 34 del Regolamento (UE) n. 1303/2013⁴⁴;

Valutatore indipendente, preposto a garantire la corretta ed efficace attuazione del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020, in conformità a quanto previsto dagli artt. 67, 68, 76-79 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, e degli articoli 54-57 del Regolamento (UE) 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi comunitari. In coerenza, infatti, con quanto previsto, nell’ambito dell’Accordo di Partenariato, le attività di valutazione accompagneranno tutto il periodo di programmazione e sono affidate ad un Valutatore Indipendente. L’Autorità di Gestione elabora il Piano di Valutazione (PV) in collaborazione con il Valutatore Indipendente. Obiettivo del PV è quello di assicurare che il Programma di Sviluppo Rurale sia sottoposto alle più opportune attività di valutazione, che tali attività siano adeguatamente organizzate, i risultati comunicati, e che siano messe a disposizione le necessarie risorse umane, tecniche e finanziarie.

Autorità competente, che, ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione

-
- ⁴⁴ a) costruire la capacità degli attori locali a definire e implementare le operazioni;
 - b) predisporre procedure e criteri di selezione non discriminatori e trasparenti;
 - c) assicurare la coerenza con la strategia di sviluppo locale nella selezione delle operazioni, dando priorità a quelle che raggiungono obiettivi e target della strategia;
 - d) preparazione e pubblicazione dei bandi o delle procedure per la presentazione di progetti, includendo la definizione dei criteri di selezione;
 - e) raccolta delle domande di sostegno e loro valutazione;
 - f) selezione delle operazioni e decisione sull’ammontare del finanziamento e, laddove rilevante, presentazione delle proposte (di operazioni da finanziare) all’autorità responsabile per una verifica finale dell’eleggibilità prima dell’approvazione; monitoraggio dell’attuazione della strategia di sviluppo locale e delle operazioni finanziate, svolgimento di attività specifiche di valutazione della strategia di sviluppo locale (coerenti con i sistemi di monitoraggio e valutazione dei programmi).

(UE) n. 908/2014, è stata individuata nel Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (nel seguito MIPAAF).

Al MIPAAF compete il riconoscimento degli organismi pagatori (nel seguito OP) e la supervisione degli stessi, al fine di verificare il mantenimento dei criteri di riconoscimento.

Organismo di coordinamento, la cui funzione, prevista dall'articolo 4 del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, è svolta dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura e in particolare dall'area di coordinamento (nel seguito AGEA coordinamento).

In qualità di organismo di coordinamento, l'Agenzia promuove l'applicazione armonizzata della normativa dell'Unione, e a tal fine verifica la conformità e i tempi delle procedure istruttorie e di controllo seguite dagli organismi pagatori, ed effettua il monitoraggio delle attività svolte dagli stessi⁴⁵.

Per l'esercizio delle funzioni e dei compiti, ivi compresi i controlli preventivi integrati effettuati mediante telerilevamento, previsti dalla normativa dell'Unione, l'Agenzia e gli altri organismi pagatori si avvalgono dei servizi del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), sulla base di apposite convenzioni, sentito il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri.

All'Agenzia compete la trasmissione alla Commissione Europea del rendiconto dei pagamenti effettuati dalla stessa e da tutti gli altri organismi pagatori.

Commissione Europea, come previsto dal Capo IV del regolamento (UE) n. 1306/2013, effettua controlli in loco presso gli organismi pagatori degli Stati membri allo scopo di verificare:

- a) la conformità delle prassi amministrative alle norme dell'Unione;
- b) l'esistenza dei documenti giustificativi necessari e la loro concordanza con le operazioni finanziate dal FEAGA o dal FEASR;
- c) le modalità secondo le quali sono realizzate e controllate le operazioni finanziate dal FEAGA o dal FEASR;

⁴⁵ L'organismo di coordinamento svolge le funzioni seguenti:

- a) effettua il coordinamento ed il monitoraggio dell'attività svolta dagli organismi pagatori riconosciuti nel rispetto del regolamento (UE) n. 1306/2013;
- b) agisce come unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione Europea per tutte le questioni relative al Fondo europeo agricolo di garanzia (nel seguito FEAGA) e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (nel seguito FEASR);
- c) è responsabile della rendicontazione all'Unione Europea dei pagamenti effettuati dagli OP riconosciuti
- d) svolge attività di promozione e monitoraggio sulla corretta applicazione della normativa comunitaria da parte degli OP riconosciuti allo scopo di assicurare procedure omogenee di gestione dei fondi comunitari.

d) il rispetto, da parte di un organismo pagatore, dei criteri di riconoscimento.

Qualora constati che le spese riconducibili al FEAGA e al FEASR non sono state eseguite in conformità del diritto dell'Unione e, per il FEASR, in violazione della normativa unionale e nazionale applicabile, la Commissione adotta atti di esecuzione che determinano gli importi da escludere dal finanziamento unionale.

La Corte dei conti Europea, come previsto dall'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione.

In particolare, la Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria, anche tramite *audit* effettuati presso gli organismi pagatori degli Stati Membri.

Nell'esercitare tale controllo, essa riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità.

La Corte dei conti presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni, che è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Detta dichiarazione può essere completata da valutazioni specifiche per ciascuno dei settori principali dell'attività dell'Unione.

Dopo la chiusura di ciascun esercizio, la Corte dei conti redige una relazione annuale. Questa è trasmessa alle altre istituzioni dell'Unione ed è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, accompagnata dalle risposte delle istituzioni.

In riferimento, invece, all'assetto dei controlli, e in particolare a quelli di I livello, precisa l'Amministrazione regionale, che la Direzione Generale Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi, in qualità di Autorità di gestione del PSR 2014-2020, ha mantenuto la competenza sulla gestione e il controllo delle domande di aiuto presentate dai richiedenti. Tale controllo si effettua tramite l'istruttoria tecnico-amministrativa delle domande di aiuto, può prevedere l'effettuazione di una visita in situ (non obbligatoria) e si conclude con l'atto di approvazione delle graduatorie delle domande ammissibili al finanziamento, che individua le domande ammesse a finanziamento ed esclude dal finanziamento quelle non ammissibili.

Dopo l'ammissione a finanziamento il beneficiario presenta le domande di pagamento.

La competenza in materia di controlli amministrativi e in loco, sulle domande di pagamento presentate dai beneficiari, è dell'Organismo Pagatore.

In particolare, le misure previste dal PSR possono essere classificate in due macro categorie:

- Misure a superficie: per le quali è prevista l'erogazione di un aiuto per ettaro di superficie o per unità di bestiame, a fronte dell'assunzione e del rispetto di specifici impegni di natura prevalentemente agronomica o zootecnica. Le misure a superficie sono: misura 10, 11, 12, 13 e Operazione 8.1.02. Tali misure sono sottoposte al Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC), che incrociando i dati dichiarati dai richiedenti con alcune banche dati (tra cui il Sistema di Identificazione delle Particelle Agricole - SIPA, il sistema informativo territoriale - GIS e l'anagrafe zootecnica - BDN/BDR) consente di automatizzare i controlli sulle domande di aiuto/pagamento;
- Misure non a superficie: ne fanno parte tutte le restanti misure e operazioni che prevedono l'erogazione di un contributo, a fronte di investimenti di tipo materiale e/o immateriale realizzati dai beneficiari degli aiuti. Tali misure non sono soggette al SIGC e i controlli delle domande di aiuto/pagamento sono automatizzati in misura minore.

Il sistema dei controlli attuato dall'Organismo Pagatore Regionale (OPR) sulle domande di pagamento, precisa la Regione, è così articolato:

- *“controlli tecnico-amministrativi sul 100% delle domande di pagamento (nelle misure non a superficie: anticipo, stato di avanzamento lavori e saldo);*
- *controlli relativi alla realizzazione di investimenti/progetti, all'acquisizione di dotazioni, alla correttezza della spesa e al mantenimento degli impegni, sul 100% delle domande di pagamento relative a misure non a superficie;*
- *controlli in loco sul 5% delle domande di pagamento relative alle misure a superficie;*
- *controlli in loco sul 5% della spesa effettuata nell'anno per le misure non a superficie;*
- *controlli sul mantenimento degli impegni nel periodo ex-post, su un campione pari all'1% dei beneficiari che dopo il pagamento dell'aiuto sono ancora soggetti al mantenimento degli impegni assunti;*
- *controlli del rispetto della condizionalità su un campione pari all'1% dei beneficiari delle misure a superficie, verificano che i beneficiari rispettino i Criteri di Gestione Obbligatori (CGO) e le Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA)”.*

L'OPR, in base a quanto previsto dall'allegato 1 al Reg. UE n°907/2014, ha delegato, prevalentemente, l'effettuazione dei controlli di primo livello, stipulando convenzioni con i seguenti soggetti:

- AGEA per i controlli in loco delle misure a superficie del PSR, per la condizionalità (BCAA), per i controlli incrociati previsti dal SIGC a livello nazionale;

- Strutture Agricoltura Foreste Caccia e Pesca (AFCP) della Direzione Generale Agricoltura, Alimentazione e sistemi verdi per le attività di controllo previste nell'ambito delle misure del PSR e per la condizionalità (CGO e parte della BCAA);
- Provincia di Sondrio, per le attività di controllo previste nell'ambito delle misure del PSR e per la condizionalità (CGO e parte della BCAA);
- Comunità Montane, per le attività di controllo previste nell'ambito delle misure non a superficie del PSR che si attuano sul territorio montano;
- DG Welfare di Regione Lombardia, per i controlli di condizionalità legati alla zootecnia;
- DG Infrastrutture per la gestione della operazione 7.3.01 relativa alla banda larga del PSR 2014-2020;
- Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF), per i controlli in loco sulle domande relative alla misura 13 ed i controlli amministrativi ed in loco delle operazioni 1.2.01, 3.2.01, 10.2.01 e 19.4.01 del PSR.

Per quanto attiene, invece ai controlli di II livello, i controlli sugli Organismi Delegati sono effettuati sui soggetti che svolgono i controlli di primo livello per conto dell'OPR, allo scopo di verificare la conformità del loro operato alla normativa e alla manualistica di settore.

Tali controlli vengono condotti direttamente dal Servizio Tecnico di OPR, su un campione di domande già liquidate.

Nel corso dei controlli vengono ripercorse tutte le fasi dell'iter tecnico-amministrativo cui le domande sono state sottoposte dal soggetto delegato, verificando la regolarità e la completezza delle procedure seguite.

L'attività viene organizzata tramite un piano pluriennale e pianificata all'inizio di ciascun anno.

Per quanto concerne, invece, le verifiche di internal auditing, il servizio di controllo interno è indipendente dalle altre strutture e risponde direttamente alla Direzione dell'OPR.

L'attività del servizio di controllo interno è finalizzata al monitoraggio del sistema delle procedure e dei controlli attuati nell'ambito dell'organismo pagatore, al fine di verificarne l'adeguatezza e la conformità alla normativa di riferimento e la funzionalità in relazione alle attività ed agli obiettivi di competenza delle varie strutture.

Per quanto concerne l'esito dei controlli, precisa la Regione, che *“Con riferimento all'anno di domanda 2020 ed in relazione al fatto che le attività di controllo sulle domande di pagamento presentate sono concluse si evidenzia di seguito sia la numerosità delle attività di controllo sia una sintetica*

valutazione degli esiti.

Controlli di I livello per le misure a superficie:

- Misura 10: 160 domande a controllo in loco;
- Misura 11: 41 domande a controllo in loco;
- Misura 12: 5 domande a controllo in loco;
- Misura 13: 170 domande a controllo in loco;
- M 214: 3 domande a controllo in loco;
- Misura 2080 - H - 221: 29 domande a controllo in loco;
- In totale sono stati svolti n. 408 controlli in loco;
- Controlli amministrativi per l'erogazione dell'anticipo e del saldo sul 100% delle domande presentate.

Controlli di I livello per le misure di investimento:

- 48 controlli ex-post sulle misure strutturali per la Programmazione 2014 – 2020;
- 60 controlli in loco per le operazioni strutturali;
- Controlli amministrativi sul 100% delle domande di pagamento (anticipo, Sal e saldo) presentate.

La valutazione degli esiti relativi ai controlli in loco ed ex post effettuati per le misure di investimento evidenzia che:

- I controlli ex post hanno avuto esito prevalentemente positivo senza riscontro di particolari problematiche;
- Si ricorda che i controlli in loco sono ancora in corso poiché da regolamenti comunitari possono essere conclusi prima del 15 luglio dell'anno successivo. I controlli in loco relativi alle domande di pagamento presentate entro il 31/12/2021 e sinora conclusi non hanno riscontrato particolari problematiche, fatto salvo un controllo è risultato negativo e per cui si è proceduto alla revoca del contributo spettante. La valutazione degli esiti relativi ai controlli in loco delle misure a superficie evidenzia che hanno avuto un esito prevalentemente positivo. Per la misura 10, n° 5 controlli in loco si sono conclusi con un esito parzialmente negativo; nel caso della misura 11, n°3 controlli hanno avuto esito negativo o parzialmente negativo; nella misura 13, n°51 controlli hanno avuto un esito negativo o parzialmente negativo e per le domande di trascinamenti di spesa relativi alle passate programmazioni n° 2 controlli hanno avuto un esito negativo

In generale le motivazioni degli esiti negativi sono legate a:

- Mancato rispetto di impegni essenziali e/o accessori;
- Riduzione di superficie sotto impegno maggiore del 15% (% di riduzione massima prevista dai

bandi);

- Validità dei titoli di conduzione dei terreni;
- Difformità di superficie rilevate in sede di controllo in loco da AGEA tramite fotointerpretazione. Le difformità di superficie sono più frequentemente rilevate nell'ambito della misura 13 che comprende i contributi erogati sulle superfici a pascolo per le quali le informazioni di eleggibilità delle superfici, presenti nel GIS, non sono sempre attendibili anche a causa della natura delle superficie (pendenza, altitudine, tare forfettarie, ecc.)".

