



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI  
COMUNITARI E INTERNAZIONALI**

## **RELAZIONE ANNUALE 2017**

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



# **CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI  
COMUNITARI E INTERNAZIONALI**

## **RELAZIONE ANNUALE 2017**

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

**Hanno collaborato:** Francesca APICELLA, Beatrice BITTARELLI, Vincenza CUSMAI,  
Adelaide D'AURIA, Flavio GIUSEPPONE, Claudia MARTINELLI,  
Ettore PASSARELLI, Domenico TOLOMEI



# *Corte dei conti*

## **LA SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI**

Composta dai Magistrati:

Dott.	Ermanno	GRANELLI	Presidente
Dott.ssa	Maria Teresa	POLITO	Presidente di Sezione
Dott.ssa	Maria Annunziata	RUCIRETA	Consigliere
Dott.	Giacinto	DAMMICCO	Consigliere
Dott.	Carlo	MANCINELLI	Consigliere
Dott.	Alessandro	FORLANI	Consigliere

Nell'Adunanza del 15 dicembre 2017

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

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

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

Visto il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2017 approvato con deliberazione n.1/2017 nell'adunanza del 10 gennaio 2017;

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

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

Udito il Consigliere Giacinto Dammico nelle adunanze del 18 ottobre 2017 e del 10 novembre 2017;

Udito il Cons. Carlo Mancinelli nelle adunanze del 17 novembre 2017 e del 5 dicembre 2017;

Udito il Presidente di Sezione Maria Teresa Polito nell'adunanza dell'11 dicembre 2017;

Udito il Consigliere Maria Annunziata Rucireta nelle adunanze dell'11 dicembre 2017 e del 15 dicembre 2017;

Udito il Consigliere Alessandro Forlani nell'adunanza dell'11 dicembre 2017;

Udita la relazione finale del Presidente della Sezione Ermanno Granelli;

### **DELIBERA**

di approvare l'allegata Relazione annuale 2017 che costituisce parte integrante della presente deliberazione, con la quale riferisce al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari.

### **DISPONE**

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

### **I RELATORI**

Maria Teresa Polito



Maria Annunziata Rucireta



### **IL PRESIDENTE**

Ermanno Granelli



Giacinto Dammicco  

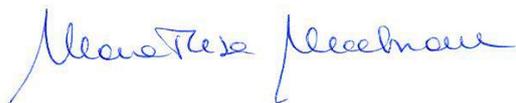

Carlo Mancinelli  

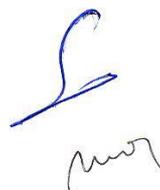

Alessandro Forlani 

Depositata in Segreteria 21 DIC. 2017

Il Dirigente

Maria Teresa Macchione









## **RELAZIONE**



## INDICE

<b>SINTESI</b>	<b>1</b>
<b>RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA</b>	<b>13</b>
1 <i>Premessa</i>	13
2 <i>Il bilancio dell'Unione europea</i>	13
2.1 <i>Gestione finanziaria</i>	13
2.2 <i>Rendicontazione e controlli</i>	15
3 <i>Il finanziamento del bilancio dell'Unione europea</i>	16
3.1 <i>Le risorse proprie</i>	16
3.2 <i>Dinamica delle risorse proprie nel periodo 2010-2016</i>	18
3.3 <i>Le proposte di riforma del sistema delle risorse proprie</i>	21
4 <i>Accreditamenti dell'UE agli Stati membri nel 2016</i>	24
5 <i>Rapporti finanziari tra l'Unione europea e l'Italia nel 2016</i>	28
5.1 <i>Versamenti dall'Italia all'Unione europea nei dati della Commissione europea</i>	28
5.2 <i>Assegnazioni dall'Unione europea all'Italia nei dati della Commissione europea</i>	29
5.3 <i>Saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea</i>	30
5.4 <i>Posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS</i>	33
6 <i>Impatto finanziario del contenzioso tra UE e Italia</i>	37
7 <i>Conclusioni</i>	42
<b>LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA</b>	<b>57</b>
1 <i>Chiusura della Programmazione 2007-2013</i>	57
1.1 <i>La conclusione del ciclo di Programmazione 2007-2013</i>	57
1.2 <i>Le regole per la chiusura</i>	61
1.3 <i>Le spese certificate dall'Italia. Analisi dei dati generali</i>	63
1.4 <i>Presentazione dei documenti di chiusura e attività di controllo</i>	71
1.5 <i>Il Piano di Azione Coesione (PAC)</i>	75
1.6 <i>I progetti non conclusi da completare nel ciclo 2014-2020</i>	82
1.7 <i>Temi orizzontali evidenziati dai documenti di chiusura</i>	84
1.8 <i>Considerazioni conclusive</i>	91
2 <i>Programmazione 2014-2020</i>	94
2.1 <i>Premessa</i>	94
2.2 <i>La disciplina regolamentare</i>	94
2.3 <i>Le condizionalità</i>	97
2.4 <i>La Politica europea per gli investimenti: Il Piano Juncker</i>	100
2.5 <i>Normativa nazionale di particolare interesse</i>	102
2.6 <i>L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea e gli stanziamenti destinati all'Italia</i>	103
2.7 <i>Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione. La Programmazione complementare</i>	110
2.8 <i>Attuazione finanziaria</i>	116
2.9 <i>Conclusioni</i>	122
3 <i>Obiettivo Cooperazione territoriale europea</i>	125
3.1 <i>Programmi operativi dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"-La Programmazione 2007-2013</i>	125

3.2 La Programmazione 2014-2020	127
3.3 Attività istruttoria	128
3.4 Attuazione finanziaria – dati generali	128
3.5 I Programmi operativi	131
3.6 Cooperazione transfrontaliera	132
3.7 Cooperazione transnazionale	144
3.8 Cooperazione interregionale	147
3.9 Conclusioni	149
<b>LA POLITICA COMUNE PER LA PESCA</b>	<b>153</b>
1 <i>Premessa</i>	153
2 <i>Fondo Europeo per la Pesca (FEP)</i>	154
2.1 Politiche FEP e Programmi operativi	154
2.2 – La chiusura del Periodo di programmazione 2007-2013 - Attuazione finanziaria	162
3 <i>Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP)</i>	171
3.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 e dotazione	171
3.2 Stato di attuazione del FEAMP	176
4 <i>Controlli e procedure d'infrazione</i>	182
4.1 L'attività di controllo	182
4.2 Procedure d'infrazione pendenti	184
5 <i>Considerazioni conclusive</i>	184
<i>Appendice</i>	185
<i>Accordi di Partenariato per una Pesca Sostenibile (APPS).</i>	185
<b>LA POLITICA AGRICOLA COMUNE</b>	<b>191</b>
1 <i>Premessa</i>	191
2 <i>Dimensioni finanziarie della PAC nel 2016</i>	192
3 <i>Nuovo quadro normativo della PAC</i>	193
4 <i>La gestione degli aiuti diretti - Primo Pilastro PAC</i>	196
4.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico (RPU)	196
4.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)	204
4.3 Mercato lattiero-caseario	206
4.4 Aiuti accoppiati facoltativi	207
5 <i>Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) – Secondo Pilastro PAC</i>	209
5.1 Programmazione 2014-2020	209
5.2 Completamento dei pagamenti della Programmazione FEASR 2007- 2013	215
6 <i>Valutazioni degli Organismi di Certificazione sulla legalità e correttezza delle spese</i>	220
7 <i>Attività della Corte dei conti europea e partecipazione della Sezione a specifici audit</i>	222
7.1 Relazione annuale della Corte dei conti europea (ECA) - 2016	222
7.2 Audit della Corte dei conti UE seguiti in modo specifico dalla Sezione	224
8 <i>Rettifiche finanziarie</i>	226
9 <i>Considerazioni riassuntive</i>	227
<b>IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA</b>	<b>231</b>

<i>1. Disciplina generale</i>	231
<i>2. Le novità contenute nella recente “Direttiva PIF” e l’istituzione della Procura europea</i>	236
<i>3. Irregolarità e frodi segnalate negli anni 2016 e 2017</i>	240
3.1 <i>Analisi delle segnalazioni “chiuse”</i>	251
<i>4. Programmazione 2007-2013: analisi delle segnalazioni</i>	253
<i>5. Conclusioni</i>	260
<b>RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI</b>	<b>267</b>
1 <i>Premessa</i>	267
2 <i>Documentazione richiesta</i>	267
3 <i>Esame dei dati provenienti dalle Sezioni regionali di controllo</i>	267
4 <i>Conclusioni</i>	282
<b>ABBREVIAZIONI E ACRONIMI</b>	<b>287</b>
<b>GLOSSARIO</b>	<b>293</b>



## **SINTESI**



## SINTESI

Nella Relazione annuale sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea relativa all'anno 2016, la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha analizzato i flussi finanziari in entrata e in uscita e le tipologie di risorse che hanno alimentato il bilancio europeo, ed ha valutato l'utilizzo dei Fondi destinati alla Politica di coesione (con specifico riferimento alla chiusura del ciclo di Programmazione 2007-2013 e alle prime risultanze del nuovo ciclo) e alla Politica agricola comune. Particolare attenzione è stata anche riservata al monitoraggio dell'efficacia dei controlli in tema di frodi e irregolarità.

### I rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea

L'analisi dei flussi finanziari intercorsi tra Italia e UE nell'esercizio 2016 ha visto diminuire l'apporto italiano al finanziamento del bilancio dell'Unione: 15,7 miliardi, che corrispondono a una flessione del 4,7% rispetto al 2015, e rappresentano l'11,3% del totale dei versamenti effettuati dagli Stati membri.

Tale risultato è determinato in misura diversa dalle tre fonti che compongono il sistema delle risorse proprie: la risorsa basata sul RNL è diminuita del 7,3%, laddove le risorse proprie tradizionali (dazi doganali e contributi sulla produzione dello zucchero) e la risorsa basata sull'IVA sono cresciute rispettivamente del 5,9% e del 19,5% in confronto all'esercizio precedente. Complessivamente, le risorse RNL e IVA raggiungono quasi l'80% del totale dei versamenti a carico dell'Italia, confermando, anche per il nostro Paese, la circostanza che il bilancio generale europeo è attualmente finanziato in massima parte da contribuzioni nazionali, mentre le risorse direttamente riferibili ad un potere di imposizione europeo (le risorse proprie tradizionali) hanno un'incidenza molto più limitata.

Anche sul versante delle somme accreditate all'Italia per l'attuazione delle Politiche europee, si è registrato un decremento rispetto al precedente esercizio (da 12,07 miliardi a 11,3, miliardi pari a -6%), frutto di un minor assorbimento di risorse dai Fondi europei dopo l'accelerazione di spesa dell'anno 2015, ultimo del ciclo di Programmazione 2007-2013, e pertanto fortemente condizionato dalle esigenze di pagamento della fase conclusiva.

Ne è risultata una sostanziale invarianza della posizione di contribuente netto (propria degli Stati membri che ottengono assegnazioni di entità inferiore rispetto alle contribuzioni che versano al bilancio comunitario), nella quale il nostro Paese si trova da

molti anni. Il contributo netto dell'Italia in valore assoluto è stato pari a 4,4 miliardi nel 2016 (valore analogo a quello del 2015).

Sul piano comparativo, nel 2016 l'Italia si è collocata al quinto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Francia, Regno Unito e Paesi Bassi, mantenendo la medesima posizione del 2015.

Il valore cumulato dei saldi nel periodo 2010-2016 mostra un risultato negativo per 37,7 miliardi, ciò che colloca il nostro Paese al quarto posto (dopo Germania, Regno Unito e Francia) con riferimento all'importo dei contributi netti dell'intero settennio, considerato in valore assoluto. L'Italia risulta, invece, al nono posto (cioè si sacrifica relativamente di meno), ove il contributo netto del settennio venga considerato in percentuale del RNL (assumibile come indice di prosperità).

Tuttavia, la sola considerazione dei saldi finanziari, costantemente negativi per il nostro Paese, non esaurisce l'analisi economica dei costi e dei benefici derivanti dalla partecipazione all'Unione europea. A rendere più evidenti i benefici, potrebbe contribuire in futuro un più diretto collegamento tra risorse devolute all'Europa e finanziamento di "beni pubblici europei" (quali ad esempio la stabilità finanziaria, lo sviluppo sostenibile, la protezione ambientale), nel quadro della riforma del sistema delle risorse proprie attualmente in corso di discussione.

Sul piano delle conseguenze finanziarie a carico del bilancio nazionale, continuano a destare preoccupazione, anche nel 2016, i dati relativi alle procedure di infrazione aperte contro l'Italia per violazione della normativa europea, in particolare per quanto concerne il recepimento non corretto di direttive e il recupero degli aiuti di Stato illegittimi. A carico dell'Italia si registrano anche "seconde condanne" per mancata ottemperanza alle statuizioni di una prima sentenza della Corte di Giustizia; esse trascinano con sé un seguito di ingenti penali, di importo indefinito, in quanto destinate a protrarsi finché non sarà data esecuzione al giudicato.

Migliora, invece, il dato delle procedure pendenti per mancata trasposizione delle direttive, che, anche per effetto della legge di delegazione europea, sono ormai in numero inferiore a quelle degli altri Paesi.

## **La Politica di coesione socio-economica**

### **La chiusura del ciclo di Programmazione 2007-2013**

La Programmazione del ciclo 2007-2013 si è chiusa con un risultato di pressoché integrale assorbimento delle risorse europee assegnate all'Italia. Pur in attesa degli esiti definitivi dei procedimenti di chiusura dei Programmi da parte della Commissione, su un totale di 27,9 miliardi di Fondi europei resi disponibili per l'Italia, le risorse rimaste

inutilizzate ammontano per il momento a 193 milioni. Soprattutto se confrontato con l'avanzamento finanziario al 2011 (con attuazioni appena al 18%), si tratta di un risultato indubbiamente positivo, tanto più importante in un contesto di generale contrazione degli investimenti pubblici, in cui le risorse programmate nel quadro della Politica di coesione europea hanno rappresentato la principale fonte di finanziamento della spesa di sviluppo.

Tale risultato è frutto di interventi straordinari al livello nazionale, di un notevole sforzo gestionale da parte delle Autorità responsabili dei Programmi e di soluzioni di flessibilità a livello europeo.

Sul versante nazionale, il Piano di azione coesione ha "abbattuto" gli importi da rendicontare a parità di spesa, spostando entro un nuovo contenitore programmatico risorse rimaste inutilizzate fino a metà ciclo di Programmazione, ed ha adottato stringenti iniziative procedurali per imprimere accelerazione alla spesa.

A livello regionale, le Autorità responsabili dei Programmi hanno compiuto un continuo sforzo di riprogrammazione, che è proseguito anche a ridosso delle chiusure, consentendo di spostare risorse tra le varie priorità, in funzione dei progressi realizzati e della capacità di tiraggio dimostrata dai singoli interventi. La pratica dell'*overbooking* ha garantito un "parco progetti" più ampio rispetto alla dotazione finanziaria dei Programmi, da cui attingere spesa ammissibile in sede di rendicontazione ove qualche progetto cofinanziato a carico del bilancio europeo trovasse impedimenti alla realizzazione, oppure venisse reputato ineleggibile. Ciò ha sottoposto a ulteriore pressione strutture amministrative già "in affanno" per la concentrazione di attività determinata dalla parziale sovrapposizione di due cicli di Programmazione, uno in chiusura e l'altro in avvio.

Quanto agli strumenti di flessibilità adottati con il consenso dell'UE, possono considerarsi tali l'accettazione dei Progetti retrospettivi, la suddivisione in fasi dei progetti di maggiori dimensioni, il mantenimento del finanziamento europeo in favore di Progetti ancora "non funzionanti", la possibilità di completare i progetti nell'ambito della Programmazione complementare del nuovo periodo 2014-2020, il ricorso agli Strumenti di ingegneria finanziaria.

Queste iniziative, applicate alla generalità dei Programmi, hanno livellato le differenze di *performance* e di capacità attuativa dei soggetti gestori (Enti regionali e Amministrazioni centrali), che sono tutti praticamente prossimi al 100%. Tali differenze hanno, tuttavia, giocato un ruolo a monte del processo attuativo. Il prezzo pagato per massimizzare l'assorbimento è stato tanto più elevato quanto minore la capacità progettuale e realizzativa dei soggetti responsabili della gestione. La maggiore lentezza attuativa ha comportato per taluno la sottrazione, ancorché temporanea, di risorse che

sono state assorbite nel parallelo disegno programmatico costituito dal PAC. Quest'ultimo, se ha consentito di salvare le risorse europee dal disimpegno automatico, non ha assicurato però il reimpiego delle risorse trasferite nel medesimo arco temporale, nella stessa misura e negli stessi territori.

Il ritardo di esecuzione ha riguardato in particolare gli interventi (soprattutto infrastrutturali) di maggiori dimensioni, e dunque caratterizzati da problematiche attuative più complesse: Grandi Progetti e progetti di importo superiore ai 5 milioni. In tali categorie, numerosi sono, infatti, gli interventi non conclusi che traslano in avanti per la parte non realizzata.

Progetti che avrebbero dovuto essere operativi nei territori entro il 2015 (in base alla regola dell'"n+2"), o comunque entro il 2017 (data ultima per dimostrare il completamento degli investimenti), potrebbero arrivare a buon fine soltanto nel 2019 (progetti cosiddetti "non funzionanti", tra cui anche alcuni Grandi Progetti), o perfino nel 2023 (progetti di grandi dimensioni "a cavallo" sul ciclo successivo, progetti da completare inseriti nella Programmazione complementare, progetti inclusi nel Piano di Azione Coesione). Va considerato, infatti, che nel nuovo ciclo vige la regola dell'"n+3", che sposta ulteriormente in avanti i termini utili per "fare spesa".

Quanto agli Strumenti di ingegneria finanziaria, la certificazione di spesa era temporaneamente scollegata dall'effettivo impiego delle risorse, impiego che in chiusura è risultato, in alcuni territori, di gran lunga inferiore rispetto alla dotazione finanziaria.

Benché le opzioni appena descritte abbiano consentito di conservare il contributo europeo, il prodursi degli effetti sull'economia reale risulta diluito in un arco temporale che va ben oltre la fine del ciclo.

Il ricorso ai Progetti retrospettivi, poi, solleva dubbi sull'effettivo rispetto del principio di addizionalità. Spostando le risorse europee su interventi già completati, si liberano risorse a valere su altre fonti di finanziamento, ma il vincolo di utilizzo a fini di sviluppo è difficilmente tracciabile. Senza contare che, anche dove tale vincolo sia rispettato, i Progetti retrospettivi finiscono anch'essi per posticipare nel tempo l'impatto macroeconomico atteso dai Fondi per la coesione.

A fine periodo, le minori risorse nazionali effettivamente immesse a sistema, rispetto ad una programmazione che, secondo le previsioni, avrebbe dovuto attuarsi nei sette + due anni del ciclo, possono stimarsi in quasi 15 miliardi. Essi sono solo in parte compensati dalle maggiori risorse che hanno finanziato l'*overbooking*, che si è distribuito comunque in maniera diversa dalla destinazione territoriale originaria.

Si confermano in tal modo per l'Italia le persistenti difficoltà a dare concreta attuazione agli interventi di natura strutturale, oggetto di una programmazione tanto

ambiziosa, quanto irrealistica. Difficoltà certo non confinate all'utilizzo dei Fondi europei, ma rese più evidenti dalla rigida tempistica cui questi sono assoggettati.

Resta da valutare se la riscontrata dilatazione temporale abbia consentito, al di là del condizionamento rappresentato dalla esigenza di "rincorrere la spesa" con ogni mezzo per garantire l'assorbimento dei Fondi europei, una maggiore ponderazione degli interventi in sede di riprogrammazione, in favore di una selezione di progetti qualitativamente validi ai fini della crescita e dello sviluppo.

### **La Programmazione 2014-2020: stato di attuazione**

Per l'attuazione delle Politiche di sviluppo e coesione, l'Unione europea ha assegnato all'Italia, per il settennio 2014-2020, oltre 44 miliardi (comprensivi del fondo FEASR), cifra che ne fa il secondo Stato membro dell'UE per dotazione di bilancio, dopo la Polonia.

Con l'Accordo di Partenariato con la Commissione europea, adottato il 29 ottobre 2014, le Autorità italiane si sono proposte di superare le criticità emerse nei cicli di Programmazione precedenti – individuate nella Programmazione inadeguata, nelle diffuse carenze di ordine istituzionale, amministrativo e tecnico, nell'assenza di piani settoriali nazionali di riferimento – che sono state fonte di ritardi nell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali.

Le misure adottate a tale scopo nell'accordo hanno riguardato: una Programmazione più trasparente e verificabile; un monitoraggio permanente ed un supporto all'attuazione ad opera della Agenzia per la coesione territoriale; piani settoriali nazionali di riferimento; piani di rafforzamento amministrativo per le Amministrazioni centrali e per le Regioni.

Il pacchetto normativo dell'UE sulla Politica di coesione, relativamente alla Programmazione 2014-2020, è sostanzialmente incentrato sulla cultura dei risultati, per cui l'utilizzo dei finanziamenti dei Fondi sarà costantemente monitorato e valutato, in modo da favorire il raggiungimento dei risultati previsti. L'erogazione delle risorse sarà, inoltre, subordinata ad alcuni prerequisiti, destinati a porre in essere le condizioni richieste per massimizzare l'impatto degli investimenti.

Al 30 giugno 2017 il livello di attuazione ha raggiunto il 10,19%, per gli impegni, e il 3,16%, per i pagamenti. Valori piuttosto bassi, considerando che si è giunti a metà del ciclo di Programmazione, che rischiano di compromettere seriamente gli intenti di miglioramento della tempistica di attuazione e della performance rispetto al ciclo precedente, nonostante le misure poste in essere con l'Accordo di Partenariato.

## L'Obiettivo Cooperazione territoriale europea

L'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" è articolato in tre sezioni: Cooperazione transfrontaliera, Cooperazione transnazionale e Cooperazione interregionale. Esso è finanziato – per quanto riguarda la parte di provenienza comunitaria – principalmente con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

La Cooperazione territoriale coinvolge anche Paesi non facenti parte degli Stati membri dell'UE ed opera anche attraverso finanziamenti diretti dalla Commissione; ciò avviene, ad esempio, per i Programmi "ENPI" e "IPA", che operano negli ambiti delle politiche, rispettivamente, di prossimità e di preadesione.

L'Obiettivo è articolato in Programmi operativi. Per quanto riguarda quelli a partecipazione italiana, la dotazione finanziaria complessiva è di circa 2,7 miliardi, comprensivi anche della quota di cofinanziamento nazionale.

Al 31 marzo 2017 si è avuta la chiusura del periodo di Programmazione 2007-2013 per quasi tutti i Programmi. Le percentuali finali di realizzazione mostrano un risultato complessivamente positivo, quantomeno dal punto di vista finanziario, essendosi raggiunta la percentuale del 100% nel rapporto tra programmato e speso per quasi tutti i Programmi.

La situazione cambia profondamente con riguardo ai dati di attuazione finanziaria del ciclo di Programmazione 2014-2020, che ha ricevuto una dotazione complessiva di 2,8 miliardi: alla data del 30 giugno 2017 gli impegni ammontano a circa 900 milioni (32% sul programmato), mentre i pagamenti assommano a soli 15,5 milioni, pari allo 0,55% del programmato. Tale dato, peraltro, è dovuto in massima parte a due Programmi (*Alpine Space* e *Interreg Europe*), che da soli totalizzano oltre 14 milioni di pagamenti; la maggior parte degli altri Programmi non ha ancora registrato pagamenti, a parte qualche esigua somma relativa, per lo più, all'assistenza tecnica.

## Il Fondo europeo per la pesca

In relazione all'utilizzo delle risorse per la pesca, si riscontrano sul territorio differenti livelli di completamento della spesa della Programmazione 2007-2013, nonché un'estrema lentezza nelle procedure di avvio della nuova Programmazione, che è ora rientrata nel quadro dei Fondi strutturali. Si evidenziano, altresì, carenze nella quantità e qualità dei controlli tali da imporre attività correttive sia nella dotazione di personale delle Autorità preposte, sia nelle metodologie utilizzate; ciò al fine di rendere i controlli compatibili con quanto richiesto nell'ambito comunitario.

## La Politica agricola comune

Nel settore della Politica agricola si registra in positivo, per gli aiuti a superficie (FEAGA), una progressiva riduzione del tasso di errore e di corresponsione indebita, grazie agli investimenti in banche dati e sistemi sempre più evoluti per la mappatura, la rilevazione delle particelle agricole e l'incrocio delle informazioni anagrafiche con quelle censuarie e fiscali, pur se permangono alcune debolezze nel sistema delle certificazioni e dei controlli.

Per il Secondo Pilastro della Politica agricola (FEASR), la chiusura della Programmazione 2007-2013 presenta risultati in chiaroscuro, sia nel dettaglio territoriale che in quello per singoli Assi.

Inoltre, si confermano le già rilevate lentezze nell'avvio del nuovo ciclo di Programmazione 2014-2020, con percentuali di "tiraggio" delle risorse finanziarie ancora insoddisfacenti.

## Le irregolarità e le frodi

Considerando che più dell'84% del bilancio della UE è investito negli Stati membri, la cui gestione è concorrente con la Commissione, appare evidente l'importanza che tutti i Fondi disponibili siano spesi correttamente. Il contrasto alle irregolarità e frodi, a danno del bilancio dell'UE, deve pertanto costituire una priorità, con l'avvio di azioni efficaci per il recupero delle somme perdute e per garantire che le risorse siano destinate al raggiungimento degli obiettivi indicati dall'Unione, quali lo sviluppo dei territori, la creazione di posti di lavoro e la tutela dell'ambiente.

Nel 2016 si è registrato un incremento complessivo delle irregolarità in materia agricola e una consistente riduzione degli importi irregolari da recuperare relativi ai Fondi strutturali, fra i quali le entità più rilevanti sono sempre attribuibili al FESR.

Nel 2017 gli importi irregolari da recuperare sono risultati elevati, con le somme più rilevanti ancora attribuibili al FESR. Le irregolarità in materia agricola si presentano, invece, in diminuzione rispetto al 2016, ma trattandosi di una cadenza temporale non completa è solo alla fine dell'anno che può essere valutato l'effettivo *trend*.

I Programmi maggiormente interessati da irregolarità sono quelli nazionali, i cui importi di spesa irregolare da recuperare incidono, nell'annualità 2016, per il 65,6% sull'importo complessivo (di particolare rilievo appaiono le irregolarità riscontrate nel PON Ricerca ed Innovazione). La spesa regionale irregolare da recuperare incide per il restante 34,4%: di essa il 69,9% del totale è relativo a fenomeni riscontrabili nelle Regioni meridionali.

In materia agricola si segnala la significativa diminuzione della spesa irregolare da recuperare per gli Organismi Pagatori (OP): ARPEA per la Regione Piemonte, OPLO per la Regione Lombardia, AVEPA per la Regione Veneto e ARTEA per la Regione Toscana per i quali sono stati chiusi diversi casi per avvenuto recupero.

Nell'ambito dei Fondi strutturali va, poi, segnalata la consistente riduzione degli importi da recuperare in materia di Fondo sociale europeo – FSE, ascrivibile in buona parte alla modalità di definizione semplificata dei pagamenti attraverso costi standard e a una modifica della strategia dei controlli che si svolgono non più solo *desk*, ma in loco e non più al momento dei pagamenti ma *in itinere*.

Il settore degli appalti continua a essere un'area ad elevata sensibilità relativamente alla presenza di errori e irregolarità. Nell'ampia casistica degli errori e irregolarità riscontrati, la violazione della normativa sugli appalti continua a essere la tipologia percentualmente prevalente. Circostanza questa comune non solo all'Italia, ma all'intera area UE, soprattutto relativamente alla spesa cofinanziata dal FESR e dal Fondo di coesione.

Al riguardo si evidenzia che questa Sezione ha in corso un audit sugli errori in materia di appalti pubblici, sui cui esiti riferirà a breve al Parlamento.

Fra i sistemi di frode utilizzati è frequente la falsità delle dichiarazioni per dissimulare l'assenza dei requisiti essenziali, con la conseguenza che, soprattutto nel settore dei contributi pubblici, le attività finanziate non sono poste in essere. Tale condotta, oltre all'illecita distrazione dei fondi concessi, danneggia le finalità specifiche alle quali le sovvenzioni sono indirizzate, vanificando la finalità di incentivare le occasioni di crescita nel settore e nelle Regioni interessate. Le irregolarità producono anche effetti negativi non solo sul tessuto sociale ma anche sul rapporto fiduciario fra i cittadini e le Istituzioni dell'Unione, alimentando anche i flussi dell'economia illegale, che trae giovamento dalle carenze gestionali.

Limitate appaiono le azioni di recupero avviate dalle Amministrazioni per il ristoro del bilancio comunitario e nazionale, quest'ultimo particolarmente gravato anche dalle rilevanti somme oggetto di de-certificazione.

La Sezione ha attribuito importanza crescente al monitoraggio del fenomeno sia sotto il profilo dei dati statistici che delle prassi comportamentali ed ha costituito una propria banca dati (SIDIF-ConosCO) che, utilizzando le segnalazioni che le Amministrazioni nazionali periodicamente indirizzano all'OLAF, fornisce elementi conoscitivi su diversi piani, anche con riguardo alle somme da recuperare. La Corte dei conti ha in tal modo la possibilità di svolgere un costante controllo sulle azioni poste in essere dalle Amministrazioni per ristorare l'Erario nazionale e comunitario.

A fronte di una significativa presenza di segnalazioni per irregolarità per alti importi si osserva, in linea con la risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 (punto 38), che un alto numero di segnalazioni evidenzia un'elevata capacità del sistema nazionale dei controlli di intercettare le irregolarità. Al riguardo, può rilevarsi che il sistema dei controlli adottato in Italia è particolarmente efficace anche in rapporto ad altri Paesi UE.

Un'attendibile valutazione comparativa del fenomeno in sede europea presuppone, in linea con le osservazioni del Parlamento europeo, un'armonizzazione delle attività di controllo che fino ad ora è stata di difficile attuazione.

La recente approvazione della direttiva PIF 2017/1371 evidenzia un nuovo corso della tutela degli interessi finanziari, che consente di auspicare un'attenzione maggiore, da parte di tutti gli Stati membri, verso misure indirizzate ad una più ampia uniformità di tutela.

La Corte dei conti italiana, sempre attenta all'uniformità della tutela, ha in corso l'organizzazione di un *working group* volto a coinvolgere le Istituzioni Superiori di Controllo degli Stati UE nella definizione di un più alto livello di garanzia degli interessi finanziari dell'UE, anche attraverso l'individuazione di metodologie comuni e l'attuazione di buone pratiche.

### **Ricognizione delle attività svolte dalle Sezioni di controllo per le Regioni e le Province autonome**

Ai fini di tracciare un quadro più completo del ruolo di controllo, svolto dalla Corte dei conti, viene presentata una sintesi delle analisi e dei dati emersi dalle attività delle Sezioni regionali di controllo, in relazione all'utilizzazione dei Fondi comunitari nelle singole Regioni. Si avverte, infatti, l'esigenza di rappresentare i livelli di efficienza e di produttività dei fondi stessi nei territori e il grado di operatività nella loro gestione da parte delle istituzioni di governo locale, evidenziando le eventuali criticità tendenziali, come i percorsi più virtuosi.

Dall'esame degli approfondimenti delle Sezioni regionali di controllo emerge la crescente attenzione alle dinamiche dei Fondi comunitari, e alla loro gestione, da parte delle Sezioni stesse, molte delle quali hanno elaborato, o si accingono ad elaborare, approfondimenti ed analisi specifiche sulla materia.

Le valutazioni formulate dalle predette Sezioni coincidono in generale con le considerazioni di carattere generale formulate da questa Sezione e contenute nei pertinenti capitoli della presente Relazione, pur tenendo conto dei diversi contesti locali

e delle peculiari tipologie di intervento che hanno contraddistinto l'impegno delle singole Regioni.

**RAPPORTI FINANZIARI  
TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA**



## RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

### **1 Premessa**

**2 Il bilancio dell'Unione europea – 2.1 Gestione finanziaria - 2.2 Rendicontazione e controlli**

**3 Il finanziamento del bilancio dell'Unione europea– 3.1 Le risorse proprie - 3.2 Dinamica delle risorse proprie nel periodo 2010-2016 - 3.3 Le proposte di riforma del sistema delle risorse proprie**

### **4 Accreditamenti dell'UE agli Stati membri nel 2016**

**5 Rapporti finanziari tra l'Unione europea e l'Italia nel 2016 - 5.1 Versamenti dall'Italia all'Unione europea nei dati della Commissione europea - 5.2 Assegnazioni dall'Unione europea all'Italia nei dati della Commissione europea - 5.3 Saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea - 5.4 Posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS**

### **6 Impatto finanziario del contenzioso tra UE e Italia**

### **7 Conclusioni**

#### **1 Premessa**

La Relazione annuale si apre, come per il passato, con l'analisi dei rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea, sotto il duplice profilo delle risorse che dal nostro Paese alimentano il bilancio europeo e delle assegnazioni che a valere su quest'ultimo affluiscono all'Italia nell'ambito delle varie politiche settoriali di spesa.

L'analisi, riferita agli andamenti dell'esercizio 2016, è stata eseguita sulla scorta di dati pubblici, diffusi dalla Commissione europea e dalla Corte dei conti europea, e di elementi istruttori ricevuti dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, nonché dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee.

Per cogliere la portata dei fenomeni illustrati con riferimento all'Italia, si ritiene opportuno premettere alcune considerazioni generali sulla gestione del bilancio europeo e sui meccanismi che ne assicurano il finanziamento.

#### **2 Il bilancio dell'Unione europea**

##### *2.1 Gestione finanziaria*

Il bilancio dell'Unione europea è lo strumento per conseguire gli obiettivi delle politiche settoriali europee. Esso è approvato annualmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione, nell'ambito di Quadri Finanziari Pluriennali (QFP) articolati in rubriche di spesa, per ciascuna delle quali è previsto un

massimale non superabile<sup>1</sup>. All'inizio di ogni nuovo periodo del QFP, gli Stati membri decidono all'unanimità le tipologie e gli importi massimi delle risorse che l'Unione può riscuotere nel corso di un anno.

L'esecuzione del bilancio è compito della Commissione europea, che agisce in cooperazione con gli Stati membri (art. 317 TFUE).

Ai sensi dell'art. 58 del regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (RF)<sup>2</sup>, la Commissione dà attuazione al bilancio attraverso tre modalità alternative:

- direttamente (“gestione diretta” da parte dei Servizi della Commissione o delle cd. Agenzie esecutive);
- per delega agli Stati membri (“gestione concorrente”);
- indirettamente (“gestione indiretta”, ad opera di Paesi terzi ovvero Organizzazioni internazionali).

La gestione concorrente rappresenta il principale canale di spesa dell'Unione: attraverso tale modalità si dà attuazione, infatti, all'80% circa del bilancio europeo, ed in particolare alla Politica agricola comune e a quella di coesione. Tale gestione vede l'intervento di una pluralità di attori, a livello europeo, nazionale e locale. Come ha affermato in più occasioni il Parlamento europeo, ciò non comporta alcuna attenuazione della responsabilità ultima della Commissione per l'esecuzione del bilancio, fermo restando il dovere di leale cooperazione da parte degli Stati membri, i quali adottano tutte le misure necessarie per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per far sì che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della sana gestione finanziaria<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il vigente QFP per il settennio 2014-2020, approvato con il regolamento 1131/2013 in data 19 novembre 2013 (GU L347 del 20.12.2013, p. 884), è articolato in 6 rubriche, che corrispondono alle seguenti priorità di spesa: 1) Crescita intelligente e inclusiva (a sua volta classificata in: 1a. competitività per la crescita e l'occupazione; 1b. coesione economica, sociale e territoriale); 2) Crescita sostenibile: risorse naturali; 3) Sicurezza e cittadinanza; 4) Europa globale; 5) Amministrazione; 6) Compensazioni. A tali voci si sono aggiunte le spese attuate attraverso strumenti speciali, quali la Riserva per aiuti d'emergenza, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, nonché lo Strumento di flessibilità: cfr. l'Accordo inter-istituzionale del 2 dicembre 2013 (GU C373 del 20.12.2013, p. 1).

<sup>2</sup> regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25.10.2012 e s.m.i.

<sup>3</sup> In pratica, all'obbligazione di risultato che grava in capo alla Commissione per la corretta esecuzione del bilancio, si aggiunge un'obbligazione di mezzi incombente agli Stati membri, i quali sono tenuti ad assicurare il funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dell'entrata e della spesa, nonché a correggere le eventuali irregolarità. L'azione della Commissione e quella degli Stati membri devono conformarsi al principio della sana gestione finanziaria, il cui rispetto è evocato in modo incisivo da due disposizioni, dal contenuto quasi identico, recate dagli artt. 310 e 317 TFUE. Il principio di sana gestione è richiamato anche nell'art. 287 TFUE, relativo alle funzioni della Corte dei conti europea.

## 2.2 Rendicontazione e controlli

Ai sensi dell'art. 318 del TFUE, la Commissione dà conto della propria attività sottoponendo al Parlamento e al Consiglio i conti consolidati dell'esercizio precedente, che comprendono i rendiconti finanziari consolidati<sup>4</sup> e le relazioni aggregate sull'esecuzione del bilancio.

A tali documenti si aggiunge una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti<sup>5</sup>.

Tali documenti formano oggetto di esame da parte della Corte dei conti europea, che esprime un giudizio sui conti annuali e presenta (nelle Relazioni annuali sull'esecuzione del bilancio emesse a corredo dell'attività di certificazione) le proprie valutazioni sulla corretta tenuta del sistema contabile e sulla regolarità delle entrate e delle spese (cd. "Dichiarazione di affidabilità", con valutazioni specifiche per settori di spesa), nonché sui risultati ottenuti attraverso l'utilizzo delle risorse di bilancio<sup>6</sup>.

Tenuto conto delle Relazioni della Corte dei conti europea, il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione della corretta esecuzione del bilancio (art. 319 del TFUE), adottando per ciascun esercizio una pronuncia di scarico,

<sup>4</sup> I rendiconti finanziari consolidati includono lo stato patrimoniale, il conto del risultato economico, il prospetto dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni delle attività nette, un riepilogo delle politiche contabili significative e altre note esplicative.

<sup>5</sup> Dal 2016 (sull'esercizio 2015), la Commissione presenta una relazione annuale sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE, che è la combinazione di due tipologie di relazioni preesistenti: la Relazione di valutazione annuale elaborata ai sensi dell'art. 318 TFUE e la Relazione di sintesi prevista dall'art. 66, par. 9 del RF. Nella Relazione annuale per il 2016 (COM (2017) 351 *final* del 13 giugno 2017), la Commissione ha sottolineato la necessità di promuovere il migliore equilibrio tra le questioni di legittimità e regolarità nell'utilizzo del bilancio e l'orientamento ai risultati (che è il fulcro dell'iniziativa "EU Budget Focused on Results", lanciata nel 2015). La Relazione offre tra l'altro un resoconto sintetico dei progressi compiuti in merito ad alcuni obiettivi politici trasversali, quali la Strategia Europa 2020, la lotta al cambiamento climatico e lo sviluppo sostenibile; essa dà conto, inoltre, delle realizzazioni ottenute in ciascuna area di spesa, separatamente per il ciclo di Programmazione 2007-2013 e per quello corrente. Un'intera sezione è dedicata alle realizzazioni degli obiettivi del controllo interno e della gestione finanziaria, con particolare riferimento all'efficienza della gestione finanziaria, all'efficacia della gestione dei rischi connessi alla legittimità e alla regolarità, all'efficacia dei controlli in termini di costi, e alle strategie anti-frode. Il "Pacchetto integrato" di informativa finanziaria, pubblicato in vista della procedura di scarico, si completa infine con la comunicazione sulla Tutela degli interessi finanziari - lotta contro la frode (con riferimento all'esercizio 2016, v. il documento COM(2017) 383 *final* del 20 luglio 2017).

<sup>6</sup> La più recente Relazione annuale della Corte dei conti europea, concernente l'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2016, è stata pubblicata in data 28 ottobre 2017 (GU L322). La struttura della Relazione rispecchia le rubriche del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020. Il capitolo 1 contiene la dichiarazione di affidabilità e una sintesi delle risultanze dell'audit della Corte sull'affidabilità dei conti e sulla regolarità delle operazioni sottostanti; il capitolo 2 presenta le constatazioni della Corte sulla gestione finanziaria e di bilancio; il capitolo 3 esamina il quadro di riferimento della Commissione relativo alla rendicontazione della *performance*; presenta i risultati più importanti delle Relazioni speciali elaborate dalla Corte nel 2016; analizza l'attuazione, da parte della Commissione, delle raccomandazioni formulate dalla Corte in alcune precedenti Relazioni speciali; il capitolo 4 espone le constatazioni della Corte sulle entrate dell'Unione; i capitoli da 5 a 10 illustrano, per le principali rubriche del QFP, le risultanze delle verifiche eseguite dalla Corte sulla regolarità delle operazioni, nonché l'esame dei sistemi di controllo interno e di altre disposizioni in materia di *governance*.

nella quale vengono formulate osservazioni sulle tematiche e criticità emerse nella gestione, nonché inviti ad intraprendere specifiche azioni correttive<sup>7</sup>.

La Commissione adotta le misure necessarie per dar seguito alle osservazioni che accompagnano le decisioni di scarico, e ne espone gli esiti in una Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>8</sup>.

Il tema del *follow-up* forma oggetto di specifico approfondimento anche nelle Relazioni annuali della Corte dei conti europea, con riferimento alle raccomandazioni da essa formulate rispetto a precedenti esercizi.

### 3 Il finanziamento del bilancio dell'Unione europea

#### 3.1 Le risorse proprie

Ai sensi dell'art. 311 TFUE commi 1 e 2, "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie"<sup>9</sup>.

Con l'espressione "risorse proprie" si designano tre tipologie di contribuzioni da parte degli Stati membri: le risorse proprie tradizionali, costituite dai dazi doganali sulle importazioni e dai contributi sulla produzione dello zucchero (detratta una ritenuta per oneri di accertamento e riscossione); la risorsa propria basata su un'aliquota uniforme (pari allo 0,3%) applicata alle basi imponibili IVA armonizzate<sup>10</sup>; la risorsa propria basata

<sup>7</sup> Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 27 aprile 2017, recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul scarico relativa all'esecuzione del bilancio generale dell'UE per l'esercizio 2015, sezione I.