9.4 POR FESR – 2014- 2020

9.4.1. Dotazione finanziaria del programma

Il quadro finanziario delle risorse assegnate al programma operativo finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale per il periodo 2014-2020 (POR FESR Lombardia 2014-2020), ripartito tra i 7 Assi prioritari di intervento, non ha subito modifiche nella sua composizione nel 2021.

La dotazione finanziaria del Programma ammonta complessivamente a 970,5 milioni di euro ed è articolata come riportato nella tabella che segue.

Tabella 22 - FESR Lombardia 2014-2020 – Dotazione finanziaria

Asse	Risorse FESR (A)	Quota cofinanziament o statale (B)	Quota cofinanziament o regionale (C)	Totale cofinanziament o nazionale (D) = (B) + (C)	Finanziament o pubblico totale (E) = (A) + (D)
1	269.934.189,00	188.953.932,30	80.980.256,70	269.934.189,00	539.868.378,00
2	10.000.000,00	7.000.000,00	3.000.000,00	10.000.000,00	20.000.000,00
3	126.993.677,00	88.895.573,90	38.098.103,10	126.993.677,00	253.987.354,00
4	47.779.046,00	33.445.332,20	14.333.713,80	47.779.046,00	95.558.092,00
5	4.593.088,00	3.215.161,60	1.377.926,40	4.593.088,00	9.186.176,00
6	9.500.000,00	6.650.000,00	2.850.000,00	9.500.000,00	19.000.000,00
7	16.437.258,00	11.506.080,60	4.931.177,40	16.437.258,00	32.874.516,00
TOTAL E	485.237.258,00	339.666.080,60	145.571.177,40	485.237.258,00	970.474.516,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Lombardia – dati al 31/12/2021

La dotazione finanziaria del Programma ammonta complessivamente a 970,5 milioni di euro e oltre la metà dei finanziamenti è assorbita dall'Asse I – Rafforzare la ricerca, lo sviluppo

tecnologico e l'innovazione (55,6%); seguito dall'Asse III – Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (26,2%).

9.4.2. Lo stato di attuazione finanziaria del programma

Sulla base degli ultimi dati disponibili possiamo valutare la capacità di impegno e la capacità di spesa in relazione al Fondo.

Tabella 23 - FESR Lombardia 2014-2020 – Capacità di impegno e di spesa

Asse	Finanziamento pubblico totale (A)	Impegni (B)	Importo certificato (C)	Impegni su fin.to pubblico totale (D) = (B) / (A)	Pagamenti su fin.to pubblico totale (E) = (C) / (A)
1	539.868.378,00	512.498.944,79	328.235.184,43	94,93%	60,80%
2	20.000.000,00	20.000.000,00	11.929.718,84	100,00%	59,65%
3	253.987.354,00	234.826.227,20	173.085.392,28	92,46%	68,15%
4	95.558.092,00	64.276.810,58	32.863.868,65	67,26%	34,39%
5	9.186.176,00	8.613.384,38	1.228.386,43	93,76%	13,37%
6	19.000.000,00	7.039.778,17	1.460.061,99	37,05%	7,68%
7	32.874.516,00	25.574.987,03	18.607.717,98	77,80%	56,60%
TOTALE	970.474.516,00	872.830.132,15	567.410.330,60	89,94%	58,47%

Fonte: Regione Lombardia - dati al 31/12/2021

In relazione alle spese certificate va annotato che, nel corso del 2021, l'Autorità di Gestione del POR FESR ha ricevuto informazioni di dettaglio dal Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, per il tramite di Invitalia S.p.A., in merito alle spese sanitarie, consistenti in acquisto di DPI, provvedendo a effettuare i controlli di gestione. Questo ha consentito la certificazione di un importo complessivo pari a 149.399.624,75 €, che figura tra gli impegni e i pagamenti dell'Asse I a fine 2021. A ridosso della scadenza per la chiusura dei conti annuali del VII periodo contabile, tuttavia, le Autorità del Programma sono venute a conoscenza dell'esistenza di un'indagine in corso da parte della Procura della Repubblica volta ad accertare la qualità dei DPI forniti da tre specifici fornitori, che ha determinato un ordine di sequestro probatorio dei DPI ancora non distribuiti al fine di effettuare riscontri analitici per accertare l'eventuale irregolarità nelle forniture. In tale contesto, in via prudenziale, l'AdG del POR FESR ha stabilito di ritirare la parte di spesa dell'operazione in oggetto, limitatamente alla spesa derivante dalle forniture dei tre soggetti sotto indagine. Di conseguenza le operazioni interessate, per un importo complessivo di

65.628.148,80 €, sono state decertificate. Tale operazione è stata definita nell'ambito delle operazioni di chiusura dei conti del VII periodo contabile al 28/02/2022, pertanto i relativi effetti non sono rilevabili nella tabella sullo stato di avanzamento della spesa al 31/12/2021. Fatto salvo quanto su annotato l'avanzamento del POR al 31/12/2021 mostra una capacità di spesa pari al 58% ed una capacità di impegno pari al 90%.

Possiamo valutare tale dato rispetto a quello dell'anno precedente riportato nella tabella seguente:

Tabella 24 - FESR Lombardia 2014-2020 - Capacità di impegno e di spesa al 31/12/2020

Asse	Finanziamento pubblico totale (A)	Impegni (B)	Importo certificato (C)	Impegni su fin.to pubblico totale	Pagamenti su fin.to pubblico totale
1	539.868.378,00	376.042.302,00	130.454.346,00	69,7%	24,5%
2	20.000.000,00	20.000.000,00	11.929.719,00	100,0%	59,6%
3	253.987.354,00	229.151.412,00	150.988.042,00	90,2%	58,7%
4	95.558.092,00	80.315.458,00	24.113.471,0	84,0%	25,2%
5	9.186.176,00	8.613.385,00	638.433,00	93,8%	6,9%
6	19.000.000,00	10.308.471,00	1.322.595,00	54,3%	7,0%
7	32.874.516,00	24.136.769,00	15.110.948,00	73,4%	46,0%
TOTALE	970.474.516,00	748.567.797,00	334.557.554,00	77,1%	34,5%

Fonte: Regione Lombardia - dati al 31/12/2020

Il confronto con il dato dello scorso anno evidenzia un aumento della capacità di spesa che passa dal 34,5% al 58% ed un aumento della capacità di impegno che passa dal 77% al 90%.

Per valutare il dato è utile un confronto con i risultati conseguiti dalle altre Regioni, in particolare dal gruppo delle 13 Regioni più sviluppate.

Tabella 25 - FESR Lombardia 2014-2020 - Capacità di impegno e di spesa Regioni più sviluppate

Regione	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità d'impegno (B/A)	Capacità di spesa (C/A)
Emilia Romagna	481,90	532,54	320,28	110,51%	66,46%
Friuli Venezia Giulia	230,78	256,06	185,47	110,95%	80,37%
Lazio	969,07	1.042,73	801,47	107,60%	82,71%
Liguria	392,55	313,96	235,27	79,98%	59,94%
Lombardia	970,47	960,10	639,30	98,93%	65,88%
Marche	585,38	514,71	229,29	87,93%	39,17%
PA Bolzano	144,82	169,21	89,38	116,84%	61,72%
PA Trento	92,21	72,16	70,82	78,25%	76,80%
Piemonte	965,84	732,39	525,84	75,83%	54,44%
Toscana	779,03	840,60	539,02	107,90%	69,19%
Umbria	412,29	253,07	196,48	61,38%	47,65%
Valle d' Aosta	64,35	69,13	53,26	107,42%	82,76%
Veneto	600,31	494,69	362,90	82,40%	60,45%
Totale Regioni più sviluppate	6.689,00	6.251,34	4.248,78	93,46%	63,52%

Fonte: dati IGRUE al 31/12/2021 – importi in milioni di euro

In merito alla capacità di impegno, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al 93,46% e il dato di Regione Lombardia al 31.12.2021 (fonte IGRUE), pari al 98,93%, si pone al di sopra di tale soglia.

Le Regioni maggiormente virtuose sono le 6 Regioni (Provincia autonoma di Bolzano (116,84%), Friuli-Venezia Giulia (110,95%), Emilia-Romagna (110,51%), Toscana (107,90%), Lazio (107,60%) e Valle d' Aosta (107,42%) che hanno una capacità di impegno superiore al 100%. Subito dopo si colloca il dato di Regione Lombardia, che sfiora il 100%.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica, si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al 73,83%).

Per quanto riguarda, invece, la capacità di spesa il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al 63,52 % e il dato di Regione Lombardia, pari al 65,88 % si pone al di sopra di tale soglia.

Le Regioni maggiormente virtuose sono la Valle d' Aosta (82,76%), il Lazio (82,71%) e il Friuli-Venezia Giulia (80,37%). Il dato di Regione Lombardia assume una posizione media, con sei Regioni che hanno una capacità maggiore e sei che hanno una capacità minore.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al 42,97%).

9.4.3. *Disimpegno automatico- Progetti in overbooking*

In relazione all'overbooking, l'art. 1 della LR n. 42 del 28 dicembre 2017 "Legge di stabilità 2018 - 2020", stabilisce al comma 19 che "per assicurare l'attuazione del programma FESR 2014-2020 Obiettivo 'Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione', consentendo il completo utilizzo delle risorse provenienti dalle assegnazioni comunitarie e statali, è autorizzato l'ulteriore finanziamento di euro 36.000.000,00, di cui euro 5.500.000,00 nel 2019 euro 6.600.000,00 nel 2020 ed euro 7.700.000,00 nel 2021, alla missione 14 'Sviluppo economico e competitività', programma 3 'Ricerca e innovazione' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale e al comma 20 che "alla copertura finanziaria della spesa autorizzata al comma 19 si provvede per pari importo con le risorse previste in entrata al Titolo 4 'Entrate in capitale' - Tipologia 500 'Altre entrate in capitale' dello stato di previsione delle entrate del bilancio regionale, a seguito delle restituzioni da parte di Finlombarda Spa delle somme derivanti dai rientri del 'Fondo Infrastrutture 2000/2006'".

Regione Lombardia ha, pertanto, provveduto allo stanziamento dell'overbooking, per un importo massimo di 36.000.000,00 €, secondo le seguenti modalità:

- 19.800.000,00 € stanziati sulle iniziative di Asse I (Ricerca, Sviluppo & Innovazione).

Nel dettaglio, tali risorse sono state impegnate per il totale a valere sul bando Call Hub Ricerca e Innovazione ("Call per progetti strategici di ricerca, sviluppo e innovazione volti al potenziamento degli ecosistemi lombardi della ricerca e dell'innovazione quali Hub a valenza internazionale"), come da DGR n. XI / 2211 del 08/10/2019;

- 15.300.000,00 € (a fronte di un totale di 16.200.000,00 euro inizialmente disponibile) stanziati sulle iniziative di Asse III (Promuovere la competitività delle PMI) con DGR XI / 3747 Seduta del 30/10/2020.

Nel dettaglio, tali risorse sono state impegnate sulle seguenti iniziative:

- Linea Internazionalizzazione Plus per un importo di 1.500.000,00 €, come da DGR. n. XI / 3925 del 30/11/2020;
- Bando per la concessione di contributi per la partecipazione delle PMI alle fiere internazionali in Lombardia per un importo di 2.800.000,00 €, come da DGR. n. XI / 4990 del 05/07/2021;
- Al Via - Agevolazioni lombarde per la valorizzazione degli investimenti aziendali per un importo di 3.000.000,00 €, come da DGR. n. XI / 5897 del 31/01/2022;

- Sostegno alla competitività delle strutture ricettive alberghiere e delle strutture ricettive non alberghiere all'aria aperta per un importo di 8.000.000,00 €, come da DGR. n. XI / 4572 del 19/04/2021. Tale iniziativa è uscita dal FESR a seguito della riprogrammazione.

Al momento risultano, quindi, stanziati e impegnati complessivamente 35.100.000,00 € di overbooking a valere sul POR FESR 2014-2020.

L'Autorità di Gestione del POR FESR, in linea con le previsioni dell'art. 125 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, assicura il presidio sul monitoraggio delle iniziative e delle misure attivate al fine di assistere il Comitato di Sorveglianza e fornire allo stesso le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti.

9.4.4 Il sistema di Governance e controllo

Il sistema di *Governance* delle risorse comunitarie e statali impiegate, è, dettagliatamente, delineato al paragrafo 1.3 "Struttura del Sistema" del SIGECO, approvato con DDUO n. 15266 del 04/12/2020, da parte dell'Autorità di Gestione del POR FESR.⁴⁶

In particolare, la Regione Lombardia, per la gestione e attuazione del POR, ha individuato una struttura organizzativa che, nel rispetto delle norme e dei principi dei Regolamenti comunitari, prevede le seguenti Autorità:

- Autorità di Gestione (di seguito anche ADG);
- Autorità di Certificazione (di seguito anche ADC);
- Autorità di Audit (di seguito anche ADA).

Specificatamente, al paragrafo 1.3.1 del SIGECO, viene stabilito che l'Autorità di Gestione è responsabile della gestione e dell'attuazione del Programma Operativo, conformemente al principio della sana gestione finanziaria.

Nell'ambito delle funzioni della già menzionata Autorità rientrano anche i controlli di primo livello documentali e in loco.

Precisa, inoltre, la Regione, in sede di riscontro istruttorio, che *"Per i dettagli si rimanda al paragrafo 2.2.3.6 "Procedure per le verifiche delle operazioni"*.

⁴⁶ Il documento è consultabile al link:

<https://www.fesr.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FESR/controlli-monitoraggio-valutazione/sistema-di-gestione-e-controllo>

Per le specifiche sulle attività messe in atto nelle verifiche di primo livello e sugli attori delle verifiche per ogni fattispecie, si rimanda ai documenti “Manuale Procedure e Strumenti per le Verifiche Documentali” e “Manuale Procedure e Strumenti per le Verifiche in Loco”, nonché al documento “Piste di Controllo”, allegati al SIGECO”.

Puntualizza, altresì, l'Amministrazione, che in conformità a quanto previsto dal SIGECO, nel corso dell'anno 2021, sono stati svolti **i controlli di primo livello documentali** sulla totalità dei rimborsi di spesa presentati. Sono stati, poi, approvati solo i rimborsi di spesa valutati positivamente.

Per quanto concerne i **controlli di primo livello in loco**, come si rileva in sede di riscontro istruttorio, nel corso dell'esercizio 2021, sono stati avviati controlli *“su un totale di 108 progetti, di cui:*

- *per 14 progetti i controlli si sono chiusi senza rilievi nel corso del 2021;*
- *per 2 progetti i controlli si sono chiusi con rilievi nel corso del 2021, di cui un progetto senza recupero;*
- *92 progetti non si sono chiusi al 31/12/2021. Di questi 11 progetti sono stati chiusi senza rilievi nel corso del 2022 e 81 progetti sono ancora in corso di verifica.*

Relativamente ai controlli di II livello, effettuati dall'Autorità di Audit si rappresenta che nel corso del 2021 sono stati svolti controlli su 21 progetti, di cui:

- *per 11 progetti i controlli si sono chiusi nel 2021 con esito positivo;*
- *per 2 progetti i controlli si sono chiusi nel 2021 con rilevazione di irregolarità;*
- *per 8 progetti i controlli non si sono chiusi al 31/12/2021. Di questi tutti e 8 sono stati chiusi nel 2022, di cui 7 progetti si sono chiusi con esito positivo e 1 progetto con rilevazione di irregolarità “.*

10. LE IRREGOLARITÀ, LE FRODI E LE DECERTIFICAZIONI

L'azione di contrasto alle irregolarità e alle frodi ha subito, negli ultimi anni, un rilevante rafforzamento.

Il perseguimento delle finalità e degli scopi dell'Unione, conformemente a quanto previsto dagli artt. 317 e 325⁴⁷ del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), infatti, non possono prescindere dalla puntuale riscossione delle entrate, da una corretta gestione delle uscite di bilancio, e dal tempestivo recupero delle somme indebitamente erogate.

In particolare, l'art. 325 impone all'Unione ed agli Stati membri di combattere *“la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure... che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri”*.

Al comma 2 del medesimo articolo 325, viene enunciato, inoltre, il fondamentale *“principio di assimilazione”* che impone ai Paesi membri di adottare, per contrastare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure adottate per reprimere le violazioni lesive dei propri interessi finanziari interni. Il comma 3, invece, prevede il *“principio di collaborazione”*, in virtù del quale gli Stati concordano l'azione a tutela degli interessi finanziari dell'Unione contro le frodi organizzando, assieme alla Commissione, una intensa e regolare cooperazione fra i Servizi competenti delle rispettive Amministrazioni.

Il sistema di protezione e garanzia degli interessi finanziari, definito nell'art. 325 TFUE, è completato dalle previsioni dettate dall'art. 317 TFUE, secondo cui gli Stati membri cooperano con la Commissione anche per garantire che gli stanziamenti di Bilancio siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

In merito, l'originaria definizione di irregolarità si ritrova nell'art. 1, par. 2, del predetto Reg. (CE, Euratom) n. 2988/95, intesa come *“...qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite,*

⁴⁷ Prima del Trattato di Lisbona, il riferimento era all'analogo art. 280 del Trattato CE.

attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita."⁴⁸.

La definizione del concetto di frode in ambito comunitario è contenuta, invece, nell'**art. 3 § 2 lett.a**⁴⁹, della **dir. (UE) n. 1371/2017**, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (c.d. **direttiva PIF**).

Ad oggi, un quadro comune di regole rinnovate, e con esse un compendio armonizzato di strumenti, poteri e competenze a disposizione delle competenti Autorità dei singoli Stati membri, è contenuto proprio nella sopra citata Direttiva "PIF", il cui recepimento, nel nostro ordinamento, è avvenuto con D.lgs.14 luglio 2020, n.75, attuativo della legge 04 ottobre 2019, n.117.

In particolare, a livello nazionale, è stato istituito, dall'articolo 76 della legge 19 febbraio 1992, n. 142⁵⁰, il Comitato per la Lotta contro le Frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF), la cui composizione e le relative funzioni sono state ridefinite dal decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 91⁵¹ e, da ultimo, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234⁵².

Incardinato presso il Dipartimento per le politiche europee, in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il COLAF rappresenta l'organo nazionale di indirizzo e coordinamento di tutte le attività di contrasto alle frodi/irregolarità che ledono gli interessi finanziari

⁴⁸ **L'irregolarità.** (Art. 1, par. 2, del Reg. (CE, Euratom) n. 2988/95) "*...qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita.*" **La frode in materia di uscite** (Art. 1 della Convenzione TIF) "*costituisce frode...in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o 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 dalla Comunità europee o per conto di esse; - alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi...*" **L'irregolarità sistemica** (Art. 2, par. 38, del Reg. (UE) n. 1303/2013) "*qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza nel funzionamento efficace di un sistema di gestione e di controllo, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate...*"

⁴⁹ L'**art. 3 § 2 lett. a dir. PIF** qualifica come frode in materia di spese non relative ad appalti ogni azione od omissione, commessa intenzionalmente, relativa: «(i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto; (ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero (iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi». La portata dell'obbligo d'incriminazione è particolarmente ampia: sul piano delle condotte, la direttiva predilige un approccio trasversale, includendo non solo gli illeciti relativi all'indebita percezione di fondi, ma anche quelli incentrati sul loro uso distorto; sul piano dell'oggetto materiale, poi, le condotte incriminate possono investire sia le spese dirette che le spese indirette gravanti sul bilancio dell'Unione ovvero sui «bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati» (art. 2 § 1 lett. a (ii) dir. PIF).

⁵⁰ In particolare, dall'art. 76, comma 2.

⁵¹ Cfr. art. 3, commi 1 e 2.

⁵² Cfr. art. 54, comma 1.

dell'Unione europea (sia sul versante delle entrate che delle uscite). Costituisce, di fatto, la cabina di regia che alimenta il dialogo fra gli Organismi di gestione, le strutture antifrode, i Ministeri e gli Organi dell'Unione europea. Per quanto attiene, invece, alle forme di comunicazione di (sospetta) irregolarità/frode alla Commissione europea, queste trovano fondamento normativo, con riguardo alla programmazione finanziaria dell'Unione europea 2007- 2013, nel Regolamento (CE) n. 1848/2006 (in materia di Politica agricola comune) e nel Regolamento (CE) n. 1828/2006 (per i Fondi Strutturali).

In relazione al ciclo finanziario 2014-2020, il fondamento normativo è individuabile, invece, nei Regolamenti delegati (UE) della Commissione del 8 luglio 2015, n. 1971/2015 e n. 1975/2015, in materia di Politica Agricola comune e n. 1970/2015 e n. 1974/2015 (per i Fondi SIE).

In merito, preme precisare che la comunicazione delle sospette irregolarità e frodi in danno del bilancio dell'Unione europea alla Commissione, costituisce un adempimento a carico di ogni Stato membro, da assolvere – in via informatica – entro i due mesi successivi alla fine di ciascun trimestre, in relazione ai casi oggetto di “primo verbale amministrativo o giudiziario” (cosiddetto PACA⁵³) di importo superiore a 10.000 euro.

In Italia, le regole di prassi volte a disciplinare il sistema e a definire il PACA sono, al momento, contenute nella circolare interministeriale del 12 ottobre 2007⁵⁴ e nelle relative note esplicative, entrambe emanate in relazione alla programmazione finanziaria 2007-2013 e di cui è previsto l’aggiornamento a opera di un apposito gruppo di lavoro promosso dal COLAF.

Anche a livello euro unitario, ci si è dotati di strumenti rafforzati attraverso l’istituzione di una Procura europea antifrode (EPPO), introdotta con il Regolamento del Consiglio 2017/1939, che procede in conformità alla Direttiva “PIF”, e per il tramite dell’istituzione di altri organismi, soggetti, competenze a livello dell’Unione.

Con l’ausilio del sistema conoscitivo SIDIF (sistema informativo irregolarità e frodi comunitarie), attualmente in uso presso la Sezione Affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti, inoltre, questa Sezione regionale di controllo ha la possibilità di accedere ad una banca integrata con il sistema informativo IMS (Irregularity Management System) dell’Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF).

⁵³ Premier Acte de Constat Administratif ou judiciaire.

⁵⁴ Recante “Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario”, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 240 del 15 ottobre 2007.

Il quadro così rapidamente tratteggiato è destinato, nell'immediato futuro, ad un rafforzamento, in seguito all'attuazione del piano di ripresa europeo denominato *Next generation EU* (NGEU)⁵⁵, all'interno del quale si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵⁶, nonché in conseguenza dell'incremento, per il periodo 2021-2027, delle disponibilità del bilancio della Ue, attraverso la riformulazione del QFP (Quadro finanziario pluriennale).

L'approvazione di quest'ultimo (QFP) e del Next Generation Europe (NGEU), infatti, determinerà un cambio di prospettiva anche nella materia dell'azione integrata di contrasto alle irregolarità ed alle frodi, richiedendo un cambio di metodologie, rinnovati punti d'attenzione, e soprattutto un'azione integrata e coordinata fra i vari soggetti dotati di competenze nel settore, tanto a livello nazionale quanto sovranazionale.

La necessità di adeguare gli strumenti della lotta contro le frodi e le irregolarità al nuovo quadro di bilancio e alle nuove traiettorie di intervento a sostegno della ripresa economica potranno, ragionevolmente, indurre un'implementazione e una maggiore specificazione delle attribuzioni dell'EPPO e, contestualmente, una revisione del mandato e dei poteri dell'OLAF. Ciò allo scopo *"di pervenire a una chiara delimitazione delle rispettive sfere d'azione, e ad un sempre più efficiente coordinamento fra i due soggetti, che si traducano in un complessivo potenziamento della capacità di azione, non solo in materia penale, ma anche in sede di contrasto ad irregolarità che non attingono le caratteristiche del reato"*⁵⁷.

Il ruolo della Corte dei conti rimane, come si comprende, centrale in questa prospettiva e sarà indispensabile potenziarne gli strumenti, al fine di partecipare con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo.

Nel contesto così delineato, una funzione di garanzia, contro le irregolarità e le frodi, assume la figura dell'Autorità di certificazione, di cui si è parlato ampiamente nei paragrafi precedenti. Preme, in questa sede, esclusivamente, precisare che i compiti assegnati a quest'ultima sono, analiticamente, elencati, rispettivamente, nell'art. 126 del Reg. (UE) n. 1303/2013 per i Fondi

⁵⁵ Pacchetto da 750 miliardi di euro concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica.

⁵⁶ Il Piano italiano prevede investimenti pari a **191,5 miliardi di euro**, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU. Ulteriori **30,6 miliardi** sono parte di un Fondo complementare, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio, approvato nel Consiglio dei Ministri del 15.04.2021 e autorizzato dal Parlamento, a maggioranza assoluta, nella seduta del 22 aprile 2021. Il totale degli investimenti previsti è, pertanto, di **235,12,1 miliardi di euro**, comprese quelle resi disponibili dal programma REACT-EU, per **13 miliardi** (che come previsto dalla normativa EU vengono spese negli anni 2021-2023).

⁵⁷ Cfr. Deliberazione n. 3/2022 – Programma del controllo 2022, Corte dei conti Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali.

SIE⁵⁸ e nell'art. 9 del Reg. (UE) n. 1306/2013⁵⁹ per il comparto agricolo (ove viene denominato "Organismo").

In buona sostanza, tali organismi/autorità si occupano di:

- certificare che la dichiarazione delle spese sia corretta, provenga da sistemi di contabilità affidabili e sia basata su documenti giustificativi verificabili;
- attestare che le spese dichiarate siano conformi alle norme comunitarie e nazionali, essendo state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento e conformemente ai criteri applicabili al programma;

⁵⁸L'autorità di certificazione di un programma operativo è incaricata in particolare dei compiti seguenti:

- a) 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;
- b) preparare i bilanci di cui all'articolo 59, paragrafo 5, lettera a), del regolamento finanziario;
- c) 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;
- d) 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;
- e) 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;
- f) 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;
- g) mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versato ai beneficiari;
- h) 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.

⁵⁹ 1. L'organismo di certificazione è un organismo di revisione pubblico o privato designato dallo Stato membro. Qualora sia un organismo di revisione privato e ove previsto dalla normativa unionale o nazionale applicabile, è selezionato dallo Stato membro mediante una procedura di appalto pubblico. Esso esprime un parere, redatto in conformità degli standard riconosciuti a livello internazionale in materia di audit, sulla completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali dell'organismo pagatore, il corretto funzionamento del suo sistema di controllo interno e la legalità e la correttezza delle spese di cui la Commissione ha richiesto il rimborso. Tale parere indica inoltre se l'esame mette in dubbio le affermazioni contenute nella dichiarazione di gestione.

L'organismo di certificazione possiede la competenza tecnica necessaria. Esso è operativamente indipendente dall'organismo pagatore e dall'organismo di coordinamento interessati, nonché dall'autorità che ha riconosciuto tale organismo.