<sup>8</sup> L'ultima di tali Relazioni concerne il scarico per l'esercizio finanziario 2015 (v. documento COM (2017) 379 *final* del 10.07.2017). Rispondendo alle osservazioni delle Istituzioni europee coinvolte nel processo di bilancio (Parlamento europeo, Consiglio UE e Corte dei conti europea), la Commissione ha posto l'accento sulle questioni attinenti all'orizzonte temporale dei quadri finanziari, che deve coniugare la stabilità dei cicli di programmazione con la necessaria flessibilità di fronte alle emergenze e alle crisi; ha espresso l'intenzione di continuare ad avvalersi degli strumenti finanziari al servizio delle politiche dell'Unione; ha stimato tra lo 0,65% e l'1,07% l'importo della spesa potenzialmente a rischio alla chiusura del ciclo di controllo pluriennale, alla luce delle capacità correttive evidenziate dalle rettifiche finanziarie e dai recuperi del passato. A tale proposito, il 28 febbraio 2017, la Commissione ha adottato una Relazione sulle cause di fondo degli errori riscontrati nei settori di spesa e sulle azioni intraprese (documento COM(2017) 124 *final*). I livelli di errore persistentemente elevati in taluni settori dipendono essenzialmente dalle carenze dei sistemi di gestione e di controllo posti in essere negli Stati membri, aggravate da un quadro giuridico troppo complesso. Il miglioramento dei sistemi di gestione e controllo e la semplificazione normativa sono pertanto obiettivi da perseguire in modo continuativo.

<sup>9</sup> Le "altre entrate", di cui all'art. 311, comma 2, comprendono tra l'altro interessi di mora e multe, imposte e prelievi effettuati sulle retribuzioni del personale, contributi e restituzioni in relazione ad accordi e programmi comunitari, rimborsi di aiuti comunitari non utilizzati, l'eventuale saldo positivo (surplus) dell'esercizio precedente.

<sup>10</sup> L'aliquota uniforme è oggi pari allo 0,3%. La base alla quale applicare l'aliquota di prelievo IVA è corretta per riflettere le differenze nelle aliquote nazionali e il diverso grado di "copertura" dell'imposta. Si tratta pertanto di una base statistica, e non effettiva. Inoltre, la base imponibile armonizzata presa in considerazione per ciascuno Stato membro è limitata al 50% del rispettivo reddito nazionale lordo. Questo tetto fu introdotto nel 1988 per tenere conto del fatto che la base IVA tende ad essere relativamente più estesa nei paesi più poveri.

sul reddito nazionale lordo di ogni Paese membro. Quest'ultima, divenuta di gran lunga la risorsa più importante in peso percentuale (v. il paragrafo seguente), è utilizzata come fonte residuale per riequilibrare il bilancio dell'UE in modo da rispettare il principio del pareggio prescritto dall'art. 310 TFUE (che esclude la possibilità per l'Unione di ricorrere al prestito come fonte di finanziamento)<sup>11</sup>.

Il sistema delle risorse proprie ha generato negli anni risorse sufficienti a coprire le spese entro i massimali programmati dai vari QFP<sup>12</sup>.

Per il 2016, le risorse proprie sono ammontate a 132,2 miliardi (in calo del 3,8% rispetto all'anno precedente). La variazione percentuale del settennio 2010-2016 è stata complessivamente pari a +11%, con un valore negativo (-4,9%) anche fra il 2013 ed il 2014 (cfr. il prospetto 1 in fondo al capitolo).

Considerando anche l'insieme degli altri proventi<sup>13</sup> e il *surplus* dell'anno precedente, il totale delle risorse disponibili nel 2016 ammonta a 144,1 miliardi. L'incidenza delle risorse proprie rispetto al totale complessivo delle entrate è pari al 91,7%.

A norma dell'art. 311 TFUE, le decisioni in ordine alle risorse proprie sono adottate dal Consiglio all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, ma entrano in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La procedura di approvazione richiede, in sostanza, una doppia unanimità degli Stati membri (ed è soggetta pertanto ad un doppio potere di veto): prima in sede di Consiglio per approvare la decisione, poi in sede di ratifica (in omaggio

<sup>11</sup> Per tale ragione è anche detta "risorsa complementare".

<sup>12</sup> Il finanziamento del bilancio comunitario attraverso le risorse proprie si realizza mediante il versamento, in favore dell'Unione europea, degli importi riferiti alle singole entrate, effettuato dagli Stati membri su un conto esente da spese, aperto a nome della Commissione presso i rispettivi ministeri del Tesoro (regolamento (CEE, EURATOM) n. 1552/89 del Consiglio del 29.5.1989, art. 9.1).

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

Le risorse proprie tradizionali vengono iscritte entro il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello in cui il diritto è stato accertato (ovvero dopo il 19 del secondo mese successivo alla riscossione, se si tratta di diritti iscritti in contabilità separata perché meramente accertati, oppure perché risultati privi di garanzia). Per la loro esazione è riconosciuto agli Stati membri un compenso a titolo di rimborso delle spese di riscossione (tale compenso, pari al 25%, è stato ormai ridotto al 20% dalla decisione della decisione del Consiglio n. 2014/335/UE, EURATOM del 26.5.2014, con effetto retroattivo al 1° gennaio 2014).

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

<sup>13</sup> Per un'elencazione, v. la precedente nota 9.

al principio democratico del consenso parlamentare alla tassazione), ed è pertanto di non agevole perfezionamento.

Il 26 maggio 2014 è stato approvato formalmente dal Consiglio un nuovo pacchetto legislativo sulle risorse proprie per il periodo 2014-2020. Detto pacchetto prevede, tra l'altro, l'applicazione di un'aliquota IVA ridotta a tre Stati membri (Germania, Paesi Bassi, Svezia), la riduzione forfettaria dei pagamenti basati sul reddito nazionale lordo per quattro Stati membri (Danimarca, Paesi Bassi e Svezia per il Periodo 2014-2020; Austria per il triennio 2014-2016) e la riduzione della percentuale di ritenuta per costi di riscossione delle risorse proprie tradizionali dal 25 al 20 per cento<sup>14</sup>. Ciò si risolve in una redistribuzione delle quote di partecipazione di ciascuno Stato al finanziamento del bilancio, fermo restando il livello complessivo delle risorse destinate all'Europa.

Conformemente alla descritta procedura, il nuovo pacchetto è entrato in vigore dopo formale ratifica da parte di tutti gli Stati membri (per l'Italia la ratifica è avvenuta con la legge di stabilità 2016) il 1° ottobre 2016, ma è stato applicato con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2014. Con il bilancio rettificativo n. 5 al bilancio generale 2016 è stato incorporato l'impatto dell'applicazione retroattiva sui versamenti 2014-2015-2016.

Il risultato a carico dell'Italia è un aumento totale di circa 1,3 miliardi di versamenti per i tre esercizi considerati (circa 880 milioni per i soli anni 2014 e 2015)<sup>15</sup>.

### 3.2 Dinamica delle risorse proprie nel periodo 2010-2016

Le somme complessive incamerate dall'Unione europea a titolo di risorse proprie nel periodo 2010-2016 sono indicate nel prospetto 1, allegato al presente capitolo, che è stato elaborato in base ai dati della Commissione<sup>16</sup>. I successivi prospetti 2, 3 e 4 mostrano il dettaglio dei versamenti di ciascuna risorsa per Stato membro nel medesimo arco temporale.

Il diagramma che segue riassume i dati presentati nel prospetto 1 con riferimento alle entrate complessive da risorse proprie ed alle singole risorse per gli anni dal 2010 al 2016 (i valori non considerano la correzione britannica e le altre correzioni):

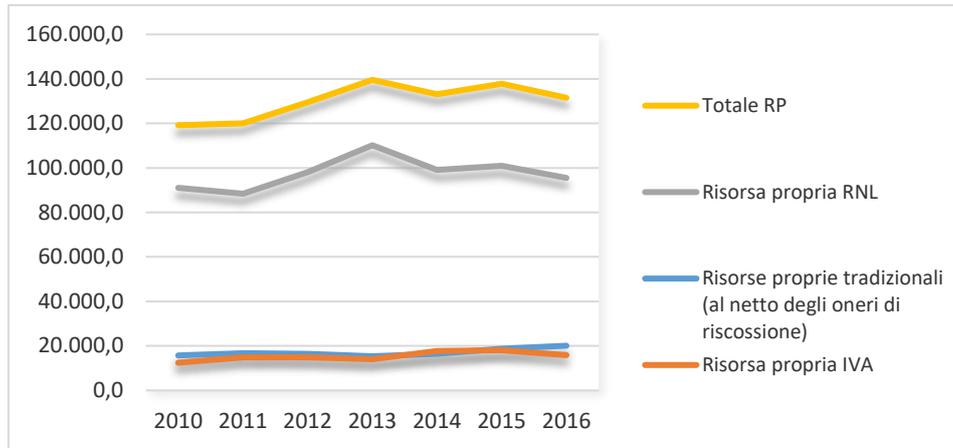
<sup>14</sup> Infine, ai calcoli per la risorsa basata sul RNL, si applicherà la classifica del SEC 2010, invece di quella previgente del SEC 95.

<sup>15</sup> Cfr. il Progetto di bilancio rettificativo n. 5 al bilancio generale 2016, Applicazione della decisione sulle risorse proprie 2014/335/UE in seguito al completamento del processo di ratifica e alla sua entrata in vigore il 1° ottobre 2016, in particolare le pagine 11, 20 e 29.

<sup>16</sup> V. le tabelle interattive "EU Revenue and expenditure", scaricabili dal sito della Commissione europea nella Sezione *Budget* ([http://ec.europa.eu/budget/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/index_en.cfm)).

**Grafico 1 – Andamento delle entrate dell'UE nel periodo 2010 – 2016**

(milioni di euro)



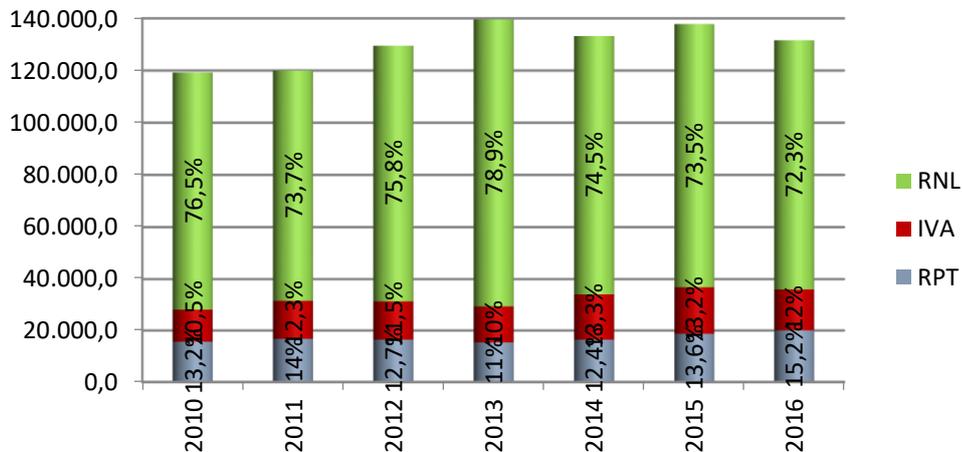
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

In un quadro tendenziale di modesto incremento delle risorse nel periodo 2010-2016, si rendono percepibili i seguenti fenomeni: la leggera “risalita” delle risorse proprie tradizionali tra il 2014 ed il 2016 (essenzialmente dovuta alla applicazione della decisione 2014/335, che ha ridotto il riconoscimento degli oneri di riscossione in favore degli Stati membri); la modesta tendenza incrementale della risorsa IVA (contraddetta però dal calo nell'ultimo anno); la flessione della risorsa RNL, perfettamente rispecchiata nella curva del totale.

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

**Grafico 2 – Composizione delle entrate dell'UE nel periodo 2010 – 2016**

(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Il totale delle colonne non corrisponde al 100% perché non sono state prese in considerazione le "correzioni".

Prescindendo dalla considerazione dell'insieme delle correzioni (per il Regno Unito e forfettarie), la risorsa basata sul RNL rappresenta, per il 2016, circa il 72,3% delle entrate da risorse proprie (percentuale in costante flessione dal 2014, successivamente al repentino innalzamento al 78,9% nel passaggio dal 2012 al 2013), mentre la risorsa IVA ha raggiunto il 12% nel 2016 (dopo la flessione al 10% del 2013, che ha determinato una media annua dell'11,8% nel periodo). Per quanto riguarda le risorse proprie tradizionali, si registra un incremento della quota relativa, dal 13,2% del 2010 fino al 15,2% del 2016.

La definizione del bilancio europeo implica una decisione congiunta di spese e entrate. Una volta concordati i massimali del QFP (determinazione che coinvolge Commissione, Parlamento e Stati membri), tale accordo implica anche l'impegno degli Stati membri ad assicurare risorse sufficienti al suo finanziamento. La risorsa dell'RNL ha appunto la funzione di adeguare le entrate alle necessità di bilancio. In origine, essa avrebbe dovuto essere percepita in funzione residuale, solo nel caso in cui le altre risorse proprie non fossero risultate sufficienti a coprire le spese. In realtà, malgrado la flessione relativa riscontrata dal 2010 al 2016, tale risorsa continua a rappresentare la fonte di finanziamento largamente preponderante.

Nella Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, la Corte dei conti europea ha ritenuto che le entrate siano esenti da errori di livello rilevante, e che i sistemi esaminati siano efficaci<sup>17</sup>. La Corte dei conti europea non verifica direttamente le statistiche e i dati utilizzati dagli Stati membri come base per il calcolo dei contributi e pertanto non emette alcun giudizio sulla qualità delle informazioni fornite. I dati statistici RNL e IVA (come pure le metodologie utilizzate per la compilazione dei conti nazionali<sup>18</sup>) sono però sottoposti a verifica periodica da parte della Commissione e possono dar luogo ad adeguamenti delle contribuzioni<sup>19</sup>. Anche la messa a disposizione delle RPT viene monitorata dalla Commissione, che può formulare osservazioni nei casi in cui rilevi una inosservanza delle norme.

La Corte dei conti europea ha prodotto una sintesi del numero di riserve RNL, di riserve IVA e di osservazioni aperte relativamente alle RPT che risultano pendenti al 31

<sup>17</sup> Cfr. il capitolo 4 della Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 (in GU C322 del 28.09.2017), pag. 133 ss.

<sup>18</sup> La più volte citata decisione sulle risorse proprie del 2014 dispone che, ai fini della compilazione dei dati RNL, venga utilizzato il sistema contabile SEC (Sistema europeo dei conti nazionali e regionali) 2010.

<sup>19</sup> Come sottolineato dal Parlamento europeo nella decisione sul discharge per l'esercizio 2014 (decisione del 28 aprile 2016, citata alla precedente nota 11), sarebbe opportuno ridurre la durata dei cicli di verifica del RNL, il prossimo dei quali sarà ultimato solo nel 2019.

dicembre 2016<sup>20</sup>. Le prime sono fortemente diminuite (da 55 nel 2015 a 2 nel 2016, nessuna delle quali investe l'Italia); le riserve IVA pendenti sono passate da un totale di 85 nel 2015 ad un totale di 95 a fine 2016, di cui 4 toccano l'Italia. Le osservazioni aperte relativamente alle risorse proprie tradizionali sono passate da 325 a 335 fra il 2015 ed il 2016, e quelle che riguardano l'Italia sono in numero di 18. L'impatto finanziario di tali riserve e osservazioni aperte non è ancora determinato<sup>21</sup>.

### 3.3 Le proposte di riforma del sistema delle risorse proprie

Il sistema delle risorse proprie è da tempo oggetto di rilievi critici. Essi hanno riguardato non tanto i suoi esiti (finora esso ha stabilmente assicurato un flusso di risorse commisurato allo sforzo di spesa), quanto piuttosto la sua natura: al di là dell'aspetto nominalistico, la grande maggioranza del finanziamento europeo (oltre l'84% delle risorse proprie nel 2016; oltre il 77% dell'insieme delle entrate che finanziano il bilancio europeo) è, infatti, assicurata da contribuzioni nazionali (le risorse RNL e l'IVA), peraltro soggette a numerose eccezioni e deroghe individuali. Si tratta di contribuzioni del tutto analoghe a quelle versate dagli Stati membri nella generalità delle organizzazioni internazionali, laddove delle risorse proprie "autentiche" presupporrebbero da parte dell'Unione un potere impositivo diretto sui cittadini, tale da esprimerne la dimensione sopranazionale potenzialmente orientata ad un approdo di tipo federale<sup>22</sup>. Un simile potere impositivo esiste al momento solo per le risorse proprie tradizionali, che rappresentano però una quota ridotta dell'aggregato risorse proprie (il 15,2% nel 2016; il 13,9% se commisurate a tutte le risorse che finanziano il bilancio europeo).

Se la mancanza di autonomia finanziaria costituisce un indubbio limite del sistema di finanziamento dell'UE, tuttavia le critiche più acute si sono incentrate piuttosto sul meccanismo di funzionamento. Come segnalato dalla Corte dei conti europea<sup>23</sup>, esso è complesso e opaco, leggibile solo da una ristretta cerchia di esperti, e ciò è di ostacolo allo svolgimento di un controllo democratico da parte dei cittadini. La complessità si riferisce ai meccanismi di riscossione e di calcolo dei contributi (la risorsa IVA è calcolata su una base uniforme determinata in modo statistico e priva di legami diretti con la base

<sup>20</sup> Cfr. la Relazione annuale della Corte dei conti europea, cit., allegato 4.2, pag. 145.

<sup>21</sup> <sup>21</sup> Cfr. la Relazione annuale della Corte dei conti europea, cit., par. 4.9.

<sup>22</sup> Il Parlamento europeo e la Commissione hanno ripetutamente auspicato, in passato, il passaggio da un sistema di contribuzioni nazionali ad uno basato su autentiche risorse europee: si veda ad esempio la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva, e la Proposta della Commissione europea per una decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie dell'UE, COM(2011) 510 del 29 giugno 2011.

<sup>23</sup> V. in particolare il parere n. 2/2012, parr. 1, 12 e 13.

reale; la risorsa RNL incorpora numerose correzioni nazionali, con effetti di riduzione della trasparenza; per entrambe le risorse sono numerose le riserve da parte della Commissione circa l'affidabilità dei dati forniti dagli Stati membri e la correttezza dei relativi pagamenti<sup>24</sup>).

Anche l'equità del sistema è stata messa in discussione: la capacità contributiva è, infatti, riferita a ciascun Paese nel suo complesso, e non al reddito pro capite, e finisce per produrre un risultato regressivo: in altri termini, gli Stati membri con il reddito pro capite più basso non sono quelli che contribuiscono di meno. Inoltre, come indica il prospetto 5 in fondo al capitolo, non vi è neppure corrispondenza tra la quota di partecipazione di ciascun Paese al finanziamento complessivo e il suo grado di prosperità relativa (rappresentata dal peso dei rispettivi RNL sul totale del RNL dell'Unione)<sup>25</sup>.

Nel febbraio 2014, i Presidenti della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio europeo hanno istituito un Gruppo di alto livello sulle risorse proprie, incaricato di condurre una riflessione sul finanziamento del bilancio dell'Unione e di elaborare un progetto di riforma che garantisca, assieme alla capacità di assicurare stabilmente fondi sufficienti all'attuazione delle Politiche europee, anche equità, trasparenza, semplicità, verificabilità e controllo democratico<sup>26</sup>.

Il Gruppo di alto livello ha reso un rapporto intermedio a dicembre 2014. Il Rapporto finale è stato presentato a gennaio 2017<sup>27</sup>. Le raccomandazioni prendono come punto di partenza la constatazione che il bilancio dell'Unione è generalmente percepito come un fattore di costo per i conti nazionali (anche in conseguenza del suo finanziamento prevalente attraverso trasferimenti dagli Stati membri), mentre ne viene sottovalutata la capacità di mettere in comune le risorse in modo economicamente efficace<sup>28</sup>. Ne consegue un'attenzione focalizzata esclusivamente sulla logica dei saldi netti di bilancio, che diventano l'unico parametro del rapporto costi-benefici dell'appartenenza all'Unione, mentre sfugge la considerazione del valore aggiunto europeo. Esso costituisce, invece, un parametro più completo per misurare il vantaggio

<sup>24</sup> Cfr. il precedente paragrafo 3.2.

<sup>25</sup> Il prospetto 5 mostra tuttavia che, per quanto riguarda l'Italia, tra il 2010 e il 2016 la distanza tra le due posizioni si sta riducendo.

<sup>26</sup> Su questa linea, le Conclusioni del Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013 già avevano affermato che: "Il sistema delle risorse proprie dovrebbe ispirarsi agli obiettivi generali di semplicità, trasparenza ed equità" (par. 111).

<sup>27</sup> Entrambi i rapporti sono disponibili sul sito *web* della Commissione.

<sup>28</sup> Questo aspetto è così poco percepibile che, nella risoluzione del 6 luglio 2016, preliminare alle riflessioni sulla revisione intermedia del QFP, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di produrre uno studio "sui risparmi conseguiti a livello nazionale dagli Stati membri come risultato delle politiche finanziate a livello europeo" (par. 71).

collettivo tratto dalle Politiche europee. La principale raccomandazione del Gruppo di lavoro è pertanto che le iniziative di riforma riguardino in modo contestuale e coerente non solo il versante del finanziamento, ma anche quello delle allocazioni di spesa, che dovrebbero affermare in maniera più chiara le priorità dell'Unione e concentrarsi sui settori di spesa in cui l'intervento europeo è più appropriato.

Secondo il Gruppo di alto livello, per ottenere una maggiore legittimazione dell'imposizione, è opportuna l'introduzione di fonti di entrata non percepibili come contributi nazionali, ma piuttosto come risorse direttamente connesse alla dimensione europea. Il riferimento è ai cd. "beni pubblici europei", quei beni della vita, cioè, che per loro natura non potrebbero essere perseguiti in modo efficiente dagli Stati membri singolarmente considerati<sup>29</sup>. Tra questi figurano la stabilità finanziaria, la protezione ambientale, la lotta contro il cambiamento climatico, il rafforzamento del mercato unico. Il ricorso allo strumento fiscale è da tempo riconosciuto a livello nazionale come idoneo a promuovere comportamenti conformi alle "preferenze" politiche perseguite. Un approccio analogo potrebbe essere adottato a livello europeo attraverso la previsione di imposte coordinate negli Stati membri, il cui gettito venisse destinato almeno in parte al finanziamento del bilancio europeo. Le proposte del Gruppo di alto livello fanno pertanto riferimento alla possibilità di introdurre una tassa sulle emissioni di CO<sup>2</sup>, una tassa sull'elettricità, una tassa sui carburanti. Inoltre, un'imposta europea sul reddito delle società, un'imposta sulle transazioni finanziarie e un'imposta su altre attività finanziarie avrebbero il vantaggio di contribuire a migliorare il funzionamento del mercato unico e a rafforzare la lotta contro l'evasione fiscale. Altre entrate potrebbero affluire al bilancio europeo direttamente dalle competenze dell'Unione in materia di controllo delle frontiere esterne, mercato unico digitale, efficienza energetica (ad es. prelievi fiscali indiretti sulle merci importate da Paesi terzi con emissioni elevate).

Attraverso l'introduzione di imposte comuni in tali ambiti, le scelte politiche non verrebbero più espresse, come in passato, soltanto sul versante della spesa, ma anche

---

<sup>29</sup> Come è noto, la nozione di "bene pubblico" giustifica l'intervento dell'autorità pubblica per la produzione di un bene che, per le sue caratteristiche di non escludibilità (una volta che il bene è stato prodotto, nessuno può essere escluso dal suo utilizzo) e non rivalità (il consumo da parte di un soggetto non riduce il beneficio disponibile per gli altri), non è suscettibile di generare un profitto e pertanto non verrebbe prodotto spontaneamente dal mercato (tipico esempio è il bene-sicurezza). I beni pubblici possono essere prodotti a differenti livelli di governo. Esistono tuttavia livelli ottimali di governo in funzione del tipo di bene che si intende promuovere. Le politiche nazionali possono rivelarsi insufficienti a realizzare beni pubblici di dimensione europea, in ragione di strategie territorialmente limitate, rischi di duplicazioni e mancanza di economie di scala. L'intervento di un'autorità sovranazionale può dunque essere considerato come la risposta ad un duplice "fallimento": del mercato e delle politiche nazionali. Secondo il principio della "equivalenza fiscale", per evitare il generarsi di inefficienze, dovrebbe esservi una corrispondenza tra la dimensione territoriale in cui risiedono i fruitori del bene e la dimensione territoriale dell'imposta destinata a finanziarlo.

su quello dell'entrata, e si renderebbe visibile il legame intercorrente tra le risorse destinate al bilancio europeo e l'attuazione degli obiettivi politici dell'Unione. Lo spostamento del sistema verso risorse proprie "autentiche" contribuirebbe, inoltre, a eliminare l'attuale discrasia tra spese esaminate e decise da un soggetto (il Parlamento europeo) e entrate dipendenti dalla volontà di altri soggetti (gli Stati membri).

L'introduzione di nuove risorse proprie non si risolverebbe necessariamente in un aggravio dell'onere complessivo a carico del contribuente europeo. Fermo restando il livello di spesa, essa comporterebbe piuttosto la diminuzione della quota dei contributi generici da RNL, destinati a permanere in funzione riequilibratrice soltanto residuale.

Tali principi sono ripresi nel recente Documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell'Unione<sup>30</sup>, nonché nella Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017, avente il medesimo oggetto<sup>31</sup>.

Un nuovo pacchetto legislativo sulle risorse proprie sarà adottato dalla Commissione, presumibilmente nel 2018, insieme con le Relazioni strategiche sul nuovo QFP per il periodo successivo al 2020. Nel presupposto del recesso del Regno Unito dall'Unione, questa sarà anche l'occasione per eliminare non soltanto lo "sconto" britannico, ma anche le correzioni in favore degli altri Paesi, ottenute a parziale compensazione degli effetti del primo.

#### 4 Accredamenti dell'UE agli Stati membri nel 2016

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

<sup>30</sup> V. il Documento COM(2017) 358 *final* del 28 giugno 2017, nel quale si traducono in termini di bilancio e di correlate esigenze di finanziamento i cinque scenari evolutivi enunciati nel Libro bianco di marzo 2017 sul futuro modello di Unione europea. Alcune questioni orizzontali sono valide per tutti gli scenari. In particolare, si sottolinea che "qualsiasi nuova risorsa propria dovrebbe essere elaborata non solo per finanziare parte del bilancio dell'UE, bensì anche per accompagnarne le politiche fondamentali" (pag. 29).

<sup>31</sup> Doc. P8\_TA-PROV(2017) 0401. Nella Risoluzione, il Parlamento europeo si è pronunciato a favore del quinto scenario tra quelli proposti dalla Commissione ("Fare di più insieme"), ha affermato che le nuove priorità politiche andrebbero accompagnate da risorse supplementari (il livello proposto è l'1,23% del RNL dell'Unione); ha sottolineato che il nuovo sistema di finanziamento (da basare prevalentemente su "vere risorse proprie" e sui principi guida della semplicità, dell'equità e della trasparenza) dovrebbe comprendere un paniere equilibrato di nuove risorse per sostenere gli obiettivi politici dell'Unione; ha affermato che il recesso del Regno Unito rappresenta l'occasione per porre fine a tutte le correzioni; ha affermato che un'azione ha un chiaro valore aggiunto europeo quando: "consente di ottenere risultati che gli sforzi nazionali, regionali o locali non potrebbero offrire (effetto di ricaduta), favorisce azioni a livello nazionale, regionale o locale per conseguire gli obiettivi del Trattato UE che non sarebbero altrimenti raggiunti; sostiene azioni che possono essere finanziate solo mediante la condivisione delle risorse a livello di UE in ragione dei loro elevati fabbisogni finanziari, oppure contribuisce a stabilire e sostenere la pace e la stabilità nel vicinato dell'UE e al di là di esso" (punto 9).

Il QFP 2014-2020<sup>32</sup> è stato preceduto da un accordo politico interistituzionale che, alla luce dell'attuale contesto economico di crisi, ha stabilito massimali globali pari, per gli stanziamenti di impegno, a 960 miliardi (1,00% del RNL complessivo dell'UE) e, per gli stanziamenti di pagamento, a 908 miliardi (0,95% del RNL complessivo dell'UE)<sup>33</sup>. Il QFP è soggetto annualmente a un adeguamento tecnico che lo mette al passo con l'evoluzione del RNL e aggiorna le dotazioni per la Politica di coesione. È, inoltre, prevista una revisione intermedia obbligatoria per aggiornare le priorità in funzione del contesto economico generale<sup>34</sup>.

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

Il bilancio dell'Unione europea rappresenta il 2% della spesa pubblica totale dei Paesi membri; l'1% del PIL totale. Se le dimensioni sono troppo limitate per immaginare un reale impatto in funzione redistributiva o di stabilizzazione economica anticiclica, il profilo di interesse (e anche la principale differenza rispetto ai bilanci nazionali) consiste nell'essere in prevalenza un bilancio di investimenti, i cui effetti possono essere misurati e apprezzati in un'ottica pluriennale di medio termine.

Gli accreditamenti dell'Unione in favore di ciascuno Stato membro sono esposti nei prospetti 6 e 7, elaborati in base ai dati della Commissione<sup>35</sup>.

Nel 2016, gli accreditamenti dell'Unione agli Stati membri hanno segnato, rispetto al 2015, una forte diminuzione: -10,4%, per un totale di accreditamenti pari a 109,7

<sup>32</sup> I dettagli sul contenuto sono stati forniti alla nota 1 del presente capitolo.

<sup>33</sup> Tale accordo modificava la proposta avanzata dalla Commissione il 6 luglio 2012, che aveva, invece, previsto, per il periodo 2014-2020, un aumento del massimale per gli stanziamenti d'impegno in misura tale da raggiungere l'1,08% del RNL complessivo, e per gli stanziamenti d'impegno fino all'1,03% del RNL complessivo.

<sup>34</sup> Con la recente revisione intermedia del QFP 2014-2020, di cui al documento COM(2016) 603 *final* del 14 settembre 2016, si è inteso promuovere la ripresa economica e far fronte alla crisi dei rifugiati e alle minacce alla sicurezza (con un pacchetto di 13 miliardi circa di fondi, di cui 6,3 miliardi derivano da margini residui disponibili che non toccano i massimali delle risorse proprie). La relazione allegata al documento di revisione intermedia propone anche di modificare il regolamento QFP per aumentare ulteriormente la flessibilità e gestire in maniera rapida ed efficiente gli aiuti di urgenza e le circostanze impreviste, eliminando una serie di restrizioni che limitano il riutilizzo dei margini disponibili da esercizi precedenti. La Comunicazione della Commissione include anche proposte legislative di semplificazione delle norme finanziarie, così da ridurre gli oneri amministrativi a carico dei destinatari dei fondi UE. Insieme alla comunicazione sulla revisione intermedia, la Commissione ha proposto anche di prorogare fino al 2020 la durata del Fondo europeo per gli Investimenti strategici, e di raddoppiarne la capacità finanziaria.

<sup>35</sup> Il primo prospetto riguarda la serie storica generale 2010-2016, l'altro riporta il dettaglio delle somme accreditate per Stato membro relativamente ai soli esercizi 2015 e 2016.

miliardi. Essi sono rappresentati, in misura preponderante, dalle rubriche “Coesione economica, sociale e territoriale” e “Crescita sostenibile: risorse naturali”, che nel complesso hanno inciso sul totale per l'84,1%.

La rubrica “Coesione economica, sociale e territoriale” ha segnato un decremento dell'incidenza sul totale degli accreditamenti (dal 41,5% del 2015 al 34,2% del 2016). Su tale decremento ha, peraltro, inciso la già segnalata consistente diminuzione del totale (-10,4%), per cui risulta più informativa la flessione registrata della rubrica in termini assoluti (da 50,9 miliardi nel 2015 a 37,6 miliardi nel 2016).

La rubrica “Crescita sostenibile: risorse naturali” ha mostrato una diminuzione del valore assoluto (da 56,5 miliardi nel 2015 a 54,7 miliardi nel 2016). Per effetto della diminuzione degli accreditamenti complessivi in valore assoluto, l'incidenza di tale voce sul totale passa dal 46,1% nel 2015 al 49,9% nel 2016.

La rubrica “Competitività per la crescita e l'occupazione” ha segnato un incremento sia del valore assoluto (da 13 miliardi nel 2015 a 14,5 miliardi nel 2016) che della quota relativa sul totale degli accreditamenti (dal 10,6% nel 2015 al 13,2% nel 2016).

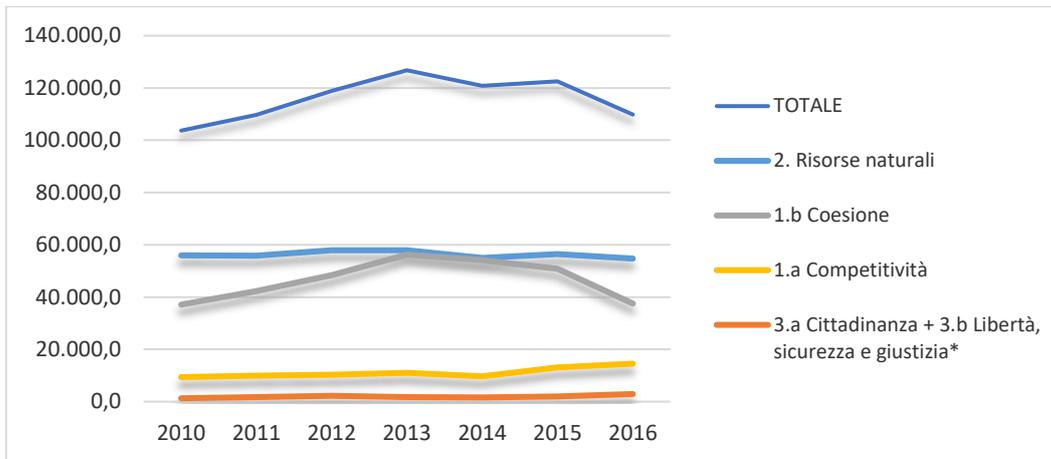
La rubrica “Sicurezza e cittadinanza”<sup>36</sup> ha registrato un incremento del valore assoluto (da 1,9 miliardi nel 2015 a 2,9 miliardi nel 2016), corrispondente ad una maggiore incidenza percentuale sul totale degli accreditamenti (che passa dall'1,6% nel 2015 al 2,7% nel 2016).

Il grafico che segue illustra l'andamento delle singole categorie negli ultimi sette anni. In tale periodo, la spesa per la competitività dimostra la maggiore dinamica espansiva (più evidente nell'ultimo biennio), a fronte di un andamento oscillante delle risorse per la Coesione. Alle risorse naturali sono assegnate risorse quantitativamente costanti.

---

<sup>36</sup> Nel QFP 2014-2020, le sottorubriche “Cittadinanza” (3.a) e “Libertà, sicurezza e giustizia” (3.b) sono state accorpate nell'unica rubrica (3) “Sicurezza e cittadinanza”, che comprende ora le seguenti politiche: giustizia e affari interni, protezione delle frontiere, immigrazione e politica di asilo, sanità pubblica, protezione dei consumatori, cultura, gioventù, informazione e dialogo con i cittadini.

**Grafico 3 – Accreditementi dell'UE agli Stati membri nel periodo 2010-2016**  
(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

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

Con riferimento alla spesa 2016, la Corte dei conti europea ha stimato un tasso di errore pari al 3,1% per l'insieme dei pagamenti registrati a bilancio<sup>37</sup>. Tale percentuale (che indica il livello di non conformità delle operazioni alla normativa vigente) rappresenta un miglioramento rispetto agli ultimi anni (il livello di errore globale stimato per l'insieme del bilancio UE era il 3,8% nel 2015; il 4,4% nel 2014), ma è ancora superiore alla soglia cd. "di rilevanza" del 2%. I tassi di errore più elevati si riscontrano nei settori della Coesione (4,8%) e della Competitività per la crescita e l'occupazione (4,1%). A giudizio dell'Istituzione di controllo europea, la tipologia di gestione (concorrente, diretta o indiretta) ha un impatto ridotto sul profilo di rischio, mentre la modalità di pagamento incide in misura maggiore: i cd. "regimi a rimborso" (nei quali l'Unione rimborsa i costi sostenuti a consuntivo, sulla base di dichiarazioni di spesa redatte dai soggetti beneficiari) sono infatti associati a livelli di errore superiori rispetto ai "regimi basati sui diritti acquisiti" (nei quali i pagamenti sono subordinati alla ricorrenza di determinate condizioni).

La Corte dei conti europea ha, inoltre, segnalato l'utilizzo crescente di strumenti finanziari (prestiti, strumenti azionari, garanzie e strumenti di condivisione del rischio) nel settore della Coesione e dello Sviluppo rurale, utilizzo che, secondo le proiezioni, è destinato ad aumentare di qui al 2020. Nell'ambito delle gestioni FESR e FSE, gli importi

<sup>37</sup> V. la Relazione annuale della Corte di conti europea sull'esercizio finanziario 2016 (in GU C322 del 28 settembre 2017), Capitolo I, pag. 17 e ss.

detenuti in tali strumenti risultano però aver raggiunto i beneficiari finali soltanto in misura limitata. Come si vedrà meglio nel capitolo dedicato alle chiusure della Programmazione 2007-2013, l'utilizzazione di detti strumenti ha posto problemi al momento della rendicontazione, poiché in tale sede doveva dimostrarsi l'effettiva prestazione delle garanzie o l'accensione dei prestiti. Fermo restando che il termine ultimo per prestare le garanzie era il 31 marzo 2017, la Commissione ha segnalato (Documento EGESIF\_16-0011-00) che, alla data del 31 dicembre 2015, gli importi inutilizzati si concentravano per l'80% in cinque Stati membri, nell'ambito dei quali l'Italia rappresentava il 45% del totale.

## 5 Rapporti finanziari tra l'Unione europea e l'Italia nel 2016

### 5.1 Versamenti dall'Italia all'Unione europea nei dati della Commissione europea

Come risulta dal prospetto 8, nel 2016 l'Italia ha versato all'Unione, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 15,7 miliardi (-4,7% rispetto all'anno precedente)<sup>38</sup>. Ciò riporta l'ammontare dei versamenti italiani ai valori del 2010, in contrasto con la tendenza accrescitiva manifestatasi negli anni intermedi, con la sola eccezione dell'anno 2014<sup>39</sup>. I dati presentati nel prospetto 8 per gli anni 2014 e 2015 sono stati aggiornati con gli incrementi dovuti all'attuazione retroattiva della decisione RP2014 (citata al paragrafo 1.3.1).

Nell'esercizio in considerazione, anche per l'Italia la risorsa propria di peso prevalente è quella basata sul RNL, con 10,8 miliardi di trasferimenti, in diminuzione di 850 milioni (- 7,3%) rispetto al dato accertato per il 2015, cui corrisponde una riduzione di 1,9 punti percentuali in termini di incidenza relativa sul totale dei versamenti (da 70,4% a 68,5%).

La risorsa basata sull'IVA è ammontata a 1,8 miliardi, evidenziando un aumento rispetto al precedente esercizio di 0,29 miliardi (+19,5%), che ne ha modificato l'incidenza sul totale dei versamenti, passata dal 9% all'11,3%.

Le risorse proprie tradizionali hanno totalizzato quasi 1,8 miliardi, registrando un incremento del 5,9% rispetto al valore assoluto del precedente esercizio. L'incidenza sul totale dei versamenti passa dal 10,2% all'11,4%.

Quanto all'onere finanziario sostenuto dall'Italia per contribuire alla correzione degli squilibri di bilancio del Regno Unito, il 2016 ha fatto registrare rispetto al 2015 un

<sup>38</sup> Il dato comprende anche l'importo di 1,3 miliardi, posto a carico dell'Italia a titolo di correzione britannica.

<sup>39</sup> +4,9% nel 2011; +2,9% nel 2012; +3,8% nel 2013, -5,1% nel 2014, +1,8% nel 2015.

aumento sia del valore assoluto (+136,7 milioni, pari a +12,1%), che dell'incidenza sul totale dei versamenti (dal 6,8 all'8%).

I prospetti 2, 3 e 4 mostrano il dettaglio dei versamenti ai singoli Stati nel periodo 2010-2016 e consentono, pertanto, un'analisi comparativa.

Nel raffronto con gli altri Paesi membri, l'importo versato all'UE a titolo di risorsa basata sul RNL colloca l'Italia nel 2016, come già in tutto il periodo precedente a partire dal 2010, al quarto posto (dopo Germania, Regno Unito e Francia), con l'11,3% sul totale dei contributi versati (risultato sostanzialmente stabile rispetto all'11,5% del 2015).

L'ammontare della risorsa basata sull'IVA colloca parimenti l'Italia al quarto posto nella graduatoria degli Stati membri (dopo Regno Unito, Francia e Germania) con l'11,2% sul totale, evidenziando un aumento di 3 punti percentuali rispetto al 2015.

Il gettito delle risorse proprie tradizionali, invece, si è collocato al quinto posto della graduatoria degli Stati membri (dopo Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Belgio) con una quota sul totale pari all'8,9%, in decremento di 0,1 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente.

## 5.2 Assegnazioni dall'Unione europea all'Italia nei dati della Commissione europea

Come risulta dal prospetto 8, l'Unione ha accreditato complessivamente all'Italia nel 2016 la somma di 11.323,4 miliardi (inclusi gli strumenti speciali, di importo pari a 30 milioni).

Il dato rappresenta una diminuzione (-6,3%) rispetto al precedente esercizio, pari a -756 milioni in termini assoluti. Tale variazione è meno accentuata di quella verificatasi tra il 2013 ed il 2104 (-15,1%), tutti i restanti anni presentano incrementi, con punte anche notevoli: +1,2% nel 2011, +14,7% nel 2012, +14,8% nel 2013, +15,7% nel 2015.

La rubrica "risorse naturali" è la più rilevante in termini di valori assoluti (5,1 miliardi, malgrado un decremento del 6,7% rispetto al 2015 che conferma un calo tendenziale a partire dal 2013); l'incidenza sul totale degli accrediti è pari al 45,1% (era il 45,3% nel 2015).

La rubrica "Coesione economica, sociale e territoriale" ha registrato, rispetto al 2015, una diminuzione del 12,4% che ha portato il valore assoluto a 4,6 miliardi e l'incidenza di tale voce, sul totale degli accreditamenti, al 40,4% (era il 43,2% nel 2015). La diminuzione è da collegarsi al minor assorbimento di risorse dai Fondi strutturali, dopo l'accelerazione di spesa dell'anno 2015, ultimo del ciclo di Programmazione 2007-2013, e pertanto "tributario" delle esigenze di pagamenti tipica della fase conclusiva (cfr., infra, il capitolo relativo alle chiusure).

In controtendenza, la rubrica “Competitività per la crescita e l’occupazione” ha segnato un forte incremento (+26,8%) fra il 2015 ed il 2016. Il totale della voce in valore assoluto è pari a 1,3 miliardi nel 2016. L'incidenza relativa sul totale degli accreditamenti è passata corrispondentemente all'11,9% (era l'8,8% nel 2015).