2. La Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono norme riguardanti i compiti degli organismi di certificazione, inclusi i controlli, nonché i certificati, le relazioni e i relativi documenti di accompagnamento che tali organismi devono redigere. In vista della necessità di massimizzare l'efficienza degli audit sulle operazioni e del giudizio professionale degli auditor, con riguardo ad un approccio integrato, gli atti di esecuzione stabiliscono altresì:

- a) i principi degli audit su cui si fondano i pareri dell'organismo di certificazione, inclusa una valutazione dei rischi, controlli interni ed il livello richiesto degli elementi probatori di audit;
 - b) le metodologie di audit utilizzate dagli organismi di certificazione, tenuto conto degli standard internazionali in materia di auditing, ogni qualvolta formulano i loro pareri, compreso, se del caso, il ricorso ad un campione singolo integrato per ciascuna popolazione, nonché, ove opportuno, la possibilità di accompagnare i controlli in loco degli organismi pagatori.
- Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 116, paragrafo 3.

- garantire di aver ricevuto dall'Autorità di gestione informazioni adeguate, in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate sulle dichiarazioni di spesa;
- operare conseguentemente ai risultati di tutte le attività svolte dall'autorità di *audit* o sotto la sua responsabilità;
- tenere una contabilità degli importi recuperabili e di quelli ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione.

Ogni Stato membro può designare per un programma operativo un'autorità di gestione, che sia un'autorità o un organismo pubblico, affinché svolga anche le funzioni di autorità di certificazione.

In riferimento alla Regione Lombardia, come evidenziato nel capitolo 4, in sede istruttoria, è stato chiesto alla Regione, tra altro, di fornire, per singolo fondo e per ogni programma, asse, linea di intervento e misura, con riferimento alla situazione al 31.12.2021, informazioni relative *“ad eventuali frodi ed irregolarità riscontrate e/o accertate, con analitica indicazione dell'ammontare e della tipologia, nonché l'eventuale numero, consistenza e motivazione delle decertificazioni eventualmente intervenute”*.

Tramite i dati forniti dalla Regione in sede di riscontro e dalla verifica delle banche dati a disposizione della Corte, si è potuto, quindi, ricostruire di seguito il quadro delle irregolarità, delle frodi e delle decertificazioni per singolo fondo.

Passando, dunque, all'analisi dei singoli fondi, in particolare, al **POR FSE**, l'Autorità di Certificazione, ai sensi dell'Art. 126, lettera h) del Reg. UE 1303/2013, tiene una contabilità degli importi da recuperare e recuperati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo concesso ai beneficiari, verificando la corretta deduzione, nella prima proposta di certificazione utile presentata dall'Autorità di Gestione, delle spese irregolari certificate alla Commissione Europea.

La Regione, in sede di riscontro istruttorio, ha rappresentato, in merito, che *“La tabella seguente sintetizza la situazione dei provvedimenti di recupero relativi a irregolarità emanati dall'Autorità di Gestione nel 7° Periodo Contabile (01/07/2020 - 30/06/2021) e nel 1° semestre del 8° Periodo Contabile (01/07/2021 - 31/12/2021) e l'effettiva restituzione delle somme indebitamente percepite da parte dei beneficiari”*.

Tabella 26 – FSE Lombardia 2014-2020 - Operazioni accertate certificate e decertificate

TOTALE DELLE OPERAZIONI CON DECRETI DI ACCERTAMENTO						DI CUI OPERAZIONI IRREGOLARI CERTIFICATE		DI CUI OPERAZIONI DECERTIFICATE			
Soggetto che ha svolto il controllo	Operazioni oggetto di accertamento	Importo contribuito oggetto di provvedimenti di accertamento emessi	Di cui importo recuperato nel 2020	Di cui importo recuperato nel 2021	Di cui importo recuperato nel 2022	Operazioni irregolari certificate	Importo contribuito relativo a operazioni irregolari certificate	Operazioni oggetto di decertificazione	Di cui importo decertificato nel 2020	Di cui importo decertificato nel 2021	Di cui importo decertificato nel 2022
I livello 1/07/2020-31/12/2020	42	€ 66.527,52	€ 23.239,03	€ 43.288,49	€ 0,00	20	€ 10.565,32	19	€ 0,00	€ 10.113,32	€ 0,00
I livello 1/01/2021-30/06/2021	138	€ 207.523,48		€ 144.279,97	€ 37.825,30	11	€ 29.517,74	3		€ 11.268,34	€ 0,00
I livello 1/07/2021-31/12/2021	158	€ 278.705,33		€ 138.522,61	€ 62.634,82	2	€ 381,70	2		€ 381,70	€ 0,00
II livello 1/07/2020-31/12/2020	0	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	0	€ 0,00	0	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
II livello 1/01/2021-30/06/2021	3	€ 3.205,84		€ 2.759,84	€ 0,00	3	€ 3.205,84	3		€ 3.205,84	€ 0,00
II livello 1/07/2021-31/12/2021	0	€ 0,00		€ 0,00	€ 0,00	0	€ 0,00	0		€ 0,00	€ 0,00
TOTALE	341	€ 555.962,17	€ 23.239,03	€ 328.850,91	€ 100.460,12	36	€ 43.670,60	27	€ 0,00	€ 24.969,20	€ 0,00

Fonte: Regione Lombardia – dati aggiornati al 15/03/2022

Per una migliore rappresentazione, riferisce la Regione, si è preferito dividere la rilevazione per semestri. Si è scelto, inoltre, di includere nel rilevamento anche l'ultimo semestre 2020 in quanto la programmazione comunitaria 2014/2020 considera periodi contabili che partono dal 01/07 dell'anno n e si concludono al 30/06 dell'anno n+1, prevedendo una chiusura contabile al 15/02 dell'anno n+2.

Per lo stesso motivo e per maggiore completezza sono stati forniti i dati relativi alle decertificazioni e ai recuperi effettuati fino al 15 marzo 2022, ma di competenza di atti emanati nel 2021.

In riferimento ai dati esposti in tabella:

- Per il periodo 1/7/2020 - 31/12/2020, controlli di primo livello, per la pratica id 676961 nel 2021 sono state emesse le reversali di recupero per € 452;
- L'Id 1140289 è stato oggetto di controllo nel primo semestre del 2021 sia dal 1° livello che dall'AdA.

Dai dati forniti dalla Regione, quindi, si rileva che l'importo complessivamente decertificato nel 2021 corrisponde a € 24.969,20 euro, che risulta riferito a 27 operazioni. Per valutare tale dato osserviamo che le operazioni irregolari certificate sono pari a 36, per un importo complessivo pari a € 43.670,60.

Dall'analisi dei dati si rileva, in riferimento ai controlli di I livello, nel II semestre dell'anno 2021, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2020, un decremento del 90% del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di 10.183,62 euro.

Per quanto attiene, invece, al II livello si rileva la presenza di irregolarità soltanto nel I semestre del 2021.

Evidenzia, inoltre, la Regione che non risultano segnalazioni di frodi.

Per quanto attiene al programma di cooperazione **Interreg V-A 2014-2020 Italia-Svizzera**, così come avviene per gli altri fondi, l'Autorità di Certificazione, ai sensi dell'Art. 126, lettera h) del Reg. UE 1303/2013, tiene una contabilità degli importi da recuperare e recuperati, a seguito della soppressione totale o parziale del contributo concesso ai beneficiari, verificando la corretta deduzione, nella prima proposta di certificazione utile presentata dall'Autorità di Gestione, delle spese irregolari certificate alla Commissione Europea.

La tabella seguente sintetizza la situazione delle irregolarità rilevate nel 7° Periodo Contabile (01/07/2020 - 30/06/2021) e nel 1° semestre dell'8° Periodo Contabile (01/07/2021 - 31/12/2021).

Per maggiore completezza, come precisa la Regione in sede di riscontro, sono stati forniti i dati relativi alle decertificazioni dell'anno 2022.

Tabella 27 - Programma di coop.ne Inter regionale ITA CH 2014-2020 - Operazioni con irregolarità – certificazioni e decertificazioni

Operazioni con irregolarità – certificate e decertificate									
Periodo di riferimento	Operazioni con irregolarità	Scheda OLAF	Importo irregolare	Importo certificato	Importo irregolare da decertificare	Decertificato 2020	Decertificato 2021	Decertificato 2022	Di cui importo recuperato 2021
I livello 1/07/2019 - 31/12/2019	1	SI	134.023,07	75.527,02	75.527,02	75.527,02	0,00	0,00	0,00
II livello 1/07/2019 - 31/12/2019	1	N.A.	6.623,25	52.404,46	6.623,25	6.623,25	0,00	0,00	N.A.
II livello - 01/07/2020 - 31/12/2020	1	N.A.	3.001,20	19.009,24	3.001,20	0,00	3.001,20	0,00	3.001,20
II livello 01/07/2020 - 31/12/2020	1	N.A.	1.019,59	60.232,48	1.019,59	0,00	1.019,59	0,00	1.018,32
II livello 01/07/2021 - 31/12/2021	1	N.A.	120,85	3.226,20	120,85	0,00	0,00	120,85	0,00
II livello 01/07/2021 - 31/12/2021	1	N.A.	1.200,48	50.313,63	1.200,48	0,00	0,00	1.200,48	0,00
II livello 01/07/2021 - 31/12/2021	1	N.A.	214,77	97.851,62	214,77	0,00	0,00	214,77	0,00
Totale	7	1	146.203,21	358.604,65	87.707,16	82.150,27	4.020,79	1.536,10	4.019,52

Fonte Regione Lombardia

Come si evince dai dati, sul programma sono state rilevate irregolarità per n. 7 operazioni:

- 2 afferenti al periodo contabile 1/07/2018-30/06/2019, oggetto di controllo nel periodo 1/07/2019-31/12/2019, decertificate con i Conti annuali del febbraio 2020;
- 2 afferenti al periodo contabile 1/07/2019-30/06/2020, oggetto di controllo nel periodo 1/07/2020-31/12/2020, decertificate con i Conti annuali del febbraio 2021;
- 3 afferenti al periodo contabile 1/07/2020-30/06/2021, oggetto di controllo nel periodo 1/07/2021-31/12/2021, decertificate con i Conti annuali del febbraio 2022.

In merito alle motivazioni che hanno portato alla decertificazione delle spese irregolari, precisa la Regione, che “Le motivazioni che hanno portato alla decertificazione delle spese irregolari

riguardano la violazione del diritto applicabile in materia di appalti, conflitto di interessi e tracciabilità dei flussi finanziari, oltre che la carenza di documentazione giustificativa delle spese. Per un maggior dettaglio si rinvia alle RAC (2020 e 2021, già inviate con precedente nota, e 2022, allegata alla presente)".

Per quanto attiene alle operazioni decertificate nel 2020, si rileva in sede di risposta istruttoria, che:

- nel caso del progetto con scheda OLAF, le spese irregolari non sono state ancora recuperate in quanto il beneficiario ha presentato ricorso presso il Consiglio di Stato, che si è concluso confermando la sentenza del TAR (a favore di Regione Lombardia) con pubblicazione della sentenza in data 29/10/2021. Si resta, pertanto, in attesa della restituzione delle somme dovute e del passaggio in giudicato della sentenza;
- nel secondo caso il recupero non è previsto in quanto beneficiaria dell'operazione è Regione Lombardia.

Le spese irregolari decertificate nel 2021 sono state recuperate nel corso dell'esercizio finanziario 2021. A fronte di un importo decertificato di € 1.019,59 è stato recuperato l'importo di € 1.018,32. La differenza di € 1,27 è dovuta a € 1,19 (quota privata, non oggetto di recupero, del partner FILOS) e a € 0,08 (derivante dalla rimodulazione del budget fra partner).

Le spese irregolari decertificate nel 2022 sono oggetto di valutazione ai fini dell'eventuale successivo recupero o della compensazione delle somme sui prossimi pagamenti.

Sotto il profilo delle irregolarità e delle decertificazioni rilevate, dall'analisi dei dati, in riferimento ai controlli di I livello, non è possibile effettuare alcun confronto, rispetto all'anno 2019, tra i dati del I e del II semestre, in quanto si ha un solo caso di irregolarità nel II semestre del 2019.

Per quanto attiene, invece, al II livello si rileva nel II semestre dell'anno 2020, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2019, un incremento pari al 100% del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di euro 2.602,46. Sempre in riferimento al II livello si rileva nel II semestre dell'anno 2021, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2020, un incremento pari al 50% del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di euro 2.484,69.

La Regione non ha evidenziato segnalazioni di frodi.

In merito alle frodi e irregolarità, da un controllo incrociato sulla banca dati OLAF IMS (aggiornata al 30 aprile 2022), l'operazione riportata da Regione e decertificata nel 2020 per € 75.527,072 ha trovato corrispondenza con il dato presente nella suddetta banca dati.

Continuando con il **PSR (FEASR)**, il Regolamento Delegato UE 2015/1971 prevede che i casi di irregolarità, compresi quelli di sospetta frode e frode accertata, devono essere segnalati dagli Stati membri alla Commissione europea – Ufficio europeo Lotta Antifrode (OLAF).

Tale segnalazione viene effettuata trimestralmente, mediante comunicazione sul portale IMS (*Irregularities Management System*) delle schede di credito di importo superiore a 10.000 euro (quota FEASR) riferite a casi di irregolarità, compresi quelli di sospetta frode e frode accertata, che siano oggetto di un primo verbale di accertamento amministrativo o giudiziario. Negli obblighi di segnalazione vanno, dunque, inseriti tutti quei comportamenti materiali posti in essere, anche non intenzionali, che arrecano o potrebbero arrecare un danno agli interessi del bilancio europeo.