La rubrica “Sicurezza e cittadinanza” ha segnato invece un modesto incremento in valore assoluto (da 0,25 a 0,27 miliardi tra il 2015 ed il 2016), corrispondente ad un contenuto incremento dell’incidenza percentuale sul totale degli accreditamenti (dal 2,1% del 2015 al 2,4% del 2016)<sup>40</sup>.

Come risulta dai prospetti 7 e 9, nel raffronto con gli altri Stati, nel 2016 l'Italia si è collocata, in termini assoluti, al secondo posto per importo delle assegnazioni ricevute (11.323,4 miliardi), preceduta solo dalla Spagna (11.485,8 miliardi), e seguita dalla Francia (10.912,2 miliardi).

### 5.3 Saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea

Le risorse destinate all'Unione rappresentano un onere, se viste nella prospettiva dei bilanci nazionali. Ancorché il mero conteggio aritmetico del dare e dell'avere non esaurisca la valutazione dei benefici del progetto europeo sul piano economico complessivo<sup>41</sup>, è inevitabile che il risultato della partecipazione nazionale sia calcolato in termini di differenza tra versamenti e accrediti, così da contrapporre i Paesi “beneficiari netti” ai Paesi “contributori netti” (questi ultimi sovente alla ricerca di un ideale “giusto ritorno”, che è all’origine dei numerosi abbattimenti e correzioni sulle entrate)<sup>42</sup>. La derivazione diretta delle risorse proprie dai bilanci nazionali (Il fatto cioè che il sistema delle risorse proprie sia progressivamente diventato un sistema di contribuzioni

<sup>40</sup> Il raffronto è operato rispetto al totale delle sotto-rubriche “Libertà, sicurezza e giustizia” e “Cittadinanza”, nelle quali si articolava fino al 2013 la rubrica 3 (cfr. retro, nota n. 47).

<sup>41</sup> Come eloquentemente affermato dal Gruppo di alto livello sulle risorse proprie nel Rapporto di valutazione intermedio del 17 dicembre 2014, per il successo di ogni futuro sforzo di riforma occorre “la consapevolezza ed il riconoscimento comune che il *budget* UE, ed in realtà l’Unione tutta, è molto più di un gioco a somma zero, finanziariamente come anche politicamente”.

<sup>42</sup> Nel proprio Rapporto finanziario annuale, più volte citato, la Commissione calcola anche altri saldi: fra questi, in particolare, il saldo operativo di bilancio, che differisce dalla somma algebrica fra versamenti e accrediti, presa in considerazione nel testo, in quanto esclude dal conteggio le risorse proprie tradizionali (che non passano per i bilanci nazionali, essendo riscosse dagli Stati membri per conto dell’Unione) e “aggiusta” le singole contribuzioni nazionali tenendo conto delle spese di amministrazione (che vanno “spalmate” tra i vari Paesi proporzionalmente alla loro quota relativa) in modo tale che la loro somma e quella degli accrediti totali ai bilanci nazionali sia pari a zero. Tale calcolo costituisce la base per determinare gli “squilibri di bilancio”, che sono utilizzati per il calcolo delle varie correzioni conseguite nel tempo da alcuni Paesi (in particolare, il Regno Unito). Tuttavia, per le finalità della presente Relazione si è preferito utilizzare la nozione di contributo netto determinata come differenza tra versamenti totali e accrediti totali, perché, oltre ad essere di più immediata lettura, essa dà conto in modo più aderente alla realtà della “sostanza” dei vantaggi e dei sacrifici dell’appartenenza all’Europa (questi ultimi comprendono infatti anche la rinuncia alle risorse raccolte per conto dell’Unione, ancorché esse non transitino per i bilanci nazionali).

nazionali) ha contribuito ad alimentare le tensioni tra Paesi che ricevono meno di quanto versino e Paesi beneficiari netti.

Per l'Italia, il prospetto 8 mostra che la differenza tra i versamenti e gli accrediti determina ogni anno un "saldo netto negativo". Esso ammonta nell'esercizio 2016 a quasi 4,4 miliardi, valore sostanzialmente stabile rispetto a quello registrato nel 2015.

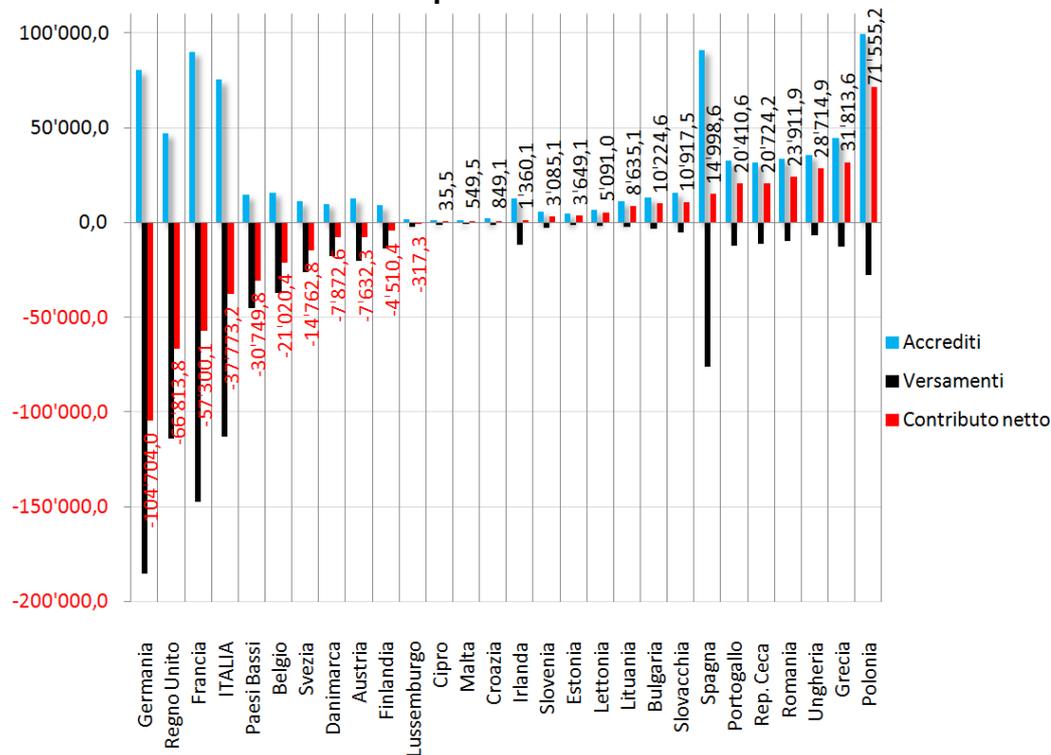
In entrambi gli esercizi, l'Italia si è collocata al quinto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Francia, Regno Unito e Paesi Bassi (cfr. prospetti 9 e 10 in fondo al capitolo).

Il saldo netto negativo era più elevato negli anni meno recenti, con una punta di -6,6 miliardi nel 2011. Il totale dei saldi netti per l'Italia, nel settennio 2010-2016, è risultato negativo per 37,7 miliardi. In tale periodo, l'Italia ha perciò contribuito alle finanze dell'Europa con un saldo netto medio di -5,3 miliardi l'anno.

Un raffronto tra Paesi membri nel periodo 2010-2016 è possibile grazie al prospetto 10, sia per quanto riguarda l'importo del contributo netto che per quanto riguarda la percentuale dei rispettivi contributi netti sul RNL.

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

**Grafico 4 – Posizione relativa dei Paesi in base ai contributi netti nel periodo 2010-2016**



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Come indicato nel grafico, i Paesi che hanno mostrato i saldi negativi più elevati nel periodo 2010-2016 sono risultati, in ordine decrescente: Germania, Regno Unito, Francia e Italia.

I Paesi con i saldi positivi più rilevanti nel medesimo periodo sono invece, sempre in ordine decrescente, Polonia, Grecia, Ungheria, Romania, Repubblica ceca e Portogallo<sup>43</sup>.

Tali risultati tengono conto degli aggiustamenti per correggere gli oneri di bilancio di alcuni Paesi, considerati eccessivi in relazione al livello di prosperità relativa. La correzione di importo più elevato è il cd. "*UK rebate*", ma la più volte richiamata decisione 2014/335 sulle risorse proprie ha ormai introdotto ulteriori aggiustamenti anche a favore di altri Paesi, che si risolvono simmetricamente in oneri aggiuntivi per i restanti<sup>44</sup>. Il prospetto 8 consente di ricostruire i costi delle correzioni tradizionali e di quelle più recenti a carico dell'Italia.

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

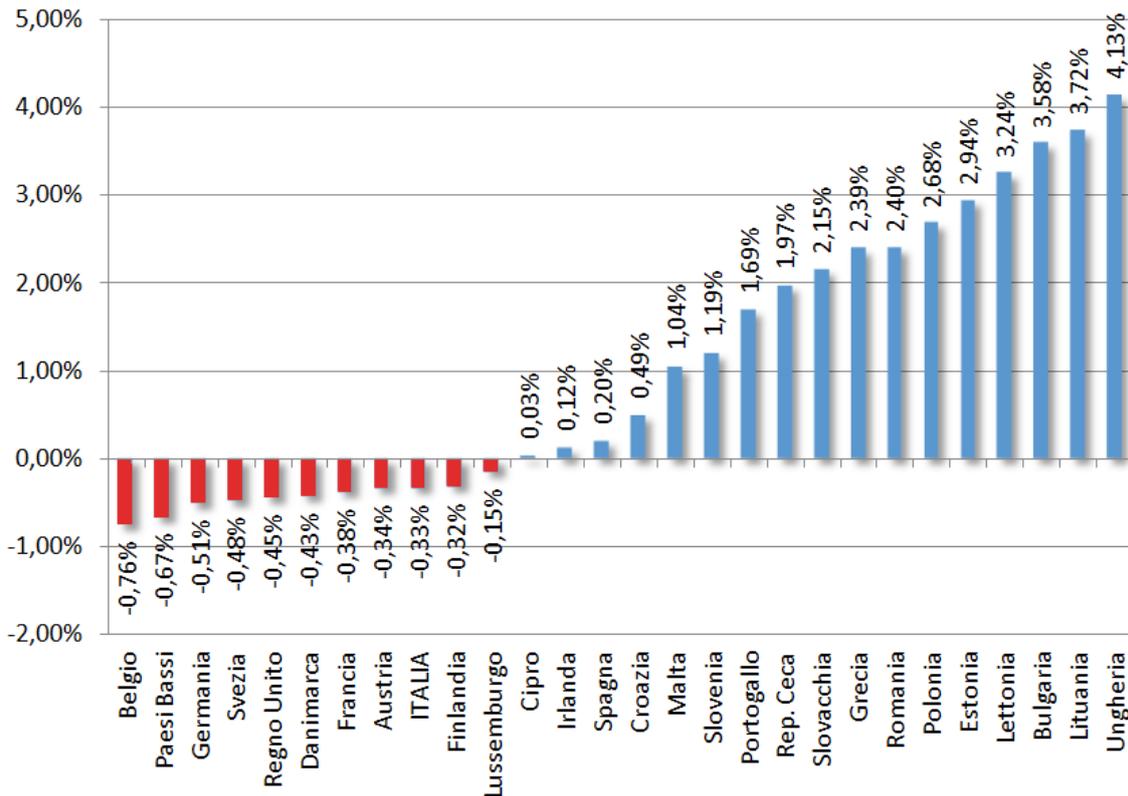
<sup>43</sup> L'insieme dei Paesi beneficiari netti comprende anche Spagna, Slovacchia, Bulgaria, Lituania, Lettonia, Estonia, Slovenia, Irlanda, Croazia, Malta e Cipro. Si tratta per lo più degli Stati membri ammissibili nel periodo 2007-2013 al Fondo di coesione, istituito per assistere i Paesi aventi un RNL *pro capite* inferiore al 90% della media europea. Gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione nel periodo 2014-2020 sono: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

<sup>44</sup> Per compensare o correggere gli squilibri eccessivi, taluni Stati membri beneficiano di correzioni a proprio favore nei contributi dovuti al bilancio UE. Al Regno Unito è rimborsato un importo pari al 66% della differenza tra il suo contributo al bilancio dell'UE e l'importo che riceve a valere sullo stesso bilancio ("squilibrio di bilancio"). In linea di principio l'onere finanziario della correzione del Regno Unito è ripartito tra gli Stati membri dell'UE proporzionalmente alla loro quota relativa dell'RNL dell'UE. Tuttavia, il finanziamento della correzione a favore del Regno Unito è stato modificato nel tempo, con la concessione del cosiddetto "sconto sullo sconto" a quelli che tradizionalmente sono i maggiori contribuenti netti al bilancio UE. Dal 2001, la Germania, l'Austria, i Paesi Bassi e la Svezia pagano soltanto il 25% della loro quota normale di finanziamento della correzione per il Regno Unito.

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

Il contributo italiano può peraltro essere apprezzato diversamente, ove lo si consideri in percentuale del RNL. Come indica il grafico seguente, le posizioni relative in questo caso si modificano, e l'Italia risulta al nono posto (con un rapporto tra contributi netti e RNL dello 0,33% nel periodo 2010-2016).

**Grafico 5 – Posizione relativa dei Paesi in base al rapporto tra contributi netti e RNL nel periodo 2010-2016**



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Come mostra il prospetto 10 in fondo al capitolo, le percentuali raffigurate nel grafico sono il risultato di un'evoluzione nel tempo: il contributo netto dell'Italia era pari allo 0,37% del RNL nel 2010; è pari allo 0,26% nel 2016, con una punta dello 0,41% nel 2011.

#### 5.4 Posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS

La posizione netta dell'Italia può essere illustrata anche prendendo a base i flussi di tesoreria esposti dalla RGS nei propri bollettini trimestrali.

Tuttavia, trattandosi di un calcolo effettuato secondo un "metodo Stato membro", esso non consente la comparabilità tra Paesi, che solo i dati finanziari della Commissione, per l'uniformità del trattamento applicato, sono in grado di fornire.

In base ai flussi finanziari della Ragioneria generale dello Stato, il “totale dei movimenti finanziari” per l'Italia risulta pari a -3,7 miliardi (era -4,7 miliardi nel 2015 e -7,4 miliardi nel 2014), mentre il risultato cumulato del settennio ammonta a -41,4 miliardi (v. il prospetto 10, che espone i saldi dell'intero periodo 2010-2016). Esso appare pertanto più sfavorevole per il nostro Paese rispetto alla situazione che emerge dai dati della Commissione.

Occorre tuttavia considerare che tali cifre, se sono rilevanti per indicare il fabbisogno di cassa sull'anno, non tengono conto di alcune differenze di contabilizzazione rispetto alla Commissione, sul lato dei versamenti al bilancio europeo, né delle somme che non transitano per la tesoreria, sul lato degli accrediti. Per quanto riguarda questi ultimi, va detto, infatti, che non tutte le somme erogate a beneficiari italiani transitano per la tesoreria statale. Ne restano fuori, ad esempio, le risorse gestite direttamente dalla Commissione (cfr. il precedente par. 1.2.1), o quelle della Cooperazione transfrontaliera (ove l'Autorità di gestione, situata all'estero, effettui i pagamenti direttamente a beneficiari finali italiani). Ciò incide in particolare sulle rubriche 1a e 3 del bilancio europeo, che pertanto presentano, nella registrazione dei flussi da parte della Ragioneria, importi inferiori a quelli contabilizzati dalla Commissione come accrediti in favore del nostro Paese.

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

Tale esercizio è stato svolto in sede istruttoria sia per le risorse versate all'UE che per le assegnazioni dell'esercizio 2016. Le spiegazioni fornite dall'Amministrazione per riconciliare i propri dati con quelli della Commissione europea sono corredate di idonea documentazione giustificativa.

**Quadro di conciliazione dei dati (Dipartimento RGS e Commissione) relativi ai versamenti da Italia a UE – Anno 2016**

(milioni di euro)

	Importo versamento IVA	Importo versamento RNL	Riduzione RNL DK,NL,SE e AT	Importo versamento correzione UK	Non partecipazione DK, IE, UK	Importo versamento RPT	TOTALE
Versamenti risorse proprie Italia effettuati da RGS-IGRUE	1.653,6	10.462,6		937,8	13,2	1.708,7	14.775,8
Versamenti risorse proprie Italia rilevati dalla Relazione finanziaria della Commissione UE 2014	1.777,3	10.763,3	123,8	1.261,9	13,2	1.788,4	15.727,9
<b>DIFFERENZA</b>	-123,7	-300,7	-123,8	-324,1	0,0	-79,7	-952,1

Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – IGRUE

Sul versante delle risorse versate al bilancio europeo, la differenza di 952,1 milioni tra i dati della RGS (14,8 miliardi) e le risultanze esposte nel Report finanziario della Commissione (15,7 miliardi) per l'anno 2016, l'Amministrazione ha fornito le seguenti precisazioni:

- 1) Risorsa basata sull'IVA: la differenza di -123,8 milioni rispetto al dato riportato dalla Commissione è il risultato della somma algebrica di più importi:
  - a) -35,8 milioni già versati dall'Italia nel mese di dicembre 2015 a seguito di richiesta di messa a disposizione della risorsa IVA pervenuta dal Dipartimento delle finanze, per le conseguenze finanziarie derivanti dalla revisione della normativa in materia di cessione di fabbricati. Tale importo è stato considerato nel Report finanziario della Commissione in aumento dei versamenti IVA del 2016;
  - b) -10,8 milioni, quale parte di un conguaglio RNL a favore dell'Italia (per effetto dell'adozione del Bilancio rettificativo n. 8/2015, per complessivi 1.057,5 milioni), contabilizzato nel gennaio 2016 sotto forma di compensazione dell'IVA dovuta nello stesso mese, mentre nella Relazione finanziaria la Commissione ha considerato tale importo in diminuzione dei versamenti RNL del 2016;
  - c) +7,4 milioni per un pagamento richiesto dal Dipartimento delle Finanze, con nota del giugno 2016, a titolo di regolazione delle poste finanziarie sulle annualità 2011-2013, che nella Relazione finanziaria la Commissione non ha contabilizzato tra le risorse IVA dell'esercizio 2016;
  - d) -84,6 milioni, per un pagamento relativo al Bilancio rettificativo n. 6/2016, contabilizzato, su indicazione della Commissione, nel versamento di gennaio 2017, mentre nella propria Relazione Finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo tra i versamenti del 2016.
- 2) Risorsa basata sul RNL: la differenza di -300,7 milioni rispetto al dato riportato dalla Commissione è il risultato della somma algebrica di due importi:
  - a) -961,4 milioni quale importo dovuto dall'Italia per il mese di gennaio 2016 ma non versato per effetto della compensazione con un conguaglio a favore dell'Italia (a seguito dell'adozione del rettificativo n. 8/2015 per complessivi 1.057,5 milioni) contabilizzato secondo le indicazioni della Commissione nel versamento di gennaio 2016, mentre nella propria Relazione finanziaria la stessa Commissione aveva considerato tale importo in diminuzione dei versamenti del 2015;
  - b) +660,7 milioni, per un conguaglio a favore dell'Italia relativo al Bilancio rettificativo n. 6/2016, contabilizzato, come indicato dalla Commissione, nel mese di gennaio 2017, mentre nella Relazione finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo in diminuzione dei versamenti del 2016.
- 3) Correzione UK: la differenza di -324,1 milioni è il risultato della somma algebrica di due importi:
  - a) -238,9 milioni per un conguaglio a carico dell'Italia (effetto dell'adozione del Bilancio Rettificativo n. 6/2016 con il quale è stata ricalcolata la Correzione UK degli anni 2012, 2014 e 2015) contabilizzato dall'Italia, su indicazione della Commissione, nel mese di gennaio 2017, mentre nella propria Relazione finanziaria la stessa Commissione ha considerato tale importo in aumento dei versamenti del 2016);
  - b) -85,2 milioni, quale parte di un conguaglio RNL a favore dell'Italia (effetto dell'adozione del Bilancio rettificativo n. 8/2015 per complessivi 1.057,5 milioni) contabilizzato dall'Italia nel gennaio 2016, sotto forma di compensazione della Correzione UK dovuta nello stesso mese, mentre nella Relazione Finanziaria la Commissione ha considerato tale importo in diminuzione dei versamenti RNL del 2016.
- 4) Riduzione risorsa RNL DK, NL, SE, e AT: la differenza di -123,8 milioni è legata ad un conguaglio a carico dell'Italia (effetto del bilancio rettificativo n. 6/2016, con il quale, a seguito della decisione 2014/335 più volte citata è stata ricalcolata la riduzione RNL dell'anno 2016), contabilizzato, secondo le indicazioni della Commissione, nel mese di gennaio 2017, laddove la Commissione ha considerato tale importo in aumento dei versamenti del 2016.
- 5) Risorse proprie tradizionali: la differenza di -79,7 milioni deriva dalla somma algebrica dei seguenti importi:
  - a) +2,6 milioni per dazi doganali riscossi dall'Italia su merci destinate alla Repubblica di San Marino. Tali riscossioni, non provenendo da uno Stato membro dell'Unione, seguono una procedura particolare, prevista da una convenzione tra Unione europea e San Marino, e non sono prese in considerazione dalla Commissione europea nella propria Relazione finanziaria;
  - b) -83,2 milioni relativi alla differenza che l'Italia ha corrisposto a seguito della modifica della percentuale di spesa riconosciuta agli Stati membri per oneri di riscossione ai sensi della decisione 2014/335, più volte citata. L'importo è stato effettivamente versato dall'Italia con il pagamento risorsa IVA e RNL del mese di gennaio 2017, ma la Commissione lo ha contabilizzato tra i versamenti delle RPT del 2016;
  - c) +0,9 milioni relativi a cinque versamenti di RPT effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nei mesi di maggio e settembre 2016, che la Commissione contabilizzerà nel 2017, e ad un versamento del mese di settembre 2015, che la Commissione ha considerato nella Relazione finanziaria dell'esercizio 2016.

**Quadro di conciliazione dei dati (Dipartimento RGS e Commissione europea) relativi agli accrediti da UE a Italia – Anno 2016**

(milioni di euro)

Descrizione	Rubrica	Dettaglio Fondi	Dati Tesoreria statale	Report UE	Differenza
Competitività per la crescita e il lavoro	1a	Altri contributi UE	89,55	1.344,60	-1.255,05
Coesione	1b	FESR	3.694,89	4.457,93	-152,57
	1b	FSE	610,48		
	1b	YEI	82,73		
	1b	FEAD	29,71		
<b>Totale rubrica 1b</b>			<b>4.417,81</b>	<b>4.570,37</b>	<b>-152,56</b>
Risorse naturali	2	FEAGA (PAC)	4.306,12	4.052,34	253,78
	2	FEASR	971,73	980,83	-9,10
	2	FEAMP	15,15	28,75	-13,60
	2	Altri contributi UE	3,33	47,08	-43,75
<b>Totale rubrica 2</b>			<b>5.296,33</b>	<b>5.109,00</b>	<b>187,33</b>
Sicurezza e cittadinanza	3	FAMI	21,90	41,67	-19,77
	3	ISF	12,24	73,61	-61,37
	3	Altri contributi UE	138,99	154,10	-15,11
<b>Totale rubrica 3</b>			<b>173,13</b>	<b>269,38</b>	<b>-96,25</b>
Europa globale	4		8,62	0,00	8,62
	4		60,26	0,00	60,26
<b>Totale rubrica 4</b>			<b>68,88</b>	<b>0,00</b>	<b>68,88</b>
<b>Strumenti speciali</b>			<b>30,00</b>	<b>30,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Totali</b>			<b>10.075,70</b>	<b>11.323,07</b>	<b>-1.247,67</b>

Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – IGRUE

- 1) Nella Rubrica 1a rientrano le risorse per la competitività, attuate dalla Commissione europea con la modalità della gestione diretta. A meno di pochi interventi (tra i quali Erasmus e IPA), esse non transitano per la tesoreria statale, ma sono accreditate direttamente ai beneficiari finali. Ciò spiega la differenza tra i dati della Ragioneria Generale, che riportano gli accrediti registrati dalla tesoreria statale, e i dati della Commissione, che riguardano tutti i trasferimenti effettuati ai beneficiari finali italiani.
- 2) Tutte le risorse della Rubrica 1b (Fondi strutturali destinati alla Coesione economica sociale e territoriale) transitano per la tesoreria statale. La differenza è attribuibile sostanzialmente ad operazioni residuali effettuate a cavallo tra due esercizi, che hanno dato luogo ad una diversa registrazione (in termini temporali) dei relativi movimenti di cassa.
- 3) Nella Rubrica 2 rientrano le risorse destinate al settore dell'Agricoltura, alla Pesca e all'Ambiente. Le differenze tra i dati della tesoreria statale e quelli esposti nei *report* della Commissione europea sono riconducibili alla differente contabilizzazione di alcune partite (ad esempio quelle del FEAGA, per le quali è stato effettuato un esercizio di puntuale riscontro delle singole quietanze con le decisioni assunte in sede di Comitato Fondi agricoli presso l'Unione europea). Il medesimo fenomeno si era manifestato anche per gli esercizi precedenti al 2016.
- 4) Nella Rubrica 3 rientrano le risorse per azioni nel settore della sicurezza e cittadinanza, attuate dalla Commissione europea con la modalità della gestione diretta. Per la maggior parte, tali risorse non transitano attraverso la tesoreria statale, ma sono accreditate direttamente ai beneficiari finali. Ciò spiega la differenza tra i dati MEF, che riportano gli accrediti registrati dalla tesoreria statale, e i dati della Commissione, che riguardano tutti i trasferimenti effettuati ai beneficiari finali italiani. Per le altre voci, la differenza è attribuibile a operazioni a cavallo fra due esercizi.

- 5) Nella Rubrica 4 rientrano i Programmi di cooperazione internazionale. Poiché i beneficiari sono esterni ai Paesi membri, la Commissione inserisce i relativi importi nella riga "Other-altri Paesi", anziché contabilizzarli in favore dei bilanci nazionali.

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

Attraverso l'utilizzo di due conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato<sup>45</sup>, il Fondo consente:

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

Nel 2016 il Fondo ha registrato introiti per circa 10,9 miliardi, di cui 5,0 miliardi provenienti dal bilancio dello Stato a titolo di cofinanziamento e 5,9 miliardi di risorse comunitarie.

I pagamenti sono stati pari a 11,3 miliardi circa, di cui 5,7 miliardi dal conto relativo alle quote nazionali e 5,6 miliardi dal conto relativo ai finanziamenti comunitari<sup>46</sup>.

## 6 Impatto finanziario del contenzioso tra UE e Italia

Alcuni procedimenti avviati nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto del diritto dell'Unione possono avere riflessi finanziari sul bilancio nazionale.

Il riferimento è, in particolare, alle procedure di infrazione instaurate, ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE, per accertare l'inadempimento da parte dei Paesi membri agli obblighi incombenti in virtù dei Trattati<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Si tratta, rispettivamente, dei conti correnti 23209 per i finanziamenti statali e 23211 per i finanziamenti comunitari. Nel corso dell'anno 2013 è stato aperto un ulteriore conto corrente infruttifero (c/c 25051 "Altri finanziamenti nazionali") per la gestione dei programmi complementari alla programmazione comunitaria ("Piano di Azione Coesione" e altri interventi attivabili ai sensi dell'art. 1, comma 242, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).

<sup>46</sup> Bollettino bimestrale del Fondo di rotazione n. 6/2016, tabella 2.4, pag. 63.

<sup>47</sup> Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee, è operante una apposita Struttura di missione procedure di infrazione. Sul piano nazionale, va segnalata fra l'altro la collaborazione di tale Struttura con l'Avvocatura dello Stato, per garantire, fin dalle fasi iniziali della procedura d'infrazione, le condizioni più favorevoli alla difesa della posizione nazionale, ove si instauri il giudizio dinanzi alla Corte di Giustizia. Analoga collaborazione è stata instaurata con l'Ufficio Programma di

A tale proposito, l'ultimo Report della Commissione, concernente il monitoraggio dell'applicazione del diritto dell'Unione europea negli Stati membri, <sup>48</sup>ha evidenziato, per il 2016, l'apertura di 790 nuovi casi registrati sulla piattaforma EU Pilot<sup>49</sup> (270 su denuncia di cittadini e 520 d'ufficio da parte della Commissione). Su tale piattaforma, alla fine del 2016, risultavano aperti 1.175 casi. I principali Stati membri interessati erano l'Italia (98 casi), la Spagna (75) e la Francia (73)<sup>50</sup>.

Per quanto riguarda le procedure formali (fase precontenziosa e contenziosa), alla fine del 2016 risultavano aperte 1.657 procedure d'infrazione, di cui 986 nuove procedure (il numero di procedure pendenti a fine anno è molto aumentato: erano 1.368 nel 2015). L'Italia (insieme alla Repubblica Slovacca) è il Paese con il minor numero di nuove costituzioni in mora nel 2016 (14). Un miglioramento va segnalato per quanto riguarda le procedure pendenti a fine anno (indipendentemente dall'anno di avvio della procedura): erano 89 casi al 31 dicembre 2015 (e l'Italia era il primo Paese per numero di procedure pendenti); 70 casi al 31 dicembre 2016 (con l'Italia all'ottavo posto per numero di procedure pendenti); sono ormai 59 casi al 1° settembre 2017 (e l'Italia è ormai risalita al tredicesimo posto, insieme alla Croazia)<sup>51</sup>. Tali procedure riguardano principalmente il recepimento non corretto di direttive e l'errata applicazione della normativa europea (49 casi), e in misura minore il ritardo nel recepimento di direttive (10 casi)<sup>52</sup>.

Il numero di procedure di infrazione resta tuttavia elevato, ove confrontato con quello dei Paesi più "virtuosi": Danimarca, Estonia e Malta registrano un numero totale di infrazioni che non supera i 35 casi. È senz'altro da segnalare, tuttavia, il risultato di

---

Governo, con il quale si svolge un esercizio finalizzato alla rapida adozione degli atti amministrativi che potrebbero agevolare la risoluzione di altrettanti casi di precontenzioso.

<sup>48</sup> COM(2017) 370 *final* del 6 luglio 2017, Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea - Relazione annuale 2016.

<sup>49</sup> <sup>49</sup> Si tratta di una piattaforma che consente l'instaurazione di una procedura di dialogo tra Commissione e Stati membri, nel tentativo di chiarire le rispettive posizioni e di risolvere rapidamente e in fase iniziale le potenziali violazioni del diritto dell'Unione, trovare una soluzione conforme al diritto dell'Unione senza aprire una procedura formale di infrazione. In sede istruttoria, l'amministrazione ha comunicato che, dal febbraio 2014 ad oggi, la Commissione europea ha sottoposto all'Italia tramite il sistema EU Pilot 244 nuovi casi. Nello stesso periodo, ne sono stati archiviati positivamente 263, mentre 58 sono stati chiusi negativamente (portando perciò a procedure di infrazione). Gli Stati membri dispongono di un termine di 10 settimane (70 giorni) per ottemperare alla richiesta della Commissione di inviare informazioni sui dossier presenti nella piattaforma EU Pilot. Il tempo medio di risposta alle richieste della Commissione da parte dell'Italia da parte dell'Italia è stato di 81 giorni.

<sup>50</sup> V. COM(2017) 370 *final*, cit., pag. 25.

<sup>51</sup> Cfr. il Rapporto sullo stato dell'Unione presentato dal Presidente della Commissione Juncker il 13 settembre 2017, pag. 67.

<sup>52</sup> L'informativa è completata a livello nazionale dalle Relazioni trimestrali sullo stato del recepimento delle direttive europee, predisposte ai sensi dell'art. 39, legge 234/2012. Nel corso del 2015 e del 2016 sono state redatte e trasmesse al Presidente del Consiglio sei relazioni, per il successivo invio al Consiglio dei ministri.

riduzione delle procedure per ritardata trasposizione: i 10 casi già richiamati sono infatti il numero più basso di infrazioni pendenti a tale titolo tra tutti i Paesi europei.

I positivi dati riscontrati sul piano nazionale rispetto alla generalità dei Paesi membri sono il risultato della messa a regime della legge 234/2012, che ha modificato l'impostazione concernente il recepimento delle direttive europee e, più in generale, l'adeguamento del diritto interno al diritto europeo. Essa ha "sdoppiato" la "vecchia" legge comunitaria annuale in legge di delegazione europea (contenente le deleghe per il recepimento degli atti dell'Unione) e in legge europea (contenente norme di adeguamento diretto dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea e alle procedure di infrazione). In tal modo il Governo può disporre in tempi rapidi delle deleghe legislative necessarie per la trasposizione degli atti dell'Unione europea<sup>53</sup>. Inoltre, con la legge 115/2015 (legge europea 2014), è stata prevista l'anticipazione del termine finale per l'esercizio delle deleghe legislative (gli schemi di decreto per il recepimento delle direttive dovranno ora essere adottati dal Governo entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato nelle direttive europee, e non più entro due mesi), ciò che impone di predisporre i decreti legislativi di recepimento in tempi utili per non incorrere in procedure di infrazione. Il nuovo calcolo dei termini di delega per l'attuazione delle direttive europee è stato applicato per la prima volta con la legge europea 2015.

Nel 2016, la Corte di Giustizia ha emesso 23 sentenze di condanna ai sensi dell'art. 258 TFUE. Il maggior numero di sentenze è stato emesso nei confronti di Portogallo, Grecia e Spagna. Una sentenza di condanna ha riguardato l'Italia.

Non sempre gli Stati membri adottano le misure necessarie per ottemperare a una sentenza della Corte in modo tempestivo. Secondo i dati della Commissione, alla fine dell'anno risultavano ancora aperte 95 procedure d'infrazione successive a una sentenza della Corte, cui gli Stati membri interessati non si sarebbero ancora conformati. Tali procedure hanno interessato principalmente la Grecia (14), la Spagna (8), la Germania e l'Italia (7 ciascuno). Le sentenze emesse non solo accertano l'illegittimità

---

<sup>53</sup> La legge di delegazione europea più recente è la n. 163 del 25 ottobre 2017 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2016-2017). Tale provvedimento ha conferito la delega al Governo per il recepimento di 29 direttive europee, che dovranno essere recepite con decreto legislativo (in alcuni casi, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti sullo schema di decreto). Si tratta, prevalentemente, di direttive emanate nell'anno 2016 (23); le restanti direttive risultano emanate negli anni 2015 (3) e 2017 (3). Il provvedimento reca inoltre disposizioni di delega riguardanti l'adeguamento della normativa nazionale a 8 regolamenti europei e alle disposizioni dell'Accordo su un tribunale unificato dei brevetti. In precedenza, con legge 12 agosto 2016, n. 170 era stata adottata la legge di delegazione europea 2015.

del comportamento, ma recano anche la comminatoria di sanzioni pecuniarie (condanna al pagamento di una somma forfettaria a titolo di mora, oltre a una penale, che costituisce invece la sanzione dell'inadempimento), con oneri finanziari a carico del bilancio che si aggiungono a quelli necessari per l'attuazione degli obblighi inevasi.

Come risulta dalla Relazione sull'esercizio 2016, resa al Parlamento e alla Corte dei conti dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le politiche europee, ai sensi dell'art. 14, comma 2 della legge n. 234 del 2012, nel 2015 l'Italia ha subito due "seconde condanne" ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE (cioè per non essersi conformata agli obblighi derivanti da una prima sentenza sfavorevole), con riguardo rispettivamente all'emergenza rifiuti in Campania e al mancato recupero di aiuti corrisposti alle imprese in Veneto. I due casi citati non erano ancora chiusi a fine 2016, e pertanto continuano a comportare oneri finanziari a titolo di penali.

La medesima Relazione ex art. 14 fornisce informazioni complementari sulle somme corrisposte all'Unione europea nell'ambito di due ulteriori, precedenti, procedure: una riguarda le "discariche abusive" (sentenza 2 dicembre 2014) e l'altra il "mancato recupero degli sgravi contributivi illegittimi concessi per interventi a favore dell'occupazione" (sentenza 17 novembre 2011).

La seguente tabella espone le somme finora anticipate dal Fondo di rotazione di cui all'art. 5 legge 183/1987 a titolo di sanzioni forfettarie derivanti dalle predette sentenze. Ai sensi dell'art. 43, comma 9-*bis* della legge 234/2012, il Fondo "provvede al reintegro delle somme anticipate mediante rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna". Per quanto riguarda invece gli aiuti all'occupazione, l'art. 89 del d.l. n. 1/2012 ha disposto che sia l'INPS a provvedere al pagamento.

**Pagamenti effettuati dal MEF per seconde condanne**

Sentenza	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale per sentenza
Aiuti Venezia Chioggia sentenza 17/9/2015 causa C-367/14				30.000.000,00 sanzione forfetaria		12.000.000,00 I semestre	<b>66.000.000,00</b>
						12.000.000,00 II semestre	
						12.000.000,00 III semestre	
				<b>30.000.000,00</b>		<b>36.000.000,00</b>	
Discariche abusive sentenza 2/12/2014 causa C-196/13				40.085.589,04 sanzione forfetaria	33.400.000,00 II semestre	21.400.000,00 IV semestre	<b>178.485.589,04</b>
				39.800.000,00 I semestre	27.800.000,00 III semestre	16.000.000,00 V semestre	
				<b>79.885.589,04</b>	<b>61.200.000,00</b>	<b>37.400.000,00</b>	
Ecoballe Campania sentenza 16/7/2015 causa C-653/13				20.000.000,00 sanzione forfetaria	22.200.000,00 I semestre	22.080.000,00 III semestre	<b>107.840.000,00</b>
					21.840.000,00 II semestre	21.720.000,00 IV semestre	
				<b>20.000.000,00</b>	<b>44.040.000,00</b>	<b>43.800.000,00</b>	
Caso Contratto Formazione e Lavoro sentenza 17/11/2011 causa C-496/09*	30.000.000,00 sanzione forfetaria	16.533.000,00 I semestre	6.252.000,00 II semestre		5.382.000,00 III semestre		<b>60.273.000,00</b>
					2.106.000,00 IV semestre		
	<b>30.000.000,00</b>	<b>16.533.000,00</b>	<b>6.252.000,00</b>		<b>7.488.000,00</b>		
<b>Totale per anno</b>	<b>30.000.000,00</b>	<b>16.533.000,00</b>	<b>6.252.000,00</b>	<b>129.885.589,04</b>	<b>112.728.000,00</b>	<b>117.200.000,00</b>	<b>412.598.589,04</b>

Fonte: RGS – IGRUE (Dati al 6.12.2017)

\* Si segnala che l'ingiunzione di pagamento della penalità per il II semestre è stata annullata dal Tribunale UE con sentenza del 9 giugno 2016, nella causa T-122/14. Alla luce di tale sentenza anche gli importi versati dalle autorità italiane con riferimento alle penalità per il II, III, e IV semestre sono in corso di revisione da parte della Commissione che deve ancora notificare le note di ingiunzione di rettifica e quelle relative al V semestre e successivi.

È appena il caso di sottolineare che le sanzioni periodiche “corrono” fintantoché non sarà data piena esecuzione alla sentenza, e possono pertanto comportare esborsi di ammontare indefinito.

Inoltre, in considerazione dell'avanzato stato della procedura contenziosa, si ritiene prossimo il rischio di seconde condanne per mancata ottemperanza, e conseguenti sanzioni, per i casi seguenti: n. 2004/2034 “Non corretta applicazione degli artt. 3 e 4 della Direttiva 91/271/CE trattamento delle acque reflue”<sup>54</sup>; n. 2015/2067 “mancato recupero integrale dell'aiuto di Stato concesso in favore del settore della

<sup>54</sup> Dopo la fase della messa in mora, il 12 maggio 2017 la Commissione ha formalizzato un ricorso contro l'Italia, chiedendone la condanna al pagamento di rilevanti sanzioni pecuniarie, per la persistente inottemperanza, in relazione a 80 dei 109 casi rilevati nella prima sentenza (del 19 luglio 2012), alle disposizioni della Dir. 91/271/CE. Le sanzioni chieste dalla Commissione nei confronti dell'Italia sono le seguenti: a) una sanzione forfetaria pari ad euro 39.113,80 per ogni giorno intercorrente tra il 19 luglio 2012 (data della prima sentenza ex art. 258 TFUE) e la data della sentenza di condanna ex art. 260 TFUE che eventualmente la Corte di Giustizia emetterà nei confronti dell'Italia, o la data in cui l'Italia si sarà integralmente conformata alla prima sentenza. L'importo “minimo” di detta sanzione forfetaria non dovrebbe essere inferiore ad euro 62.699.421,40; b) una penalità pari ad euro 346.922,40 - meno un'eventuale riduzione come risultante dall'applicazione di una formula di degressività enunciata nello stesso ricorso ex art. 260 TFUE – per ogni giorno, a decorrere dall'eventuale sentenza di condanna pronunciata dalla Corte ex art. 260 TFUE, di ritardo dello Stato UE nell'attuazione della medesima sentenza.

navigazione in Sardegna”<sup>55</sup>, 2014/2140 “mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi della Regione Sardegna”<sup>56</sup>; 2012/2201 “mancato recupero degli aiuti alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali”<sup>57</sup>.

Sono altresì suscettibili di determinare conseguenze finanziarie, il cui importo non è ancora quantificabile, 30 procedure di infrazione delle 70 che risultano pendenti al 31 dicembre 2016.

L'elevato numero di procedure d'infrazione pendenti contro l'Italia a fine 2016 e l'irrogazione, già attuale o imminente, di sanzioni per mancata ottemperanza ad una prima sentenza di condanna mostrano che la tempestiva e corretta applicazione del diritto dell'UE continua a presentare per il nostro Paese aspetti di criticità, che possono comportare conseguenze anche molto gravose a carico della finanza pubblica.

## 7 Conclusioni

L'analisi dei flussi finanziari intercorsi nell'esercizio 2016 tra Italia e Unione europea ha visto una riduzione dell'apporto italiano al finanziamento del bilancio dell'Unione, il cui importo pari a 15,7 miliardi nell'anno rappresenta una flessione del 4,7% rispetto al 2015.

A determinare tale risultato hanno contribuito in misura diversa le tre fonti che costituiscono le risorse proprie: la risorsa basata sul RNL è diminuita del 7,3%, laddove le risorse proprie tradizionali (dazi doganali e contributi sulla produzione dello zucchero) e la risorsa basata sull'IVA sono cresciute rispettivamente del 5,9% e del 19,5% in confronto all'esercizio precedente. L'insieme della risorsa basata sul RNL e di quella basata sull'IVA raggiunge quasi l'80% del totale dei versamenti a carico dell'Italia,

---

<sup>55</sup> Tale procedura è pervenuta allo stadio della messa in mora ex art. 260 TFUE. La Commissione europea ha lamentato il mancato recupero integrale degli aiuti, dichiarati illegittimi, elargiti dallo Stato italiano in favore del settore della navigazione in Sardegna. Sul punto, si registra una divergenza di opinioni tra le Autorità UE e l'Italia: secondo le prime, il nostro Paese sarebbe responsabile per il mancato recupero degli aiuti erogati a due ditte successivamente fallite, sino a quando esso non dimostri di aver tempestivamente e correttamente insinuato, ai passivi fallimentari relativi a tali imprese, i crediti al rimborso degli aiuti in questione.

<sup>56</sup> Con tale procedura si è dedotto l'obbligo, per l'Italia, di recuperare alle casse pubbliche i finanziamenti concessi con legge della Regione Sardegna n. 9/1998 e ritenuti illegittimi con una prima sentenza della Corte di Giustizia. Attualmente dovrebbero essere recuperati al bilancio dello Stato ancora oltre 12 milioni, vale a dire l'86% dei finanziamenti di cui la Corte UE, con una prima sentenza, ha chiesto il recupero. In data 4 maggio 2015 la Commissione ha deciso di adire per la seconda volta la Corte di Giustizia UE, proponendo l'irrogazione di pesanti sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia. Tale decisione non si è però mai tradotta in ricorso, e pertanto la procedura è attualmente sospesa.

<sup>57</sup> Anche questa procedura è ferma alla fase della messa in mora ex art. 260 TFUE, senza dar luogo a formale ricorso per inottemperanza. Da nota dell'Agenzia delle Entrate, risulta che alla data del 30 giugno 2015 dovevano ancora essere recuperate somme corrispondenti nel complesso ad euro 813.192,77, dovute da 5 beneficiari degli aiuti in questione. Il rischio di sanzioni pecuniarie per seconda condanna appare in questo caso del tutto sproporzionato all'entità delle somme ancora da recuperare.

confermando, anche per il nostro Paese, la circostanza che il bilancio generale europeo è attualmente finanziato in massima parte da contribuzioni nazionali, mentre le risorse direttamente riferibili ad un potere di imposizione europeo (le risorse proprie tradizionali) hanno un'incidenza molto più limitata.

Anche sul versante delle somme di cui ha beneficiato l'Italia a titolo di accreditamenti per le politiche europee, si è registrato un decremento rispetto al precedente esercizio (da 12,07 miliardi a 11,3, pari a -6%), frutto di un minor assorbimento di risorse dai Fondi europei dopo l'accelerazione di spesa dell'anno 2015, ultimo del ciclo di Programmazione 2007-2013, e pertanto fortemente condizionato dalle esigenze di pagamento della fase conclusiva.

Ne è risultata una sostanziale invarianza della posizione di contribuente netto (propria degli Stati membri che ottengono assegnazioni di entità inferiore rispetto alle contribuzioni che versano al bilancio comunitario), nella quale il nostro Paese si trova ormai da molti anni. Il contributo netto dell'Italia in valore assoluto è risultato pari a -4,4 miliardi nel 2016 (valore analogo a quello del 2015).

Sul piano comparativo, nel 2016 l'Italia si è collocata al quinto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Francia, Regno Unito e Paesi Bassi, mantenendo la medesima posizione del 2015.

Nel periodo 2010-2016, il valore cumulato dei saldi mostra un risultato negativo per 37,7 miliardi, ciò che colloca il nostro Paese al quarto posto (dopo Germania, Regno Unito e Francia) anche con riferimento all'importo dei contributi netti dell'intero settennio, considerato in valore assoluto. L'Italia risulta, invece, al nono posto (cioè si sacrifica relativamente di meno), ove il contributo netto del settennio venga considerato in percentuale del RNL (assumibile come indice di prosperità).

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

Il mero calcolo aritmetico non considera, infatti, che alcuni beni, come la protezione ambientale, la lotta al cambiamento climatico, la stabilità finanziaria, lo sviluppo sostenibile, il rafforzamento del mercato unico, possono essere finanziati in modo ottimale soltanto a livello europeo. Una migliore visibilità della destinazione delle risorse al finanziamento dei "beni pubblici europei" sarà auspicabilmente una delle caratteristiche dell'attesa riforma del sistema delle risorse proprie, che si propone, tra l'altro, di restituire più ampia legittimazione ai trasferimenti di risorse verso l'Europa, oggi sbilanciati sul versante delle contribuzioni dai bilanci nazionali, e dunque percepibili come fattori di costo piuttosto che come mezzi per finanziare politiche comuni. Ad una

migliore percezione della finalizzazione “europea” delle risorse potrà contribuire anche l'abolizione delle correzioni, che rendono attualmente più opachi i meccanismi di finanziamento e attenuano la già ridotta finalità redistributiva.

Allo stesso tempo, secondo le indicazioni del Gruppo di alto livello sulle risorse proprie, alla riforma delle modalità di finanziamento dovrebbe accompagnarsi una riforma più generale del bilancio europeo, che concentri (e renda visibili) le assegnazioni sulle politiche di spesa maggiormente in grado di realizzare, per dimensioni e per livello di governo, un valore aggiunto europeo.

Sul piano delle conseguenze finanziarie a carico del bilancio nazionale, continuano a destare preoccupazione, anche nel 2016, i dati relativi alle procedure di infrazione aperte contro l'Italia per violazione della normativa europea, in particolare per quanto concerne il recepimento non corretto di direttive e il recupero degli aiuti di Stato illegittimi. Le “seconde condanne” per mancata ottemperanza alle statuizioni di una prima sentenza della Corte di Giustizia trascinano con sé un seguito di ingenti penali, destinate a protrarsi nel tempo finché non sarà data esecuzione alla sentenza. Migliora, invece, il dato delle procedure di infrazione pendenti per mancata trasposizione delle direttive, che sono ormai in numero inferiore a quelle degli altri Paesi europei.

**Prospetto 1 - Versamenti complessivi degli Stati membri all'UE, periodo 2010-2016**

(milioni di euro)

	EU-27						EU-28								Incrim. % del periodo
	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		
	Valore assoluto	Incid. %													
Risorse proprie tradizionali (al netto degli oneri di riscossione)	15.659,3	13,2%	16.777,7	14,0%	16.453,4	12,7%	15.365,3	11,0%	16.429,5	12,4%	18.730,4	13,6%	20.094,1	15,2%	28,3%
Risorsa propria IVA	12.470,5	10,5%	14.798,9	12,3%	14.871,2	11,5%	14.019,7	10,0%	17.667,4	13,3%	18.087,0	13,2%	15.895,1	12,0%	27,5%
Risorsa propria RNL	91.066,8	76,5%	88.414,3	73,7%	98.163,0	75,8%	110.194,6	78,9%	99.075,6	74,5%	100.967,4	73,5%	95.578,4	72,3%	5,0%
Correzione britannica	-114,8	-0,1%	5,4	0,0%	-56,5	0,0%	169,9	0,1%	-209,3	-0,2%	-443,0	-0,3%	626,1	0,5%	645,4%
Correzioni per altri Paesi	-6,9	0,0%	-1,7	0,0%	-1,2	0,0%	-5,9	0,0%	-1,8	0,0%	-7,0	0,0%	-19,5	0,0%	-182,6%
<b>Totale RP</b>	<b>119.074,9</b>	<b>100%</b>	<b>119.994,6</b>	<b>100%</b>	<b>129.429,9</b>	<b>100%</b>	<b>139.743,6</b>	<b>100%</b>	<b>132.961,4</b>	<b>100%</b>	<b>137.334,8</b>	<b>100%</b>	<b>132.174,2</b>	<b>100%</b>	<b>11,0%</b>
Variazione %		0,0%		0,8%		7,9%		8,0%		-4,9%		3,3%		-3,8%	
Altri proventi*	6.466,8		5.465,9		8.613,8		8.706,4		9.973,4		7.258,2		1.349,1		
Surplus dell'anno precedente	2.253,6		4.539,4		1.497,0		1.053,6		1.005,4		1.434,6		10.565,8		
<b>Totale entrate</b>	<b>127.795,3</b>		<b>129.999,9</b>		<b>139.540,7</b>		<b>149.503,6</b>		<b>143.940,2</b>		<b>146.027,6</b>		<b>144.089,1</b>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

\*Includono le imposte ai prelievi effettuati sulle retribuzioni del personale, gli interessi bancari, i rimborsi di aiuti comunitari non utilizzati, gli interessi di mora, le ammende, ecc.

**Prospetto 2 - Somme versate dagli Stati membri all'UE a titolo di risorse proprie tradizionali \***

(milioni di euro)

	EU-27						EU-28							
	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
		%		%		%		%		%		%		%
<b>Belgio</b>	1.489,6	9,5	1.581,0	9,4	1.600,9	9,7	1.359,5	8,8	1.662,3	9,6	1.897,4	9,5	2.070,8	10,3
<b>Bulgaria</b>	42,4	0,3	49,1	0,3	45,9	0,3	54,7	0,4	59,9	0,3	63,8	0,3	71,9	0,4
<b>Rep. Ceca</b>	189,4	1,2	220,6	1,3	198,5	1,2	171,7	1,1	209,5	1,2	242,2	1,2	251,0	1,2
<b>Danimarca</b>	306,8	2,0	327,6	2,0	306,4	1,9	293,3	1,9	311,7	1,8	352,7	1,8	336,3	1,7
<b>Germania</b>	3.064,5	19,6	3.456,0	20,6	3.393,6	20,6	3.251,1	21,2	3.519,8	20,3	4.098,2	20,5	4.149,4	20,7
<b>Estonia</b>	17,2	0,1	21,9	0,1	22,1	0,1	21,7	0,1	23,4	0,1	27,0	0,1	27,3	0,1
<b>Irlanda</b>	185,6	1,2	199,8	1,2	203,5	1,2	210,6	1,4	238,6	1,4	299,7	1,5	285,1	1,4
<b>Grecia</b>	215,4	1,4	141,0	0,8	123,1	0,7	112,3	0,7	130,4	0,8	146,3	0,7	158,4	0,8
<b>Spagna</b>	1.158,1	7,4	1.170,2	7,0	1.084,9	6,6	993,1	6,5	1.198,1	6,9	1.404,8	7,0	1.512,0	7,5
<b>Francia</b>	1.407,3	9,0	1.566,3	9,3	1.499,3	9,1	1.417,2	9,2	1.477,7	8,5	1.699,9	8,5	1.636,5	8,1
<b>Croazia</b>							11,5	0,1	45,1	0,3	43,0	0,2	46,7	0,2
<b>ITALIA</b>	<b>1.668,0</b>	<b>10,7</b>	<b>1.741,7</b>	<b>10,4</b>	<b>1.563,3</b>	<b>9,5</b>	<b>1.419,8</b>	<b>9,2</b>	<b>1.609,1</b>	<b>9,3</b>	<b>1.801,3</b>	<b>9,0</b>	<b>1.788,4</b>	<b>8,9</b>
<b>Cipro</b>	26,4	0,2	24,6	0,1	20,3	0,1	14,8	0,1	18,8	0,1	19,6	0,1	21,1	0,1
<b>Lettonia</b>	16,8	0,1	22,6	0,1	24,4	0,1	20,7	0,1	27,4	0,2	31,7	0,2	34,7	0,2
<b>Lituania</b>	39,1	0,2	44,6	0,3	49,2	0,3	55,3	0,4	67,9	0,4	78,8	0,4	77,5	0,4
<b>Lussemburgo</b>	12,7	0,1	14,3	0,1	11,8	0,1	11,3	0,1	14,8	0,1	17,6	0,1	19,5	0,1
<b>Ungheria</b>	92,6	0,6	101,0	0,6	96,8	0,6	90,9	0,6	111,8	0,6	136,1	0,7	142,3	0,7
<b>Malta</b>	9,8	0,1	10,1	0,1	9,4	0,1	8,9	0,1	11,1	0,1	12,6	0,1	12,1	0,1
<b>Paesi Bassi</b>	1.749,2	11,2	1.935,7	11,5	1.906,9	11,6	1.807,6	11,8	2.095,1	12,1	2.333,8	11,7	2.373,7	11,8
<b>Austria</b>	166,6	1,1	189,5	1,1	177,1	1,1	163,9	1,1	189,2	1,1	210,3	1,1	214,0	1,1
<b>Polonia</b>	317,8	2,0	352,6	2,1	382,9	2,3	383,8	2,5	453,3	2,6	552,3	2,8	591,3	2,9
<b>Portogallo</b>	134,2	0,9	135,0	0,8	119,5	0,7	114,0	0,7	117,4	0,7	125,6	0,6	138,4	0,7
<b>Romania</b>	100,9	0,6	109,9	0,7	131,0	0,8	105,3	0,7	111,8	0,6	135,4	0,7	163,2	0,8
<b>Slovenia</b>	66,6	0,4	74,2	0,4	65,0	0,4	57,5	0,4	61,6	0,4	66,9	0,3	65,8	0,3
<b>Slovacchia</b>	107,3	0,7	117,4	0,7	96,6	0,6	85,9	0,6	100,6	0,6	94,8	0,5	99,1	0,5
<b>Finlandia</b>	127,0	0,8	152,4	0,9	139,7	0,8	127,6	0,8	134,3	0,8	133,4	0,7	133,1	0,7
<b>Svezia</b>	434,3	2,8	466,9	2,8	464,9	2,8	442,6	2,9	492,5	2,8	539,6	2,7	513,2	2,6
<b>Regno Unito</b>	2.513,5	16,1	2.551,8	15,2	2.716,3	16,5	2.558,7	16,7	2.879,2	16,6	3.398,7	17,0	3.161,1	15,7
<b>Totale</b>	<b>15.659,1</b>	<b>100,0</b>	<b>16.777,8</b>	<b>100,0</b>	<b>16.453,3</b>	<b>100,0</b>	<b>15.365,3</b>	<b>100,0</b>	<b>17.372,4</b>	<b>100,0</b>	<b>19.963,3</b>	<b>100,0</b>	<b>20.094,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

\* Le cifre sono al netto degli oneri di riscossione.

Il prospetto considera l'applicazione retroattiva della Decisione sulle risorse proprie 2014/335 per la parte RPT.

**Prospetto 3 - Somme versate dagli Stati membri all'UE a titolo di risorsa IVA**

(milioni di euro)

	EU-27						EU-28							
	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
		%		%		%		%		%		%		%
<b>Belgio</b>	439,2	3,5	516,5	3,5	475,8	3,2	476,9	3,4	508,6	2,9	584,7	3,2	516,6	3,3
<b>Bulgaria</b>	46,0	0,4	51,2	0,3	52,8	0,4	60,0	0,4	58,7	0,3	61,1	0,3	62,4	0,4
<b>Rep. Ceca</b>	180,9	1,5	207,7	1,4	198,1	1,3	199,8	1,4	183,8	1,0	206,1	1,1	204,0	1,3
<b>Danimarca</b>	256,9	2,1	291,3	2,0	292,9	2,0	290,4	2,1	279,5	1,6	294,5	1,6	307,2	1,9
<b>Germania</b>	1.586,9	12,7	1.671,5	11,3	1.803,2	12,1	1.804,1	12,9	3.698,8	20,9	3.673,3	20,3	1.947,7	12,3
<b>Estonia</b>	19,7	0,2	22,9	0,2	23,0	0,2	24,9	0,2	25,7	0,1	29,1	0,2	30,8	0,2
<b>Irlanda</b>	193,8	1,6	193,5	1,3	191,1	1,3	202,2	1,4	203,2	1,2	222,1	1,2	252,1	1,6
<b>Grecia</b>	293,6	2,4	278,6	1,9	215,6	1,4	204,2	1,5	286,0	1,6	171,1	0,9	227,8	1,4
<b>Spagna</b>	760,4	6,1	1.964,4	13,3	1.317,1	8,9	1.292,1	9,2	1.382,0	7,8	1.255,1	6,9	1.416,9	8,9
<b>Francia</b>	2.380,6	19,1	2.916,6	19,7	2.877,1	19,3	2.837,2	20,2	2.956,4	16,7	2.849,1	15,8	2.913,8	18,3
<b>Croazia</b>							32,1	0,2	63,0	0,4	61,1	0,3	66,5	0,4
<b>ITALIA</b>	<b>1.558,9</b>	<b>12,5</b>	<b>1.811,8</b>	<b>12,2</b>	<b>2.294,4</b>	<b>15,4</b>	<b>1.732,2</b>	<b>12,4</b>	<b>1.760,1</b>	<b>10,0</b>	<b>1.486,9</b>	<b>8,2</b>	<b>1.777,3</b>	<b>11,2</b>
<b>Cipro</b>	24,9	0,2	27,0	0,2	25,9	0,2	24,2	0,2	23,0	0,1	35,5	0,2	25,9	0,2
<b>Lettonia</b>	13,7	0,1	15,9	0,1	22,1	0,1	26,5	0,2	32,5	0,2	28,5	0,2	29,6	0,2
<b>Lituania</b>	31,6	0,3	27,9	0,2	36,7	0,2	43,4	0,3	40,3	0,2	42,9	0,2	45,3	0,3
<b>Lussemburgo</b>	39,3	0,3	46,7	0,3	40,9	0,3	42,9	0,3	38,5	0,2	60,2	0,3	52,5	0,3
<b>Ungheria</b>	119,4	1,0	116,6	0,8	89,0	0,6	109,2	0,8	118,1	0,7	134,2	0,7	131,9	0,8
<b>Malta</b>	8,1	0,1	9,5	0,1	9,3	0,1	11,2	0,1	10,6	0,1	15,6	0,1	13,7	0,1
<b>Paesi Bassi</b>	202,3	1,6	290,3	2,0	257,3	1,7	260,2	1,9	818,6	4,6	770,7	4,3	418,1	2,6
<b>Austria</b>	287,1	2,3	306,1	2,1	327,0	2,2	333,8	2,4	453,0	2,6	445,3	2,5	467,0	2,9
<b>Polonia</b>	518,3	4,2	527,0	3,6	543,9	3,7	501,4	3,6	445,1	2,5	542,5	3,0	536,9	3,4
<b>Portogallo</b>	276,3	2,2	299,3	2,0	235,3	1,6	225,6	1,6	242,3	1,4	253,9	1,4	261,3	1,6
<b>Romania</b>	124,1	1,0	138,8	0,9	147,1	1,0	153,8	1,1	161,3	0,9	153,0	0,8	166,4	1,0
<b>Slovenia</b>	50,1	0,4	54,7	0,4	51,9	0,3	52,2	0,4	52,8	0,3	56,9	0,3	53,6	0,3
<b>Slovacchia</b>	53,4	0,4	60,0	0,4	84,0	0,6	67,9	0,5	69,0	0,4	85,0	0,5	79,9	0,5
<b>Finlandia</b>	226,7	1,8	266,9	1,8	277,1	1,9	285,3	2,0	270,5	1,5	265,6	1,5	274,6	1,7
<b>Svezia</b>	149,5	1,2	173,1	1,2	188,3	1,3	198,6	1,4	553,1	3,1	565,4	3,1	300,5	1,9
<b>Regno Unito</b>	2.629,0	21,1	2.513,1	17,0	2.794,3	18,8	2.527,4	18,0	2.932,9	16,6	3.737,6	20,7	3.314,8	20,9
<b>Totale</b>	<b>12.470,7</b>	<b>100,0</b>	<b>14.798,9</b>	<b>100,0</b>	<b>14.871,2</b>	<b>100,0</b>	<b>14.019,7</b>	<b>100,0</b>	<b>17.667,4</b>	<b>100,0</b>	<b>18.087,0</b>	<b>100,0</b>	<b>15.895,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Il prospetto non considera l'impatto sulle contribuzioni nazionali diverse dalle RPT, derivante dall'applicazione retroattiva della decisione RP2014/335.

**Prospetto 4 - Somme versate dagli Stati membri all'UE a titolo di risorsa RNL**

(milioni di euro)

	EU-27						EU-28							
	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
		%		%		%		%		%		%		%
<b>Belgio</b>	2.661,1	2,9	2.626,2	3,0	2.951,3	3,0	3.198,0	2,9	2.862,4	2,9	2.824,8	2,8	2.733,8	2,9
<b>Bulgaria</b>	247,1	0,3	274,0	0,3	295,3	0,3	336,0	0,3	315,1	0,3	332,9	0,3	281,4	0,3
<b>Rep. Ceca</b>	1.050,9	1,2	1.169,9	1,3	1.112,5	1,1	1.152,4	1,0	1.022,9	1,0	1.006,6	1,0	1.019,9	1,1
<b>Danimarca</b>	1.709,8	1,9	1.704,6	1,9	1.963,6	2,0	2.153,0	2,0	1.743,4	1,8	1.718,6	1,7	1.811,5	1,9
<b>Germania</b>	18.694,5	20,5	17.602,4	19,9	20.604,1	21,0	23.848,5	21,6	21.722,8	21,9	20.238,2	20,0	20.646,9	21,6
<b>Estonia</b>	98,9	0,1	106,8	0,1	121,3	0,1	154,0	0,1	138,2	0,1	141,5	0,1	134,1	0,1
<b>Irlanda</b>	952,9	1,0	886,5	1,0	978,4	1,0	1.234,2	1,1	1.111,3	1,1	1.219,2	1,2	1.256,6	1,3
<b>Grecia</b>	1.616,1	1,8	1.375,4	1,6	1.363,7	1,4	1.480,7	1,3	1.410,0	1,4	916,2	0,9	1.135,3	1,2
<b>Spagna</b>	7.607,4	8,4	7.351,8	8,3	7.772,7	7,9	8.415,7	7,6	7.844,9	7,9	6.764,1	6,7	7.220,0	7,6
<b>Francia</b>	14.754,7	16,2	14.029,0	15,9	15.773,3	16,1	17.685,3	16,0	15.014,0	15,2	14.661,0	14,5	14.650,4	15,3
<b>Croazia</b>							180,5	0,2	294,6	0,3	269,4	0,3	285,9	0,3
<b>ITALIA</b>	<b>11.381,0</b>	<b>12,5</b>	<b>11.698,5</b>	<b>13,2</b>	<b>11.796,1</b>	<b>12,0</b>	<b>13.003,8</b>	<b>11,8</b>	<b>11.434,7</b>	<b>11,5</b>	<b>11.613,3</b>	<b>11,5</b>	<b>10.763,3</b>	<b>11,3</b>
<b>Cipro</b>	124,2	0,1	123,4	0,1	130,4	0,1	135,6	0,1	107,6	0,1	162,4	0,2	111,3	0,1
<b>Lettonia</b>	133,8	0,1	133,6	0,2	170,3	0,2	206,1	0,2	192,6	0,2	161,5	0,2	166,9	0,2
<b>Lituania</b>	186,3	0,2	213,6	0,2	238,6	0,2	284,2	0,3	253,6	0,3	247,2	0,2	242,6	0,3
<b>Lussemburgo</b>	196,5	0,2	215,0	0,2	207,6	0,2	246,4	0,2	171,2	0,2	274,2	0,3	225,8	0,2
<b>Ungheria</b>	701,9	0,8	666,1	0,8	692,4	0,7	751,2	0,7	700,4	0,7	737,8	0,7	701,0	0,7
<b>Malta</b>	40,4	0,0	43,5	0,0	46,8	0,0	62,0	0,1	49,4	0,0	70,4	0,1	58,9	0,1
<b>Paesi Bassi</b>	4.217,1	4,6	4.215,3	4,8	4.500,7	4,6	5.074,5	4,6	5.490,0	5,5	4.899,6	4,9	4.535,0	4,7
<b>Austria</b>	2.130,6	2,3	2.149,1	2,4	2.389,4	2,4	2.639,1	2,4	2.195,9	2,2	2.046,4	2,0	2.232,9	2,3
<b>Polonia</b>	2.629,7	2,9	2.493,6	2,8	2.781,9	2,8	3.083,2	2,8	2.785,0	2,8	2.897,0	2,9	2.671,0	2,8
<b>Portogallo</b>	1.348,8	1,5	1.207,2	1,4	1.318,1	1,3	1.347,4	1,2	1.270,3	1,3	1.152,7	1,1	1.172,2	1,2
<b>Romania</b>	859,2	0,9	901,8	1,0	1.097,4	1,1	1.122,0	1,0	1.089,7	1,1	1.057,5	1,0	1.067,1	1,1
<b>Slovenia</b>	250,8	0,3	251,8	0,3	262,7	0,3	293,3	0,3	247,0	0,2	257,6	0,3	252,7	0,3
<b>Slovacchia</b>	449,8	0,5	474,7	0,5	524,2	0,5	598,7	0,5	502,3	0,5	473,1	0,5	500,6	0,5
<b>Finlandia</b>	1.255,4	1,4	1.435,5	1,6	1.469,4	1,5	1.614,5	1,5	1.364,3	1,4	1.328,2	1,3	1.372,4	1,4
<b>Svezia</b>	2.770,2	3,0	2.797,7	3,2	3.209,5	3,3	3.664,3	3,3	3.217,4	3,2	2.896,4	2,9	3.077,4	3,2
<b>Regno Unito</b>	12.997,8	14,3	12.267,2	13,9	14.391,5	14,7	16.230,0	14,7	14.524,6	14,7	20.599,6	20,4	15.251,5	16,0
<b>Totale</b>	<b>91.066,9</b>	<b>100,0</b>	<b>88.414,2</b>	<b>100,0</b>	<b>98.163,2</b>	<b>100,0</b>	<b>110.194,6</b>	<b>100,0</b>	<b>99.075,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100.967,4</b>	<b>100,0</b>	<b>95.578,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Il prospetto non considera l'impatto sulle contribuzioni nazionali diverse dalle RPT, derivante dall'applicazione retroattiva della decisione RP2014/335.

Prospetto 5 – Versamenti degli Stati membri sul totale e RNL nel periodo 2010–2016

(milioni di euro)

	Versamenti	% Versamenti sul totale	RNL 2010	% RNL sul totale	Versamenti	% Versamenti sul totale	RNL 2011	% RNL sul totale	Versamenti	% Versamenti sul totale	RNL 2012	% RNL sul totale	Versamenti	% Versamenti sul totale	RNL 2013	% RNL sul totale	Versamenti	% Versamenti sul totale	RNL 2014	% RNL sul totale	Versamenti	% Versamenti sul totale	RNL	% RNL sul totale	Versamenti	% Versamenti sul totale	RNL	% RNL sul totale
Belgio	-4.783,2	4,02%	372.559,8	2,91%	-4.926,5	4,11%	384.068,4	2,92%	-5.243,6	4,05%	395.096,1	2,94%	-5.290,8	3,79%	391.280,6	2,89%	-5.407,7	4,07%	402.665,3	2,89%	-5.675,8	4,13%	415.782,3	2,84%	-5.678,4	4,30%	421.269,8	2,85%
Bulgaria	-352,6	0,30%	35.809,7	0,28%	-395,2	0,33%	38.535,4	0,29%	-416,9	0,32%	40.031,2	0,30%	-477,6	0,34%	40.250,8	0,30%	-468,5	0,35%	40.972,9	0,29%	-488,9	0,36%	42.801,7	0,29%	-453,4	0,34%	46.946,1	0,32%
Rep. Ceca	-1.497,7	1,26%	144.607,5	1,13%	-1.682,5	1,40%	151.018,0	1,15%	-1.594,0	1,23%	150.810,0	1,12%	-1.616,6	1,16%	146.187,0	1,08%	-1.561,0	1,17%	144.472,9	1,04%	-1.608,9	1,17%	151.342,2	1,04%	-1.611,0	1,22%	164.074,2	1,11%
Danimarca	-2.380,5	2,00%	245.494,2	1,92%	-2.448,3	2,04%	251.300,2	1,91%	-2.697,5	2,09%	256.551,9	1,91%	-2.899,4	2,07%	261.989,3	1,94%	-2.443,6	1,84%	264.872,5	1,90%	-2.437,5	1,77%	273.002,2	1,87%	-2.546,7	1,93%	284.280,0	1,92%
Germania	-23.772,6	19,98%	2.630.399,0	20,57%	-23.127,1	19,29%	2.768.548,0	21,02%	-26.213,8	20,27%	2.822.208,0	21,03%	-29.376,2	21,02%	2.881.862,0	21,29%	-28.191,6	21,20%	2.972.188,0	21,35%	-27.080,2	19,72%	3.091.500,0	21,14%	-27.398,0	20,73%	3.197.313,0	21,62%
Estonia	-142,4	0,12%	13.944,0	0,11%	-158,6	0,13%	15.556,8	0,12%	-175,7	0,14%	16.932,2	0,13%	-211,9	0,15%	18.266,5	0,13%	-204,8	0,15%	19.048,7	0,14%	-213,1	0,16%	20.034,6	0,14%	-210,0	0,16%	20.500,1	0,14%
Irlanda	-1.394,3	1,17%	139.764,0	1,09%	-1.338,7	1,12%	140.376,0	1,07%	-1.439,2	1,11%	142.620,0	1,06%	-1.731,2	1,24%	148.710,0	1,10%	-1.741,0	1,31%	159.732,3	1,15%	-1.919,5	1,40%	182.267,0	1,25%	-1.965,4	1,49%	219.420,8	1,48%
Grecia	-2.310,1	1,94%	221.569,9	1,73%	-1.903,0	1,59%	202.141,3	1,53%	-1.804,5	1,40%	195.430,3	1,46%	-1.906,4	1,36%	182.378,8	1,35%	-1.973,2	1,48%	178.380,6	1,28%	-1.380,4	1,01%	176.522,7	1,21%	-1.666,1	1,26%	176.187,9	1,19%
Spagna	-10.095,4	8,49%	1.065.758,0	8,34%	-11.046,3	9,21%	1.056.941,0	8,02%	-10.746,5	8,31%	1.046.296,0	7,80%	-11.368,7	8,14%	1.041.940,0	7,70%	-11.315,7	8,51%	1.052.245,0	7,56%	-10.329,2	7,52%	1.080.330,0	7,39%	-11.067,0	8,37%	1.114.601,0	7,54%
Francia	-19.580,8	16,46%	2.039.275,0	15,95%	-19.617,2	16,36%	2.106.703,0	15,99%	-21.296,2	16,47%	2.123.735,0	15,83%	-23.291,6	16,67%	2.150.372,0	15,89%	-21.465,1	16,14%	2.179.155,1	15,65%	-21.172,8	15,42%	2.226.210,9	15,23%	-21.094,6	15,96%	2.261.420,2	15,29%
Croazia													-238,2	0,17%	42.732,2	0,32%	-435,1	0,33%	41.772,8	0,30%	-405,0	0,29%	43.596,5	0,30%	-437,1	0,33%	43.988,0	0,30%
ITALIA	-15.223,6	12,80%	1.601.576,4	12,53%	-15.969,9	13,32%	1.633.443,3	12,40%	-16.432,1	12,71%	1.611.767,0	12,01%	-17.160,8	12,28%	1.606.156,2	11,86%	-16.195,4	12,18%	1.613.794,7	11,59%	-16.486,7	12,01%	1.634.366,3	11,18%	-15.714,7	11,89%	1.675.309,7	11,33%
Cipro	-184,5	0,16%	18.348,4	0,14%	-184,8	0,15%	19.697,7	0,15%	-185,2	0,14%	18.874,8	0,14%	-184,8	0,13%	17.566,1	0,13%	-164,3	0,12%	16.582,8	0,12%	-236,2	0,17%	17.473,3	0,12%	-172,9	0,13%	17.418,8	0,12%
Lettonia	-175,0	0,15%	18.238,2	0,14%	-182,3	0,15%	20.192,0	0,15%	-229,1	0,18%	22.068,2	0,16%	-269,0	0,19%	23.182,9	0,17%	-272,4	0,20%	23.867,9	0,17%	-239,9	0,17%	24.308,1	0,17%	-252,7	0,19%	25.102,1	0,17%
Lituania	-269,1	0,23%	27.479,2	0,21%	-302,0	0,25%	30.099,2	0,23%	-342,7	0,26%	32.312,9	0,24%	-404,8	0,29%	34.045,9	0,25%	-391,1	0,29%	35.202,8	0,25%	-395,3	0,29%	35.750,7	0,24%	-396,5	0,30%	37.012,9	0,25%
Lussemburgo	-261,2	0,22%	25.726,8	0,20%	-293,1	0,24%	27.824,4	0,21%	-276,4	0,21%	28.358,8	0,21%	-321,8	0,23%	28.763,1	0,21%	-248,5	0,19%	29.477,4	0,21%	-369,1	0,27%	34.327,6	0,23%	-330,7	0,25%	35.184,1	0,24%
Ungheria	-955,0	0,80%	93.249,2	0,73%	-937,4	0,78%	95.535,7	0,73%	-928,4	0,72%	94.491,4	0,70%	-1.011,1	0,72%	97.619,6	0,72%	-1.020,7	0,77%	100.695,3	0,72%	-1.093,8	0,80%	105.740,9	0,72%	-1.065,8	0,81%	108.611,7	0,73%
Malta	-61,2	0,05%	6.321,3	0,05%	-66,5	0,06%	6.684,1	0,05%	-68,6	0,05%	6.913,3	0,05%	-86,4	0,06%	7.259,1	0,05%	-77,6	0,06%	7.628,7	0,05%	-105,2	0,08%	8.567,5	0,06%	-92,5	0,07%	9.329,8	0,06%
Paesi Bassi	-5.613,6	4,72%	635.504,0	4,97%	-5.868,9	4,90%	643.351,0	4,88%	-6.080,2	4,70%	648.536,0	4,83%	-6.552,1	4,69%	644.231,0	4,76%	-7.475,3	5,62%	662.465,0	4,76%	-7.045,7	5,13%	678.284,0	4,64%	-6.711,7	5,08%	687.301,0	4,65%
Austria	-2.626,9	2,21%	296.814,6	2,32%	-2.688,7	2,24%	310.038,3	2,35%	-2.942,2	2,28%	320.153,6	2,39%	-3.191,4	2,28%	322.289,2	2,38%	-2.956,6	2,22%	328.896,7	2,36%	-2.819,5	2,05%	335.224,3	2,29%	-2.973,9	2,25%	347.563,8	2,35%
Polonia	-3.656,8	3,07%	346.265,2	2,71%	-3.580,4	2,99%	361.657,5	2,75%	-3.908,3	3,02%	370.114,3	2,76%	-4.214,4	3,02%	380.001,5	2,81%	-4.020,0	3,02%	396.057,8	2,84%	-4.326,8	3,15%	411.402,5	2,81%	-4.141,4	3,13%	408.179,4	2,76%
Portogallo	-1.847,9	1,55%	173.689,3	1,36%	-1.734,4	1,45%	172.518,2	1,31%	-1.765,5	1,37%	164.316,6	1,22%	-1.793,0	1,28%	167.717,7	1,24%	-1.784,7	1,34%	171.107,8	1,23%	-1.686,7	1,23%	175.546,1	1,20%	-1.724,4	1,30%	181.105,6	1,22%
Romania	-1.143,1	0,96%	125.224,7	0,98%	-1.225,9	1,02%	131.586,7	1,00%	-1.457,1	1,13%	131.441,3	0,98%	-1.474,3	1,06%	140.743,4	1,04%	-1.474,5	1,11%	146.462,1	1,05%	-1.463,6	1,07%	157.510,3	1,08%	-1.536,1	1,16%	164.714,8	1,11%
Slovenia	-386,6	0,32%	35.867,8	0,28%	-401,1	0,33%	36.557,9	0,28%	-398,5	0,31%	35.736,5	0,27%	-425,6	0,30%	35.877,9	0,27%	-395,6	0,30%	36.676,2	0,26%	-414,9	0,30%	38.233,2	0,26%	-405,0	0,31%	39.302,3	0,27%
Slovacchia	-647,3	0,54%	65.632,7	0,51%	-693,7	0,58%	68.801,8	0,52%	-742,8	0,57%	70.706,8	0,53%	-799,3	0,57%	72.132,8	0,53%	-736,4	0,55%	73.854,5	0,53%	-713,8	0,52%	76.102,1	0,52%	-744,9	0,56%	79.711,4	0,54%
Finlandia	-1.702,2	1,43%	189.635,0	1,48%	-1.955,2	1,63%	197.761,0	1,50%	-2.001,9	1,55%	200.836,0	1,50%	-2.159,1	1,55%	202.647,0	1,50%	-1.968,0	1,48%	203.977,0	1,47%	-1.923,0	1,40%	209.410,0	1,43%	-1.960,1	1,48%	216.333,0	1,46%
Svezia	-3.243,1	2,73%	379.246,3	2,97%	-3.333,6	2,78%	416.503,1	3,16%	-3.754,1	2,90%	436.521,3	3,25%	-4.211,5	3,01%	452.139,7	3,34%	-3.974,0	2,99%	445.167,8	3,20%	-3.704,3	2,70%	454.557,8	3,11%	-3.822,1	2,89%	469.820,4	3,18%
Regno Unito	-14.659,4	12,32%	1.836.622,0	14,37%	-13.825,2	11,53%	1.885.514,9	14,31%	-16.177,5	12,51%	2.035.002,9	15,17%	-17.068,4	12,21%	1.998.646,4	14,76%	-14.590,3	10,97%	2.174.279,7	15,62%	-21.592,2	15,72%	2.521.046,8	17,24%	-15.995,0	12,10%	2.338.679,2	15,81%
<b>Totali</b>	<b>-118.966,1</b>	<b>100,00%</b>	<b>12.784.622,3</b>	<b>100,00%</b>	<b>-119.886,6</b>	<b>100,00%</b>	<b>13.172.954,7</b>	<b>100,00%</b>	<b>-129.318,3</b>	<b>100,00%</b>	<b>13.417.862,2</b>	<b>100,00%</b>	<b>-139.736,5</b>	<b>100,00%</b>	<b>13.536.988,7</b>	<b>100,00%</b>	<b>-132.952,7</b>	<b>100,00%</b>	<b>13.921.700,4</b>	<b>100,00%</b>	<b>-137.328,1</b>	<b>100,00%</b>	<b>14.621.241,5</b>	<b>100,00%</b>	<b>-132.167,9</b>	<b>100,00%</b>	<b>14.790.681,1</b>	<b>100,00%</b>

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

**Prospetto 6 - Accredimenti dell'UE agli Stati membri, per rubriche di spesa (2010-2016)**

(milioni di euro)

	EU-27						EU-28								Media delle incidenze
	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	
1.a Competitività	9.380,2	9,0%	9.899,1	9,0%	10.294,5	8,7%	10.956,5	8,6%	9.634,0	8,0%	13.032,7	10,6%	14.518,0	13,2%	9,6%
1.b Coesione	37.111,4	35,8%	42.265,0	38,5%	48.403,8	40,7%	56.236,5	44,4%	54.072,8	44,8%	50.872,9	41,5%	37.579,4	34,2%	40,0%
2. Risorse naturali	55.906,7	53,9%	55.868,8	50,9%	57.921,3	48,7%	57.897,0	45,7%	54.989,9	45,5%	56.486,0	46,1%	54.732,6	49,9%	48,7%
3.a Cittadinanza + 3.b Libertà, sicurezza e giustizia*	1.289,3	1,2%	1.712,3	1,6%	2.203,3	1,9%	1.674,7	1,3%	1.646,5	1,4%	1.935,0	1,6%	2.915,1	2,7%	1,7%
Strumenti speciali	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	426,7	0,4%	192,2	0,2%	33,4	0,0%	0,1%
<b>TOTALE**</b>	<b>103.687,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>109.745,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>118.822,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>126.764,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>120.769,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>122.518,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>109.778,5</b>	<b>100,0%</b>	
Variazione %			5,8%		8,3%		6,7%		-4,7%		1,4%		-10,4%	3,5%	

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

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

\*\*Il totale non tiene conto: delle spese UE come "attore globale" e delle spese di amministrazione.