In sede di riscontro istruttorio la Regione, in merito, ha precisato che, nel periodo 2014-2020, OPR ha segnalato all'OLAF i casi relativi al FEASR riportati nella tabella seguente:

Tabella 28 – PSR Lombardia 2014-2020 - Irregolarità e frodi segnalate all'OLAF

SETTORE Misura / operazione PSR	Importo totale dell'irregolarità/frode (euro)			Importo recuperato integralmente	Tipologia del caso segnalato
	Quota FEASR	Quota nazionale	Spesa pubblica		
10.1.4	19.402,49	25.593,98	44.996,47	Si	Irregolarità
11.2	14.773,65	19.488,06	34.261,71	Si	Irregolarità
RT121	17.463,60	23.036,40	40.500,00	Si	Irregolarità
RT221	11.308,71	12.986,02	24.294,73	Si	Irregolarità
T221	402.638,84	531.124,76	933.763,60	No	Frode accertata
11.1	16.810,23	22.174,52	38.984,75	SI	Irregolarità
11.1	17.168,70	22.647,40	39.816,10	Si	Irregolarità
10.1.1	17.103,39	22.561,25	39.664,64	Si	Irregolarità
10.1.4	13.926,63	18.370,73	32.297,36	Si	Irregolarità
10.1.1	24.753,87	32.653,05	57.406,92	Si	Irregolarità
10.1.1	13.954,68	18.407,75	32.362,43	No	Irregolarità

SETTORE Misura / operazione PSR	Importo totale dell'irregolarità/frode (euro)			Importo recuperato integralmente	Tipologia del caso segnalato
	Quota FEASR	Quota nazionale	Spesa pubblica		
10.1.1	18.929,00	24.969,41	43.898,41	No	Irregolarità
11.1	14.456,54	19.069,77	33.526,31	No	Irregolarità
11.2	21.099,57	27.832,66	48.932,23	No	Irregolarità
10.1.4	10.994,53	14.503,00	25.497,53	Si	Irregolarità
10.1.3	14.757,03	19.466,13	34.223,16	Si	Irregolarità
RT214_HC	17.356,06	14.981,92	32.337,98	Si	Irregolarità
RT214_HC	12.756,84	11.608,1	24.364,94	Si	Irregolarità
10.1.4	34.800,89	45.906,18	80.707,07	Si	Irregolarità
10.1.3	28.301,34	37.332,55	65.633,89	Si	Irregolarità
10.1.3	12.117,74	15.984,61	28.102,35	Si	Irregolarità
10.1.1	14.619,06	19.284,16	33.903,22	Si	Irregolarità
10.1.11	11.901,12	15.698,88	27.600,00	Si	Irregolarità
10.1.3	18.956,07	25.005,15	43.961,22	Si	Irregolarità
10.1.4	15.962,73	21.056,61	37.019,34	No	Irregolarità
11.2	27.109,52	35.760,40	62.869,92	No	Irregolarità
10.1.3	17.507,71	23.094,58	40.602,29	No	Irregolarità

Fonte: Regione Lombardia – sistema IMS OLAF (dati aggiornati a giugno 2021)

Puntualizza, inoltre, la Regione che “Come già riportato nella relazione presentata nel 2020, l'unica frode accertata è una frode interna, nel corso della quale sono stati indebitamente erogati aiuti afferenti al FEASR ad un soggetto privato privo delle caratteristiche necessarie per poter essere beneficiario di fondi agricoli.

L'erogazione, effettuata da un dipendente di OPR, ha avuto luogo previa creazione di un fascicolo aziendale fittizio intestato ad un soggetto compiacente, inserito all'interno del sistema informativo che gestisce l'anagrafe delle aziende agricole lombarde (SISCO/SIARL) ed alla successiva creazione di elenchi di liquidazione per misure del Programma di Sviluppo Rurale correlate ai trascinamenti di spesa delle programmazioni precedenti, che ha consentito l'erogazione, nell'arco di sei mesi, della somma complessiva di 933.763,60 euro.

A seguito di queste erogazioni di contributi, le strutture dell'Organismo Pagatore preposte alla gestione degli elenchi di liquidazione hanno evidenziato l'anomalia, riconducibile all'elevato numero di

pagamenti effettuati a favore della stessa azienda e riferiti a trascinamenti dei precedenti periodi di programmazione. È stato quindi ricostruito il quadro delle operazioni compiute tramite un controllo di tutte le liquidazioni effettuate a favore del soggetto in questione.

A seguito di tali accertamenti, in data 2/8/2017 è stata presentata una denuncia presso la Procura della Repubblica di Milano e il 7/8/2017 un esposto-denuncia alla Corte dei conti Regionale

OPR ha quindi adottato i necessari interventi correttivi, restringendo al minimo indispensabile le operazioni che i dipendenti possono effettuare sui sistemi informativi e aumentando la supervisione dei dirigenti sia sulla creazione d'ufficio dei fascicoli aziendali che sulla generazione dei flussi di pagamento. Inoltre, sono stati attivati strumenti informatici per la predisposizione degli elenchi di pagamento dei beneficiari.

Gli autori della frode sono stati condannati penalmente in primo grado ed in appello. Il dipendente di Regione Lombardia è stato licenziato. Inoltre, la Corte dei conti ha emesso la decisione di condanna n. 269/2019. Il recupero delle somme oggetto della frode è in buona parte avvenuto in quanto, alla data della presente relazione, con provvedimenti di restituzione n. 948-2017; 949-2017; 960-2017; 961-2017; 962-2017; 963-2017; 967-2017 e 968-2017 del 10-11-2021 sono state disposte le restituzioni all'Organismo Pagatore di Regione Lombardia della somma totale di 549.580,47 euro; sono stati, quindi, già incassati 532.668,99 euro a seguito di versamento degli istituti finanziari che hanno ricevuto il provvedimento di restituzione e si resta in attesa dell'ultimo versamento a copertura della differenza tra quanto disposto e quanto già incassato. La somma incassata deriva dai conti correnti sui quale la Procura della Repubblica di Milano aveva posto il sequestro. Inoltre, sono sequestrati due immobili di cui uno è stato trasferito alla Regione che sta attivando le procedure per metterlo in vendita, mentre l'altro è stato messo all'asta dalla Procura senza però che la vendita sia andata a buon fine.

Per ogni esercizio finanziario (compreso tra il 16 ottobre dell'anno n e il 15 ottobre dell'anno n+1), inoltre, precisa la Regione "in fase di chiusura dei conti vengono trasmessi alla Commissione Europea, entro il 15 febbraio dell'anno successivo, i documenti sulla spesa sostenuta predisposti da OPR e la relazione analitica redatta dall'Organismo di certificazione.

Sulla base della documentazione trasmessa la Commissione avvia un'attività istruttoria che conduce al riconoscimento della spesa e alla liquidazione dei conti. I conti di OPR Lombardia sono sempre stati certificati e riconosciuti dalla Commissione Europea ".

In merito alle frodi e irregolarità, da un controllo incrociato sulla banca dati OLAF IMS, le 27 operazioni riportate da Regione non hanno trovato completa corrispondenza con la suddetta banca dati. In particolare, il dato estratto dalla banca dati OLAF IMS (aggiornato al 30 aprile

2022), riporta 25 casi di irregolarità di cui 24 corrispondono a quelli indicati dalla Regione. Una ulteriore operazione, che risulta in banca dati OLAF IMS, non è presente nel dato fornito da Regione. Trattandosi di una irregolarità riferita al 2022 potrebbe essere un dato successivo alla rilevazione fornitaci da Regione. Le indicazioni in merito al recupero integrale per le 24 operazioni presenti nella banca dati OLAF IMS appaiono, invece, corrette: in particolare sono 8 le operazioni (di cui una frode) per cui l'importo non è stato recuperato integralmente.

Di seguito il dettaglio delle discrepanze su evidenziate:

- 1) Risulta presente nella banca dati OLAF IMS, ma non è stata riportata da Regione, l'operazione connotata dal numero identificativo 182036. L'operazione è stata rilevata nel 2022 ed il caso risulta ancora aperto. L'importo irregolare da recuperare, ancora per intero, è pari a € 58.240,09;
- 2) Sono state indicate da Regione, ma non trovano corrispondenza nella banca dati OLAF IMS, 3 operazioni relative ad irregolarità per un importo complessivo pari a € 112.462,00 come da dettaglio seguente: a) Operazione relativa alla misura /operazione RT121 di irregolarità pari a € 40.500,00; b) Operazione relativa alla misura /operazione 10.1.1 di irregolarità pari a € 39.664,64; c) Operazione relativa alla misura /operazione 10.1.4 di irregolarità pari a € 32.297,36.

In sede di controdeduzioni, Regione Lombardia nel merito della prima discrepanza, ha confermato la presenza dell'operazione con numero identificativo 182036, inserita in OLAF il 21 aprile 2022, successivamente alla risposta fornita in sede istruttoria. Il caso in oggetto risulta ancora aperto.

Si rileva, inoltre, come da estrazione OLAF fornita dalla Regione, il caso con numero identificativo 181995, con un importo irregolare da recuperare pari a 86.328,52 euro.

Nel merito della seconda discrepanza riscontrata, l'estrazione OLAF fornita dalla Regione ha confermato la presenza, nella stessa banca dati, delle tre operazioni indicate da Regione in sede di risposta istruttoria.

In riferimento, invece, alla decertificazione, a differenza di altri fondi SIE, nella gestione del FEASR non viene applicato tale istituto.

Oltre alla certificazione delle spese per ciascun anno finanziario, la Commissione verifica la correttezza delle spese anche tramite indagini di *audit* effettuate dalla stessa Commissione, in base all'articolo 34 del Regolamento (UE) 908/2014. Inoltre, ai sensi dell'articolo 85 del

Regolamento (UE) 1303/2013, la Commissione può applicare rettifiche finanziarie agli Stati Membri quando ritenga che determinate spese violino il diritto dell'Unione.

Relativamente al **FEASR**, periodo 2014-2020, come si rileva dal riscontro istruttorio, OPR è stato soggetto a quattro indagini: tre sulle misure a superficie del PSR (RD2/2019/002/IT, RD2/2020/042/IT e RD2 2021 031 IT) e una sulle misure ad investimento con verifica della misura 4 (RD1/2018/806/IT).

Precisa in merito la Regione che *“in seguito all'indagine RD2/2019/002/IT, relativa alle misure 8, 10, 11, 12 e 13, la Commissione ha proposto di escludere dal finanziamento UE l'importo di 39.037,56 € di quota FEASR, corrispondente ai pagamenti erogati in eccesso per effetto dell'overlapping (sovrapposizione parziale nel GIS di alcune superfici catastali adiacenti dipendente dagli strati catastali forniti dall'Agenzia del Territorio problematica presente in tutta Italia in quanto dipende dal SICG) che provoca una definizione del contributo erogabile per la superficie sovrapposta superiore al valore correttamente erogabile.*

Successivamente, la DG AGRI ha aperto una nuova indagine, la RD2/2021/031/IT (audit in corso) per verificare la presenza e l'impatto del overlapping per gli anni dal 2018 in poi al fine di valutare il rischio per il Fondo per gli anni di domanda dal 2018 in poi. L'OP Lombardia ha trasmesso il calcolo del rischio per il fondo per le annualità 2018 e 2019, pari a euro 7.759,99 di quota FEASR, che in sede di bilaterale non è stato oggetto di contestazione. A partire dal 2020 con la completa introduzione della domanda grafica anche nelle domande a superficie dello sviluppo rurale la problematica per OPR è stata superata. In seguito all'indagine RD2/2020/042/IT relativa alla misura 13, la Commissione ha contestato il meccanismo di definizione dell'importo da utilizzare in caso di ricalcolo del premio a seguito di applicazione delle riduzioni, esclusione e sanzioni in presenza di difformità di superficie ed in presenza di premi degressivi. Il calcolo del danno finanziario presentato alla Commissione è pari a 15.887,51 euro di quota FEASR riguarda solo gli anni di domanda 2017 e 2018. OPR ha provveduto a modificare la procedura di calcolo del premio inserendo la correttiva già sulle domande dell'annualità 2019, applicandola in fase di pagamento dei saldi.

L'indagine RD1/2018/806/IT ha invece condotto all'esclusione dal finanziamento dell'Unione di un importo complessivo pari a 104.891,47 € di quota FEASR (rettifica forfettaria pari al 3%) per carenze riscontrate nella valutazione della ragionevolezza dei costi basata sul confronto delle offerte (tre preventivi).

Le erogazioni complessive relative alle misure interessate dagli audit della Commissione sono pari ad oltre 320 milioni di euro per le misure a superficie e a circa 162 milioni di euro per la misura 4 “.

Per quanto attiene al **POR FESR**, al pari di quello che avviene con gli altri fondi, l'Autorità di Certificazione, ai sensi dell'Art. 126, lettera h) del Reg. UE 1303/2013, tiene una contabilità degli importi da recuperare e recuperati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo concesso ai beneficiari, verificando la corretta deduzione, nella prima proposta di certificazione utile presentata dall'Autorità di Gestione, delle spese irregolari certificate alla Commissione Europea.

Nella tabella seguente sono, all'uopo, sintetizzati la situazione dei provvedimenti di recupero relativi a frodi e irregolarità emanati dall'Autorità di Gestione dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021 (VII periodo contabile) e dal 1° luglio 2021 al 31 dicembre 2021 e l'effettiva restituzione delle somme indebitamente percepite da parte dei beneficiari.

Tabella 29 – FESR Lombardia 2014-2020 - Operazioni accertate certificate e decertificate

TOTALE DELLE OPERAZIONI IRREGOLARI CON DECRETI DI ACCERTAMENTO						DI CUI OPERAZIONI IRREGOLARI CERTIFICATE		DI CUI OPERAZIONI DECERTIFICATE			
Semestre di controllo	Operazioni oggetto di accertamento	Importo contributo oggetto di provvedimenti di accertamento emessi	Di cui importo recuperato nel 2020	Di cui importo recuperato nel 2021	Di cui importo recuperato nel 2022	Operazioni irregolari certificate	Importo contributo certificato relativo a operazioni irregolari	Operazioni oggetto di decertificazione	Di cui importo decertificato nel 2020	Di cui importo decertificato nel 2021	Di cui importo decertificato nel 2022
1/07/2020-31/12/2020	6	€ 66.139,10	€ 16.557,78	€ 16.554,16	€ 2.316,16	6	€ 122.348,90	6	€ 16.000,00	€ 50.139,09	//
1/01/2021-30/06/2021	18	€ 125.908,57	//	€ 46.969,90	€ 1.333,32	18	€ 3.902.673,20	18		€ 125.908,57	//
1/07/2021-31/12/2021	6	€ 149.029,17	//	€ 122.498,85	//	4	€ 549.067,84	4		€ 70.271,33	€ 113.394,30
TOTALE	30	€ 341.076,84	€ 16.557,78	€ 186.022,91	€ 3.649,48	28	€ 4.574.089,94	28		€ 246.318,99	€ 113.394,30

Fonte Regione Lombardia – dati aggiornati al 28 febbraio 2022

Ai fini dell'analisi, sono stati considerati i soli progetti definiti irregolari ai sensi dell'art. 2 del Reg. CE 1303/2016, escludendo i casi di cui all'art. 122, comma 2 dello stesso Regolamento ovvero i fallimenti, i casi segnalati spontaneamente dal beneficiario e i casi rilevati e corretti prima dell'inclusione in una dichiarazione di spesa.