## Prospetto 7 - Somme accreditate dalla UE ai singoli Stati membri. Raffronto 2015 e 2016\*

(milioni di euro)

	Risorse naturali			Competitività			Coesione			Sicurezza e Cittadinanza**			Special Instruments			Totali			
	2015	2016	Variaz. % su anno prec.	2015	2016	Variaz. % su anno prec.	2015	2016	Variaz. % su anno prec.	2015	2016	Variaz. % su anno prec.	2015	2016	Variaz. % su anno prec.	2015	2016	Variazione valore assoluto su anno prec.	Variaz. % su anno prec.
<b>Belgio</b>	657,0	595,8	-9,3%	1.155,5	1.336,1	15,6%	412,0	206,4	-49,9%	202,7	238,7	17,8%	2,9	0,3	-89,0%	2.430,1	2.377,3	-52,8	-2,2%
<b>Bulgaria</b>	1.107,3	1.013,0	-8,5%	118,1	83,2	-29,6%	1.421,2	1.152,0	-18,9%	27,2	84,6	211,0%	18,9	0,0	-100,0%	2.692,7	2.332,8	-359,9	-13,4%
<b>Rep. Ceca</b>	1.140,0	1.210,1	6,1%	104,1	123,1	18,3%	5.808,5	3.317,1	-42,9%	6,3	23,9	279,4%	0,0	0,0	0,0%	7.058,9	4.674,2	-2.384,7	-33,8%
<b>Danimarca</b>	1.074,1	1.046,7	-2,6%	285,6	280,7	-1,7%	102,8	30,8	-70,0%	12,7	16,5	29,9%	0,0	0,0	0,0%	1.475,2	1.374,7	-100,5	-6,8%
<b>Germania</b>	6.041,0	6.306,8	4,4%	1.913,1	1.981,6	3,6%	2.704,2	1.353,0	-50,0%	148,0	221,1	49,4%	0,0	0,0	0,0%	10.806,3	9.862,5	-943,8	-8,7%
<b>Estonia</b>	181,6	259,1	42,7%	53,4	60,2	12,7%	154,8	295,8	91,1%	43,6	50,3	15,4%	0,0	0,0	0,0%	433,4	665,4	232,0	53,5%
<b>Irlanda</b>	1.618,2	1.634,1	1,0%	194,3	213,1	9,7%	129,1	112,3	-13,0%	18,9	30,2	59,8%	0,4	0,0	-100,0%	1.960,9	1.989,7	28,8	1,5%
<b>Grecia</b>	2.774,6	2.939,8	6,0%	254,7	282,8	11,0%	3.067,6	2.239,0	-27,0%	63,7	361,7	467,8%	20,0	1,7	-91,8%	6.180,6	5.825,0	-355,7	-5,8%
<b>Spagna</b>	6.764,6	6.275,7	-7,2%	1.220,1	1.247,7	2,3%	5.458,1	3.779,7	-30,8%	156,7	182,7	16,6%	0,0	0,0	-72,8%	13.599,5	11.485,8	-2.113,7	-15,5%
<b>Franca</b>	9.031,9	7.353,0	-18,6%	2.221,1	2.216,0	-0,2%	2.670,8	1.028,3	-61,5%	189,9	314,9	65,8%	25,9	0,0	-100,0%	14.139,6	10.912,2	-3.227,4	-22,8%
<b>Croazia</b>	258,0	305,5	18,4%	32,5	39,0	20,0%	222,6	497,3	123,4%	18,7	19,7	5,3%	17,6	0,0	-100,0%	549,4	861,5	312,1	56,8%
<b>ITALIA</b>	<b>5.473,0</b>	<b>5.109,0</b>	<b>-6,7%</b>	<b>1.060,2</b>	<b>1.344,6</b>	<b>26,8%</b>	<b>5.219,8</b>	<b>4.570,4</b>	<b>-12,4%</b>	<b>250,5</b>	<b>269,4</b>	<b>7,5%</b>	<b>75,6</b>	<b>30,0</b>	<b>-60,3%</b>	<b>12.079,1</b>	<b>11.323,4</b>	<b>-755,7</b>	<b>-6,3%</b>
<b>Cipro</b>	82,9	77,9	-6,0%	36,6	38,7	5,7%	62,3	49,9	-19,9%	13,8	12,6	-8,7%	0,0	0,7	0,0%	195,6	179,8	-15,8	-8,1%
<b>Lettonia</b>	253,7	371,5	46,4%	47,9	31,4	-34,4%	663,0	297,1	-55,2%	7,5	24,6	228,0%	0,0	0,0	0,0%	972,1	724,6	-247,5	-25,5%
<b>Lituania</b>	528,4	721,1	36,5%	99,0	158,0	59,6%	197,9	533,1	169,4%	41,3	55,2	33,7%	0,0	0,0	0,0%	866,6	1.467,4	600,8	69,3%
<b>Lussemburgo</b>	56,0	59,0	5,4%	175,3	196,2	11,9%	14,9	33,2	122,8%	22,1	28,7	29,9%	0,0	0,0	0,0%	268,3	317,1	48,8	18,2%
<b>Ungheria</b>	1.791,4	1.667,2	-6,9%	81,5	98,0	20,2%	3.693,2	2.738,5	-25,9%	42,2	27,2	-35,5%	0,0	0,0	0,0%	5.608,3	4.530,9	-1.077,4	-19,2%
<b>Malta</b>	17,0	13,6	-20,0%	19,1	17,9	-6,3%	76,8	94,8	23,4%	14,1	73,9	424,1%	0,0	0,0	0,0%	127,0	200,2	73,2	57,6%
<b>Paesi Bassi</b>	915,3	871,8	-4,8%	962,5	988,9	2,7%	196,4	97,1	-50,6%	186,6	227,0	21,7%	0,0	0,0	0,0%	2.260,8	2.184,8	-76,0	-3,4%
<b>Austria</b>	1.144,9	1.364,1	19,1%	307,2	378,5	23,2%	262,7	96,9	-63,1%	49,9	76,4	53,1%	0,0	0,0	0,0%	1.764,7	1.915,9	151,2	8,6%
<b>Polonia</b>	5.079,0	4.742,4	-6,6%	166,8	254,9	52,8%	7.985,6	5.502,2	-31,1%	68,6	108,4	58,0%	1,3	0,0	-100,0%	13.301,3	10.607,9	-2.693,4	-20,2%
<b>Portogallo</b>	1.097,8	1.424,7	29,8%	212,4	242,3	14,1%	1.215,7	1.615,3	32,9%	36,2	65,9	82,0%	0,0	0,4	0,0%	2.562,1	3.348,6	786,5	30,7%
<b>Romania</b>	2.987,7	2.757,7	-7,7%	77,4	126,6	63,6%	3.392,5	4.408,6	30,0%	23,6	43,7	85,2%	8,5	0,0	-100,0%	6.489,7	7.336,6	846,9	13,0%
<b>Slovenia</b>	191,3	279,0	45,8%	76,3	84,2	10,4%	624,5	150,4	-75,9%	19,4	21,0	8,2%	18,4	0,0	-100,0%	929,9	534,6	-395,3	-42,5%
<b>Slovacchia</b>	566,5	566,4	0,0%	61,6	85,5	38,8%	3.086,3	1.989,5	-35,5%	9,0	10,7	18,9%	0,0	0,0	0,0%	3.723,4	2.652,1	-1.071,3	-28,8%
<b>Finlandia</b>	960,3	978,8	1,9%	208,4	319,6	53,4%	106,9	144,5	35,2%	21,6	54,9	154,2%	2,6	0,0	-100,0%	1.299,8	1.497,8	198,0	15,2%
<b>Svezia</b>	904,0	956,6	5,8%	298,5	456,1	52,8%	140,0	131,6	-6,0%	90,6	132,7	46,5%	0,0	0,0	0,0%	1.433,1	1.677,0	243,9	17,0%
<b>Regno Unito</b>	3.788,5	3.832,2	1,2%	1.589,5	1.833,1	15,3%	1.782,7	1.114,6	-37,5%	149,6	138,5	-7,4%	0,0	0,3	0,0%	7.310,3	6.918,7	-391,6	-5,4%
<b>Totale</b>	<b>56.486,0</b>	<b>54.732,6</b>	<b>-3,1%</b>	<b>13.032,7</b>	<b>14.518,0</b>	<b>11,4%</b>	<b>50.872,9</b>	<b>37.579,4</b>	<b>-26,1%</b>	<b>1.935,0</b>	<b>2.915,1</b>	<b>50,7%</b>	<b>192,2</b>	<b>33,4</b>	<b>-82,6%</b>	<b>122.518,8</b>	<b>109.745,1</b>	<b>-12.773,7</b>	<b>-10,4%</b>

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

\* Escluse spese per: UE come "attore globale", Spese di amministrazione, Compensazioni, Riserve negative. Escluse altresì le spese di per sé non attribuibili a Stati membri.

\*\*Nel QFP 2014-2020 le sotto-rubriche "Cittadinanza" (3.a) e "Libertà, sicurezza e giustizia" (3.b), previste dal precedente QFP, sono state fuse nell'unica rubrica 3 "Sicurezza e cittadinanza".

**Prospetto 8 - Saldo versamenti-accrediti tra Italia e UE. Periodo 2010-2016**

(milioni di euro)

	2010									2011									2012									EU-28								
	2010			2011			2012			2013			2014			2015			2016																	
	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %															
<b>VERSAMENTI*</b>	15.223,6	0,0%	100%	15.969,9	4,9%	100%	16.432,1	2,9%	100%	17.058,1	3,8%	100%	16.195,4	-5,1%	100%	16.486,7	1,8%	100%	15.714,7	-4,7%	100%															
Risorse proprie tradizionali**	1.668,0	0,0%	11,0%	1.741,7	4,4%	10,9%	1.563,3	-10,2%	9,5%	1.419,8	-9,2%	8,3%	1.520,4	7,1%	9,4%	1.688,7	11,1%	10,2%	1.788,4	5,9%	11,4%															
Attuaz. retroattiva Dec. RP2014 - RPT													88,6		0,5%	112,6		0,7%	0,0																	
Risorsa propria IVA	1.558,9	0,0%	10,2%	1.811,8	16,2%	11,3%	2.294,4	26,6%	14,0%	1.732,2	-24,5%	10,2%	1.760,1	1,6%	10,9%	1.486,9	-15,5%	9,0%	1.777,3	19,5%	11,3%															
Risorsa propria RNL	11.381,0	0,0%	74,8%	11.698,5	2,8%	73,3%	11.796,1	0,8%	71,8%	13.003,8	10,2%	76,2%	11.434,7	-12,1%	70,6%	11.613,3	1,6%	70,4%	10.763,3	-7,3%	68,5%															
Correzione britannica	615,7	0,0%	4,0%	717,9	16,6%	4,5%	778,3	8,4%	4,7%	902,3	15,9%	5,3%	1.165,1	29,1%	7,2%	1.125,2	-3,4%	6,8%	1.261,9	12,1%	8,0%															
Attuaz. retroattiva Dec. RP2014													226,5		1,4%	460,0	103,1%	2,8%	0,0																	
Riduzione forfetaria per DK, NL, AT, SE													0,0		0,0%	0,0		0,0%	123,8		0,8%															
<b>ACCREDITI***</b>	9.227,6	0,0%	100%	9.336,1	1,2%	100%	10.708,7	14,7%	100%	12.297,2	14,8%	100%	10.437,7	-15,1%	100%	12.079,1	15,7%	100%	11.323,4	-6,3%	100%															
1.a Competitiv it�	768,2	0,0%	8,3%	826,7	7,6%	8,9%	878,0	6,2%	8,2%	931,7	6,1%	7,6%	736,0	-21,0%	7,1%	1.060,2	44,0%	8,8%	1.344,6	26,8%	11,9%															
1.b Coesione	2.567,5	0,0%	27,8%	2.341,0	-8,8%	25,1%	2.854,1	21,9%	26,7%	5.585,9	95,7%	45,4%	3.984,1	-28,7%	38,2%	5.219,8	31,0%	43,2%	4.570,4	-12,4%	40,4%															
2. Risorse naturali	5.731,5	0,0%	62,1%	5.993,5	4,6%	64,2%	6.069,1	1,3%	56,7%	5.600,0	-7,7%	45,5%	5.505,9	-1,7%	52,8%	5.473,0	-0,6%	45,3%	5.109,0	-6,7%	45,1%															
3.a Cittadinanza + 3.b Libert�, sicurezza e giustizia****	160,4	0,0%	1,7%	174,9	9,0%	1,9%	907,5	418,9%	8,5%	179,6	-80,2%	1,5%	211,7	1,5%	2,0%	250,5	2,0%	2,1%	269,4	2,1%	2,4%															
Strumenti speciali																75,6		0,6%	30,0		0,3%															
<b>SALDI</b>	-5.996,0			-6.633,8			-5.723,4			-4.760,9			-5.757,7			-4.407,6			-4.391,3																	
<b>Variazione %</b>		0,0%			10,6%			-13,7%			-16,8%			20,9%			-23,4%			-0,4%																
<b>Totale movimenti netti 2010-2016</b>	<b>-37.670,7</b>																																			

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

\*Con esclusione degli aggiustamenti per Danimarca, Irlanda e Regno Unito.

\*\*Al netto degli oneri di riscossione.

\*\*\* Con esclusione delle spese di amministrazione.

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

**Prospetto 9 – Flussi finanziari UE – Stati membri**

(milioni di euro)

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2010-2016	
	Accrediti	Versamenti	Accrediti	Versamenti	Accrediti	Versamenti	Accrediti	Versamenti	Accrediti	Versamenti totali	Accrediti	Versamenti totali	Accrediti	Versamenti totali	Totale accrediti	Tot versamenti
Belgio	1.850,6	-4.783,2	2.193,6	-4.926,5	2.340,3	-5.243,6	2.474,8	-5.290,8	2.318,8	-5.407,7	2.430,3	-5.675,8	2.377,2	-5.678,4	15.985,7	-37.006,0
Bulgaria	1.207,9	-352,6	1.094,0	-395,2	1.720,2	-416,9	1.960,9	-477,6	2.243,3	-468,5	2.718,0	-488,9	2.333,4	-453,4	13.277,7	-3.053,1
Rep. Ceca	3.396,9	-1.497,7	3.012,3	-1.682,5	4.514,0	-1.594,0	4.877,2	-1.616,6	4.361,8	-1.561,0	7.059,5	-1.608,9	4.674,2	-1.611,0	31.896,0	-11.171,7
Danimarca	1.473,2	-2.380,5	1.422,2	-2.448,3	1.390,6	-2.697,5	1.385,0	-2.899,4	1.460,0	-2.443,6	1.475,1	-2.437,5	1.374,9	-2.546,7	9.980,9	-17.853,5
Germania	11.631,9	-23.772,6	11.948,8	-23.127,1	12.064,7	-26.213,8	12.862,7	-29.376,2	11.278,5	-28.191,6	10.806,3	-27.080,2	9.862,5	-27.398,0	80.455,4	-185.159,4
Estonia	798,7	-142,4	496,0	-158,6	946,9	-175,7	965,8	-211,9	658,7	-204,8	433,9	-213,1	665,4	-210,0	4.965,4	-1.316,4
Irlanda	2.021,2	-1.394,3	1.596,9	-1.338,7	1.971,2	-1.439,2	1.832,5	-1.731,2	1.517,0	-1.741,0	1.961,0	-1.919,5	1.989,7	-1.965,4	12.889,5	-11.529,4
Grecia	5.707,0	-2.310,1	6.499,3	-1.903,0	6.314,6	-1.804,5	7.173,4	-1.906,4	7.057,4	-1.973,2	6.180,7	-1.380,4	5.824,9	-1.666,1	44.757,4	-12.943,8
Spagna	13.101,9	-10.095,4	13.513,8	-11.046,3	14.167,9	-10.746,5	13.657,2	-11.368,7	11.441,3	-11.315,7	13.599,6	-10.329,2	11.485,7	-11.067,0	90.967,4	-75.968,8
Francia	12.768,1	-19.580,8	12.819,7	-19.617,2	12.538,9	-21.296,2	13.899,6	-23.291,6	13.140,1	-21.465,1	14.139,6	-21.172,8	10.912,1	-21.094,6	90.218,1	-147.518,3
Croazia							281,3	-238,2	575,1	-435,1	595,7	-405,0	912,4	-437,1	2.364,5	-1.515,5
ITALIA	9.227,7	-15.223,6	9.336,2	-15.969,9	10.708,7	-16.432,1	12.297,2	-17.160,8	10.437,7	-16.195,4	12.079,1	-16.486,7	11.323,3	-15.714,7	75.409,9	-113.183,2
Cipro	169,8	-184,5	177,4	-184,8	148,4	-185,2	214,1	-184,8	262,9	-164,3	195,8	-236,2	179,8	-172,9	1.348,2	-1.312,8
Lettonia	833,7	-175,0	901,4	-182,3	1.171,4	-229,1	1.054,9	-269,0	1.053,0	-272,4	972,3	-239,9	724,7	-252,7	6.711,4	-1.620,4
Lituania	1.590,1	-269,1	1.642,2	-302,0	1.822,9	-342,7	1.871,4	-404,8	1.875,5	-391,1	867,0	-395,3	1.467,4	-396,5	11.136,6	-2.501,4
Lussemburgo	208,3	-261,2	221,9	-293,1	199,1	-276,4	247,8	-321,8	320,9	-248,5	268,3	-369,1	317,1	-330,7	1.783,4	-2.100,7
Ungheria	3.617,0	-955,0	5.309,2	-937,4	4.155,7	-928,4	5.894,5	-1.011,1	6.605,1	-1.020,7	5.614,6	-1.093,8	4.530,9	-1.065,8	35.727,1	-7.012,2
Malta	104,7	-61,2	127,0	-66,5	133,8	-68,6	167,2	-86,4	247,6	-77,6	127,1	-105,2	200,2	-92,5	1.107,6	-558,1
Paesi Bassi	2.058,7	-5.613,6	1.975,3	-5.868,9	2.027,9	-6.080,2	2.171,6	-6.552,1	1.918,6	-7.475,3	2.260,8	-7.045,7	2.184,9	-6.711,7	14.597,8	-45.347,6
Austria	1.800,8	-2.626,9	1.856,7	-2.688,7	1.837,0	-2.942,2	1.841,0	-3.191,4	1.550,8	-2.956,6	1.764,6	-2.819,5	1.916,0	-2.973,9	12.566,8	-20.199,1
Polonia	11.790,3	-3.656,8	14.412,9	-3.580,4	15.707,6	-3.908,3	16.150,2	-4.214,4	17.406,2	-4.020,0	13.328,1	-4.326,8	10.607,9	-4.141,4	99.403,3	-27.848,1
Portogallo	4.348,5	-1.847,9	4.687,2	-1.734,4	6.759,6	-1.765,5	6.131,8	-1.793,0	4.909,4	-1.784,7	2.562,2	-1.686,7	3.348,5	-1.724,4	32.747,1	-12.336,6
Romania	2.294,9	-1.143,1	2.640,2	-1.225,9	3.427,3	-1.457,1	5.541,3	-1.474,3	5.923,5	-1.474,5	6.518,9	-1.463,6	7.340,5	-1.536,1	33.686,5	-9.774,6
Slovenia	746,3	-386,6	838,3	-401,1	923,2	-398,5	805,2	-425,6	1.133,4	-395,6	931,2	-414,9	534,7	-405,0	5.912,4	-2.827,3
Slovacchia	1.893,6	-647,3	1.774,4	-693,7	2.277,1	-742,8	2.016,2	-799,3	1.658,6	-736,4	3.723,9	-713,8	2.652,1	-744,9	15.995,8	-5.078,3
Finlandia	1.286,2	-1.702,2	1.268,0	-1.955,2	1.301,2	-2.001,9	1.471,3	-2.159,1	1.034,6	-1.968,0	1.299,8	-1.923,0	1.497,9	-1.960,1	9.159,1	-13.669,5
Svezia	1.617,4	-3.243,1	1.727,9	-3.333,6	1.536,8	-3.754,1	1.629,3	-4.211,5	1.658,4	-3.974,0	1.433,2	-3.704,3	1.677,0	-3.822,1	11.279,9	-26.042,7
Regno Unito	6.606,3	-14.659,4	6.441,5	-13.825,2	6.801,9	-16.177,5	6.180,2	-17.068,4	6.835,4	-14.590,3	7.310,2	-21.592,2	6.918,5	-15.995,0	47.094,1	-113.907,9
<b>TOTALI</b>	<b>104.151,5</b>	<b>-118.966,1</b>	<b>109.934,2</b>	<b>-119.886,6</b>	<b>118.908,8</b>	<b>-129.318,3</b>	<b>127.055,7</b>	<b>-139.736,5</b>	<b>120.883,9</b>	<b>-21.592,2</b>	<b>122.656,8</b>	<b>-137.328,1</b>	<b>109.834,0</b>	<b>-132.167,9</b>	<b>813.425,0</b>	<b>-910.356,3</b>

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

**Prospetto 10 - Contributo netto alla UE per Paese in valore assoluto e in percentuale del RNL. Anni 2010 – 2016**  
(milioni di euro)

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2010-2016	
	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL	Contributo netto	Incidenza contrib. Netto su RNL
Belgio	-2.932,6	-0,79%	-2.732,9	-0,71%	-2.903,3	-0,73%	-2.816,0	-0,72%	-3.088,9	-0,77%	-3.245,5	-0,78%	-3.301,2	-0,78%	-21.020,4	-0,76%
Bulgaria	855,3	2,39%	698,8	1,81%	1.303,2	3,26%	1.483,4	3,69%	1.774,7	4,33%	2.229,1	5,21%	1.880,0	4,00%	10.224,6	3,58%
Rep. Ceca	1.899,2	1,31%	1.329,7	0,88%	2.920,0	1,94%	3.260,6	2,23%	2.800,9	1,94%	5.450,6	3,60%	3.063,2	1,87%	20.724,2	1,97%
Danimarca	-907,3	-0,37%	-1.026,2	-0,41%	-1.306,9	-0,51%	-1.514,4	-0,58%	-983,6	-0,37%	-962,4	-0,35%	-1.171,8	-0,41%	-7.872,6	-0,43%
Germania	-12.140,8	-0,46%	-11.178,3	-0,40%	-14.149,1	-0,50%	-16.513,5	-0,57%	-16.913,1	-0,57%	-16.273,8	-0,53%	-17.535,4	-0,55%	-104.704,0	-0,51%
Estonia	656,4	4,71%	337,4	2,17%	771,2	4,55%	753,8	4,13%	453,9	2,38%	220,9	1,10%	455,4	2,22%	3.649,1	2,94%
Irlanda	626,9	0,45%	258,2	0,18%	532,0	0,37%	101,3	0,07%	-224,0	-0,14%	41,4	0,02%	24,3	0,01%	1.360,1	0,12%
Grecia	3.396,9	1,53%	4.596,2	2,27%	4.510,1	2,31%	5.267,0	2,89%	5.084,2	2,85%	4.800,4	2,72%	4.158,8	2,36%	31.813,6	2,39%
Spagna	3.006,5	0,28%	2.467,5	0,23%	3.421,4	0,33%	2.288,5	0,22%	125,6	0,01%	3.270,3	0,30%	418,7	0,04%	14.998,6	0,20%
Francia	-6.812,8	-0,33%	-6.797,4	-0,32%	-8.757,3	-0,41%	-9.392,0	-0,44%	-8.325,0	-0,38%	-7.033,2	-0,32%	-10.182,5	-0,45%	-57.300,1	-0,38%
Croazia							43,0	0,10%	140,0	0,34%	190,7	0,44%	475,3	1,08%	849,1	0,49%
ITALIA	-5.995,9	-0,37%	-6.633,7	-0,41%	-5.723,4	-0,36%	-4.863,6	-0,30%	-5.757,7	-0,36%	-4.407,6	-0,27%	-4.391,3	-0,26%	-37.773,2	-0,33%
Cipro	-14,7	-0,08%	-7,4	-0,04%	-36,8	-0,19%	29,2	0,17%	98,6	0,59%	-40,5	-0,23%	6,9	0,04%	35,5	0,03%
Lettonia	658,6	3,61%	719,1	3,56%	942,3	4,27%	785,9	3,39%	780,7	3,27%	732,4	3,01%	472,1	1,88%	5.091,0	3,24%
Lituania	1.321,0	4,81%	1.340,2	4,45%	1.480,2	4,58%	1.466,7	4,31%	1.484,4	4,22%	471,7	1,32%	1.071,0	2,89%	8.635,1	3,72%
Lussemburgo	-52,9	-0,21%	-71,2	-0,26%	-77,3	-0,27%	-74,0	-0,26%	72,4	0,25%	-100,8	-0,29%	-13,5	-0,04%	-317,3	-0,15%
Ungheria	2.662,0	2,85%	4.371,8	4,58%	3.227,3	3,42%	4.883,4	5,00%	5.584,4	5,55%	4.520,9	4,28%	3.465,1	3,19%	28.714,9	4,13%
Malta	43,5	0,69%	60,6	0,91%	65,1	0,94%	80,8	1,11%	169,9	2,23%	21,9	0,26%	107,7	1,15%	549,5	1,04%
Paesi Bassi	-3.554,8	-0,56%	-3.893,7	-0,61%	-4.052,3	-0,62%	-4.380,5	-0,68%	-5.566,7	-0,84%	-4.785,0	-0,71%	-4.526,8	-0,66%	-30.749,8	-0,67%
Austria	-826,0	-0,28%	-832,0	-0,27%	-1.105,2	-0,35%	-1.350,4	-0,42%	-1.405,8	-0,43%	-1.054,9	-0,31%	-1.057,9	-0,30%	-7.632,3	-0,34%
Polonia	8.133,5	2,35%	10.832,6	3,00%	11.799,4	3,19%	11.935,8	3,14%	13.386,2	3,38%	9.001,3	2,19%	6.466,5	1,58%	71.555,2	2,68%
Portogallo	2.500,6	1,44%	2.952,8	1,71%	4.994,1	3,04%	4.338,8	2,59%	3.124,7	1,83%	875,4	0,50%	1.624,1	0,90%	20.410,6	1,69%
Romania	1.151,8	0,92%	1.414,2	1,07%	1.970,2	1,50%	4.067,0	2,89%	4.449,0	3,04%	5.055,4	3,21%	5.804,4	3,52%	23.911,9	2,40%
Slovenia	359,7	1,00%	437,2	1,20%	524,7	1,47%	379,6	1,06%	737,8	2,01%	516,3	1,35%	129,7	0,33%	3.085,1	1,19%
Slovacchia	1.246,2	1,90%	1.080,7	1,57%	1.534,3	2,17%	1.216,8	1,69%	922,2	1,25%	3.010,0	3,96%	1.907,2	2,39%	10.917,5	2,15%
Finlandia	-416,0	-0,22%	-687,2	-0,35%	-700,7	-0,35%	-687,8	-0,34%	-933,4	-0,46%	-623,2	-0,30%	-462,1	-0,21%	-4.510,4	-0,32%
Svezia	-1.625,7	-0,43%	-1.605,7	-0,39%	-2.217,3	-0,51%	-2.582,2	-0,57%	-2.315,6	-0,52%	-2.271,2	-0,50%	-2.145,1	-0,46%	-14.762,8	-0,48%
Regno Unito	-8.053,0	-0,44%	-7.383,8	-0,39%	-9.375,6	-0,46%	-10.888,1	-0,54%	-7.754,9	-0,36%	-14.282,0	-0,57%	-9.076,4	-0,39%	-66.813,8	-0,45%
Totale	-14.814,6	25,71%	-9.952,4	25,05%	-10.409,5	32,06%	-12.680,8	33,24%	99.291,7	34,27%	-14.671,3	28,31%	-22.333,9	24,95%	-96.931,3	-0,10%

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

**LA POLITICA DI COESIONE  
SOCIO ECONOMICA**



## LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

**1 Chiusura della Programmazione 2007-2013 – 1.1 La conclusione del ciclo di Programmazione 2007–2013– 1.2 Le regole per la chiusura - 1.3 Le spese certificate dall'Italia. Analisi dei dati generali – 1.4 Presentazione dei documenti di chiusura e controlli svolti dalle autorità di audit – 1.5 Il Piano di Azione Coesione (PAC) – 1.6 I progetti non conclusi da completare nel ciclo 2014–2020 – 1.7 Temi orizzontali evidenziati dai documenti di chiusura: -1.7.1 Progetti retrospettivi - 1.7.2 Progetti suddivisi in fasi e Progetti "non funzionanti" - 1.7.3 Strumenti di ingegneria finanziaria - 1.8 Considerazioni conclusive.**

**2 Programmazione 2014-2020 - 2.1 Premessa - 2.2 La disciplina regolamentare -2.3 Le condizionalità - 2.4 La Politica europea per gli investimenti: il Piano Juncker - 2.5 Normativa nazionale di particolare interesse - 2.6 L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea e gli stanziamenti destinati all'Italia - 2.7 Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione. La Programmazione complementare - 2.8 Attuazione finanziaria - 2.9 Conclusioni.**

**3 Obiettivo Cooperazione territoriale europea - 3.1 Programmi operativi dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" – La Programmazione 2007-2013 - 3.2 La Programmazione 2014-2020 - 3.3 Attività istruttoria - 3.4 Attuazione finanziaria – dati generali - 3.5 I Programmi operativi - 3.6 Cooperazione transfrontaliera - 3.7 Cooperazione transnazionale - 3.8 Cooperazione interregionale - 3.9 Conclusioni.**

### 1 Chiusura della Programmazione 2007-2013

#### 1.1 La conclusione del ciclo di Programmazione 2007-2013

Il 31 marzo 2017 si è chiuso il ciclo di Programmazione dei Fondi europei per il settennio 2007-2013. Con riferimento a tale data dovevano infatti essere presentate alla Commissione europea, dalle Autorità responsabili dei Programmi operativi, le certificazioni finali delle spese eseguite fino a tutto il 31 dicembre 2015<sup>58</sup>, corredate dei Rapporti finali di esecuzione e degli altri documenti che compongono il "pacchetto chiusure"<sup>59</sup>.

Tale circostanza ha indotto la Sezione a destinare al tema specifico delle chiusure un apposito capitolo di questa Relazione, nonché a programmare per l'anno 2018 un'indagine "a rete" – la cui istruttoria è in corso – che coinvolgerà le Sezioni

<sup>58</sup> Per la tipologia di spesa costituita dagli strumenti di ingegneria finanziaria, il termine generale per effettuare spesa rendicontabile a valere sul bilancio europeo era invece il 31 marzo 2017.

<sup>59</sup> Oltre che dal Rapporto finale di esecuzione (RFE), che copre l'intero Periodo di programmazione, i documenti di chiusura sono composti dalla domanda di pagamento del saldo finale; dalla dichiarazione di spesa; dalla dichiarazione di chiusura suffragata da un Rapporto finale di controllo (RFC) (v. *infra*, il par. 1.4).

regionali di controllo per approfondimenti comparativi relativi alle singole realtà territoriali.

Conformemente alla natura di analisi “finanziaria” della Relazione annuale, il presente capitolo espone i dati finanziari di sintesi del ciclo di Programmazione appena concluso, con l’avvertenza che si tratta di cifre ancora non definitive, poiché esse esprimono per il momento il “punto di vista” solo nazionale, e sono pertanto suscettibili di modifiche in esito alle valutazioni e interlocuzioni con la Commissione europea che condurranno all'accettazione finale della documentazione prodotta e agli effettivi rimborsi.

L’esame che segue copre l’Obiettivo “Convergenza” (diretto a ridurre le disparità regionali colmando i ritardi di sviluppo) e l’Obiettivo “Competitività e occupazione” (diretto a migliorare il tessuto produttivo e le possibilità di occupazione nelle regioni più sviluppate). Nell’ambito di tali Obiettivi, le realizzazioni dei due Fondi FESR e FSE sono trattate separatamente, fatta salva l'individuazione di specifici temi di carattere orizzontale.

Ai sensi della disciplina europea, la programmazione si fonda sui principi del partenariato e dell’addizionalità: da un lato, l’approccio programmatico è concordato con la Commissione conformemente alle priorità strategiche indicate a livello europeo, dall’altro, le risorse europee s’intendono aggiuntive, e non sostitutive, rispetto agli investimenti che sarebbero comunque effettuati sul territorio con risorse nazionali.

I flussi finanziari dall’Europa sono regolati da un meccanismo di disimpegno automatico che prevede, per il periodo 2007-2013, la perdita delle risorse non utilizzate nei due anni successivi all’impegno (regola cosiddetta dell’“n+2”), sia per la quota europea, sia per la quota nazionale di cofinanziamento (quest’ultima segue, infatti, le medesime regole europee).

Gli interventi per la coesione si svolgono attraverso Programmi Operativi Regionali (POR), nazionali (PON) o Interregionali (POIN), che si inscrivono in un Quadro strategico unitario di livello nazionale (QSN). Il QSN della Programmazione 2007-2013 è stato approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007<sup>60</sup>. All’inizio del periodo di Programmazione, le risorse europee assegnate all’Italia per i due Obiettivi citati ammontavano a 27,9 miliardi. Per il menzionato principio di addizionalità,

---

<sup>60</sup> Con il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 è stata poi definita la dotazione del Fondo per le aree sottoutilizzate (oggi Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC), alimentato da risorse nazionali, secondo una logica di unificazione della programmazione e di complementarità delle fonti di finanziamento.

a tali risorse si aggiungevano finanziamenti nazionali pubblici per un importo di 31,5 miliardi. In totale, i Fondi assegnati ammontavano, quindi, a 59,4 miliardi.

Il prospetto sottostante riporta i dati appena menzionati.

**Prospetto 1 – Risorse complessive per Obiettivi prioritari a inizio periodo di Programmazione**

(milioni di euro)

<b>Obiettivi</b>	<b>Contributo totale (a=b+c)</b>	<b>Contributo comunitario (b)</b>	<b>Contributo nazionale pubblico (c)</b>
Convergenza	43.584,40	21.632,96	21.951,44
Competitività	15.814,36	6.324,90	9.489,46
<b>Totale</b>	<b>59.398,76</b>	<b>27.957,86</b>	<b>31.440,90</b>

Fonte: dati RGS – IGRUE

Nel corso degli anni, l'impostazione originaria ha però subito molteplici revisioni e modifiche, aventi la finalità di accelerare l'assorbimento delle risorse e di concentrare la Programmazione su talune tematiche. Esse si sono tradotte in una riduzione della dotazione finanziaria complessiva.

Il prospetto 2 fornisce il quadro generale della ripartizione dei contributi europei e della quota nazionale per i due Obiettivi menzionati, quale definito al 31 dicembre 2015, dopo le rimodulazioni intervenute a seguito del Piano di azione coesione, di cui si darà conto nei paragrafi seguenti.

**Prospetto 2 – Risorse complessive per Obiettivi prioritari al 31 dicembre 2015**

(milioni di euro)

<b>Obiettivi</b>	<b>Contributo totale</b>	<b>Contributo comunitario</b>	<b>Contributo nazionale pubblico</b>	<b>Differenza contrib. nazionale rispetto a inizio periodo</b>
Convergenza	30.747,19	21.594,56	9.152,63	-12.798,81
Competitività	15.034,12	6.345,49	8.688,64	-800,82
<b>TOTALE</b>	<b>45.781,31</b>	<b>27.940,05</b>	<b>17.841,27</b>	<b>-13.599,63</b>

Fonte: dati RGS – IGRUE

Dal raffronto tra i due prospetti emerge che la quota del contributo comunitario per i citati Obiettivi è rimasta sostanzialmente inalterata, mentre si è registrata a fine periodo una riduzione del contributo nazionale di circa 13,6 miliardi, trasferiti a favore degli interventi ricompresi nel Piano di azione coesione<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> L'ammontare complessivo di 13,6 miliardi riprogrammati mediante lo strumento del Piano di Azione Coesione (PAC) è composto da risorse nazionali derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento

Il dettaglio di tale variazione è esposto nel seguente prospetto.

**Prospetto 3 – Riduzione del contributo nazionale ai singoli Programmi operativi** (euro)

Descrizione	Dotaz. Tot. 31-5-2009	Dotaz. Tot. 31-3-2017	Dotaz. UE	Contrib. Naz. Iniziale	Contrib. Naz. Finale	Diff. assoluta contributi nazionali	Diff. %
POR CONV FSE CAMPANIA	1.118.000.000	788.000.000	559.000.000	559.000.000	229.000.000	-330.000.000	-59,0%
POR CONV FSE CALABRIA	860.498.754	573.665.836	430.249.377	430.249.377	143.416.459	-286.832.918	-66,7%
POR CONV FSE SICILIA	2.099.239.152	1.389.538.866	1.042.154.149	1.057.085.003	347.384.717	-709.700.286	-67,1%
POR CONV FSE BASILICATA	322.365.588	322.365.588	128.946.235	193.419.353	193.419.353	0	0,0%
POR CONV FSE PUGLIA	1.279.200.000	1.230.000.000	639.600.000	639.600.000	590.400.000	-49.200.000	-7,7%
PON CONV FSE GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA	517.857.770	427.981.628	207.143.108	310.714.662	220.838.520	-89.876.142	-28,9%
PON CONV FSE COMPETENZE PER LO SVILUPPO	1.485.929.492	1.485.929.492	742.964.746	742.964.746	742.964.746	0	0,0%
POR CRO FSE ABRUZZO	316.563.222	276.639.784	127.719.591	188.843.631	148.920.193	-39.923.438	-21,1%
POR CRO FSE EMILIA ROMAGNA	806.490.114	847.204.199	313.496.873	492.993.241	533.707.326	40.714.085	8,3%
POR CRO FSE FRIULI VENEZIA GIULIA	319.225.628	316.635.088	119.378.894	199.846.734	197.256.194	-2.590.540	-1,3%
POR CRO FSE LAZIO	736.077.550	730.495.407	365.247.703	370.829.847	365.247.704	-5.582.143	-1,5%
POR CRO FSE LIGURIA	395.073.052	391.654.038	146.341.533	248.731.519	245.312.505	-3.419.014	-1,4%
POR CRO FSE LOMBARDIA	798.000.000	796.227.352	337.256.050	460.743.950	458.971.302	-1.772.648	-0,4%
POR CRO FSE MARCHE	281.551.141	278.735.407	110.438.698	171.112.443	168.296.709	-2.815.734	-1,6%
POR CRO FSE MOLISE	102.897.150	102.897.150	37.665.371	65.231.779	65.231.779	0	0,0%
POR CRO FSE PA BOLZANO	160.220.460	101.382.808	50.691.404	109.529.056	50.691.404	-58.837.652	-53,7%
POR CRO FSE PA TRENTO	218.570.270	217.266.246	60.833.846	157.736.424	156.432.400	-1.304.024	-0,8%
POR CRO FSE PIEMONTE	1.007.852.446	1.001.100.271	394.622.239	613.230.207	606.478.032	-6.752.175	-1,1%
POR CRO FSE TOSCANA	664.686.347	659.599.355	310.649.767	354.036.580	348.949.588	-5.086.992	-1,4%
POR CRO FSE UMBRIA	230.417.088	227.384.952	97.681.522	132.735.566	129.703.430	-3.032.136	-2,3%
POR CRO FSE VALLE D'AOSTA	82.278.860	64.278.325	32.139.162	50.139.698	32.139.163	-18.000.535	-35,9%
POR CRO FSE VENETO	716.697.817	711.589.515	346.518.568	370.179.249	365.070.947	-5.108.302	-1,4%
POR CRO FSE SARDEGNA	729.291.176	675.053.206	291.716.470	437.574.706	383.336.736	-54.237.970	-12,4%
PON CRO FSE AZIONI DI SISTEMA	72.000.000	147.313.634	58.680.066	13.319.934	88.633.568	75.313.634	565,4%
POIN CONV FESR ATTRATTORI CULTURALI	1.031.151.814	632.645.246	469.441.972	561.709.842	163.203.274	-398.506.568	-70,9%
POIN CONV FESR ENERGIE RINNOV. E RISPARMIO ENERG.	1.607.786.352	1.071.857.568	803.893.176	803.893.176	267.964.392	-535.928.784	-66,7%
PON CONV FESR GOVERNANCE E ASSISTENZA TECNICA	276.190.810	184.127.207	138.095.405	138.095.405	46.031.802	-92.063.603	-66,7%
PON CONV FESR ISTRUZ. - AMBIENTI PER L'APPRENDIM.	495.309.830	510.777.108	255.388.554	239.921.276	255.388.554	15.467.278	6,4%
PON CONV FESR RETI E MOBILITÀ	2.749.457.782	1.832.971.855	1.374.728.891	1.374.728.891	458.242.964	-916.485.927	-66,7%
PON CONV FESR RICERCA E COMPETITIVITÀ	6.205.393.642	4.136.929.095	3.102.696.821	3.102.696.821	1.034.232.274	-2.068.464.547	-66,7%
PON CONV FESR SICUREZZA	1.158.080.874	772.053.916	579.040.437	579.040.437	193.013.479	-386.026.958	-66,7%
POR CONV FESR CALABRIA	2.998.240.052	1.998.826.702	1.499.120.026	1.499.120.026	499.706.676	-999.413.350	-66,7%
POR CONV FESR CAMPANIA	6.864.795.198	4.576.530.132	3.432.397.599	3.432.397.599	1.144.132.533	-2.288.265.066	-66,7%
POR CONV FESR PUGLIA	5.238.043.956	3.851.502.909	2.619.021.978	2.619.021.978	1.232.480.931	-1.386.541.047	-52,9%
POR CONV FESR SICILIA	6.539.605.100	4.359.736.734	3.269.802.550	3.269.802.550	1.089.934.184	-2.179.868.366	-66,7%
POR CONV FESR BASILICATA	752.186.373	601.749.098	300.874.549	451.311.824	300.874.549	-150.437.275	-33,3%
POR CRO FESR ABRUZZO	345.369.139	308.635.055	139.760.495	205.608.644	168.874.560	-36.734.084	-17,9%
POR CRO FESR EMILIA ROMAGNA	346.919.699	383.234.345	142.733.765	204.185.934	240.500.580	36.314.646	17,8%
POR CRO FESR FRIULI VENEZIA GIULIA	303.001.323	233.195.227	73.519.828	229.481.495	159.675.399	-69.806.096	-30,4%
POR CRO FESR LAZIO	743.512.676	736.934.888	368.467.444	375.045.232	368.467.444	-6.577.788	-1,8%
POR CRO FESR LIGURIA	530.235.365	525.879.443	166.764.161	363.471.204	359.115.282	-4.355.922	-1,2%
POR CRO FESR LOMBARDIA	532.000.000	531.752.571	210.742.552	321.257.448	321.010.019	-247.429	-0,1%
POR CRO FESR MARCHE	288.801.634	285.830.711	111.745.248	177.056.386	174.085.463	-2.970.923	-1,7%
POR CRO FESR MOLISE	192.518.742	141.530.482	70.765.241	121.753.501	70.765.241	-50.988.260	-41,9%
POR CRO FESR PA BOLZANO	74.918.344	73.934.947	25.680.410	49.237.934	48.254.537	-983.397	-2,0%
POR CRO FESR PA TRENTO	64.287.142	62.477.778	18.743.611	45.543.531	43.734.167	-1.809.364	-4,0%
POR CRO FESR PIEMONTE	1.076.958.254	1.027.820.044	422.868.998	654.089.256	604.951.046	-49.138.210	-7,5%
POR CRO FESR TOSCANA	1.126.652.231	1.022.947.677	338.466.574	788.185.657	684.481.103	-103.704.554	-13,2%
POR CRO FESR UMBRIA	348.116.092	296.206.402	148.103.201	200.012.891	148.103.201	-51.909.690	-26,0%
POR CRO FESR VALLE D'AOSTA	48.810.613	48.522.858	19.409.143	29.401.470	29.113.715	-287.755	-1,0%
POR CRO FESR VENETO	452.688.244	448.417.001	205.962.817	246.725.427	242.454.184	-4.271.243	-1,7%
POR CRO FESR SARDEGNA	1.701.679.413	1.361.343.530	680.671.765	1.021.007.648	680.671.765	-340.335.883	-33,3%
<b>TOTALE</b>	<b>59.413.693.771</b>	<b>45.781.308.676</b>	<b>27.940.042.583</b>	<b>31.473.651.188</b>	<b>17.841.266.093</b>	<b>-13.632.385.095</b>	<b>-43,3%</b>
<b>Subtotale Competitività</b>	<b>15.814.361.232</b>	<b>15.034.119.696</b>	<b>6.345.483.010</b>	<b>9.468.878.222</b>	<b>8.688.636.686</b>	<b>-780.241.536</b>	<b>-8,2%</b>
di cui per Competitività FSE	7.637.892.321	7.545.456.737	3.201.077.757	4.436.814.564	4.344.378.980	-92.435.584	-2,1%
di cui per Competitività FESR	8.176.468.911	7.488.662.959	3.144.405.253	5.032.063.658	4.344.257.706	-687.805.952	-13,7%
<b>Subtotale Convergenza</b>	<b>43.599.332.539</b>	<b>30.747.188.980</b>	<b>21.594.559.573</b>	<b>22.004.772.966</b>	<b>9.152.629.407</b>	<b>-12.852.143.559</b>	<b>-58,4%</b>
di cui per Convergenza FSE	7.683.090.756	6.217.481.410	3.750.057.615	3.933.033.141	2.467.423.795	-1.465.609.346	-37,3%
di cui per Convergenza FESR	35.916.241.783	24.529.707.570	17.844.501.958	18.071.739.825	6.685.205.612	-11.386.534.213	-63,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OpenCoesione

nazionale dei Programmi operativi, per circa 11,6 miliardi, e da risorse riprogrammate attraverso rimodulazione interna ai medesimi Programmi, per circa 2 miliardi.

La riduzione del cofinanziamento nazionale è stata applicata in misura maggiore all'Obiettivo Convergenza, che dall'inizio della Programmazione ha perso 12,8 miliardi corrispondenti ad una flessione del 58,4%. Quattro Programmi in particolare assorbono quasi i due terzi dell'importo in valore assoluto: il PON FESR Ricerca (-2 miliardi), e i tre POR FESR Campania (-2,3 miliardi), Puglia (-1,4 miliardi) e Sicilia (-2,2 miliardi).

Il contributo nazionale per l'Obiettivo Competitività è diminuito di circa 780 milioni, corrispondenti ad una riduzione dell'8,2%.

### *1.2 Le regole per la chiusura*

Soltanto le spese eseguite nel rispetto della normativa europea e nazionale, conformi agli obiettivi dei singoli Programmi e debitamente certificate nei termini impartiti, possono essere poste a carico del bilancio europeo.

Tutte le spese irregolari individuate dalla Commissione dopo la chiusura non possono essere compensate mediante sostituzioni di progetti, ma comportano una riduzione netta dei finanziamenti dell'UE per il Programma interessato. La pressione sugli Stati membri circa l'utilizzo dei Fondi europei aumenta pertanto con l'avvicinarsi della fine del periodo di ammissibilità, poiché più elevato è il rischio di perdere definitivamente quote inutilizzate, o quote spese irregolarmente degli stanziamenti inizialmente assegnati.

Come già detto, la data del 31 dicembre 2015 era il termine finale per poter effettuare pagamenti rendicontabili alla Commissione nel ciclo 2007-2013. Il disallineamento dei tempi (ultimo anno del ciclo di Programmazione il 2013; ultimo termine per effettuare la spesa il 2015) è effetto della norma che consente (ma anche impone) di spendere le risorse nel biennio successivo all'impegno (regola cosiddetta dell'"n+2")<sup>62</sup>. Regole diverse vigono per gli Strumenti di ingegneria finanziaria, per i quali la data ultima per effettuare pagamenti a favore di destinatari finali è fissata al 31 marzo 2017.

Per essere ammissibili al finanziamento europeo, i progetti finanziati sulla Programmazione 2007-2013 devono essere funzionanti (ossia completati e in uso) al 31 marzo 2017. Se tale scadenza viene rispettata, il finanziamento europeo viene mantenuto per la quota realizzata entro il 31 dicembre 2015, mentre le necessità di spesa per il completamento sono coperte da risorse nazionali.

---

<sup>62</sup> L'eventuale disimpegno delle risorse avverrà, tuttavia, solo a conclusione dell'istruttoria della Commissione europea sui documenti di certificazione della spesa.

Per portare a termine i progetti che alla data del 31 marzo 2017 risultassero ancora non conclusi, sono consentite due soluzioni:

- a) i progetti che rispettano determinati requisiti, e che dunque possono essere completati anche con risorse comunitarie del nuovo ciclo (“progetti *in phasing*”). Tali progetti vengono inseriti anche nei nuovi Programmi 2014-2020 e presentano pertanto un’articolazione finanziaria che, per la parte comunitaria, include sia risorse 2007-2013 che 2014-2020;
- b) i progetti (di importo comunque superiore a 5 milioni) che non sono divisibili in fasi, e che dunque devono essere completati facendo ricorso solo a risorse proprie dello Stato membro (nazionali, regionali o locali). La quota di spesa già effettuata sulla Programmazione 2007-2013 entro il 31 dicembre 2015 può tuttavia mantenersi ammissibile se il completamento effettivo dei progetti avviene entro limiti temporali prestabiliti, cioè al più tardi entro due anni dopo il termine ultimo per la presentazione dei documenti di chiusura (31 marzo 2019)<sup>63</sup>. I progetti che non fossero in funzione per tale data vedrebbero revocato l’intero contributo concesso.

Per quanto riguarda i requisiti per spostare parte dei finanziamenti sul ciclo successivo (progetti "a cavallo" tra due cicli, di cui all'ipotesi sub a), la Commissione ha chiarito che essa riguarda i Grandi Progetti<sup>64</sup> e i progetti ordinari il cui costo sia pari o superiore a 5 milioni<sup>65</sup>, a condizione che:

- - il progetto non sia stato finanziato anche sul ciclo 2000-2006;
- - il progetto preveda due fasi chiaramente identificabili da un punto di vista materiale e finanziario;
- - la prima fase del progetto (relativa al ciclo 2007-2013) sia pronta ad essere utilizzata entro il termine di presentazione dei documenti di chiusura;

<sup>63</sup> V. la decisione della Commissione C (2015)2771 del 30 aprile 2015, Allegato 1, concernente l’approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei Programmi operativi 2007-2013, Punto 3.5 (Progetti non funzionanti). Lo Stato membro può decidere, in via eccezionale e valutando caso per caso, di includere le spese sostenute per Progetti non funzionanti nella dichiarazione finale delle spese, a condizione che esista una giustificazione adeguata. Il costo totale del progetto è pari o superiore a 5 milioni; nonché il contributo dei Fondi a tali Progetti non funzionanti non è superiore al 10% della dotazione complessiva del Programma. Gli Stati membri sono tenuti a presentare, in allegato al Rapporto finale di esecuzione, un elenco dei “Progetti non funzionanti” mantenuti nel Programma. Successivamente, tali progetti dovranno essere monitorati per riferirne alla Commissione con cadenza semestrale.

<sup>64</sup> Con l’espressione “Grandi Progetti” si designano gli investimenti di costo complessivo superiore ai 50 milioni, caratterizzati da indivisibilità tecnica ed economica dei lavori, per i quali è necessaria una specifica approvazione da parte dell’UE, che fa seguito ad una complessa procedura istruttoria. Tale procedura si ripropone anche per le eventuali modifiche.

<sup>65</sup> V. l’Allegato 1 alla decisione cit. alla nota 6, rispettivamente punti 3.3 e 3.4. Per i soli Grandi Progetti “*in phasing*” è richiesto uno specifico elenco da allegare al Rapporto finale di esecuzione (punto 3.3 dell’Allegato 1).

- la seconda fase del progetto (relativa al ciclo 2024-2020) presenti i requisiti di ammissibilità previsti per il finanziamento dei Fondi strutturali nella Programmazione 2014-2020.

Ne risulta pertanto una riduzione della dotazione finanziaria riferibile al periodo 2007-2013 (prima fase), mentre si mantiene l'obiettivo generale originario, che sarà quindi da realizzare entro il Periodo 2014-2020, nell'ambito della seconda fase del progetto stesso.

Gli Strumenti di ingegneria finanziaria non sono divisibili in fasi.

### 1.3 Le spese certificate dall'Italia. Analisi dei dati generali

Tutti i documenti di chiusura dei Programmi regionali e nazionali italiani sono stati presentati entro il termine obbligatorio del 31 marzo 2017.

I dati contenuti nelle certificazioni finali delle spese trasmesse alla Commissione europea mostrano che, a fronte di risorse totali programmate per 45,8 miliardi, le Autorità dei Programmi operativi nazionali e regionali hanno certificato complessivamente spese pari a 46,2 miliardi, corrispondenti al 101% del totale.

#### Prospetto 4 – Dati di chiusura (comprensivi delle risorse comunitarie e nazionali) al 31 marzo 2017 suddivisi per Obiettivi e Fondi

(milioni di euro)

Obiettivo	Fondo	Programmate (a)	Certificate (b)	% (c = b/a)	Importi sospesi
Convergenza	POIN	1.705	1.764	103,5	0
	PON	7.437	6.462	86,9	972
	POR	15.388	15.998	104,0	0
	<b>FESR</b>	<b>24.530</b>	<b>24.224</b>	<b>98,8</b>	<b>972</b>
	PON	1.914	1.912	99,9	0
	POR	4.304	4.276	99,3	0
	<b>FSE</b>	<b>6.218</b>	<b>6.188</b>	<b>99,5</b>	<b>0</b>
<b>Totale Convergenza</b>		<b>30.748</b>	<b>30.412</b>	<b>98,9</b>	<b>972</b>
Competitività	POR	7.489	8.132	108,6	0
	<b>FESR</b>	<b>7.489</b>	<b>8.132</b>	<b>108,6</b>	<b>0</b>
	PON	147	146	99,3	0
	POR	7.398	7.549	102,0	0
	<b>FSE</b>	<b>7.545</b>	<b>7.695</b>	<b>102,0</b>	<b>0</b>
<b>Totale Competitività</b>		<b>15.034</b>	<b>15.827</b>	<b>105,3</b>	<b>0</b>
<b>Totale</b>		<b>45.782</b>	<b>46.239</b>	<b>101,0</b>	<b>972</b>

Fonte: dati Agenzia per la coesione territoriale

Come risulta dal prospetto 4, in aggiunta a questa cifra, nell'ambito dei PON FESR, rimane incerta la certificabilità di progetti (afferenti al PON Ricerca) di importo pari a 972 milioni (corrispondenti al 2% circa del totale delle risorse programmate, compreso il cofinanziamento nazionale), di cui è stata chiesta la sospensione, ai sensi dell'art. 95 del regolamento generale dei Fondi strutturali, in attesa dell'esito di un procedimento giudiziario aperto a carico di alcuni dirigenti del Ministero dell'istruzione,

della ricerca e dell'università. L'importo, per il momento non compreso nella certificazione<sup>66</sup>, potrebbe pertanto non venire rimborsato dalla Commissione.

Nel prospetto 5 sono esposti gli importi dell'ammontare programmato e del rimborso complessivo richiesto per l'Obiettivo Convergenza, suddiviso per Programma operativo e per Fondo.

**Prospetto 5 - Programmazione comunitaria 2007-2013 – Obiettivo Convergenza, dati di chiusura al 31 marzo 2017- Spesa certificata totale**

(euro)

Fondo	Codice	Descrizione	Dotazione totale	Dotazione UE	Spesa certificata totale	% spesa certificata su dotazione totale
FESR	2007IT161PO001	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	632.645.246,00	469.441.972,00	687.267.948,76	108,63%
	2007IT161PO002	POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.071.857.568,00	803.893.176,00	1.076.898.901,04	100,47%
	<b>Totale POIN-FESR</b>		<b>1.704.502.814,00</b>	<b>1.273.335.148,00</b>	<b>1.764.166.849,80</b>	<b>103,50%</b>
	2007IT161PO003	PON Governance e assistenza tecnica	184.127.207,00	138.095.405,00	184.487.081,27	100,20%
	2007IT161PO004	PON Istruzione, ambienti per l'apprendimento	510.777.108,00	255.388.554,00	515.807.131,52	100,98%
	2007IT161PO005	PON Reti e mobilità	1.832.971.855,00	1.374.728.891,00	1.809.391.298,01	98,71%
	2007IT161PO006	PON Ricerca e competitività	4.136.929.095,00	3.102.696.821,00	3.157.751.952,46	76,33%
	2007IT161PO007	PON Sicurezza	772.053.916,00	579.040.437,00	794.651.440,16	102,93%
	<b>Totale PON-FESR</b>		<b>7.436.859.181,00</b>	<b>5.449.950.108,00</b>	<b>6.462.088.903,42</b>	<b>86,89%</b>
	2007IT161PO012	POR Basilicata	601.749.098,00	300.874.549,00	661.181.524,39	109,88%
	2007IT161PO008	POR Calabria	1.998.826.702,00	1.499.120.026,00	2.067.533.008,24	103,44%
	2007IT161PO009	POR Campania	4.576.530.132,00	3.432.397.599,00	4.771.426.454,63	104,26%
	2007IT161PO010	POR PUGLIA	3.851.502.909,00	2.619.021.978,00	4.294.768.245,16	111,51%
	2007IT161PO011	POR Sicilia	4.359.736.734,00	3.269.802.550,00	4.203.566.319,75	96,42%
	<b>Totale POR-FESR</b>		<b>15.388.345.575,00</b>	<b>11.121.216.702,00</b>	<b>15.998.475.552,17</b>	<b>103,96%</b>
	<b>Totale FESR</b>			<b>24.529.707.570,00</b>	<b>17.844.501.958,00</b>	<b>24.224.731.305,39</b>
FSE	2007IT051PO006	PON Governance e azioni di sistema	427.981.628,00	207.143.108,00	425.680.457,88	99,46%
	2007IT051PO007	PON Competenze per lo sviluppo	1.485.929.492,00	742.964.746,00	1.486.571.935,44	100,04%
	<b>Totale PON-FSE</b>		<b>1.913.911.120,00</b>	<b>950.107.854,00</b>	<b>1.912.252.393,32</b>	<b>99,91%</b>
	2007IT051PO004	POR Basilicata	322.365.588,00	128.946.235,00	325.478.294,96	100,97%
	2007IT051PO002	POR Calabria	573.665.836,00	430.249.377,00	534.638.491,04	93,20%
	2007IT051PO001	POR Campania	788.000.000,00	559.000.000,00	796.852.115,62	101,12%
	2007IT051PO005	POR PUGLIA	1.230.000.000,00	639.600.000,00	1.225.667.417,44	99,65%
	2007IT051PO003	POR Sicilia	1.389.538.866,00	1.042.154.149,00	1.393.615.684,54	100,29%
	<b>Totale POR-FSE</b>		<b>4.303.570.290,00</b>	<b>2.799.949.761,00</b>	<b>4.276.252.003,60</b>	<b>99,37%</b>
<b>Totale FSE</b>			<b>6.217.481.410,00</b>	<b>3.750.057.615,00</b>	<b>6.188.504.396,92</b>	<b>99,53%</b>
<b>Totale Convergenza</b>			<b>30.747.188.980,00</b>	<b>21.594.559.573,00</b>	<b>30.413.235.702,31</b>	<b>98,91%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS – IGRUE

Si ricorda che l'Obiettivo Convergenza, come il precedente Obiettivo 1 del ciclo previgente, è destinato a ridurre i divari di sviluppo delle Regioni meno avanzate. Per l'Italia, le Regioni ammissibili sono Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, cui si aggiunge la Basilicata, ammessa a beneficiare delle risorse a titolo transitorio. Alcuni Programmi

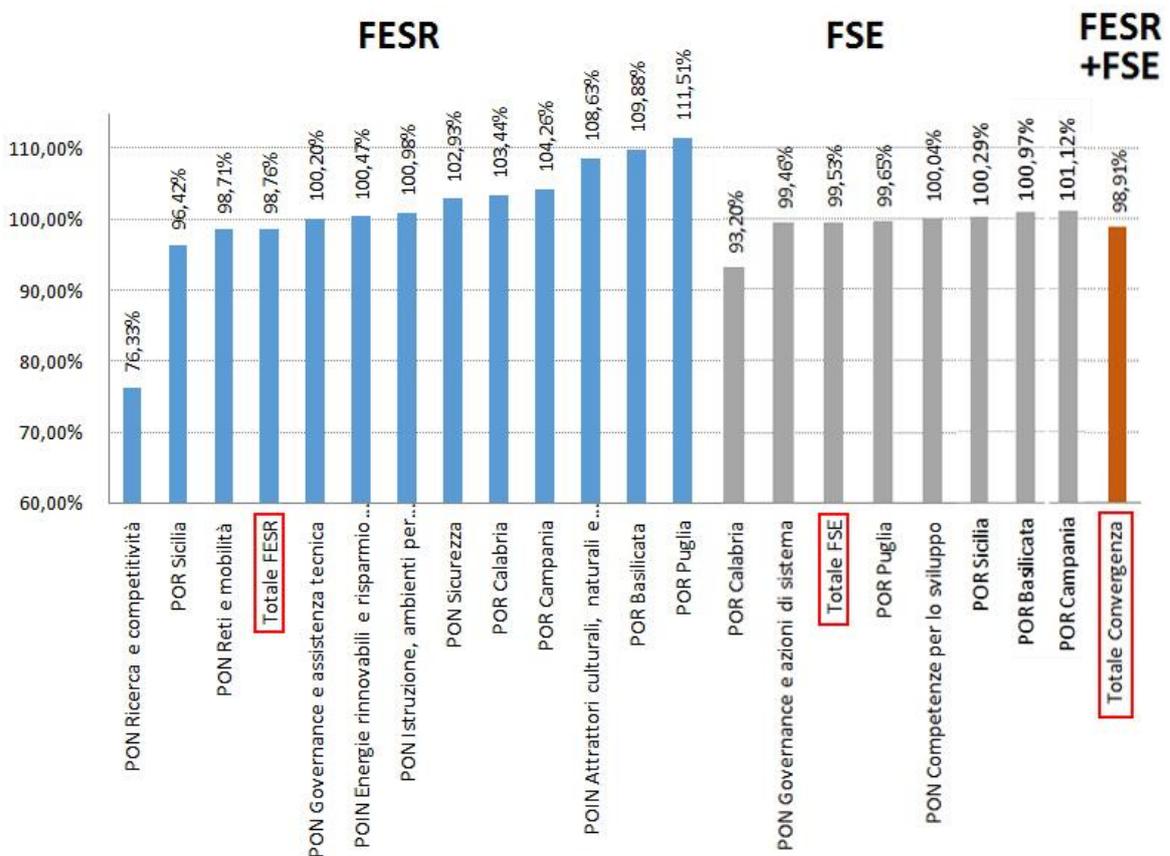
<sup>66</sup> Ai sensi dell'articolo 95 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, tutti gli importi riguardanti le operazioni non dichiarate alla chiusura sono oggetto di disimpegno, tranne gli importi che l'Autorità di certificazione non è stata in grado di dichiarare perché relativi a operazioni sospese a causa di un procedimento giudiziario o di un ricorso amministrativo con effetto sospensivo.

sono gestiti a livello nazionale (5 PON FESR + 2 PON FSE) o interregionale (2 POIN FESR). L'ammontare complessivo dei finanziamenti destinati all'Obiettivo Convergenza è di circa 30,7 miliardi, una parte dei quali è assicurata dall'UE (21,5 miliardi, di cui 17,8 a carico del FESR e 3,7 miliardi a carico del FSE). La parte restante è cofinanziata con risorse statali attraverso il Fondo di rotazione di cui alla legge 183/1987.

A fine periodo, il livello di spesa rendicontata per la Convergenza è risultato pari al 98,91%, con una percentuale di utilizzo di poco inferiore al 100% per il FSE (99,53%) e un risultato del 98,76% per il FESR. Valutando gli andamenti delle diverse tipologie di programmi, si rileva che l'insieme dei POR FESR risulta avere un'eccedenza del certificato sul costo totale pari al 3,96%, mentre i POIN mostrano un'eccedenza del 3,50%. Viceversa, i PON FESR hanno certificato somme inferiori allo stanziato (86,89%).

La situazione complessiva dei due Fondi è descritta riassuntivamente dal seguente grafico, che rende evidenti le performance dei singoli Programmi, rispetto al totale nazionale.

**Grafico 1 - Programmazione comunitaria 2007-2013 – Obiettivo Convergenza, percentuali di attuazione certificate al 31 marzo 2017**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS – IGRUE

Il Programma con maggiori difficoltà attuative si è rivelato il PON FESR Ricerca, la cui percentuale di realizzazione rispetto alla dotazione totale riflette la presenza di somme sospese (e quindi per il momento non certificate) per 972 milioni. Percentuali di certificazione inferiori al 100% si registrano anche a carico del POR FESR Sicilia (96,42%) e del PON FESR Reti e mobilità (98,71%), mentre, per quanto riguarda il FSE, la spesa certificata mostra la presenza di problematiche attuative essenzialmente nel POR Calabria (93,20%).

Si rilevano percentuali superiori all'intero in 13 Programmi, di cui n. 9 Programmi a valere sul FESR (POIN Attrattori culturali, naturali e turismo; il POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico; il PON Governance e assistenza tecnica; il PON Istruzione - ambienti per l'apprendimento; il PON Sicurezza; il POR Basilicata; il POR Calabria; il POR Campania; il POR Puglia) e n. 4 Programmi a valere sul FSE (il PON Competenze per lo sviluppo; il POR Basilicata; il POR Campania; il POR Sicilia).

Nel prospetto seguente sono esposti gli importi delle risorse programmate e del rimborso complessivamente richiesto per l'Obiettivo Competitività, suddiviso per Programma operativo e per Fondo. Ciò consente di evidenziare le diverse performance di spesa.

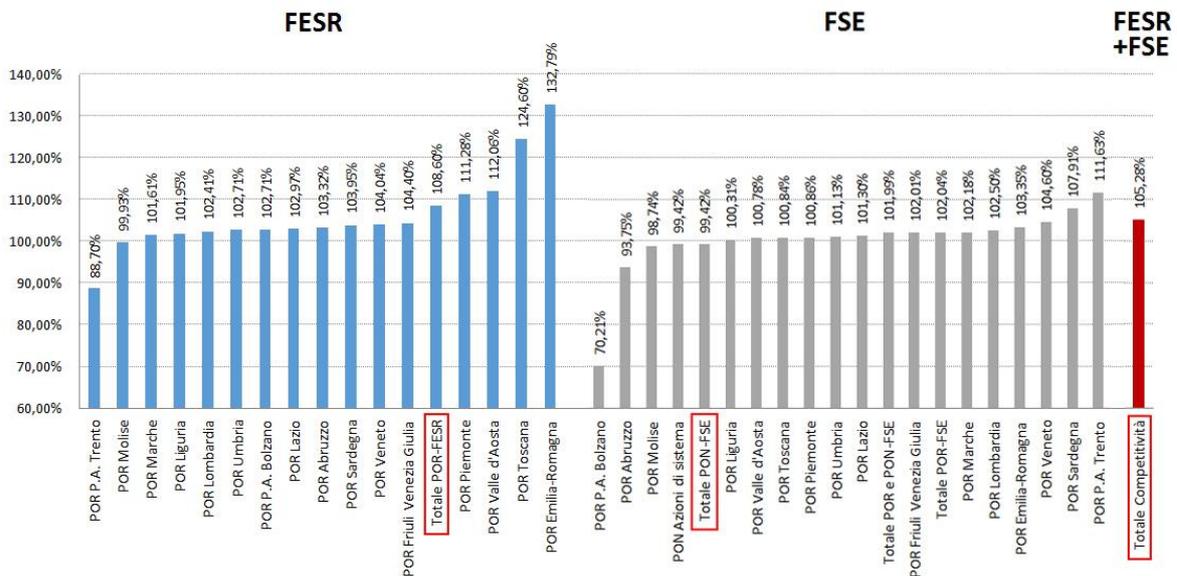
**Prospetto 6 - Programmazione comunitaria 2007-2013 – Obiettivo Competitività  
Dati di chiusura al 31 marzo 2017- spesa certificata totale**

(euro)

Fondo	Codice	Descrizione	Dotazione totale	Dotazione UE	Spesa certificata totale	% spesa certificata su dotazione totale
FESR	2007IT162PO001	POR Abruzzo	308.635.055,00	139.760.495,00	318.893.664,56	103,32%
	2007IT162PO002	POR Emilia-Romagna	383.234.345,00	142.733.765,00	508.896.547,45	132,79%
	2007IT162PO003	POR Friuli Venezia Giulia	233.195.227,00	73.519.828,00	243.467.288,87	104,40%
	2007IT162PO004	POR Lazio	736.934.888,00	368.467.444,00	758.818.487,33	102,97%
	2007IT162PO005	POR Liguria	525.879.443,00	166.764.161,00	536.130.243,39	101,95%
	2007IT162PO006	POR Lombardia	531.752.571,00	210.742.552,00	544.544.845,33	102,41%
	2007IT162PO007	POR Marche	285.830.711,00	111.745.248,00	290.422.799,82	101,61%
	2007IT162PO008	POR Molise	141.530.482,00	70.765.241,00	141.425.721,41	99,93%
	2007IT162PO009	POR P.A. Bolzano	73.934.947,00	25.680.410,00	75.937.317,80	102,71%
	2007IT162PO010	POR P.A. Trenb	62.477.778,00	18.743.611,00	55.418.864,37	88,70%
	2007IT162PO011	POR Piemonte	1.027.820.044,00	422.868.998,00	1.143.732.436,25	111,28%
	2007IT162PO012	POR Toscana	1.022.947.677,00	338.466.574,00	1.274.606.062,86	124,60%
	2007IT162PO013	POR Umbria	296.206.402,00	148.103.201,00	304.219.916,70	102,71%
	2007IT162PO014	POR Valle d'Aosta	48.522.858,00	19.409.143,00	54.372.722,32	112,06%
	2007IT162PO015	POR Veneto	448.417.001,00	205.962.817,00	466.517.345,07	104,04%
	2007IT162PO016	POR Sardegna	1.361.343.530,00	680.671.765,00	1.415.064.627,25	103,95%
	<b>Totale POR-FESR</b>		<b>7.488.662.959,00</b>	<b>3.144.405.253,00</b>	<b>8.132.468.890,78</b>	<b>108,60%</b>
FSE	2007IT052PO001	POR Abruzzo	276.639.784,00	127.719.591,00	259.349.187,97	93,75%
	2007IT052PO002	POR Emilia-Romagna	847.204.199,00	313.496.873,00	875.600.057,10	103,35%
	2007IT052PO003	POR Friuli Venezia Giulia	316.635.088,00	119.378.894,00	322.993.755,02	102,01%
	2007IT052PO004	POR Lazio	730.495.407,00	365.247.703,00	739.984.890,77	101,30%
	2007IT052PO005	POR Liguria	391.654.038,00	146.341.533,00	392.851.486,59	100,31%
	2007IT052PO006	POR Lombardia	796.227.352,00	337.256.050,00	816.157.303,39	102,50%
	2007IT052PO007	POR Marche	278.735.407,00	110.438.698,00	284.819.200,67	102,18%
	2007IT052PO008	POR Molise	102.897.150,00	37.665.371,00	101.595.551,70	98,74%
	2007IT052PO009	POR P.A. Bolzano	101.382.808,00	50.691.404,00	71.178.445,86	70,21%
	2007IT052PO010	POR P.A. Trenb	217.266.246,00	60.833.846,00	242.523.668,60	111,63%
	2007IT052PO011	POR Piemonte	1.001.100.271,00	394.622.239,00	1.009.680.618,79	100,86%
	2007IT052PO012	POR Toscana	659.599.355,00	310.649.767,00	665.107.530,88	100,84%
	2007IT052PO013	POR Umbria	227.384.952,00	97.681.522,00	229.963.978,93	101,13%
	2007IT052PO014	POR Valle d'Aosta	64.278.325,00	32.139.162,00	64.778.914,48	100,78%
	2007IT052PO015	POR Veneto	711.589.515,00	346.518.568,00	744.335.668,92	104,60%
	2007IT052PO016	POR Sardegna	675.053.206,00	291.716.470,00	728.457.692,70	107,91%
		<b>Totale POR-FSE</b>		<b>7.398.143.103,00</b>	<b>3.142.397.691,00</b>	<b>7.549.377.952,37</b>
	2007IT052PO017	PON Azioni di sistema	147.313.634,00	58.680.066,00	146.452.146,26	99,42%
	<b>Totale PON-FSE</b>		<b>147.313.634,00</b>	<b>58.680.066,00</b>	<b>146.452.146,26</b>	<b>99,42%</b>
	<b>Totale POR e PON-FSE</b>		<b>7.545.456.737,00</b>	<b>3.201.077.757,00</b>	<b>7.695.830.098,63</b>	<b>101,99%</b>
	<b>Totale Competitività</b>		<b>15.034.119.696,00</b>	<b>6.345.483.010,00</b>	<b>15.828.298.989,41</b>	<b>105,28%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - IGRUE

**Grafico 2 - Programmazione comunitaria 2007-2013 – Obiettivo Competitività, percentuali di attuazione certificate al 31 marzo 2017**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS – IGRUE

Per quanto riguarda la Competitività, le certificazioni al 31 marzo 2017 evidenziano il totale assorbimento delle risorse assegnate all'Obiettivo, con un *overbooking* di spesa rendicontata pari al 5,28% della dotazione totale, da finanziare con risorse diverse da quelle di origine europea.

Con riferimento ai Programmi operativi FESR, quattro Amministrazioni regionali (Valle d'Aosta, Piemonte, Toscana e Emilia-Romagna) registrano tassi di spesa di gran lunga superiori al 100%: tra queste si distinguono la Toscana e l'Emilia-Romagna, rispettivamente con valori del 124,6% e del 132,8% (quest'ultimo realizzato nonostante le pesanti conseguenze del terremoto). Tra gli Enti che non raggiungono il 100% di tiraggio finanziario, il valore più basso è relativo alla Provincia autonoma di Trento, ferma a quota 88,7%<sup>67</sup>.

Sul versante del FSE, è invece la Provincia autonoma di Bolzano a presentare la percentuale di spesa certificata più bassa (70,2%)<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Nel Rapporto finale di esecuzione, tale risultato è attribuito, in misura rilevante, alle economie di spesa risultanti dall'elevatissimo numero di rinunce ai finanziamenti e di revoche per interventi non effettuati (negli Assi 1 Energia/Ambiente, 2 Filiera delle tecnologie della informazione e comunicazione e 3 Nuova imprenditorialità), segnale della sofferenza del tessuto imprenditoriale di fronte alla crisi economica.

<sup>68</sup> Per quanto riguarda la PA di Bolzano, nel 2014 è stato adottato un provvedimento di sospensione dei pagamenti intermedi a seguito di audit della Commissione europea. L'Amministrazione ha decertificato la somma di 10.879.645,89 euro e ha applicato un taglio forfettario pari al 25% dell'importo totale certificato al 31.12.2013 (euro 78.082.150,50). Nel gennaio 2017 la Commissione ha effettuato un audit di sistema, che non si è ancora formalmente concluso. Anche il POR FSE Abruzzo (93,7% di spesa certificata) è stato interessato da una procedura di sospensione dei pagamenti intermedi, avviata a ottobre 2012 e terminata a

Per conseguire la spendita totale delle risorse assegnate, soprattutto negli ultimi anni del ciclo di Programmazione, le Amministrazioni hanno effettuato rimodulazioni tra i vari Assi dei Programmi operativi, avvalendosi anche della clausola di flessibilità che consentiva la riallocazione delle risorse rinvenienti dagli Assi meno performanti. L'attività di riprogrammazione è proseguita anche a ridosso delle chiusure, consentendo di reperire progetti addizionali in grado di assorbire le eventuali economie e di compensare tempestivamente gli interventi con insufficienti capacità attuative<sup>69</sup>.

Una percezione dello sforzo riallocativo compiuto in sede soprattutto regionale può ottenersi analizzando lo stato di attuazione degli interventi riconducibili alla Programmazione UE, anche in *overbooking*, a prescindere dalla spesa poi effettivamente certificata in sede di chiusura.

**Prospetto 7 – Stato di attuazione degli interventi UE 2007-2013 (FESR e FSE)  
Dati al 30 giugno 2017**

(milioni di euro)

Obiettivo	Totale programmato 2007-2013	Impegni	Pagamenti	% Impegni/ Programmato	% Pagamenti/ Programmato
	(a)	(b)	(c)	(d=b/a)	(e=c/a)
Convergenza	30.747,19	43.108,02	38.354,21	140,20%	124,74%
Competitività regionale e occupazione	15.034,12	17.112,80	17.068,30	113,83%	113,53%
<b>Totale obiettivi</b>	<b>45.781,31</b>	<b>60.220,82</b>	<b>55.422,51</b>	<b>131,54%</b>	<b>121,06%</b>

Fonte: RGS - IGRUE

Come mostra il prospetto sottostante, le risorse UE rese disponibili per l'Italia e rimaste inutilizzate sarebbero pari a 193 milioni, su un totale di 27,940 miliardi di risorse assegnate. A parte alcune "perdite" minori, oltre la metà delle risorse le ha perse il POR FESR Sicilia; seguono il POR FSE Calabria e il POR FSE Bolzano. In percentuale,

maggio 2015. Per far fronte al rallentamento seguito alla drastica diminuzione della liquidità, la Regione ha aderito al PAC, rimodulando il Programma.

<sup>69</sup> Più di una Regione anche dell'Obiettivo Competitività ha segnalato, nei Rapporti finali di esecuzione o in sede istruttoria, la presenza di un elevato "tasso di mortalità" dei progetti. In Toscana, ad esempio, le revocche sono riconducibili a rinuncia da parte del beneficiario, soprattutto PMI (per gli scarsi margini di liquidità delle imprese) ovvero al mancato avvio o mancata ultimazione dei lavori nei termini previsti (anche per fenomeni patologici quali liquidazioni, fallimenti o procedure concorsuali). In Toscana il tasso delle operazioni revocate ha raggiunto un picco del 18,6% nel 2014. Più in generale, sia in Toscana che nelle altre Regioni, esso si attesta intorno all'11%. Inoltre, nel Rapporto finale di esecuzione della Sicilia, si segnala la funzione anticiclica della spesa sul Programma FESR che "ha finito per svolgere una funzione di effetto rete, diventando molto spesso risorsa sostitutiva anziché integrativa". È ovvio che, approssimandosi la chiusura, la possibilità di allocare diversamente le risorse in caso di mancata o parziale realizzazione si riducono (e si riduce pure la "taglia" dei progetti: a fine periodo, solo lo 0,5 degli interventi ha un importo superiore a un milione) e tanto più importante diventa la compensazione delle eventuali revocche con un sostenuto *overbooking*. Il rapporto di esecuzione del POR FESR Campania conferma "l'elevata parcellizzazione degli interventi, in particolare di quelli connessi ai provvedimenti di accelerazione [...] che hanno modificato, fino ad oscurare, la strategia di sviluppo originaria, successivamente riorientata attraverso la selezione dei Grandi Progetti e, poi, nuovamente ridefinita attraverso la riprogrammazione del 2013."

si tratta dello 0,69%. A queste potrebbero aggiungersi, ove risultassero definitivamente non rendicontabili, le somme sospese nell'ambito del PON ricerca, che ammontano, all'incirca, a ulteriori 730 milioni in termini di finanziamento europeo.

### Prospetto 8 –Risorse UE non utilizzate a fine ciclo

(euro)

OC_DESCRIZIONE_Progr.	QSN area obiettivo UE	QSN fondo comunit	Dotaz. Tot. Progr. 20090531	Dotaz. Tot. Progr. 20170331	Dotaz. UE Progr. 20170331	Spesa certificata Tot. 20170331	% certificato su programmato	Risorse UE non utilizzate	In sospeso
POR CONV FSE CALABRIA	CONV	FSE	860.498.754	573.665.836	430.249.377	534.638.491	93,20%	-29.270.509	
POR CONV FSE PUGLIA	CONV	FSE	1.279.200.000	1.230.000.000	639.600.000	1.225.667.417	99,65%	-2.252.943	
PON CONV FSE GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA	CONV	FSE	517.857.770	427.981.628	207.143.108	425.680.458	99,46%	-1.113.766	
POR CRO FSE ABRUZZO	CRO	FSE	316.563.222	276.639.784	127.719.591	259.349.188	93,75%	-7.982.756	
POR CRO FSE MOLISE	CRO	FSE	102.897.150	102.897.150	37.665.371	101.595.552	98,74%	-476.448	
POR CRO FSE PA BOLZANO	CRO	FSE	160.220.460	101.382.808	50.691.404	71.178.446	70,21%	-15.102.181	
PON CRO FSE AZIONI DI SISTEMA	CRO	FSE	72.000.000	147.313.634	58.680.066	146.452.146	99,42%	-343.160	
PON CONV FESR RETI E MOBILITÀ	CONV	FESR	2.749.457.782	1.832.971.855	1.374.728.891	1.809.391.298	98,71%	-17.685.418	
PON CONV FESR RICERCA E COMPETITIVITÀ	CONV	FESR	6.205.393.642	4.136.929.095	3.102.696.821	3.157.751.952	76,33%		-734.382.857
POR CONV FESR SICILIA	CONV	FESR	6.539.605.100	4.359.736.734	3.269.802.550	4.203.566.320	96,42%	-117.127.811	
POR CRO FESR MOLISE	CRO	FESR	192.518.742	141.530.482	70.765.241	141.425.721	99,93%	-52.380	
POR CRO FESR PA TRENTO	CRO	FESR	64.287.142	62.477.778	18.743.611	55.418.864	88,70%	-2.117.705	
<b>TOTALE</b>			<b>19.060.499.764</b>	<b>13.393.526.784</b>	<b>9.388.486.031</b>	<b>12.132.115.854</b>	<b>90,58%</b>	<b>-193.525.078</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OpenCoesione

Su tali cifre sono in corso le valutazioni da parte dei Servizi della Commissione, e per il momento non se ne conoscono gli esiti definitivi. Ad oggi risultano chiusi positivamente 4 Programmi (POR FESR Emilia-Romagna, Lombardia, Bolzano e Valle d'Aosta) per un valore di rimborsi europei pari al totale dello stanziato.

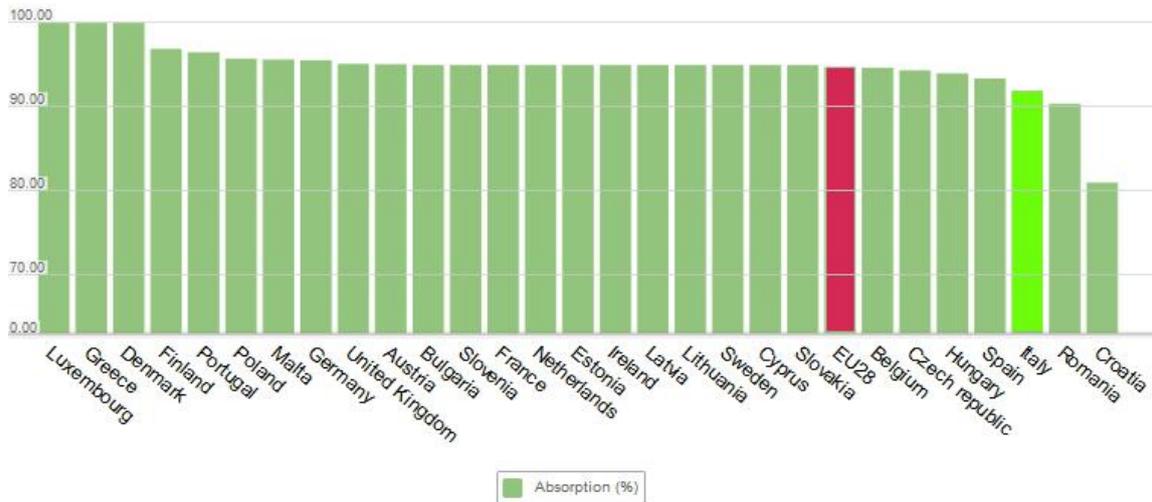
### Prospetto 9 – Programmi chiusi a dicembre 2017

(euro)

PROGRAMMA	FONDO	CCI	STANZIATO UE	RICONOSCIUTO	%
COMPETITIVITA'					
POR EMILIA-ROMAGNA	FESR	2007IT162PO002	142.733.765,00	142.733.765,00	100,00
POR LOMBARDIA	FESR	2007IT162PO006	210.742.552,00	210.742.552,00	100,00
POR BOLZANO	FESR	2007IT162PO009	25.680.410,00	25.680.410,00	100,00
POR VALLE D'AOSTA	FESR	2007IT162PO014	19.409.143,00	19.409.143,00	100,00

Fonte: RGS – IGRUE

Un'indicazione indiretta dell'andamento generale delle chiusure può ottenersi attraverso il seguente grafico a colonne, tratto dal sito della Commissione, che riporta, comparativamente per i 28 Paesi UE, i dati dei pagamenti già effettuati a titolo di rimborso a valere sulla Programmazione 2007-2013. Alcuni Paesi (caratterizzati peraltro da assegnazioni di minore entità) hanno già ricevuto il 100% dei rimborsi. La media dei 28 si attesta intorno al 95%. L'Italia è al 92%, seguita da Romania e Croazia.

**Grafico 3 – Percentuale di rimborsi UE sui fondi 2007-2013 (tasso di assorbimento)**

Fonte: dati Commissione europea

#### 1.4 Presentazione dei documenti di chiusura e attività di controllo

Ai sensi dall'articolo 89, paragrafo 1, del Regolamento generale<sup>70</sup>, il pagamento del saldo finale esige che lo Stato membro invii, per ciascun Programma, una domanda di rimborso composta da tre documenti: 1) la domanda di pagamento del saldo finale accompagnata da una dichiarazione di spesa certificata, conformemente all'articolo 78 del regolamento generale; 2) il Rapporto finale di esecuzione del Programma; 3) una dichiarazione di chiusura suffragata da un Rapporto finale di controllo, a cura dell'Autorità di audit.

In relazione alle attività di controllo, il quadro normativo di riferimento prevede che le Autorità di audit effettuino l'ultimo campionamento, relativamente alle spese 2015-2016, in modo che si abbia una copertura sufficiente per tutti gli Assi del Programma, le tipologie di beneficiari e le tipologie di spesa. In sede di Rapporto finale di controllo si attende inoltre un parere sulle procedure di chiusura dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di certificazione, con particolare attenzione alle modalità di verifica da queste adottate e alle aree di maggior rischio identificate in sede di chiusura.

Nella dichiarazione di chiusura, l'Autorità di audit è tenuta a indicare il rischio residuo cumulato per ciascun Programma, determinato tenendo conto tra l'altro degli esiti di audit degli anni precedenti (*follow-up* delle azioni correttive intraprese). Programmi aventi un tasso di rischio residuo superiore alla soglia di rilevanza del 2% non dovrebbero essere chiusi perché ciò innescherebbe una rettifica finanziaria.

<sup>70</sup> Regolamento generale (CE) n.1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

La Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE), ha comunicato<sup>71</sup> gli elementi desunti dai Rapporti finali di controllo elaborati dalle Autorità di audit, distintamente per i Programmi finanziati dal FESR e per quelli finanziati dal FSE. Per nessun Programma il rischio residuo individuato in sede di audit ha raggiunto la soglia di rilevanza. Tuttavia, tale rischio non risulta calcolato per il POR FSE Lazio e un certo numero di Programmi presenta un parere qualificato per non avere l'Autorità di audit potuto concludere i controlli sul campione di spesa estratto.

La situazione è esposta nei prospetti 10 e 11 per quanto riguarda gli audit condotti sul FESR, distintamente per gli Obiettivi Convergenza e Competitività (dei 9 pareri qualificati, 8 riguardano la Convergenza, e uno la Competitività). I prospetti 12 e 13 si riferiscono invece alle spese certificate finanziate dal FSE (dei 5 pareri qualificati, 2 riguardano la Convergenza e 3 la Competitività).

---

<sup>71</sup> Con nota prot. n. 195645 del 27 ottobre 2017.