Per semplicità di lettura, come precisa la Regione, è stato preferito dividere la rilevazione per semestri. Si è scelto inoltre di includere nel rilevamento anche l'ultimo semestre 2020 in quanto la programmazione comunitaria 2014/2020 ragiona per periodi contabili che partono dal 01/07 dell'anno n e si concludono al 30/06 dell'anno n+1, prevedendo una chiusura contabile al 15/02 dell'anno n+2.

Per lo stesso motivo e per maggiore completezza sono stati forniti i dati relativi alle decertificazioni e ai recuperi effettuati fino al 28 febbraio 2022 ma di competenza di atti emanati nel 2021.

Dall'analisi dei dati *de quibus* riportati in tabella e dal riscontro istruttorio, si rileva che:

- *“delle 30 operazioni oggetto di provvedimento di recupero a seguito dei controlli di I livello in loco, per 9 è stata accolta la richiesta di rateizzare il rimborso di quanto dovuto;*
- *2 dei 28 progetti indicati in tabella sono oggetto di segnalazione OLAF (OLAF ERDF / IT / LOM / 2021 / 89845; OLAF ERDF / IT / LOM / 2022 / 95481), entrambe già trasmesse. Il totale delle spese irregolari risulta pari a 138.394,30 €;*
- *in aggiunta a quanto indicato al punto precedente, sono state trasmesse all'OLAF da parte dell'Autorità di Gestione altre 3 segnalazioni che non hanno generato un effettivo recupero contabile, ma solo una rideterminazione del valore del progetto stesso in sede di saldo ovvero l'utilizzo di maggiore spesa rendicontata a giustificazione delle spese.*

In particolare, trattasi di:

- *Scheda OLAF n. ERDF / IT / LOM / 2020 / 809780;*
- *Scheda OLAF n. ERDF / IT / LOM / 2020 / 88200;*
- *Scheda OLAF n. ERDF / IT / LOM / 2021 / 93318;*
- *Per completezza, inoltre, sono state trasmesse all'OLAF ulteriori due segnalazioni relative a provvedimenti di recupero di periodi precedenti a quello attualmente considerato:*
 - *Scheda OLAF n. ERDF / IT / LOM / 2021 / 89946;*
 - *Scheda OLAF n. ERDF / IT / LOM / 2021 / 90665;*
- *Nel periodo considerato sono state rilevate dall'Autorità di Audit 3 irregolarità relative ad altrettanti progetti. Tutte sono state ritirate attraverso i conti annuali presentati il 28/02/2022. Di queste, una (ID 918837 per l'importo di 570,00 €) è stata anche già accertata e riscossa sempre nel 2022;*
- *Negli stessi conti annuali riferiti al periodo contabile considerato è stato anche ritirato in via prudenziale l'importo di 65.628.148,80 € relativo all'operazione ID 3115205 “Investimenti necessari a rafforzare le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari”, così come già riferito al paragrafo 1”.*

In relazione alle irregolarità si è proceduto ad un riscontro delle operazioni così come presenti nella banca dati IMS OLAF (dato aggiornato al 30 aprile 2022). Dalla lettura della risposta di Regione su riportata si evidenziano 7 segnalazioni all'OLAF, delle quali è stato fornito il riferimento costituito dal numero della scheda OLAF. Il dato riscontrato in banca dati IMS OLAF riporta 7 operazioni (tutte chiuse e per le quali l'importo è stato interamente recuperato). Dal confronto dei due dati si evidenzia che 5 delle 7 schede OLAF indicate da Regione sono effettivamente presenti nella banca dati IMS OLAF, 2 non sono presenti nella

banca dati e 2 schede OLAF, presenti in banca dati, non sono state indicate nella sua risposta dalla Regione.

Nel dettaglio:

- 1) Le Schede OLAF ERDF/IT/LOM/2020/809780 e OLAF ERDF/IT/LOM/2022/95481 non sono presenti nella banca dati IMS OLAF (aggiornata al 30 aprile 2022);
- 2) Le Schede OLAF ERDF/IT/LOM/2020/88201 e OLAF ERDF/IT/LOM/2022/102311 non sono state indicate dalla Regione ma sono presenti nella banca dati IMS OLAF (aggiornata al 30 aprile 2022).

In sede di controdeduzioni Regione Lombardia ha chiarito che la succitata discrepanza è dovuta ad una errata indicazione, in sede di risposta istruttoria, dei codici identificativi delle schede OLAF. Il numero indicato da Regione rappresenta il “numero identificativo della richiesta” che precede l’invio definitivo della scheda ad OLAF. Il codice della scheda OLAF, assegnato dopo l’invio trova corrispondenza con quanto riscontrato dalla Corte.

11. PROGRAMMAZIONE 2021-2027: SISTEMI DI CONTROLLO E MONITORAGGIO SULLA SPESA

L'approvazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) e del Next Generation Europe (NGEU) ha determinato un cambio di prospettiva anche nella materia dell'azione integrata di contrasto alle irregolarità ed alle frodi, richiedendo un cambio di metodologie, rinnovati punti d'attenzione, e soprattutto un'azione integrata e coordinata fra i vari soggetti dotati di competenze nel settore, tanto a livello nazionale quanto sovranazionale. In particolare, la necessità di adeguare gli strumenti della lotta contro le frodi e le irregolarità al nuovo quadro di bilancio e alle nuove sfide di intervento a sostegno della ripresa economica potranno, ragionevolmente, indurre a prevedere ulteriori attribuzioni dell'EPPO e una revisione del mandato e dei poteri dell'OLAF.

Ciò nella considerazione di pervenire ad una chiara delimitazione delle rispettive sfere d'azione, e ad un sempre più efficiente coordinamento fra i due soggetti, che si traducano in un complessivo potenziamento della capacità di azione, non solo in materia penale, ma anche in sede di contrasto ad irregolarità che non attingono le caratteristiche del reato.

Il ruolo della Corte dei conti rimane, come si comprende, centrale in questa prospettiva e sarà indispensabile potenziarne gli strumenti, al fine di partecipare con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo. Testimonia di questa centralità il Protocollo d'intesa siglato fra la Procura Generale presso la Corte e l'EPPO.

Particolare rilevanza assumeranno, dunque, nell'immediato futuro, in seguito alle ingenti risorse integrative veicolate dall'Unione europea a favori degli Stati membri, **l'assetto dei controlli e i sistemi di monitoraggio della spesa** che la Regione attiverà.

Se le attività di *audit* rivestono, infatti, un'importanza cruciale in tempi normali, in presenza di investimenti ordinari, questi appaiono ancora più indispensabili in tempi straordinari, con la sussistenza di investimenti epocali come quelli sopra citati.

L'intero sistema istituzionale italiano, infatti, è chiamato ad una prova di serietà e di efficienza, che però non comporti riduzioni nella funzione di controllo, razionalizzazione e monitoraggio della spesa.

In un contesto caratterizzato da ingenti disponibilità di risorse a valere sul bilancio euro unitario, l'attenzione, infatti, che si dovrà porre alle frodi e alle irregolarità, lungi dallo scemare, dovrà diventare semmai più alta. Andrà, dunque, costruita una solida

consapevolezza, di come proprio in momenti di espansione della spesa pubblica, si faccia più forte e concreto il rischio che segmenti, anche rilevanti, di risorse e mezzi vengano malversati e distolti dalla loro funzionalità, alimentando fenomeni corruttivi.

La Corte dei conti, in merito, ha precisato che *“la più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale sarà principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi resi possibili dal NGEU che, con il loro effetto moltiplicativo sulla produzione, dovranno accrescere il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi finali. La qualità dei progetti selezionati per il finanziamento e la tempestività nella realizzazione appaiono quindi cruciali per garantire una ripresa dell’economia che poggi su un aumento del potenziale nel medio lungo periodo e che consenta, anche per questa via, di raggiungere una posizione fiscale di bilancio sostenibile. Il Paese dovrà dimostrare in altre parole un mix di capacità progettuale e realizzativa molto stringente vista l’esperienza degli ultimi anni”* ⁶⁰.

In questo contesto, *“si conferma e si rafforza, innanzitutto, la necessità di fornire il proprio contributo per monitorare che le scelte assunte per intervenire sulla crescita e sulle difficoltà strutturali del Paese si traducano in azioni effettive e lo facciano in tempi coerenti con l’urgenza richiesta dalle difficoltà attuali. È infatti fondamentale fornire elementi e valutazioni necessari ad eventuali ricalibrature degli interventi, ove questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi. Con l’avvio del **Recovery Plan** tale necessità di verifica, di cui si dovrà far carico in primis la stessa amministrazione pubblica, verrà inevitabilmente ad ampliarsi e a costituire un elemento comune a tutte le aree del controllo. È in questo ambito che la Corte potrà svolgere un ruolo attivo – al pari di quanto richiamato dalla Corte dei conti europea – sull’utilizzo dei fondi di fonte europea per NGEU cui sono ancorate le prospettive di ripresa nel breve termine”. In particolare “si tratterà di monitorare il tiraggio dei progetti, il relativo stato di avanzamento e il rispetto delle finalità per le quali i fondi stessi sono assegnati all’Italia. La previsione di forme di controllo concomitante (secondo quanto previsto dall’articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) relativamente a detti progetti per ciò che attiene, sia alla regolarità contabile della gestione, sia allo stato di attuazione finanziaria e reale dei progetti, potrà contribuire alla credibilità del piano di ripresa e resilienza italiano, anche nel rapporto con gli interlocutori europei”* ⁶¹.

⁶⁰ Corte conti, Sez. riun. contr., 16 dicembre 2020, n. 20, “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021 (ai sensi dell’art. 5, comma 1, del Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti)”, par. 2.

⁶¹ Corte conti, Sez. riun. contr., 16 dicembre 2020, n. 20, “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021 (ai sensi dell’art. 5, comma 1, del Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti)”, par. 3.

In tale direzione è, tuttavia, necessario un cambio di approccio al controllo: *“va segnalata infatti la peculiarità del nuovo dispositivo di rovesciare la prospettiva consueta di gestione dei fondi europei, prevedendo rimborsi a consuntivo non in base ai pagamenti effettuati, ma in base alla prova che le azioni programmate sono state realizzate ed hanno prodotto i risultati attesi in termini di benessere economico e sociale. Ciò introduce una forma di condizionalità più intensa e stringente, che si accompagna alla condizionalità legata alle riforme (previste tra l’altro in materia di giustizia civile, mercato del lavoro, sistema tributario). In tale prospettiva, assumono rilevanza le questioni connesse con la necessità di disporre di un disegno procedurale e architettonico che, nell’impiego dei fondi europei, risponda all’esigenza di evitare fenomeni corruttivi su vasta scala o concentrazioni di poteri troppo ampie in sedi che non abbiano sufficiente accountability nei confronti del circuito rappresentativo; correlativamente, si pensi pure alle problematiche che presenterebbe una eventuale scelta di sottrarre aree gestorie eccessivamente vaste agli ordinari meccanismi di responsabilità politico-amministrativa, ad una verifica giudiziaria e ad un controllo (variamente inteso e configurato) indipendente ed imparziale”* ⁶².

In tale contesto di potenziamento dei controlli, la Corte dei conti è, quindi, chiamata ad uno sforzo a supporto del sistema Paese a partire dalla *“necessità di potenziare ed accrescere l’estensione e la qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali. Una adeguata disponibilità di dati relativi al funzionamento e ai risultati conseguiti nei diversi settori dell’intervento pubblico è indispensabile per poter rispondere appieno alla funzione di controllo e di stimolo al miglioramento della qualità dei servizi, che rappresenta un aspetto importante dell’impegno della Corte specie nelle realtà territoriali. Di qui l’impegno richiesto per integrare tra loro le basi dati già disponibili, ampliandone ulteriormente l’area di copertura. Il carattere capillare del controllo reso dalla Corte fa sì che le informazioni raccolte per le attività istituzionali possano essere ricollegate con quelle presenti in altre banche dati. Ciò potrà consentire di proporre una lettura complessiva che arricchisca il contributo che la Corte può offrire in materia di finanza pubblica alle Assemblee elettive e ai Governi e, soprattutto, alla cittadinanza. Inoltre, l’interazione tra le Sezioni consentirà l’elaborazione di metodi di analisi comuni, ciò a garanzia dell’uniformità delle analisi tra sezioni”* ⁶³.

⁶² Corte conti, Sez. contr. affari comunitari, n. 1/2021, “Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l’Italia e l’Unione europea”, p. 47.

⁶³ Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020, cit., par. 14.