## Prospetto 10 – Sintesi audit Convergenza FESR

(milioni di euro)

Rapporti finali di controllo - Programmi Convergenza FESR							
Programmi operativi	Totale della spesa dichiarata fino al 2017	Spesa dichiarata nel RAC finale	Campo di esame (Limitato/ Nessun limite)	Parere (Senza riserve, Qualificato, Negativo, Disclaimer)	Tasso di errore proiettato ultimo periodo	Tasso di rischio residuo (%)	Note
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	839,42	348,02	Limitato	Qualificato	0,22	0,00	L'Ada non ha concluso i controlli sulle operazioni incluse nella domanda di pagamento presentata alla Commissione europea nel mese di marzo 2017. Il contributo comunitario interessato alla limitazione è di euro 7.200.558,16
POIN Energia rinnovabile e risparmio energetico	1.383,73	576,02	Limitato	Qualificato	0,55	0,00	L'Ada non ha concluso i controlli sulle operazioni incluse nelle domande di pagamento intermedie presentate alla Commissione europea nel mese di marzo 2017. Il contributo comunitario interessato dalla
PON Governance e AT	192,26	50,70	Nessun limite	Senza riserve	0,00	0,00	
PON Istruzione	515,80	191,83	Nessun limite	Senza riserve	0,59	0,62	
PON Reti e mobilità	1.866,98	947,91	Limitato	Qualificato	0,53		L'Ada non riesce a calcolare l'impatto dei limiti. C'è ancora un contraddittorio aperto con la DG Regio su una missione del 2016 (il rapporto provvisorio è arrivato a marzo 2017). Inoltre l'Ada non si è potuta esprimere sulla conclusione della procedura di approvazione di alcuni grandi progetti
PON Ricerca e competitività	4.979,08	1.631,16	Limitato	Qualificato	0,00	0,00	L'Ada non ha concluso i controlli sulle operazioni incluse nelle domande di pagamento intermedie presentate alla Commissione europea nel mese di marzo 2017. Il contributo comunitario interessato dalla limitazione è di euro 558.612.327,09
PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia	794,65	314,18	Nessun limite	Senza riserve	0,51	0,00	
POR Calabria	2.321,12	1.074,07	Nessun limite	Senza riserve	7,46	0,88	
POR Campania	4.446,10	1.870,01	Limitato	Qualificato	0,14	0,00	L'Ada non ha concluso i controlli. Il contributo comunitario interessato dalla limitazione è di euro 20.068.224,72
POR Puglia	4.608,58	1.292,48	Limitato	Qualificato	5,11	1,61	L'Ada non ha concluso i controlli. Il contributo comunitario interessato dalla limitazione è di euro
POR Sicilia	3.998,73	1.409,23	Limitato	Qualificato	3,78	0,00	La somma è di 510.136.678,42 euro (parte FESR 382.602.508,82 euro)
POR Basilicata	661,18	161,40	Limitato	Qualificato		0,81	L'Ada non ha concluso i controlli sulle operazioni incluse nelle domande di pagamento intermedie presentate alla Commissione europea nel mese di marzo 2017. La parte di spesa interessata da limitazione riguarda 1056 progetti, pari ad un contributo FESR di 88.602.170,64 euro

Fonte: RGS - IGRUE

**Prospetto 11 – Sintesi audit Competitività FESR**

(milioni di euro)

Programmi operativi	Totale della spesa dichiarata fino al 2017	Spesa dichiarata nel RAC finale	Campo di esame (Limitato/Nessun limite)	Parere (Senza riserve, Qualificato, Negativo, Disclaimer)	Tasso di errore proiettato ultimo periodo (%)	Tasso di rischio residuo (%)	Note
POR Abruzzo	323,34	77,02	Nessun limite	Senza riserve	2,54	0,00	
POR Emilia-Romagna	529,56	215,87	Nessun limite	Senza riserve	0,08	0,00	
POR Friuli V.G.	243,46	57,15	Nessun limite	Senza riserve	1,54	0,07	
POR Lazio		283,22	Limitato	Qualificato		0,35	Rimangono da controllare 17 operazioni su 54
POR Liguria	575,66	156,59	Nessun limite	Senza riserve	0,53	0,00	
POR Lombardia	603,15	155,67	Nessun limite	Senza riserve	0,13	0,13	
POR Marche	546,61	149,58	Nessun limite	Senza riserve	0,48	0,00	
POR Molise	141,42	23,00	Nessun limite	Senza riserve	0,91	0,00	
PO P.A. Bolzano	76,22	19,58	Nessun limite	Senza riserve	1,05	0,12	
PO P.A. Trento	55,41	16,31	Nessun limite	Senza riserve	0,00	0,00	
POR Piemonte	1.260,30	417,46	Nessun limite	Senza riserve	0,95	0,00	
POR Toscana	1.823,26	722,10	Nessun limite	Senza riserve	0,53	0,25	
POR Umbria	320,85	86,72	Nessun limite	Senza riserve	1,25	0,28	
POR Valle d'Aosta	54,37	13,47	Nessun limite	Senza riserve	0,02	0,00	
POR Veneto	466,51	130,28	Nessun limite	Senza riserve	3,60	0,69	
POR Sardegna	1.455,79	491,81	Nessun limite	Senza riserve	0,32	1,43	
<b>TOTALE</b>	<b>8.475,91</b>	<b>3.015,83</b>					

Fonte: RGS – IGRUE

**Prospetto 12 – Sintesi audit Convergenza FSE**

(milioni di euro)

Rapporti e pareri annuali 2015 - Programmi Convergenza FSE							
Programmi operativi	Totale della spesa dichiarata fino al 2017	Spesa dichiarata nel RAC finale	Campo di esame (Limitato/Nessun limite)	Parere (Senza riserve, Qualificato, Negativo, Disclaimer)	Tasso di errore proiettato ultimo periodo (%)	Tasso di rischio residuo (%)	Note
PON Competenze per lo sviluppo	1.486,57	340,79	Nessun limite	Senza riserve	1,87	0,71	
PON Governance e Azioni di Sistema	431,30	93,30	Limitato	Senza riserve	1,72	0,00	L'Ada non ha concluso i controlli sull'ultima certificazione di spesa. L'importo complessivo interessato dalla limitazione di scopo è di 335.142,95 euro (secondo l'Ada l'impatto non è tale da determinare una riserva)
POR Campania	840,62	257,32	Nessun limite	Senza riserve	0,23	0,27	
POR Puglia	1.296,57	335,37	Nessun limite	Senza riserve	3,56	0,00	
POR Basilicata	325,47	59,99	Nessun limite	Senza riserve	0,18	0,27	
POR Calabria	631,29	100,60	Limitato	Qualificato	5,36	0,00	Domanda di pagamento finale presentata il 31 marzo 2017
POR Sicilia	1.388,02	350,51	Limitato	Qualificato	6,58	0,46	I controlli sull'ultima certificazione di spesa non si sono conclusi. La somma totale affetta da limitazione è di 62.691.562,53 euro (parte FESR 47.018.671,90 euro)

Fonte: RGS - IGRUE

**Prospetto 13 – Sintesi audit Competitività FSE**

(milioni di euro)

PO Azioni di sistema	148,60	91,19	Limitato	Senza riserve	1,72	0,00	L'Ada non ha concluso i controlli sull'ultima certificazione di spesa. Una delle operazioni è inoltre al centro di un procedimento giudiziario. L'importo complessivo interessato dalla limitazione di scopo è di 1.736.438,61 euro (secondo l'Ada l'impatto non è tale da determinare una riserva)
PO Emilia-Romagna	879,08	193,57	Nessun limite	Senza riserve	0,89	0,13	L'Ada non ha concluso i controlli sull'ultima certificazione di spesa. L'importo complessivo interessato dalla limitazione di scopo è di 335.142,95 euro (secondo l'Ada l'impatto non è tale da determinare una riserva)
PO Piemonte	1.011,18	185,04	Nessun limite	Senza riserve	0,17	0,09	
PO Lombardia	832,33	221,53	Nessun limite	Senza riserve	0,20	0,00	
PO Liguria	404,52	96,22	Nessun limite	Senza riserve	0,68	0,55	
PO Toscana	672,35	148,54	Nessun limite	Senza riserve	0,65	0,51	
PO Friuli V.G.	322,99	62,73	Nessun limite	Senza riserve	0,00	0,00	
PO Abruzzo	266,38	73,22	Nessun limite	Senza riserve	1,13	0,00	
PO Marche	285,22	67,96	Nessun limite	Senza riserve	0,21	0,00	
PO Umbria	235,13	60,98	Nessun limite	Senza riserve	0,33	0,52	
PO Valle d'Aosta	64,77	14,71	Limitato	Qualificato	1,34	0,00	Restano da controllare 6 operazioni su 23. Il valore in termini di spesa certificata è di 1.759.673,51 euro
PO P.A. Bolzano	97,61	6,76	Limitato	Qualificato	4,76	0,00	L'Ada non ha concluso i controlli sull'ultima certificazione di spesa del 12 dicembre 2016. L'importo interessato dalla limitazione di scopo è di 5.432.034,45 euro
PO Veneto	744,33	172,34	Nessun limite	Senza riserve	1,04	0,43	
PO Lazio		171,76	Limitato	Qualificato	non calcolato	non calcolato	Rimangono da controllare 20 operazioni su 43
PO P.A. Trento	242,53	35,11	Nessun limite	Senza riserve			
PO Molise	101,59	21,16	Nessun limite	Senza riserve	0,60	0,00	
PO Sardegna	733,56	171,69	Nessun limite	Senza riserve	0,51	0,22	
<b>Totale</b>	<b>7.042,17</b>	<b>1.794,51</b>					

Fonte: RGS - IGRUE

## LEGENDA

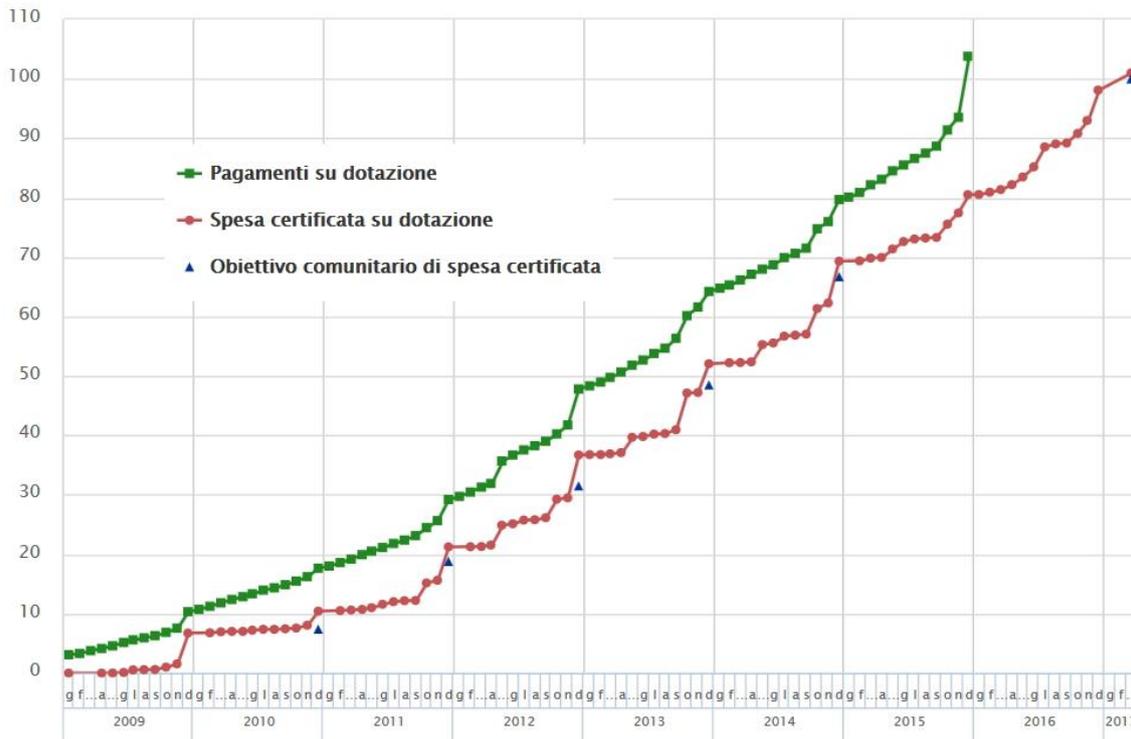
La formula "limitazione di scopo" (che traduce alla lettera l'inglese scope limitation) indica la limitazione allo svolgimento delle procedure di controllo: d'intesa con la Commissione europea, l'AdA si riserva di verificare una parte o l'intero campione di spesa certificata successivamente alla chiusura del RAC e al rilascio del parere di audit. L'impatto di tale limitazione potrebbe tuttavia essere così modesto da non determinare una riserva.

Un "parere qualificato" viene emesso nei casi in cui l'AdA non è in grado di svolgere i propri controlli su tutto il campione estratto dalla spesa certificata dell'anno di riferimento. Tale criticità obbligherà l'AdA ad emettere un "Parere di audit limitato".

Un "parere senza riserve" è rilasciato quando l'AdA ha completato l'esame di tutte le spese certificate dell'annualità di riferimento.

**1.5 Il Piano di Azione Coesione (PAC)**

Il risultato di quasi integrale assorbimento dei Fondi europei (nonostante l'incertezza rappresentata dalle somme sospese, per il momento mantenute al di fuori della certificazione) non deve far dimenticare le difficoltà attuative incontrate nel corso della Programmazione, che ha conosciuto ritardi importanti nella prima fase del ciclo, come mostra il grafico seguente.

**Grafico 4 – Andamento della spesa certificata nel periodo 2009-2017**

Fonte: OpenCoesione.

Rinviando alla futura indagine a rete l'analisi delle cause di tale insoddisfacente andamento, ci si limiterà per il momento a rilevare che i vincoli del Patto di stabilità, cui spesso viene addebitata la flessione della spesa in conto capitale nei territori, hanno una responsabilità soltanto limitata nella scarsa performance di spesa dei Fondi strutturali europei. Prova ne sia che, malgrado il Fondo di compensazione istituito a metà ciclo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze con l'art. 3, co. 1 e 1bis, del d.l. 201/2011 consentisse di escludere dai calcoli del Patto la spesa di cofinanziamento nazionale (per 1 miliardo nel 2012, 1,8 miliardi nel 2013 e 1 miliardo nel 2014), alcune Regioni non hanno utilizzato interamente la quota assegnata.

Il modesto tasso di assorbimento finanziario riscontrato al 2011 (soltanto il 18% della dotazione era stata spesa a più della metà del periodo di Programmazione) ha indotto il Governo italiano, d'intesa con la Commissione europea e in condivisione con le Regioni e le Amministrazioni centrali interessate, ad adottare un "Piano di Azione Coesione", allo scopo di rilanciare i Programmi in grave ritardo, mediante una revisione radicale della Programmazione in corso<sup>72</sup>. Particolarmente in ritardo risultavano,

<sup>72</sup> In precedenza, il Governo era intervenuto con il Piano Nazionale per il Sud, che agiva sia sulle risorse aggiuntive nazionali destinate alle aree sottoutilizzate (FSC), sia sulle risorse disponibili a valere sui Fondi strutturali. Tale modalità era però riuscita solo parzialmente (sul solo fronte degli impegni) a innescare una maggiore efficienza attuativa.

nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza, i POR Campania e Sicilia, il PON Ricerca e competitività, e il POIN Attrattori culturali; nell'Obiettivo Competitività, era invece l'attuazione del POR Abruzzo a presentare le maggiori criticità.

La riprogrammazione straordinaria attuata con il PAC ha fatto leva sulla riduzione della quota nazionale di cofinanziamento<sup>73</sup> che, ferma restando la dotazione UE, ha determinato una riduzione della dimensione dei Programmi, aumentando aritmeticamente il rapporto tra spesa effettuata e contributo. Ciò ha allentato la pressione temporale sulla spesa e arginato il rischio di disimpegno delle risorse europee per mancato utilizzo. Le risorse nazionali rese disponibili da tale operazione sono confluite in un nuovo contenitore programmatico – il Piano di azione e coesione - parallelo ai Fondi strutturali, e focalizzato su obiettivi e interventi considerati prioritari.

Allo stesso tempo, si procedeva ad una rimodulazione strategica dei Programmi caratterizzati dai maggiori ritardi attuativi, con spostamento di risorse verso gli Assi più performanti (cioè in grado di assorbire più risorse) o più facilmente cantierabili, e si introduceva anche un'azione di supporto e affiancamento da parte di soggetti dell'Amministrazione centrale (Gruppo di Azione a direzione nazionale). Tali operazioni di rimodulazione sono state accompagnate da iniziative di accelerazione della dinamica attuativa, adottate in esecuzione della delibera CIPE n. 1/2011, che promuovevano un percorso serrato di verifica dell'avanzamento della spesa, con due ulteriori obiettivi intermedi per l'assunzione di impegni e la certificazione della spesa rispetto alla scadenza europea di fine anno (il 31 maggio e il 31 ottobre), e con obiettivi attesi resi progressivamente più ambiziosi, in valore percentuale, al di là della soglia minima necessaria per il rispetto della regola del disimpegno automatico.

Il Piano ha attraversato cinque fasi successive di riprogrammazione.

Nell prime due fasi (dicembre 2011 e maggio 2012) sono state riallocate risorse per un totale di 6,4 miliardi, sia attraverso la riduzione della quota di finanziamento nazionale, che attraverso la rimodulazione interna dei Programmi. Nella prima fase sono state concentrate le risorse disponibili su quattro priorità di intervento: Istruzione (miglioramento delle competenze dei giovani e contrasto alla dispersione scolastica), Reti e mobilità (in particolare ferrovie), Agenda digitale (Piano nazionale Banda larga, Progetto strategico Banda ultra larga) e Occupazione (credito d'imposta per i lavoratori svantaggiati), e ha riguardato principalmente le Regioni "Convergenza"; altre Regioni

---

<sup>73</sup> Tale riduzione è stata consentita dalla presenza in Italia di un livello medio di cofinanziamento nazionale assai superiore a quello fissato dai regolamenti comunitari (il tasso di cofinanziamento era pari nel mezzogiorno al 50% del valore del Programma a fronte di un tasso minimo di cofinanziamento del 25% previsto dal regolamento generale dei Fondi strutturali).

(Abruzzo, Molise, Basilicata, Sardegna) vi hanno aderito volontariamente. La seconda fase ha riguardato i Programmi nazionali o interregionali (in parte rimodulati, in parte assegnati al Piano di azione), a favore di obiettivi di crescita e inclusione sociale (cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti, occupazione giovanile, competitività delle imprese e valorizzazione delle aree di attrazione culturale).

Nella terza riprogrammazione (dicembre 2012), che ha riguardato Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Friuli Venezia-Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta, sono state rimodulate risorse in favore di misure anticicliche, di misure rivolte alla salvaguardia di singoli progetti validi, ma in ritardo (principalmente "Grandi Progetti"), e di nuove azioni selezionate dalle Regioni. Un'ulteriore riprogrammazione ha avuto luogo nel 2013, articolata in due fasi (a giugno e a dicembre). La terza fase di riprogrammazione (dicembre 2012) ha previsto una ulteriore riduzione della quota nazionale di 5,7 miliardi e il suo riorientamento su cinque pilastri strategici: rafforzamento della dotazione infrastrutturale e tecnologica (reti digitali); rafforzamento delle competenze per l'occupazione e il reinserimento professionale; implementazione di misure anticicliche; salvaguardia di progetti validi avviati (opere pubbliche a rischio di deprogrammazione); promozione di azioni innovative anticipatorie dell'approccio 2014-2020.

La quarta fase di riprogrammazione (estate 2013) ha mobilitato risorse pari a circa 2,1 miliardi, prevedendo misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e per la coesione sociale.

La quinta fase di riprogrammazione, avviata a dicembre 2013, ha previsto la rimodulazione di 1,8 miliardi, già programmati nel Piano di Azione Coesione (PAC), su progetti non avviati o comunque in ritardo di attuazione. Gli investimenti sono stati destinati a misure specifiche per le imprese, per l'occupazione e per lo sviluppo delle economie locali.

Successivamente, la dotazione finanziaria del PAC e la destinazione delle risorse comprese nel suo ambito hanno subito due importanti modifiche che ne hanno ridotto la dotazione finanziaria di circa 4,5 miliardi: la prima, del valore di 995 milioni, per il finanziamento delle "Misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare, giovanile e la coesione sociale" d.l. 76/2013; la seconda, del valore di 3,5 miliardi per la copertura degli oneri connessi agli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato decorrenti dal 1° gennaio 2015 (legge n. 190/2014, art. 1 commi

118, 122 e 123). Le risorse complessive destinate al PAC si sono pertanto ridotte a 8,1 miliardi<sup>74</sup>.

Nell'anno 2015 il PAC è stato caratterizzato anche da nuovi apporti, sia da parte di Amministrazioni che vi hanno aderito per la prima volta, sia da parte di Amministrazioni già coinvolte nel Piano, che hanno aumentato la propria partecipazione. Nel 2015 hanno aderito per la prima volta al PAC il POR FESR del Piemonte, il POR FSE dell'Abruzzo e il POR FESR della Basilicata. Richieste di aumento della precedente partecipazione al PAC sono pervenute, invece, dalla Provincia autonoma di Bolzano (POR FSE), dalla Regione Calabria (POR FSE), dalla Regione Puglia (POR FESR), dal Ministero dell'interno (PON FESR Sicurezza e legalità), dalla Regione Abruzzo (POR FESR) e dalla Regione Molise (POR FESR). Tale incremento, determinato dall'esigenza di "mettere in sicurezza" alcuni Programmi operativi in vista dell'approssimarsi del termine ultimo del 31.12.2015 per l'ammissibilità della spesa, ha incrementato nell'anno gli importi delle adesioni al PAC per circa 840 milioni.

---

<sup>74</sup> Nel mese di agosto 2015, sono stati emanati dal MEF-IGRUE dieci decreti (dal n. 25 al n. 34) che hanno disposto la rideterminazione dei finanziamenti programmati nei singoli PAC, delle Regioni o delle Amministrazioni centrali, al fine di recuperare la quota di 1 miliardo per il 2015 da destinare a copertura degli oneri per tali sgravi contributivi.

Si segnala, inoltre, che anche la legge di stabilità per il 2016, ai commi 109 e 110, ha previsto, per le somme che non avessero ancora avuto impegni giuridicamente vincolanti (sulla base di una ricognizione da effettuarsi entro il 31 marzo 2016) l'utilizzo delle risorse già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione, a copertura degli oneri connessi alla estensione del beneficio dell'esonero contributivo alle assunzioni a tempo indeterminato dell'anno.

**Prospetto 14 - Quote trasferite al PAC a fine 2012, a fine 2013 e a fine 2015 (al lordo delle decontribuzioni ex I. 190/2014)**

(euro)

Descrizione	Dotaz. Tot. al 31-5-2009	Quota trasferita a PAC					
		al 31-12-2012	%	al 31-12-2013	%	al 31-12-2015	%
POR CONV FSE CAMPANIA	1.118.000.000	150.000.000	13,42%	250.000.000	22,36%	330.000.000	29,52%
POR CONV FSE CALABRIA	860.498.754	60.000.000	6,97%	60.000.000	6,97%	286.832.918	33,33%
POR CONV FSE SICILIA	2.099.239.152	466.930.854	22,24%	466.930.854	22,24%	709.700.286	33,81%
POR CRO FSE SARDEGNA	729.291.176	54.200.000	7,43%	54.237.970	7,44%	54.237.970	7,44%
POR CRO FSE VALLE D'AOSTA	82.278.860	16.455.772	20,00%	18.000.535	21,88%	18.000.535	21,88%
POR CRO FSE ABRUZZO	316.563.222	-	0,00%	-	0,00%	39.923.438	12,61%
PON CONV FSE GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA	517.857.770	90.000.000	17,38%	89.876.142	17,36%	89.876.142	17,36%
<b>Totale POR e PON FSE</b>	<b>5.723.728.934</b>	<b>837.586.626</b>	<b>14,63%</b>	<b>939.045.501</b>	<b>16,41%</b>	<b>1.528.571.289</b>	<b>26,71%</b>
POR CONV FESR CALABRIA	2.998.240.052	453.500.000	15,13%	999.413.350	33,33%	999.413.350	33,33%
POR CONV FESR CAMPANIA	6.864.795.198	2.288.000.000	33,33%	2.288.265.066	33,33%	2.288.265.066	33,33%
POR CONV FESR PUGLIA	5.238.043.956	745.724.954	14,24%	745.724.954	14,24%	1.386.541.047	26,47%
POR CONV FESR SICILIA	6.539.605.100	2.179.000.000	33,32%	2.179.868.366	33,33%	2.179.868.366	33,33%
POR CRO FESR SARDEGNA	1.701.679.413	340.335.883	20,00%	340.335.883	20,00%	340.335.883	20,00%
POR CRO FESR PIEMONTE	1.076.958.254	-	0,00%	8.214.750	0,76%	49.138.210	4,56%
POR CONV FESR BASILICATA	752.186.373	-	0,00%	-	0,00%	150.437.275	20,00%
POR CRO FESR ABRUZZO	345.369.139	-	0,00%	27.596.866	7,99%	36.734.084	10,64%
POR CRO FESR MOLISE	192.518.742	-	0,00%	-	0,00%	50.988.260	26,48%
POR CRO FESR FRIULI VENEZIA GIULIA	303.001.323	44.200.000	14,59%	69.806.096	23,04%	69.806.096	23,04%
<b>Totale POR FESR</b>	<b>26.012.397.550</b>	<b>6.050.760.837</b>	<b>23,26%</b>	<b>6.659.225.331</b>	<b>25,60%</b>	<b>7.551.527.637</b>	<b>29,03%</b>
PON CONV FESR GOVERNANCE E ASSISTENZA TECNICA	276.190.810	50.000.000	18,10%	50.000.000	18,10%	92.063.603	33,33%
PON CONV FESR RETI E MOBILITÀ	2.749.457.782	172.900.000	6,29%	916.485.927	33,33%	916.485.927	33,33%
PON CONV FESR RICERCA E COMPETITIVITÀ	6.205.393.642	1.781.000.000	28,70%	1.781.000.000	28,70%	2.068.464.547	33,33%
PON CONV FESR SICUREZZA	1.158.080.874	190.000.000	16,41%	306.000.000	26,42%	386.026.958	33,33%
POIN CONV FESR ATTRATTORI CULTURALI	1.031.151.814	349.419.122	33,89%	394.242.928	38,23%	398.506.568	38,65%
POIN CONV FESR ENERGIE RINNOV. E RISPARMIO ENERG.	1.607.786.352	504.000.001	31,35%	535.928.784	33,33%	535.928.784	33,33%
<b>Totale PON e POIN FESR</b>	<b>13.028.061.274</b>	<b>3.047.319.123</b>	<b>23,39%</b>	<b>3.983.657.639</b>	<b>30,58%</b>	<b>4.397.476.387</b>	<b>33,75%</b>
<b>Totale Convergenza</b>	<b>40.016.527.629</b>	<b>9.480.474.931</b>	<b>23,69%</b>	<b>11.063.736.371</b>	<b>27,65%</b>	<b>12.818.410.837</b>	<b>32,03%</b>
di cui totale Convergenza FSE	4.595.595.676	766.930.854	16,69%	866.806.996	18,86%	1.416.409.346	30,82%
di cui totale Convergenza FESR	35.420.931.953	8.713.544.077	24,60%	10.196.929.375	28,79%	11.402.001.491	32,19%
<b>Totale Competitività</b>	<b>4.747.660.129</b>	<b>455.191.655</b>	<b>9,59%</b>	<b>518.192.100</b>	<b>10,91%</b>	<b>659.164.476</b>	<b>13,88%</b>
di cui totale Competitività FSE	1.128.133.258	70.655.772	6,26%	72.238.505	6,40%	112.161.943	9,94%
di cui totale Competitività FESR	3.619.526.871	384.535.883	10,62%	445.953.595	12,32%	547.002.533	15,11%
<b>TOTALE</b>	<b>44.764.187.758</b>	<b>9.935.666.586</b>	<b>22,20%</b>	<b>11.581.928.471</b>	<b>25,87%</b>	<b>13.477.575.313</b>	<b>30,11%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OpenCoesione

Da notare che l'utilizzo delle risorse nazionali liberate a favore del PAC è vincolato per legge ad un principio di territorialità (art. 23, comma 4, legge di stabilità 2012). Tale vincolo risulta allentato, tuttavia, dalla definitiva sottrazione di risorse destinate a coprire le anzidette misure di decontribuzione a vantaggio delle imprese. Alcune Regioni (Campania, Puglia, Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Molise, Umbria<sup>75</sup>), interessate dai tagli hanno avviato, peraltro senza successo, contenziosi avverso le disposizioni normative di rimodulazione.

Inoltre, confluendo nel PAC le risorse hanno perso la caratterizzazione tematica di provenienza per essere utilizzate su obiettivi diversi rispetto a quelli originariamente individuati in fase di programmazione. Benché il PAC sia stato alimentato prevalentemente da risorse dei PO FESR, il suo disegno programmatico si è spostato,

<sup>75</sup> Tutti i ricorsi sono stati respinti (sentenza C. Cost. n. 155/2016). La Regione Umbria è stata l'unica a vedere accolto il proprio ricorso, con dichiarazione di incostituzionalità, dell'art. 7, comma 9–sexies del d.l. n. 78/2015, ancorché con effetti limitati al solo ricorrente (sentenza C. Cost. n. 13/2017).

per effetto soprattutto delle due riprogrammazioni *ope legis*, da interventi principalmente infrastrutturali e di incentivazione alla competitività e produttività delle imprese verso azioni dirette alla promozione dell'occupazione e all'offerta complessiva di servizi.

Va detto infine che il disegno programmatico del PAC, sprovvisto com'è di vincoli temporali per l'attuazione, procede con lentezza. Se ad oggi praticamente tutte le risorse risultano impegnate, l'avanzamento dei pagamenti si attesta ancora al 35,14%, come evidenziato dal seguente prospetto, che riporta i dati aggiornati al 31 marzo 2017 (anche per quanto riguarda le dotazioni finanziarie).

**Prospetto 15 – Stato di attuazione del PAC al 31 marzo 2017 (al netto delle decontribuzioni ex l. n. 190/2014**

(euro)

Programmi PAC	Assegnazioni PAC*	Impegni	Pagamenti	% Impegni / Programmato	% Pagamenti / Programmato
PAC - MIT Diretrici Ferroviarie	1.085,00	1.085,00	25,61	100,00%	2,36%
PAC - MIT Salvaguardia interventi	459,96	459,66	157,13	99,93%	34,16%
PAC - MIT Piano città	94,85	0,00	0,00	0,00%	0,00%
PAC - MIT PRA Sardegna	21,59	21,59	21,59	100,00%	100,00%
PAC Min. Giustizia - Giustizia civile celere per la crescita	7,20	6,68	6,31	92,78%	87,64%
PAC Min. Interno - Sicurezza e legalità**	156,07	8,82	3,84	5,65%	2,46%
PAC Min. Interno - Sicurezza e legalità in Calabria	10,00	8,82	3,84	88,20%	38,40%
PAC Mini. Interno - Programma nazionale Servizi di cura all'infanzia ed agli anziani non autosufficienti	627,64	164,72	116,62	26,24%	18,58%
PAC MiBACT**	98,00	101,54	60,81	103,61%	62,05%
PAC MLPS - Apprendistato e NEET	49,88	49,88	40,71	100,00%	81,62%
PAC MIUR**	762,94	869,43	174,61	113,96%	22,89%
PAC MiSE -DGIAI - Autoimpiego e auto imprenditorialità**	49,66	97,76	93,54	196,86%	188,36%
PAC MiSE - DGIAI - Imprese, domanda pubblica e promozione**	676,37	576,00	372,66	85,16%	55,10%
PAC MiSE - DGIAI Nuove Azioni e Misure Anticicliche**	341,98	347,32	338,52	101,56%	98,99%
PAC MiSE - DGPIC - Misure Anticicliche	136,36	96,77	28,74	70,97%	21,08%
PAC PCM - Dip. Gioventù	37,60	99,26	53,88	263,99%	143,30%
PAC Complementare al PON Governace e Assistenza Tecnica 2007/2013**	42,06	49,30	37,58	117,21%	89,35%
PAC Abruzzo**	66,13	69,74	49,33	105,46%	74,60%
PAC Calabria	787,59	600,58	66,19	76,26%	8,40%
PAC Campania**	1.220,17	1.491,65	646,18	122,25%	52,96%
PAC Friuli Venezia Giulia	48,56	41,07	25,06	84,58%	51,61%
PAC Molise	33,73	33,38	1,06	98,96%	3,14%
PAC Puglia**	1.223,11	1.483,07	616,71	121,25%	50,42%
PAC Sardegna	292,55	270,72	149,20	92,54%	51,00%
PAC Sicilia	1.818,06	1.222,03	486,01	67,22%	26,73%
PAC Umbria**	29,41	51,70	14,46	175,79%	49,17%
PAC Valle d'Aosta**	12,33	13,79	8,75	111,84%	70,97%
PAC Basilicata	150,43	0,00	0,00	0,00%	0,00%
PA Bolzano**	15,51	21,89	14,25	141,13%	91,88%
PAC Piemonte**	31,65	32,43	36,12	102,46%	114,12%
<b>TOTALE</b>	<b>10.386,39</b>	<b>9.374,60</b>	<b>3.649,31</b>	<b>90,26%</b>	<b>35,14%</b>

Fonte: dati RGS-IGRUE

\* Al netto delle riduzioni per gli anni 2015-2016,2017 e 2018 previste ex lege n. 190/2014, art. 1 c. 122.

\*\* Programmi con pagamenti e/o impegni in overbooking.

### 1.6 I progetti non conclusi da completare nel ciclo 2014-2020

Nell'ambito della Politica regionale di coesione per il ciclo 2014-2020, accanto ai Programmi finanziati dai Fondi strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) e dalle risorse nazionali stabilite per il relativo cofinanziamento (Fondo di rotazione ex art. 5 della legge 183/1987), è stato previsto un Programma di azione e coesione complementare. Tale Programma, che ricalca l'esperienza fatta nell'ambito del ciclo di Programmazione 2007-2013 con il Piano d'Azione e Coesione (PAC), introduce una nuova famiglia di Programmi operativi, i Programmi complementari, che vengono finanziati da una quota delle risorse destinate al cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi Regionali (POR) e Programmi Operativi Nazionali (PON), derivanti dall'opzione di riduzione della quota di cofinanziamento nazionale (al di sotto della percentuale massima pattuita con la Commissione in sede di Accordo di partenariato) per i PON e i POR che avevano avuto problemi di attuazione nel precedente Periodo di programmazione.

Secondo le statuizioni della delibera CIPE n. 10/2015, le risorse disponibili per i Programmi di azione e coesione "complementari" ammontano a 7,4 milioni, con possibilità di utilizzare ulteriori risorse residue per circa 250 milioni.

Il comma 804 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016 ha successivamente previsto che le risorse destinate al Piano di azione e coesione siano utilizzate al fine di assicurare il completamento dei progetti inseriti nella Programmazione europea del ciclo 2007-2013, che risultassero non conclusi alla data del 31 dicembre 2015.

Sono tre le Amministrazioni centrali che hanno optato per una dotazione finanziaria complementare da dedicare a completamenti della precedente Programmazione: il Ministero per i beni, le attività culturali e il turismo (per 44,9 milioni), il Ministero dello sviluppo economico (per 55,2 milioni) e il Ministero dell'interno (per 56,3 milioni).

Tutte e tre le Regioni titolari di Programmi complementari hanno, invece, dedicato la rispettiva dotazione finanziaria anche al completamento di interventi della precedente Programmazione. Si tratta della Calabria (111,8 milioni), della Campania (496,5 milioni) e della Sicilia (249,2 milioni).

Va sottolineato come l'utilizzo di dette risorse si renda necessario, in quanto i progetti cofinanziati dall'Unione europea non conclusi alla chiusura del ciclo di Programmazione 2007-2013 devono obbligatoriamente essere conclusi con risorse nazionali entro il 31 marzo 2017 (entro il 31 marzo 2019 se si tratti di Grandi Progetti), pena la perdita e restituzione alla Commissione europea dell'intero contributo europeo di cui tali interventi hanno usufruito nel periodo 2007-2013.

La Programmazione complementare aggiunge al quadro della Politica di coesione 2014-2020 tredici Programmi, per i quali si prevede un orizzonte temporale di spesa al 2023, coincidente pertanto con il ciclo dei Fondi SIE. Anche i sistemi di gestione e controllo saranno volti ad assicurare un'attuazione quanto più possibile coerente con le regole dei Fondi strutturali.

Nel corso del 2016 e del 2017 sono stati adottati quasi tutti i Programmi complementari, e il CIPE ha sbloccato le relative risorse. La situazione è descritta in dettaglio nel seguente prospetto.

### Prospetto 16 – Programmi complementari e completamenti

(euro)

Programma complementare	Amministrazione di riferimento	Dotazione finanziaria	Programmi complementari		Completem. programmi UE 2007-2013	
			Utilizzo della dotazione	Delibera CIPE	Utilizzo della dotazione	Delibera CIPE
PC al PON Cultura e sviluppo	MIBACT	178,5	133,6	45/2016	44,9	12/2016
PC al PON Governance e capacità istituzionale	Agenzia coesione territoriale	247,2	247,2	47/2016	0,0	
PC al PON Città metropolitane	Agenzia coesione territoriale	206,0	206,0	46/2016	0,0	
PC al PON Imprese e competitività	MISE	824,0	696,2	10/2016	55,2	12/2016
			72,6	Disponibilità residua da utilizzare		
PC al PON Legalità	Ministero dell'interno	137,3	81,0	6/2017	56,3	27/2016
PC al PON Inclusione	Ministero dell'interno	302,0	302,0	Disponibilità residua da utilizzare	0,0	
PC al PON Infrastrutture e reti	Min. infrastrutture e trasporti	670,4	670,4	58/2016	0,0	
PC al PON Ricerca e innovazione	MIUR	412,0	412,0	44/2016	0,0	
PC per la governance dei sistemi di gestione e controllo	MEF	142,2	142,2	114/2015	0,0	
PC della Regione Calabria	Regione Calabria	832,6	720,8	Disponibilità residua da utilizzare	111,8	27/2016
PC della Regione Campania	Regione Campania	1.832,7	1.336,2	56/2017	496,5	12/2016
PC della Regione Sicilia	Regione Sicilia	1.882,3	780,2	94/2015	249,3	12/2016
			852,8	52/2017		
<b>Totali</b>		<b>7.667,2</b>	<b>6.653,2</b>		<b>1.014,0</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.

La norma ha altresì previsto che le risorse da utilizzare per i completamenti di progetti non conclusi, di cui siano titolari le Amministrazioni che non risultino beneficiarie di Programmi complementari, vengano reintegrate nelle rispettive dotazioni a valere sulle disponibilità del Fondo sviluppo e coesione per gli anni successivi al 2016.

Pertanto, il fabbisogno finanziario degli interventi della Programmazione 2007-2013, non completati alla data del 31 dicembre 2015, per le Regioni Abruzzo, Molise e Puglia (che non risultano beneficiarie di Programmi complementari), è coperto, rispettivamente, per 0,674 milioni (Regione Abruzzo), 9,55 milioni (Regione Molise) e 57,728 milioni (Regione Puglia), pari a complessivi 67,956 milioni, dalle risorse FSC 2014-2020 assegnate con delibera CIPE, e i relativi Interventi sono inseriti nell'ambito dei Patti per il Sud relativi a ciascuna Regione.

I Programmi già approvati dal CIPE devono ora passare alla fase di attuazione, che ragionevolmente andrà a regime nel corso del 2018.

### 1.7 Temi orizzontali evidenziati dai documenti di chiusura

Riservandosi di approfondire con specifica istruttoria l'analisi delle risultanze dei Rapporti finali di esecuzione, la Sezione ha tuttavia estratto fin d'ora alcuni temi orizzontali rilevanti in materia di attuazione finanziaria. Essi riguardano l'utilizzo dei Progetti retrospettivi; gli Strumenti di ingegneria finanziaria; i Grandi Progetti a cavallo con la programmazione 2014-2020, i Progetti non funzionanti.

#### 1.7.1 I Progetti retrospettivi

Per evitare il disimpegno delle somme conseguente alla mancata effettuazione della spesa, anche nella Programmazione 2007-2013 si è fatto largamente ricorso ai Progetti retrospettivi: quei progetti, cioè, finanziati a valere su altre fonti e già avviati (o addirittura già completati) prima che il contributo UE sia formalmente richiesto, così da poter produrre giustificativi di spesa entro la data del 31 dicembre 2015. Deve naturalmente trattarsi di progetti compatibili con le priorità e le regole europee.

Da segnalare che l'Italia, nel recepire la nota orientativa del Comitato di coordinamento dei Fondi (COCOF) sul trattamento dell'assistenza retrospettiva dell'UE nel periodo 2007-2013<sup>76</sup>, ha posto l'ulteriore vincolo che si tratti di progetti selezionati nell'ambito della "programmazione parallela" dei Fondi Aree Sottoutilizzate (FAS) ora Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), che si tratti cioè comunque di progetti pensati entro una cornice unitaria e coordinati con i Programmi europei.

L'utilizzo di Progetti retrospettivi è stato approvato dalla Commissione europea. La *Task Force for Better Implementation*<sup>77</sup>, che è intervenuta a dare supporto ai Paesi la cui spesa rendicontata faceva temere la perdita fondi, ne ha segnalato la presenza "massiccia" almeno in quattro POR, rimarcando che grazie a tale soluzione il rischio disimpegno era positivamente diminuito: si tratta dei POR FESR Calabria, Campania e Sicilia, nonché del PON Trasporti.

A titolo esemplificativo il Rapporto finale di esecuzione del POR Calabria riporta un'incidenza dei Progetti retrospettivi per complessivi 871,6 milioni pari al 44% della dotazione finanziaria complessiva post-riprogrammazioni del PAC. Il numero dei progetti

<sup>76</sup> Nota COCOF n. 12-0050-01 del 29.03.2012.

<sup>77</sup> La TF ha lavorato per dare sostegno a 8 Paesi: Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Italia, Romania, Repubblica slovacca e Slovenia. Ancora a fine 2015, la Commissione stimava il rischio di disimpegno per l'Italia a 0,500 miliardi (la stima era di 1 miliardo a inizi 2015 e di 2,5 miliardi a inizi 2012).

così finanziati è di 2.223, distribuiti in tutti i settori di intervento del POR. Trattandosi di progetti già realizzati a valere su altre fonti di finanziamento, il loro inserimento nella spesa rendicontata a carico del bilancio europeo libera risorse in misura corrispondente, con un vincolo di destinazione a fini di sviluppo. Sul punto risulta un'interlocuzione, ancora non conclusa, con la locale Sezione regionale di controllo, in merito all'effettivo utilizzo delle risorse liberate.

L'accettazione dei Progetti retrospettivi da parte della Commissione europea comporta un avanzamento formale della spesa rendicontabile, ma non a fronte di interventi sostanzialmente nuovi, e dunque aggiuntivi. L'auspicabile reimpiego delle risorse liberate, ove effettivamente operato, non evita comunque lo slittamento in avanti dell'impatto economico originariamente atteso.

#### 1.7.2 Progetti suddivisi in fasi e Progetti "non funzionanti"

La suddivisione in fasi riguarda i progetti di dimensioni più ingenti, e dunque caratterizzati da problematiche attuative più complesse.