Come precisato dalla Corte dei conti, Sez. delle Autonomie, con deliberazione n.1/SEZAUT/2022/INPR, “*Si tratta di un ritorno verso i modelli di controllo introdotti dalla legge n. 20 del 1994, che non sono limitati agli aspetti di regolarità contabile ed abbracciano un novero più ampio di parametri, e che dovrebbero caratterizzare il ruolo dell’Istituto nelle verifiche relative all’attuazione del PNRR.*”

Le norme dedicate al controllo della Corte, convergono nell’indicare un modello di controllo fondato sulla verifica degli esiti della gestione anche in corso di svolgimento che ha come contenuto primario le valutazioni di tempestività e dei risultati anche intermedi. Il profilo contabile e di regolarità non rappresenta quindi l’aspetto caratterizzante di tale peculiare tipologia di controllo, distinta da quella tradizionale di pura legittimità: tuttavia, l’esame della gestione deve riguardare anche la conformità alla legge e alla relativa normazione di secondo livello. Sul piano della rilevazione contabile è da verificare la tracciabilità e la perimetrazione dei flussi finanziari trasferiti dal bilancio dello Stato a garanzia della loro destinazione agli obiettivi del PNRR, nonché l’adeguatezza delle compensazioni, recate dalla normativa emergenziale, derivanti dalle minori entrate degli enti territoriali”.

È necessario, dunque, come evidenziato dalla stessa Corte dei conti, attivare un sistema sinergico, una vera e propria cabina unica di regia, che permetta un’adeguata, razionale ed efficiente tutela dell’integrità del bilancio europeo.

In merito, si richiama quanto rappresentato nella relazione sul PNRR, allegata al presente giudizio di parifica.

12. SINTESI E CONCLUSIONI

L'anno oggetto del presente giudizio di parificazione si caratterizza per la conclusione della precedente programmazione 2014-2020 e per l'avvio del nuovo quadro finanziario pluriennale, relativo al periodo 2021-2027.

Tenuto conto di tale peculiarità, l'analisi della Sezione si è focalizzata, effettuato l'inquadramento generale sulla nuova programmazione e sulle iniziative intraprese dalla Regione Lombardia, sulla fase finale di attuazione della precedente programmazione 2014-2020.

Alla luce di ciò, nella presente analisi sono stati presi in considerazione i risultati, in particolare quelli di natura finanziaria, realizzati nell'attuazione dei principali programmi regionali, riferiti alla fase finale della programmazione 2014 - 2020, relativi ai fondi SIE (*Fondi strutturali e di investimento*) e al Programma di Cooperazione Interreg. V-A 2014-2020 Italia-Svizzera.

In tale contesto, un forte impatto nell'utilizzo delle risorse ha avuto l'emergenza epidemiologica per COVID 19, che ha richiesto una riprogrammazione della spesa di ciascun fondo, al fine di mitigare i conseguenziali e disastrosi effetti sociali ed economici che ne sono derivati.

In particolare, di seguito, per ogni singolo programma, si rappresentano i risultati raggiunti e le criticità rilevate.

Per quanto concerne il programma **POR FSE** (*Programma operativo regionale- Fondo sociale europeo*), dall'analisi effettuata è emerso che il quadro finanziario delle risorse assegnate, nel corso del 2021, al programma operativo finanziato dal Fondo sociale europeo, per il periodo 2014-2020 (POR FSE Lombardia 2014-2020)⁶⁴, ripartito tra i 5 Assi prioritari di intervento, ha subito nel 2021 delle modifiche nella sua composizione.

La riprogrammazione attuata nel quarto trimestre del 2021 è stata mirata all'utilizzo delle risorse europee per il contrasto all'emergenza, per ristabilire un migliore equilibrio finanziario tra gli Assi e, infine, per salvaguardare la tenuta globale della strategia programmatica. La riprogrammazione ha comportato, nell'ambito dell'Asse I, un'integrazione della descrizione dell'azione 8.6.1 per allocare parte della "Misura di politica passiva mediante il ricorso al finanziamento alla Cassa Integrazione in Deroga (CIGD) per il finanziamento degli ammortizzatori sociali (CIGD)", senza alcuna variazione nella dotazione dell'Asse. Per l'Asse

⁶⁴ Approvato dalla Commissione con Decisione C (2014) 10098 del 17 dicembre 2014.

IV “Capacità istituzionale e amministrativa” si è realizzato un trasferimento di risorse a favore dell’Asse V “ Assistenza Tecnica”. Nell’ambito dell’Asse II, il peso degli interventi a sostegno dei nuclei familiari e dei soggetti fragili, ha generato la necessità di garantire sufficienti margini di spesa alle misure di inclusione sociale. Regione Lombardia si è avvalsa, inoltre, della possibilità, offerta dal Regolamento (UE) 2020/558, di utilizzare il periodo contabile luglio 2020/giugno 2021 (VII PC) per rendicontare spese a totale carico del bilancio UE alimentando un programma complementare (in corso di definizione) atto a supportare la piena realizzazione della strategia del FSE.

La riprogrammazione 7.0 non ha modificato la dotazione complessiva, pari a € **970.474.516,00**, e ha inciso sugli Assi II, IV e V secondo le modalità che seguono:

- Per l’Asse II la dotazione assegnata, pari a € **379.000.000,00**, non ha subito variazioni e, nell’ambito della priorità 9.iv, sono state trasferite risorse per complessivi € **51.707.979,00** dall’obiettivo specifico 9.8 all’obiettivo specifico 9.3;
- Per l’Asse IV la dotazione assegnata è stata ridotta di € **886.000,00**, passando da € **20.000.000,00** a € **19.114.000,00**. Tale importo è stato trasferito a favore dell’Asse V;
- Per l’Asse V la dotazione assegnata è stata aumentata di € **886.000,00**, passando da € **32.874.516,00** a € **33.760.516,00**.

La maggior parte dei finanziamenti del POR FSE è assorbita dall’Asse 2 – Inclusione sociale e lotta alla povertà (**39,1%**) e dall’Asse 3 – Istruzione e formazione (**31,1%**).

L’avanzamento al 31/12/2021 mostra una capacità di spesa pari al **78%** ed una capacità di impegno pari al **91%**.

Entrambi i valori, rispetto ai dati rilevati nel giudizio di Parifica 2020 (aggiornamento al 31.12.2020), risultano in crescita stante che la capacità di spesa passa dal **55%** al **78%** e la capacità di impegno passa dal **66%** al **91%**.

In merito alla capacità di impegno, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **100,19%** (che denota la presenza di alcuni casi di *overbooking*) e il dato di Regione Lombardia, pari al **87,07%** si pone al di sotto di tale soglia.

Dall’analisi del dato aggregato, in riferimento all’anno oggetto della presente parifica, si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al **62,26%**) ma si evidenzia, in ogni modo, un profilo di criticità, stante che la capacità di impegno, pari al **87,07%**, si pone al di sotto della soglia scaturente dal dato aggregato delle Regioni più sviluppate, corrispondente al **100,19%** e soltanto 3

del gruppo delle Regioni più sviluppate conseguono un risultato peggiore.

Per quanto riguarda, invece, la capacità di spesa il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **77,50 %** e il dato di Regione Lombardia, pari al **74,71 %**, si pone leggermente al di sotto di tale soglia.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica si rileva un consistente miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al **53,49%**).

Quello che emerge, dunque, conclusivamente, in riferimento al dato aggregato delle altre Regioni, giusta fonte IGRUE, è la conferma di una maggiore difficoltà nella fase di impegno delle risorse, rispetto, invece, a quello che avviene nella fase di spesa delle stesse⁶⁵.

In merito, invece, alle spese certificate alla UE al 31/12/2021, quest'ultime cumulate dall'avvio della programmazione 2014-2020, pari a circa 669,5 milioni di euro, hanno consentito di raggiungere e superare l'obiettivo finanziario "n+3" fissato a circa 448,7 milioni di euro.

Non è stato, inoltre, previsto l'utilizzo di risorse in *overbooking*.

Si è evidenziato, in ogni caso, la presenza nell'ambito dell'Asse I di una eccedenza degli impegni rispetto alla dotazione finanziaria per circa 43 milioni di euro, con una capacità di impegno che raggiunge il 118%. Il caso evidenziato è un *overbooking* "tecnico" per consentire l'allocatione della misura "Cassa integrazione in deroga". Il dato sarà riequilibrato nella prossima riprogrammazione del POR FSE 2014-2020 con la chiusura dei conti del VII periodo contabile.

In riferimento, inoltre, al sistema di gestione e controllo, non risultano segnalazioni di frodi, mentre dall'analisi dei dati si rileva, in riferimento ai controlli di I livello, nel II semestre dell'anno 2021, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2020, un decremento del 90% del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di 10.183,62 euro.

⁶⁵ Sul punto, in sede di contraddittorio, la Regione segnala che "che dalla rilevazione riportata in "Tabella 4 - FSE Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario" (pag.40 della Relazione), si evince una capacità di impegno pari al **90,9%** (RISORSE IMPEGNATE 881,8 M€) ed una capacità di spesa pari al **78,5%** (RISORSE LIQUIDATE 761,6 M€). Tale rilevazione, basata su valori riportati nella Relazione di Attuazione Annuale (RAA) 2021 approvata dal Comitato di Sorveglianza del POR FSE con procedura di consultazione scritta del 26 maggio 2022 e da parte della Commissione Europea in data 08 giugno 2022, colloca la Regione Lombardia in sostanziale convergenza con le performance delle Regioni più sviluppate. Da ciò si può dedurre, dunque, che il Programma non presenta alcun profilo di criticità in ordine all'avanzamento della spesa ". In merito, il Collegio prende atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione, pur ribadendo che il confronto tra le diverse Regioni è stato fatto su dati omogenei e sulla base di quanto ufficialmente riportato dalla fonte IGRUE - Bollettino bimestrale sul Monitoraggio delle politiche di coesione 2014-2020 al 31/12/2021.

Per quanto attiene, invece, al II livello si rileva la presenza di irregolarità soltanto nel I semestre del 2021.

Per quanto concerne il **Programma di cooperazione Interreg. v-a 2014-2020 Italia-Svizzera**, il programma non è stato modificato nella sua composizione nel 2021 e risulta pari a **118.281.056,00 euro**.

Rispetto alla precedente parifica, il numero delle operazioni selezionate è salito da 142 a 150, mentre il dato relativo al costo ammissibile per le operazioni selezionate per il sostegno e la spesa pubblica ammissibile mostra una crescita per un importo pari a circa 4 milioni di euro. La crescita più significativa è quella relativa alla spesa dichiarata dai beneficiari, che passa da circa **27 milioni di euro** a circa **47 milioni di euro**.

L'evoluzione della spesa rispetto all'obiettivo fissato N+3 ha consentito il conseguimento ed il superamento del target nel 2021.

La capacità di impegno appare molto buona e supera il **90%**, mentre la capacità di spesa si attesta su un valore non particolarmente alto, di poco superiore al **40%**.

Rispetto all'anno precedente la capacità di impegno ha subito un lieve aumento, passando dal **90,5%** al **93,8%**. Più significativo il dato relativo alla capacità di spesa che, pur rimanendo al di sotto del **50%**, è passata dal **21,5%** al **40,8%**.

L'analisi dei dati sullo stato di attuazione finanziaria del programma fa emergere, come rilevato lo scorso anno, un profilo di criticità, stante la significativa difficoltà ad attuare quanto programmato ed impegnato, ma il dato di spesa, come evidenziato sopra, appare in significativo miglioramento.

Anche per tale tipologia di programma, al pari di quello che è avvenuto per il FSE, non è previsto *overbooking*.

In riferimento a tale fondo, si è riscontrato, già nella precedente parifica, un caso di frode che è stato oggetto di segnalazione all'OLAF (*Ufficio europeo per la lotta alle frodi*), per il tramite del sistema informativo AFIS IMS (*Irregularity Management System*), riguardante un caso di falsa attestazione.

Avverso la revoca del finanziamento, è stato presentato un ricorso amministrativo da parte dei beneficiari, conclusosi con sentenza in favore dell'AdG - sentenza TAR Lombardia sez. III, 20 novembre 2020, n. 2352, impugnata dinanzi al Consiglio di Stato che ha confermato, in data 29.10.2021, la sentenza del Tar. Si resta, pertanto, in attesa della restituzione delle somme dovute e del passaggio in giudicato della sentenza.

In riferimento ai controlli amministrativi svolti sulle rendicontazioni, si rileva una elevata percentuale di validazione, pari al 96% di quelle controllate nell'anno di riferimento della presente parifica. Il dato migliore è quello relativo all'Asse 5 in cui la validazione raggiunge quasi il 100%. Il dato peggiore è quello relativo all'Asse 4 che raggiunge il 90,5%.

Per quanto concerne il controllo di II livello, nel corso del 2021, sono stati realizzati n. 38 controlli *audit* di II livello, considerando n. 12 operazioni/progetti e n. 23 beneficiari, di cui:

- n. 4 di asse 1, per una spesa certificata complessiva di 628.457,62 euro, tutti con esito positivo;
- n. 23 di asse 2, per una spesa certificata complessiva di 791.407,17 euro, di cui 20 con esito positivo e 3 con rilievo di spese irregolari per un importo complessivo di 1.536,10 euro;
- n. 4 di asse 4, per una spesa certificata complessiva di 272.051,70 euro, tutti con esito positivo;
- n. 5 di asse 5, per una spesa certificata complessiva di 318.660,64 euro, tutti con esito positivo;
- n. 2 di asse 6, per una spesa certificata complessiva di 314.958,71 euro, tutti con esito positivo.

L'attività di *audit* ha rilevato irregolarità parziali su 3 dei 12 progetti controllati (3 su 38 controlli effettuati), a carico di 2 capifila e di 1 *partner*, per un ammontare complessivo di 1.536,10 euro.

Sotto il profilo delle irregolarità e delle decertificazioni rilevate, dall'analisi dei dati, in riferimento ai controlli di I livello, non è possibile effettuare alcun confronto, rispetto all'anno 2019, tra i dati del I e del II semestre, in quanto si ha un solo caso di irregolarità nel II semestre del 2019.

Per quanto attiene, invece, al II livello si rileva nel II semestre dell'anno 2020, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2019, un incremento pari al 100% del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di euro 2.602,46. Sempre in riferimento al II livello si rileva nel II semestre dell'anno 2021, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2020, un incremento pari al 50% del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di euro 2.484,69.

La Regione non ha evidenziato segnalazione di frodi.

Per quanto attiene al PSR (**FEASR** - *Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*), il PSR è stato, nel corso del 2021, oggetto di una importante modifica e la programmazione che doveva

concludersi nel 2020 è stata prorogata di due anni. La programmazione si chiuderà, pertanto, nel 2022, con ulteriori 3 anni per il raggiungimento degli obiettivi di spesa N+3. Per supportare i due anni di proroga sono state attribuite nuove risorse al programma provenienti sia dal Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, sia dal Next Generation EU (NGEU). Complessivamente la dotazione è passata da **1.142.697.124,30 euro** a **1.543.418.830,83 euro**. Il quadro finanziario delle risorse assegnate al programma operativo finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, per il periodo 2014-2022 (PSR Lombardia 2014-2022), risulta ripartito tra sei priorità di intervento ed è stato, per i motivi su indicati, modificato nel corso del 2021 ed approvato, da ultimo, con Decisione C (2021) 6632 del 06/09/2021.

La dotazione finanziaria del Programma, che ammonta complessivamente a **1.543,4 milioni di euro**, è assorbita dalla priorità 2 - potenziare la competitività agricola e la redditività delle aziende agricole (36,8%) e dalla priorità 4 - preservare, ripristinare e valorizzare ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e foreste (29,7%).

Il grado di avanzamento della spesa al 31/12/2021 risulta pari al **51,1%**.

Rispetto all'anno precedente, si rileva un peggioramento della capacità di spesa che passa dal **55,8%** del 2020 al **51,13%** del 2021.

Il dato della spesa FEASR, cumulato al 31 dicembre, evidenzia il raggiungimento e superamento dell'obiettivo finanziario (N+3) negli anni 2018, 2019, 2020 e 2021.

In riferimento ai dati delle altre Regioni, l'importo degli impegni e delle spese sono perfettamente allineati, per cui l'unico indicatore che assume rilevanza è la capacità di spesa che corrisponde alla capacità di impegno.

Il dato aggregato delle Regioni più sviluppate mostra una capacità di impegno/spesa pari al **55,59%** e il dato di Regione Lombardia, pari al **51,06%**, si pone vicino a tale soglia.

Considerato che il Fondo è stato oggetto di una riprogrammazione, con allungamento di 2 anni della scadenza del programma medesimo con aumento della dotazione finanziaria, che ha portato ad un generale peggioramento della capacità di impegno/spesa rispetto al 2020, è stato possibile confrontare il risultato del 2021 con quello del 2020.

In riferimento all'anno oggetto della presente parifica si rileva una leggera contrazione rispetto ai dati del 2020 (pari al **55,77%**). Tale calo è in linea con quanto osservato per le altre Regioni.

In merito alle frodi e irregolarità, da un controllo incrociato sulla banca dati OLAF IMS, le 27 operazioni riportate da Regione, in fase istruttoria, non hanno trovato completa corrispondenza con la suddetta banca dati. In particolare, il dato estratto dalla banca dati

OLAF IMS (aggiornato al 30 aprile 2022) riporta 25 casi di irregolarità di cui 24 corrispondono a quelli indicati dalla Regione. Una ulteriore operazione, che risulta in banca dati OLAF IMS, non è presente nel dato fornito da Regione. Le indicazioni della Regione in merito al recupero integrale per le 24 operazioni presenti nella banca dati OLAF IMS appaiono, invece, corrette: in particolare sono 8 le operazioni (di cui una frode) per cui l'importo non è stato recuperato integralmente.

Di seguito il dettaglio delle discrepanze su evidenziate:

- 1) Risulta presente nella banca dati OLAF IMS ma non è stata riportata da Regione l'operazione connotata dal numero identificativo 182036. L'operazione è stata rilevata nel 2022 ed il caso risulta ancora aperto. L'importo irregolare da recuperare, ancora per intero, è pari a € 58.240,09;
- 2) Sono state indicate da Regione ma non trovano corrispondenza nella banca dati OLAF IMS 3 operazioni relative ad irregolarità per un importo complessivo pari a € 112.462,00 come da dettaglio seguente: a) Operazione relativa alla misura /operazione RT121 di irregolarità pari a € 40.500,00; b) Operazione relativa alla misura /operazione 10.1.1 di irregolarità pari a € 39.664,64; c) Operazione relativa alla misura /operazione 10.1.4 di irregolarità pari a € 32.297,36.

In sede di controdeduzioni, Regione Lombardia nel merito della prima discrepanza, ha confermato la presenza dell'operazione con numero identificativo 182036, inserita in OLAF il 21 aprile 2022, successivamente alla risposta fornita in sede istruttoria. Il caso in oggetto risulta ancora aperto.

Si rileva, inoltre, come da estrazione OLAF fornita dalla Regione, il caso con numero identificativo 181995, con un importo irregolare da recuperare pari a 86.328,52 euro.

Nel merito della seconda discrepanza riscontrata, l'estrazione OLAF fornita da Regione ha confermato la presenza, nella stessa banca dati, delle tre operazioni indicate in sede di risposta istruttoria.

In riferimento, invece, alla decertificazione, a differenza di altri fondi SIE, nella gestione del FEASR non viene applicato tale istituto.

Relativamente al FEASR, periodo 2014-2020, OPR è stato soggetto a quattro indagini: tre sulle misure a superficie del PSR (RD2/2019/002/IT, RD2/2020/042/IT e RD2 2021 031 IT) e una sulle misure ad investimento con verifica della misura 4 (RD1/2018/806/IT).

Si evidenzia, inoltre, la presenza di progetti in overbooking in relazione a due misure. I dati più significativi sono relativi alla misura 5, con risorse concesse pari al **113,6%** del Piano Finanziario e alla misura 19, con risorse concesse pari al **107,4%** dello stesso piano Piano. Va rilevato che, in entrambi i casi, il dato comprende anche economie conseguite dai bandi precedenti. A differenza dello scorso anno non sono stati segnalati casi di *overbooking* puro, ossia privi della componente di economie conseguite dai bandi precedenti.

In riferimento, invece, al **FESR** (*Fondo europeo di sviluppo regionale*), il quadro finanziario delle risorse assegnate al programma operativo finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale per il periodo 2014-2020 (POR FESR Lombardia 2014-2020), ripartito tra i 7 Assi prioritari di intervento, non ha subito modifiche nella sua composizione nel 2021.

La dotazione finanziaria del Programma ammonta complessivamente a **970,5 milioni di euro** e oltre la metà dei finanziamenti è assorbita dall'Asse I - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (**55,6%**); seguito dall'Asse III - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (**26,2%**).

L'avanzamento del POR al 31/12/2021 mostra una capacità di spesa pari al **58%** ed una capacità di impegno pari al **90%**.

Il confronto con il dato dello scorso anno evidenzia un aumento della capacità di spesa, che passa dal **34,5%** al **58%**, ed un aumento della capacità di impegno che passa dal **77%** al **90%**.

In merito alla capacità di impegno, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **93,46%** e il dato di Regione Lombardia al 31.12.2021 (fonte IGRUE), pari al **98,93%**, si pone al di sopra di tale soglia.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica, si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al **73,83%**).

Per quanto riguarda, invece, la capacità di spesa il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **63,52 %** e il dato di Regione Lombardia, pari al **65,8 %** si pone al di sopra di tale soglia.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al **42,97%**).

A differenza di quello che è avvenuto negli altri programmi diversi dall'FEASR, Regione Lombardia ha provveduto allo stanziamento dell'*overbooking*, per un importo massimo di **36 milioni di euro**, secondo le seguenti modalità:

- **19.800.000,00 euro** stanziati sulle iniziative di Asse I (Ricerca, Sviluppo & Innovazione).

Nel dettaglio, tali risorse sono state impegnate per il totale a valere sul bando Call Hub Ricerca e Innovazione (“Call per progetti strategici di ricerca, sviluppo e innovazione volti al potenziamento degli ecosistemi lombardi della ricerca e dell’innovazione quali Hub a valenza internazionale”), come da DGR n. XI / 2211 del 08/10/2019;

- **15.300.000,00 euro** (a fronte di un totale di 16.200.000,00 euro inizialmente disponibile) stanziati sulle iniziative di Asse III (Promuovere la competitività delle PMI) con DGR XI / 3747 Seduta del 30/10/2020.

Nel dettaglio, tali risorse sono state impegnate sulle seguenti iniziative:

- Linea Internazionalizzazione Plus per un importo di 1.500.000,00 €, come da DGR. n. XI / 3925 del 30/11/2020;
- Bando per la concessione di contributi per la partecipazione delle PMI alle fiere internazionali in Lombardia per un importo di 2.800.000,00 €, come da DGR. n. XI / 4990 del 05/07/2021;
- Al Via - Agevolazioni lombarde per la valorizzazione degli investimenti aziendali per un importo di 3.000.000,00 €, come da DGR. n. XI / 5897 del 31/01/2022;
- Sostegno alla competitività delle strutture ricettive alberghiere e delle strutture ricettive non alberghiere all’aria aperta per un importo di 8.000.000,00 €, come da DGR. n. XI / 4572 del 19/04/2021. Tale iniziativa è uscita dal FESR a seguito della riprogrammazione.

Al momento risultano quindi stanziati e impegnati complessivamente 35.100.000,00 € di overbooking a valere sul POR FESR 2014-2020.

In relazione alle irregolarità si è proceduto ad un riscontro delle operazioni così come presenti nella banca dati IMS OLAF (dato aggiornato al 30 aprile 2022). Dalla lettura della risposta di Regione si evidenziano 7 segnalazioni all’OLAF, delle quali è stato fornito il riferimento costituito dal numero della scheda OLAF. Il dato riscontrato in banca dati IMS OLAF riporta 7 operazioni (tutte chiuse e per le quali l’importo è stato interamente recuperato). Dal confronto dei due dati si evidenzia che 5 delle 7 schede OLAF indicate da Regione sono effettivamente presenti nella banca dati IMS OLAF, 2 non sono presenti nella banca dati e 2 schede OLAF presenti in banca dati non sono state indicate nella sua risposta dalla Regione.

Nel dettaglio:

- 1) Le Schede OLAF ERDF/IT/LOM/**2020/809780** e OLAF ERDF/IT/LOM/**2022/95481** non sono presenti nella banca dati IMS OLAF (aggiornata al 30 aprile 2022);
- 2) Le Schede OLAF ERDF/IT/LOM/**2020/88201** e OLAF ERDF/IT/LOM/**2022/102311** non sono state indicate dalla Regione ma sono presenti nella banca dati IMS OLAF (aggiornata al 30 aprile 2022).

In sede di controdeduzioni, Regione Lombardia ha chiarito che la succitata discrepanza è dovuta ad una errata indicazione, in sede di risposta istruttoria, dei codici identificativi delle schede OLAF. Il numero indicato da Regione rappresenta il “numero identificativo della richiesta”, che precede l’invio definitivo della scheda ad OLAF. Il codice della scheda OLAF, assegnato dopo l’invio, trova corrispondenza con quanto riscontrato dalla Corte.

I dati sopra rappresentati, inerenti alla dotazione finanziaria, la capacità di impegno e di spesa dei diversi programmi, possono, dunque, essere organicamente sintetizzati nella tabella che segue:

Tabella 30 – Dotazione finanziaria, Impegni e Spesa progr.ne 2014-2020

Fondo	Dotazione Finanziaria (a)	Impegni (b)	Capacità di impegno (c) = (b)/(a)	Spesa (d)	Capacità di spesa (e) = (d) / (a)
POR FESR	970.474.516,00	872.830.132,15	89,94%	567.410.330,60	58,47%
POR FSE	970.474.516,00	881.846.051,01	90,87%	761.604.022,46	78,48%
PSR	1.522.121.706,43	778.302.917,63	51,13%	778.302.917,63	51,13%
Programma Coop.ne Inter regionale Italia Svizzera	118.281.056,00	108.240.005,90	91,51%	47.052.967,86	39,78%
TOTALE	3.602.648.918,83	2.641.219.106,69	73,31%	2.154.370.238,55	59,80%

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia – dati al 31/12/2021

Un’attenzione è stata, infine, posta, per quanto attiene alla fase di avvio della nuova programmazione **2021-2027** e al piano di ripresa europeo denominato *Next generation EU* (NGEU)⁶⁶, all’interno del quale si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁶⁷, al sistema di monitoraggio e controllo.

⁶⁶ Pacchetto da 750 miliardi di euro concordato dall’Unione Europea in risposta alla crisi pandemica.

⁶⁷ Il Piano italiano prevede investimenti pari a **191,5 miliardi di euro**, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU. Ulteriori **30,6 miliardi** sono parte di un Fondo complementare, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio, approvato nel Consiglio dei Ministri del 15.04.2021 e autorizzato dal Parlamento, a maggioranza assoluta, nella seduta del 22 aprile 2021. Il totale degli investimenti previsti è, pertanto, di **235,12,1 miliardi di euro**, comprese quelle resi disponibili dal programma REACT-EU, per **13 miliardi** (che come previsto dalla normativa EU vengono spese negli anni 2021-2023).

In tale sede si è evidenziato come sia fondamentale un sistema sinergico di controlli e una vera e propria cabina unica di regia, che permettano un adeguata, razionale ed efficiente tutela dell'integrità del bilancio europeo. In tal senso, non si è potuto non evidenziare che sono ritenute fondamentali, sia l'adeguatezza dei controlli interni e dei sistemi di monitoraggio delle singole Amministrazioni, che vanno opportunamente integrati con i sistemi di *audit* e gestione previsti a livello Europeo, sia la funzione di controllo esterno, attribuita dalla Costituzione alla Corte dei conti, a tutela della legalità finanziaria.