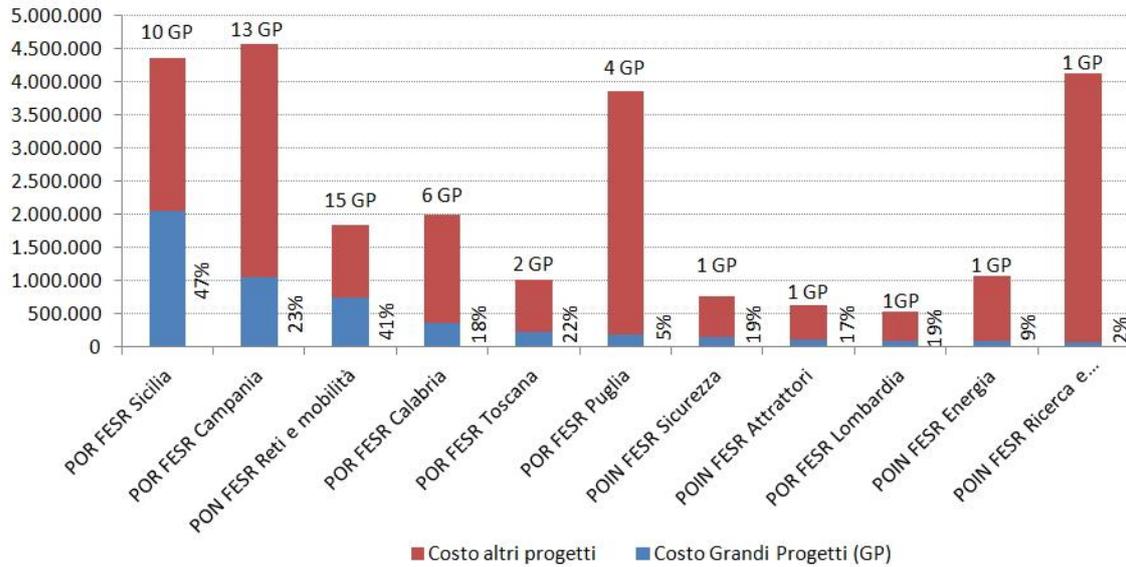
Per quanto riguarda i Grandi Progetti, un quadro d'insieme emerge dai dati di monitoraggio aggiornati al 28 febbraio 2017 scaricabili dal sito di OpenCoesione<sup>78</sup>.

Nel corso del Periodo di programmazione 2007-2013 l'iter procedurale di notifica di Grande Progetto è stato avviato per 76 Grandi Progetti, di cui 55 effettivamente approvati e cantierati, distribuiti in 11 Programmi operativi FESR<sup>79</sup>. Il loro peso finanziario è rilevante: rispetto alla dotazione totale di 24,8 miliardi degli 11 Programmi interessati essi rappresentano un valore complessivo di circa 5 miliardi, equivalenti al 20%, sia pur con significative differenze tra i Programmi. Quasi la metà dei Grandi Progetti approvati è compresa nel PON FESR Reti e mobilità (15 progetti che rappresentano una percentuale del 41% sul valore totale del Programma) e nel POR FESR Sicilia (10 progetti che superano il 40% del valore del Programma). Altri 13 Grandi Progetti si riferiscono al POR FESR Campania, con un peso finanziario di poco superiore al 20% del Programma, comparabile al peso riscontrato per i Grandi Progetti nel POR FESR Toscana e Calabria, che ne comprendono un numero più limitato (rispettivamente 2 e 6).

<sup>78</sup>: Vedi in particolare la pillola n. 37 del 20 settembre 2017. L'aggiornamento dei dati sull'attuazione delle Politiche di coesione 2007-2013 al 28 febbraio 2017: quadro generale e monitoraggio dei Grandi Progetti comunitari.

<sup>79</sup> Si tratta dei POR Sicilia, Toscana, Campania, Calabria, Lombardia e Puglia, nonché dei PON Reti mobilità, Sicurezza e Ricerca. Si registra inoltre un Grande Progetto in ciascuno dei POIN Attrattori e Energia.

**Grafico 5 – Distribuzione dei Grandi Progetti nei Programmi operativi nel monitoraggio di OpenCoesione**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OpenCoesione

Dei 55 Grandi Progetti, 19 risultano completati, con finanziamenti per 2,4 miliardi (al lordo di eventuali economie non ancora introdotte a sistema).

In altri 25 casi i Grandi Progetti sono stati suddivisi su due Periodi di programmazione (cosiddetti progetti in regime di "phasing"). Dall'analisi dei Rapporti finali di esecuzione, il costo di investimento totale è pari a 3,9 miliardi di cui restano da completare 2,4 miliardi.

È appena il caso di sottolineare che per alcuni Grandi Progetti la quota realizzata, e rendicontata in sede di chiusura, risulta essere di importo molto modesto rispetto al costo totale dell'investimento, che resta pertanto in larga misura ancora da effettuare.

La situazione è descritta nel prospetto seguente.

## Prospetto 17 – Grandi Progetti suddivisi in fasi

(migliaia di euro)

	Programma operativo 2007-2013	Titolo progetto	Costo totale dell'investimento	Spesa certificata	Contributo UE	Investimento residuo da completare
1	Programma operativo interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo"	Progetto Pompei per la tutela e la valorizzazione dell'area archeologica di Pompei	105.000	39.739	29.488	65.261
2	Programma Operativo Reti e Mobilità	Nodo ferroviario di Palermo: tratta La Malfa/EMS-Carini	281.000	107.080	80.310	173.920
3	Programma Operativo "Reti e Mobilità"	Velocizzazione Catania-Siracusa - Tratta Bicocca-Targia	74.000	4.494	3.371	69.506
4	Programma Operativo "Reti e Mobilità"	Raddoppio Palermo-Messina - Tratta Fiumetorto-Ogliastro	333.000	167.189	125.392	165.811
5	Programma Operativo "Reti e Mobilità"	Potenziamento tecnologico nodo di Napoli	68.000	19.374	14.531	48.626
6	Programma Operativo "Reti e Mobilità"	Metaporto - Sibari - Paola (Bivio S. Antonello): fase prioritaria	148.800	47.110	35.333	101.690
7	Programma Operativo "Reti e Mobilità"	Raddoppio Bari - S. Andrea Bitetto	120.500	30.114	22.586	90.386
8	Programma Operativo "Reti e Mobilità"	Porto di Augusta - Potenziamento del Porto commerciale di Augusta. Consolidamento banchine e realizzazione banchina containers	67.000	10.703	8.028	56.297
9	Programma Operativo "Reti e Mobilità"	Porto di Salerno - Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest - I e II lotto	146.600	53.031	39.774	93.569
10	POR Campania FESR	Completamento della riqualificazione del fiume Sarno	200.800	0	0	200.800
11	POR Campania FESR	La bandiera blu del litorale domitico	80.000	42	31	79.958
12	POR Campania FESR	Risanamento ambientale dei corpi idrici superficiali delle aree interne	10.000	39	30	9.961
13	POR Campania FESR	Risanamento ambientale e valorizzazione dei laghi dei Campi Flegrei	65.000	12.702	9.527	52.298
14	POR Campania FESR	Risanamento ambientale e valorizzazione dei Regi Lagni	230.000	89	67	229.911
15	POR Campania FESR	Centro storico di Napoli, valorizzazione del sito UNESCO	100.000	2.865	2.148	97.135
16	POR Campania FESR	Logistica e porti. Sistema integrato Porto di Napoli	154.200	2.500	1.875	151.700
17	POR Campania FESR	Logistica e porti. Sistema integrato Porto di Salerno	71.000	21.927	16.445	49.073
18	POR Campania FESR	Completamento delle opere Civili e realizzazione delle opere tecnologiche della Linea 1 della Metropolitana di Napoli	671.400	573.128	429.846	98.272
19	POR Campania FESR	SS 268 del Vesuvio - Lavori di costruzione del 3° tronco compreso lo svincolo di Angri	53.400	29.541	22.156	23.859
20	POR Campania FESR	Riqualificazione urbana dell'area e dei beni culturali ed architettonici della Mostra d'Oltremare	65.500	0	0	65.500
21	PO Puglia	Adeguamento ferroviario dell'area metropolitana Nord Barese	180.000	26.349	17.917	153.651
22	POR Calabria FESR	Sistema di collegamento su ferro tra Catanzaro città e Germaneto	145.000	512	384	144.488
23	POR Calabria FESR	Sistema di collegamento metropolitano tra Cosenza Rende e Università della Calabria	144.200	1.680	1.260	142.520
24	POR Calabria FESR	Lavori di adeguamento della strada Gallico - Gambarie III lotto	65.000	279	209	64.721
25	PO FESR Sicilia	Raddoppio ferroviario Palermo-Carini: tratta urbana (Fase 1)	281.000	265.988	199.491	15.012
	<b>TOTALI</b>		<b>3.860.400</b>	<b>1.416.476</b>	<b>1.060.196</b>	<b>2.443.924</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rapporti finali di esecuzione e Invitalia

La suddivisione in fasi ha riguardato anche un consistente numero di progetti di importo superiore a 5 milioni. Il sito di OpenCoesione stima che "per il complesso di tali progetti, inclusi i Grandi Progetti, presenti nel monitoraggio con finanziamenti pari a 13,3 miliardi, [...] la parte realizzata che rimane nei PO 2007–2013 possa valere circa 6,5 miliardi, cioè poco meno della metà"<sup>80</sup>. Al netto della quota restante da realizzare rappresentata dai Grandi Progetti dovranno essere rinvenute risorse, a valere su altre fonti finanziarie, per 4,1 miliardi.

Per gli altri Grandi Progetti, non conclusi alla data della chiusura amministrativa e contabile dei Programmi operativi (31 marzo 2017) e non "fasizzati", vige l'obbligo del completamento con risorse nazionali entro il 31 marzo 2019.

Lo stesso obbligo vige per gli altri progetti non conclusi, di "taglia" superiore ai 5 milioni, che non siano stati suddivisi in fasi. Un'indicazione numerica di tali interventi (cd. Progetti "non funzionanti"), comprensiva dei Grandi Progetti non in regime di *phasing*, figura nei prospetti seguenti, separatamente per gli Obiettivi Convergenza e

<sup>80</sup> V. Pillola di OpenCoesione n. 35, 31 maggio 2017.

Competitività. La quota del contributo europeo è destinata ad essere mantenuta, ma non è più suscettibile di incrementi.

### Prospetto 18 – Progetti non funzionanti Obiettivo Convergenza

(euro)

Programma operativo	Fondo	n. progetti	Pagamenti certificati	Contributo UE
POIN Attrattori culturali	FESR	3	13.200.590	9.795.238,67
POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico	FESR	4	11.664.849	8.748.636,67
PON Governance e AT	FESR	non presenti	0	
PON Istruzione - Ambienti per l'apprendimento	FESR	non presenti	0	
PON Competenze per lo Sviluppo (MIUR)	FSE	non presenti	0	
PON Reti e Mobilità	FESR	5	168.659.902	126.494.927,04
PON Ricerca e Competitività (MIUR)	FESR	dato non pervenuto		
PON Sicurezza per lo Sviluppo	FESR	non presenti	0	
<b>Subtotale PON</b>		<b>12</b>	<b>193.525.341</b>	<b>145.038.802,38</b>
POR Campania	FESR	16	119.582.607	89.695.830,04
POR Campania	FSE	non presenti	0	
POR Puglia	FESR	14	86.109.339	58.554.351,03
POR Puglia	FSE	non presenti	0	
POR Basilicata	FESR	2	16.046.599	8.023.299,58
POR Basilicata	FSE	non presenti	0	
POR Calabria	FESR	18	86.720.037	65.042.279,18
POR Calabria	FSE	non presenti	0	
POR Sicilia	FESR	27	557.094.417	417.820.812,56
POR Sicilia	FSE	non presenti	0	
<b>Subtotale POR</b>		<b>77</b>	<b>865.552.999</b>	<b>639.136.572,39</b>
<b>Totale generale PON e POR</b>		<b>89</b>	<b>1.059.078.340</b>	<b>784.175.374,77</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rapporti finali di esecuzione

### Prospetto 19 – Progetti non funzionanti Obiettivo Competitività

(euro)

Progetti non funzionanti			
Programma operativo	n. progetti	Pagamenti certificati	Contributo UE
POR Abruzzo		non presenti	
POR Emilia Romagna		non presenti	
POR Friuli Venezia Giulia	1	6.014.729	1.924.713
POR Lazio		non presenti	
POR Liguria		non presenti	
POR Lombardia		non presenti	
POR Marche		non presenti	
POR Molise		non presenti	
POR P. A. Bolzano		non presenti	
POR P.a. Trento		non presenti	
POR Piemonte		non presenti	
POR Toscana	5	169.387.660	30.377.751
POR Umbria		non presenti	
POR Valle d'Aosta		non presenti	
POR Veneto		non presenti	
POR Sardegna	7	67.530.182	30.717.660
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>242.932.571</b>	<b>63.020.124</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rapporti finali di esecuzione

### 1.7.3 Strumenti di ingegneria finanziaria (SIF)

Gli Strumenti di ingegneria finanziaria sono misure di sostegno finanziario agli investimenti, che assumono la forma di prestiti, garanzie rimborsabili, partecipazione al capitale di rischio<sup>81</sup>.

I vantaggi offerti da tali strumenti si riassumono nell'effetto di mobilitazione (effetto leva) di ulteriori risorse pubbliche o private, a integrazione dei Fondi pubblici iniziali, e nel carattere rotativo della dotazione assegnata, per cui è possibile il reimpiego dei medesimi fondi più di una volta. Si tratta di una modalità che può attivare comportamenti positivi da parte dei destinatari finali (i prestiti devono essere rimborsati, le garanzie svincolate, gli investimenti azionari restituiti) generando un più efficiente impiego dei fondi rispetto alle sovvenzioni a fondo perduto.

Tali vantaggi hanno indotto la Commissione a promuoverne l'utilizzo, sia per facilitare l'accesso al credito delle PMI (reso più difficoltoso dalla crisi economica), che per realizzare investimenti pubblici in grado di generare reddito, attraverso la formula del partenariato pubblico-privato. Il quadro regolamentare europeo relativo al nuovo ciclo di Programmazione ha confermato l'interesse verso questi strumenti.

Per essi la Programmazione 2007-2013 ha previsto una regolamentazione specifica, in base alla quale gli importi confluiti nei Fondi potevano essere temporaneamente certificati come spesa ammissibile, a prescindere dall'effettivo impiego delle risorse. Ciò ha incentivato il sovradimensionamento artificioso delle dotazioni, svincolato da un'analisi delle reali esigenze del mercato, trasformando tali strumenti in "parcheggi temporanei" di risorse finanziarie al riparo dal rischio disimpegno. Tuttavia, alla chiusura della Programmazione, la spesa ammissibile si determina in base ai soli importi dei prestiti, delle garanzie e delle partecipazioni azionarie effettivamente erogati ai destinatari finali.

Come osservato dalla Corte dei conti europea<sup>82</sup> al termine del 2014 era stato versato ai destinatari finali solo il 57% delle dotazioni di capitale degli strumenti costituiti nell'ambito del FESR e del FSE. L'Italia che aveva fatto il maggiore uso di SIF rispetto a

---

<sup>81</sup> Nella Programmazione 2007-2013 manca una definizione normativa di tali strumenti, che sono stati tuttavia ampiamente utilizzati nell'ambito della Politica di coesione, finanziata sia dal FESR che dal FSE. Nella nota orientativa della Commissione COCOF 10-0014-05-EN dell'8 febbraio 2012 si legge che "per costituire uno strumento di ingegneria finanziaria ai sensi dei regolamenti sui Fondi strutturali, è necessario che i contributi dei Programmi operativi [...] assumano la forma di investimenti rimborsabili, ossia partecipazioni di capitale, prestiti e/o garanzie per investimenti rimborsabili", definizione che descrive la principale differenza rispetto all'assistenza a fondo perduto, consistente in "contributi finanziari diretti accordati a titolo di liberalità".

<sup>82</sup> Cfr. Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 19/2016 "L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di Programmazione 2007-2013", pag. 27.

tutti gli altri Paesi europei, aveva un tasso di esborso pari soltanto al 32%. Anche sulla scorta di tali evidenze, la Commissione ha prorogato al 31 marzo 2017 la data ultima per poter effettuare pagamenti a favore di destinatari finali<sup>83</sup>.

Nonostante tale estensione temporale, è risultato difficile, specie per gli Strumenti istituiti verso la fine del periodo di Programmazione, rendicontare l'effettivo impiego delle risorse presso i beneficiari.

È stato pertanto necessario operare delle decertificazioni.

Il prospetto seguente espone la situazione descritta, con riferimento ai due POIN FESR (Attrattori culturali e Energie rinnovabili) e ai POR FESR e FSE nell'ambito dei quali risultano istituiti Strumenti finanziari.

### Prospetto 20 – Utilizzo Strumenti di Ingegneria Finanziaria (SIF)

(migliaia di euro)

Programma	Spesa certificata						Riepilogo		Totale Spesa Certificata Cumulata al 2017	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale conferimenti ai SIF	Totale decertificazioni	Spesa Totale SIF	Tasso di esborso
POR FSE Campania	65.000	55.000	0	0	-18.581	-11.102	120.000	-29.683	90.317	75,3%
POR FSE Calabria FSE	56.000	16.000	7.400	-3.400	0	0	79.400	-3.400	76.000	95,7%
POR FSE Sicilia FSE	15.000	0	0	0	-7.750	0	15.000	-7.750	7.250	48,3%
POR FSE Basilicata FSE	15.000	0	0	0	0	0	15.000	0	15.000	100,0%
POR FSE Puglia FSE	30.000	12.000	14.000	-3.618	0	-22.167	56.000	-25.785	30.215	54,0%
POR FSE Abruzzo FSE	22.032	5.000	9.500	-2.000	11.585	-4.772	48.117	-6.772	41.345	85,9%
POR FSE Lazio	0	42.000	0	-7.000	0	-2.630	42.000	-9.630	32.370	77,1%
POR FSE Lombardia FSE	20.000	-1.250	0	0	0	-1.793	20.000	-3.043	16.957	84,8%
POR FSE Marche FSE	1.500	2.300	0	0	0	0	3.800	0	3.800	100,0%
POR Valle D'Aosta FSE	0	4.500	0	0	0	-804	4.500	-804	3.696	82,1%
POR FSE Sardegna FSE	96.500	0	23.738	0	-1.288	-9.970	120.238	-11.258	108.980	90,6%
POIN Attrattori culturali	80.000	0	30.000	0	-16.229	-19.465	110.000	-35.694	74.306	67,6%
PO Interreg. Energie Rinnovabili	266.500	89.500	0	-18.000	0	-260.161	356.000	-278.161	77.839	21,9%
PON FESR Ricerca e	620.000	317.000	178.512	0	338.988	0	1.454.500	0	1.454.500	100,0%
POR FESR Calabria FESR	121.671	0	0	0	-25.058	-19.512	121.671	-44.570	77.101	63,4%
POR FESR Campania FESR	190.000	160.000	165.000	0	0	-98.108	515.000	-98.108	416.892	80,9%
POR FESR Puglia	139.530	44.305	91.655	62.196	-46.350	-7.959	337.686	-54.309	283.376	83,9%
POR FESR Sicilia	208.068	23.000	-0	0	4.540	-14.893	235.609	-14.893	220.716	93,7%
POR FESR Basilicata	35.000	0	0	0	0	-13.000	35.000	-13.000	22.000	62,9%
POR FESR Abruzzo	24.000	8.590	715	875	4.640	745	39.566	0	39.566	100,0%
POR FESR Emilia Romagna	16.500	219	6.968	16.000	2.774	-147	42.461	-147	42.314	99,7%
POR FESR Friuli Venezia Giulia	22.000	0	0	-65	-39	0	22.000	-104	21.896	99,5%
POR FESR Lazio	162.500	35.500	0	0	0	-44.058	198.000	-44.058	153.942	77,7%
POR FESR Liguria	56.000	7.821	0	-11.879	0	-9.518	63.821	-21.397	42.424	66,5%
POR FESR Lombardia	126.825	19.000	0	0	0	-11.069	145.825	-11.069	134.756	92,4%
POR FESR Marche	10.250	6.209	500	0	0	0	16.959	0	16.959	100,0%
POR FESR Molise	33.371	17.929	0	0	0	-15.717	51.300	-15.717	35.583	69,4%
POR FESR Piemonte	55.000	45.000	0	-13.000	-13.122	-2.576	100.000	-28.699	71.301	71,3%
POR FESR Toscana	99.147	41.276	53.674	5.197	15.887	-6.685	215.182	-6.685	208.497	96,9%
POR FESR Umbria	22.000	12.154	0	0	0	-1.949	34.154	-1.949	32.205	94,3%
POR FESR Veneto	113.313	18.733	4.275	5.631	5.301	-6.555	147.254	-6.555	140.699	95,5%
POR FESR Sardegna	345.745	21.200	0	1.120	0	-800	368.065	-800	367.265	99,8%
<b>Totale</b>	<b>3.068.453</b>	<b>1.002.987</b>	<b>585.938</b>	<b>32.056</b>	<b>255.296</b>	<b>-584.665</b>	<b>5.134.106</b>	<b>-774.042</b>	<b>4.360.065</b>	<b>84,9%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS – IGRUE

<sup>83</sup> Vedi l'Allegato 1 alla Decisione C(2015) 2771 del 30 aprile 2015, già più volte citato.

Il prospetto mostra un aumento delle dotazioni, generalizzato fino al 2013, e più selettivo nel 2014. A partire dal 2015 è apparso però necessario, nella gran parte delle realtà interessate, procedere ad un ridimensionamento delle risorse allocate nei Fondi. A fine periodo, il tasso di esborso medio sul totale della spesa certificata è pari all'84,9%; tuttavia il valore medio non dà conto della forbice tra i risultati minimi e massimi: i POR Sicilia FSE e Puglia FSE hanno un tasso di esborso appena vicino al 50% (che fa supporre un'eccessiva dotazione di capitale difficilmente traducibile in impieghi effettivi), mentre i POR Basilicata FSE, Marche FESR e FSE, e Abruzzo FESR utilizzano integralmente le risorse assegnate.

### 1.8 Considerazioni conclusive

La Programmazione del ciclo 2007-2013 si è chiusa con un risultato di pressoché integrale assorbimento delle risorse europee assegnate all'Italia. Pur in attesa degli esiti definitivi dei procedimenti di chiusura dei Programmi da parte della Commissione, su un totale di 27,9 miliardi di Fondi europei resi disponibili per l'Italia, le risorse rimaste inutilizzate ammontano per il momento a 193 milioni. Soprattutto se confrontato con l'avanzamento finanziario al 2011 (con attuazioni appena al 18%), si tratta di un risultato indubbiamente positivo, tanto più importante in un contesto di generale contrazione degli investimenti pubblici, in cui le risorse programmate nel quadro della Politica di coesione europea hanno rappresentato la principale fonte di finanziamento della spesa di sviluppo.

Tale risultato è frutto di interventi straordinari al livello nazionale, di un notevole sforzo gestionale da parte delle Autorità responsabili dei Programmi e di soluzioni di flessibilità a livello europeo.

Sul versante nazionale, il Piano di Azione e Coesione ha "abbattuto" gli importi da rendicontare, a parità di spesa, spostando entro un nuovo contenitore programmatico risorse rimaste inutilizzate fino a metà ciclo di Programmazione, ed ha consentito di adottare stringenti iniziative procedurali per imprimere accelerazione alla spesa.

A livello regionale, le Autorità responsabili dei Programmi hanno compiuto un continuo sforzo di riprogrammazione, che è proseguito anche a ridosso delle chiusure, consentendo di spostare risorse tra le varie priorità, in funzione dei progressi realizzati e della capacità di tiraggio delle risorse dimostrata. La pratica dell'*overbooking* ha garantito un "parco progetti" più ampio rispetto alla dotazione finanziaria dei Programmi, da cui attingere spesa ammissibile in sede di rendicontazione ove qualche progetto cofinanziato a carico del bilancio europeo trovasse impedimenti alla realizzazione, oppure venisse reputato ineleggibile. Ciò ha sottoposto a ulteriore pressione strutture

amministrative già in affanno per la concentrazione di attività determinata dalla parziale sovrapposizione di due cicli di Programmazione, uno in chiusura e l'altro in avvio.

Quanto agli strumenti di flessibilità adottati con il consenso dell'UE, possono considerarsi tali l'accettazione dei Progetti retrospettivi, la suddivisione in fasi dei progetti di maggiori dimensioni, il mantenimento del finanziamento in favore di Progetti ancora "non funzionanti", la possibilità di completare i progetti nell'ambito della programmazione complementare del nuovo periodo 2014–2020, il ricorso agli Strumenti di ingegneria finanziaria.

Tali iniziative, adottate nella generalità dei Programmi, hanno livellato le differenze di performance e di capacità attuativa dei soggetti gestori (Enti regionali e Amministrazioni centrali) che sono tutti praticamente prossimi al 100%.

Il quasi totale assorbimento dei Fondi europei non può far dimenticare però il "prezzo" pagato per massimizzare il risultato, prezzo tanto più elevato quanto minore la capacità progettuale e realizzativa dei soggetti responsabili della gestione: risorse che avrebbero dovuto essere immesse nei territori entro il 2015 (in base alla regola dell'"n+2"), o comunque entro il 2017 (data ultima per dimostrare il completamento degli investimenti), potrebbero arrivare a buon fine soltanto nel 2019 (Progetti cosiddetti "non funzionanti", tra cui anche alcuni Grandi Progetti), o perfino nel 2023 (progetti suddivisi in fasi "a cavallo" sul ciclo successivo, progetti da completare inseriti nella Programmazione complementare, progetti inclusi nel Piano di azione coesione). Va considerato, infatti, che nel nuovo ciclo vige la regola dell'"n+3", che sposta ulteriormente in avanti i termini utili per "fare spesa". Quanto agli Strumenti di ingegneria finanziaria, la certificazione di spesa era temporaneamente scollegata dall'effettivo impiego delle risorse, impiego che in chiusura è risultato, in alcuni territori, di gran lunga inferiore rispetto alla dotazione finanziaria.

Benché tutte queste opzioni abbiano consentito di mantenere fermo il contributo europeo, il prodursi degli effetti sull'economia reale è stato diluito in un arco temporale che va ben oltre la fine del ciclo.

Il ricorso ai Progetti retrospettivi, poi, solleva dubbi sull'effettivo rispetto del principio di addizionalità. Spostando le risorse europee su interventi già completati, si liberano risorse a valere su altre fonti di finanziamento, ma il vincolo di utilizzo a fini di sviluppo è difficilmente tracciabile. Senza contare che, anche nei casi in cui tale vincolo sia rispettato, anche i Progetti retrospettivi finiscono per posticipare nel tempo l'impatto macroeconomico atteso dai Fondi per la coesione.

Una quantificazione delle risorse che si era originariamente programmato di spendere e che invece slittano in avanti è senz'altro possibile con riferimento agli

interventi inseriti nel PAC: 13,5 miliardi sono confluiti nella nuova Programmazione, svincolata da un orizzonte temporale predefinito. Peraltro questa cifra verrà utilizzata solo in parte nei territori e per le finalità per cui le risorse erano state programmate in origine: 4,5 miliardi sono stati, infatti, genericamente destinati verso le politiche per l'occupazione e gli sgravi contributivi alle imprese. A marzo 2017, le risorse del PAC (pari ormai a 10,3 miliardi), risultavano impegnate per la quasi totalità, ma i pagamenti superavano di poco il 35%, per un importo di 3,6 miliardi. La parte restante non si è ancora tradotta in risultati tangibili per i territori destinatari degli investimenti.

Un tentativo di quantificazione delle risorse traslate in avanti è stato compiuto in questa sede con riferimento ai Grandi Progetti suddivisi in fasi. È risultato che la quota ancora da realizzare nel periodo successivo è di 2,44 miliardi a fronte dell'importo totale finanziato in origine, pari a 3,86 miliardi. Al netto della quota dei Grandi Progetti, la parte relativa ai progetti suddivisi in fasi che resta ancora da realizzare può essere stimata in 4,1 miliardi.

I Programmi non conclusi, da completare nel quadro della Programmazione complementare, valgono invece 1,7 miliardi.

Non è al momento possibile quantificare le risorse ancora necessarie per i cd. Progetti "non funzionanti", di importo superiore ai 5 milioni ciascuno (89 dell'Obiettivo Convergenza e 13 dell'Obiettivo Competitività).

A fine periodo, le minori risorse nazionali effettivamente immesse a sistema, rispetto ad una programmazione che, secondo le previsioni, avrebbe dovuto attuarsi nei sette + due anni del ciclo, raggiungono quasi la soglia dei 15 miliardi<sup>84</sup>. Essa è solo in parte compensata dalle maggiori risorse che hanno finanziato l'*overbooking*, che si sono distribuite comunque in maniera diversa dalla destinazione territoriale originaria.

Si confermano in tal modo per l'Italia le persistenti difficoltà a dare concreta attuazione agli interventi di natura strutturale, oggetto di una programmazione tanto ambiziosa, quanto irrealistica. Difficoltà certo non confinate all'utilizzo dei Fondi europei, ma rese più evidenti dalla rigida tempistica cui questi sono assoggettati.

Resta da valutare se la riscontrata dilatazione temporale abbia consentito, al di là del condizionamento rappresentato dalla esigenza di "rincorrere la spesa" per garantire l'assorbimento dei Fondi europei, una maggiore ponderazione degli interventi

---

<sup>84</sup> Tale cifra, oggetto di stima prudenziale perché non include una quantificazione dei Progetti "non funzionanti", comprende 6,7 miliardi di investimenti PAC ancora da realizzare, 6,5 miliardi di progetti a cavallo tra le due Programmazioni (compresi i Grandi Progetti per 2,4 miliardi), 1,7 miliardi di progetti da completare.

in sede di riprogrammazione, in favore di una selezione di progetti qualitativamente validi ai fini della crescita e dello sviluppo.

## 2 Programmazione 2014-2020

### 2.1 Premessa

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

Le risorse messe a disposizione dall'Unione europea sono però aggiuntive, mai sostitutive, rispetto alle normali fonti di finanziamento delle diverse politiche in capo a ogni Stato membro<sup>85</sup>. In particolare per l'Italia, i Fondi nazionali destinati alle Politiche di coesione sono il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e risorse nazionali del Fondo di Rotazione per i Programmi complementari di Azione e Coesione (PAC), come indicato dalla delibera CIPE 10/2015.

### 2.2 La disciplina regolamentare

La disciplina generale del periodo di Programmazione 2014-2020 è contenuta nel regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013. Nello specifico, questo riporta le disposizioni comuni ai Fondi strutturali e di Investimento (di seguito fondi SIE): Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC)<sup>86</sup>, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). Singoli regolamenti, poi, contengono disposizioni specifiche per ciascun Fondo<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Si tratta, come è noto, del principio dell'"addizionalità" delle risorse comunitarie, secondo il quale alle dotazioni finanziarie dei Fondi non devono corrispondere riduzioni degli investimenti strutturali nazionali nelle Regioni interessate dall'intervento comunitario, ma devono costituire un'aggiunta alla spesa pubblica già prevista.

<sup>86</sup> Il Fondo di coesione offre assistenza finanziaria ai Paesi dell'Unione che risultano avere un reddito nazionale lordo (RNL) inferiore al 90% della media dell'UE, e finanzia prevalentemente progetti legati alla realizzazione di infrastrutture (soprattutto rete dei trasporti) e progetti volti a potenziare la tutela dell'ambiente (trasporto pubblico, intermodalità, efficienza energetica, energie rinnovabili, etc.). L'Italia non rientra in questo valore di RNL e pertanto non risulta tra i Paesi ammissibili al Programma. Per la Programmazione 2014-2020 i Paesi membri ammessi all'assistenza finanziaria del FC sono: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

<sup>87</sup> Lo stesso regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'Obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione"; regolamento (UE) n.1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo; regolamento (UE)

Accanto al regolamento generale e ai regolamenti specifici per Fondo, hanno nel tempo assunto crescente importanza gli “atti delegati”, vale a dire atti non legislativi ma giuridicamente vincolanti “*di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo*”<sup>88</sup>. Tali atti sono adottati dalla Commissione su delega del Parlamento europeo o del Consiglio su aspetti specifici relativi alla gestione dei Fondi. Altra tipologia è quella degli atti “di esecuzione”<sup>89</sup>, che la Commissione adotta nel caso in cui siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione rispetto ad alcune tematiche (es. fiscalità, agricoltura, mercato interno)<sup>90</sup>.

La Programmazione 2014-2020 ha visto l'esordio di importanti strumenti di programmazione e di gestione rispetto a quella precedente. Tra i punti di maggior interesse vi è quello dell'integrazione della Programmazione in parola con gli obiettivi strategici di Europa 2020<sup>91</sup> per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, attraverso la condivisione di Obiettivi Tematici (OT), al raggiungimento dei quali concorrono le risorse messe a disposizione dai Fondi, fermo restando il rispetto degli

---

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

<sup>88</sup> art. 90 TFUE.

<sup>89</sup> art. 291 TFUE.

<sup>90</sup> Per gli Atti delegati, a titolo di esempio, si pensi al regolamento delegato (UE) 480/2014, atto delegato specifico per la gestione degli strumenti finanziari, o il Codice di Condotta per il partenariato (regolamento delegato (UE) 240/2014 approvato il 07/01/2013) che ha lo scopo di accompagnare e sostenere gli Stati membri nell'organizzazione del partenariato. Per gli Atti di esecuzione, il regolamento (UE) 1303/2013 prevede espressamente queste ipotesi agli artt. 22 (sulla riserva di efficacia dell'attuazione), 74 (sullo scambio elettronico dei dati) e 101 (sui Grandi Progetti).

<sup>91</sup> La Strategia Europa 2020 è il Programma dell'Unione che ha come obiettivi la crescita e l'occupazione nel territorio dell'UE. Succede alla Strategia di Lisbona e si rende necessaria per affrontare più efficacemente la crisi economico-finanziaria che ha investito l'intera Europa a partire dal 2008. Il superamento della crisi ha richiesto, quindi, la messa a punto di una strategia a lungo termine che si propone non solo di raggiungere l'obiettivo della crescita, ma di farlo connotandola con tre caratteristiche: crescita intelligente, basata cioè sulla conoscenza e l'innovazione; crescita sostenibile, vale a dire incentrata sull'uso efficiente delle risorse e quindi sulla necessità di coniugare la competitività e la sostenibilità ambientale; infine, crescita inclusiva, volta cioè a promuovere la coesione sociale e territoriale, favorendo l'occupazione e la riduzione delle disparità. La Strategia Europa 2020 declina queste linee Programmatiche in cinque obiettivi misurabili, da raggiungere entro la fine del Programma: innalzamento al 75% del tasso di occupazione per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni; investimento del 3% del PIL UE in Ricerca e Sviluppo; portare il tasso di abbandono scolastico sotto il 10% e quello delle persone con un'istruzione universitaria tra i 20 e i 34 anni sopra il 40%; ridurre di almeno 20 milioni di unità il numero di persone che vivono in situazioni di povertà o di emarginazione; raggiungimento dei *target* “20-20-20” in tema di energia e cambiamenti climatici: riduzione del 20% di emissioni di gas serra, portare al 20% la quota di fabbisogno energetico proveniente da fonti rinnovabili, aumento del 20% dell'efficienza energetica. L'Italia, a sua volta, specifica ulteriormente tali obiettivi. I Fondi strutturali e di investimento sono, quindi, funzionali al raggiungimento di questi obiettivi, insieme ai finanziamenti diretti da parte della Commissione e agli strumenti finanziari per l'assistenza esterna negli investimenti.

adempimenti previsti nell'ambito del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche<sup>92</sup>.

Per quanto riguarda l'architettura della Politica di coesione per il Periodo 2014-2020, i Fondi SIE sono destinati all'attuazione di due soli obiettivi:

- c) l'Obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione";
- d) l'Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea".

Da rilevare, inoltre, altri elementi innovativi specifici della nuova Programmazione e declinati nei regolamenti:

- messa a punto di modalità di pianificazione e attuazione più coerenti per la semplificazione delle procedure;
- forte orientamento ai risultati, anche attraverso la definizione di indicatori sintetici (finanziari, di output e di risultato) rappresentativi dei progressi compiuti;
- uso rafforzato degli strumenti finanziari, nonché l'introduzione delle *condizionalità*<sup>93</sup>, cioè specifici prerequisiti che nel loro complesso dovranno costituire il terreno fertile su cui gli investimenti potranno attecchire al meglio, in particolare nelle quattro aree chiave individuate: ricerca e innovazione, PMI, trasporti sostenibili ed economia a bassa emissione di carbonio;
- concentrazione tematica su obiettivi coerenti con la Strategia Europa 2020;
- norme comuni sull'ammissibilità delle spese;
- maggiore peso attribuito al ruolo del partenariato quale metodo efficace per la condivisione degli obiettivi<sup>94</sup>.

Per quanto riguarda le risorse, il bilancio dell'Unione ha riservato un impegno considerevole per la durata della Programmazione: complessivamente, per tutti i 28

---

<sup>92</sup> Il Semestre europeo è una procedura di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri, istituito nel 2010 al fine di rafforzare la *governance* economica dell'Unione, rafforzamento reso ancor più necessario a seguito della grave crisi economico-finanziaria che ha investito l'Europa dal 2008. Prevede un processo di coordinamento e sorveglianza multilaterale dei documenti economico-finanziari degli Stati membri, e segue un preciso calendario con scadenze definite, nel corso del quale i Paesi sottopongono alle Istituzioni UE i documenti Programmatici (per l'Italia il Programma di Stabilità – PS e il Programma Nazionale delle Riforme – PNR) per una prima valutazione a livello dell'UE. Una volta valutati i Programmi, gli Stati Membri ricevono singolarmente delle "raccomandazioni specifiche per Paese", delle quali il Paese interessato dovrebbe tenere conto nella definizione delle sue politiche (bilancio, istruzione, occupazione, etc.). I documenti Programmatici di bilancio così formulati dovranno essere presentati alla Commissione e all'Eurogruppo entro la metà di ottobre di ogni anno, prima, quindi, dell'approvazione delle rispettive Leggi di bilancio da parte dei Parlamenti nazionali. Il primo ciclo del Semestre europeo è stato avviato nel 2011 e ha visto subito delle importanti innovazioni introdotte con il c.d. "*six-pack*", cioè un pacchetto di sei atti legislativi che hanno riformato il Patto di Stabilità e Crescita, risalente al 1997, e il c.d. "*two-pack*" entrato in vigore nel 2013, che prevede un meccanismo rafforzato di coordinamento e sorveglianza dei documenti Programmatici di bilancio nazionali.

<sup>93</sup> Per una trattazione più diffusa delle condizionalità si veda il paragrafo successivo.

<sup>94</sup> Il principio del partenariato è espresso all'art.5 del regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

Paesi UE (Fondi: FC, FESR e FSE), l'importo previsto è pari a 325,14 miliardi di euro (pari al 37,5% del bilancio dell'Unione). Ad essi vanno aggiunti gli stanziamenti per lo Sviluppo rurale (FEASR), pari 99,3 miliardi di euro e quelli per la Pesca (FEAMP), pari a 5,7 miliardi. L'Italia ha ottenuto un finanziamento complessivo, per la parte comunitaria, pari a 43,7 miliardi di euro<sup>95</sup>.

### 2.3 Le condizionalità

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

- a) condizionalità *ex ante*, che si configurano come “*fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto*”<sup>96</sup>. La loro definizione è demandata ai regolamenti specifici per ciascun Fondo e riportata nell'Accordo di Partenariato per ciascuno Stato membro. Le condizionalità *ex ante* assumono un'importanza notevole poiché, in caso di loro soddisfacimento solo parziale, si rende necessario procedere alla definizione di una *road map* (che avrebbe dovuto vedere la sua conclusione entro il 2016), in caso di insuccesso, portano alla sospensione dei pagamenti intermedi previsti per quel Programma operativo. Le condizionalità *ex ante* da soddisfare, inoltre, sono sia di carattere generale, intese cioè come dati generali di contesto che nel loro complesso possono favorevolmente incidere nel processo di attuazione dei Programmi, sia “tematiche”, afferenti, cioè, a un ambito specifico di investimento. I temi che rientrano nella prima categoria sono, tra gli altri: la presenza di una normativa antidiscriminazione frutto di una effettiva ed efficace attuazione e implementazione delle direttive comunitarie in materia; l'esistenza di normative e meccanismi che garantiscano la parità di genere, nonché i diritti delle persone disabili; l'esistenza di meccanismi che garantiscano la piena ed effettiva applicazione e implementazione della normativa europea in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato; la presenza di una legislazione ambientale adeguata; la presenza di un sistema di indicatori utili alla valutazione dell'impatto degli investimenti;

<sup>95</sup> L'analisi dettagliata della dotazione finanziaria per l'Italia sarà affrontata nei paragrafi successivi.

<sup>96</sup> Art.19 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

- b) condizionalità macroeconomica, relativa cioè al rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell'ambito della *governance* economica europea. Nello specifico, la Commissione, laddove lo ritenga necessario, può chiedere ad uno Stato membro di rivedere l'Accordo di Partenariato e i relativi Programmi operativi, per dare attuazione alle raccomandazioni indirizzate allo Stato stesso nell'ambito di una procedura per disavanzo eccessivo o per squilibri macroeconomici. Se il Paese membro non soddisfa la richiesta della Commissione, quest'ultima può adottare una decisione di sospensione dei pagamenti relativi ai Programmi operativi interessati in tutto o in parte, da sottoporre al Consiglio dell'UE;
- c) condizionalità *ex post* (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolata al raggiungimento di obiettivi predeterminati. Il loro mancato conseguimento può determinare la sospensione dei finanziamenti. Una grave insufficienza nella realizzazione degli obiettivi di un Programma può dare luogo, come *extrema ratio*, alla soppressione dello stesso. Viceversa, a seconda delle *performance* dimostrate nel raggiungimento dei *target* prestabiliti, la condizionalità prevede l'attribuzione di una riserva di premialità<sup>97</sup>.

Il sistema delle condizionalità *ex post*, in particolare, è strettamente connesso alla riserva di efficacia dell'attuazione, o riserva di *performance*, ovvero una quota pari al 6% dell'ammontare della dotazione dei Fondi SIE<sup>98</sup>, accantonata per essere riallocata su Programmi e Assi prioritari che abbiano pienamente raggiunto i loro obiettivi (o *target*) intermedi. Ogni Programma operativo contiene a tale fine il "quadro dell'efficacia dell'attuazione", con i relativi *target* intermedi e finali (Allegato II regolamento (UE) 1303/2013). La Commissione, in un momento intermedio della Programmazione, esaminerà le informazioni contenute nella Relazione Annuale di attuazione che sarà presentata nel 2019 e verificherà il conseguimento dei *target* intermedi dei Programmi (verifica di efficacia dell'attuazione). Infine, sempre la stessa approva una decisione per ogni Fondo, Stato membro e Programma operativo e assegna la riserva di efficacia dell'attuazione. Al contrario, in caso di gravi carenze, e quindi mancato raggiungimento dei *target* intermedi, la Commissione può arrivare alla sospensione dei pagamenti intermedi per quel Programma; inoltre se la Commissione, dopo l'esame del Rapporto Finale di Esecuzione (RFE) del Programma, constata una grave inadempienza rispetto

<sup>97</sup> Cfr. Relazione Annuale 2016 *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari*, pag. 58. Sulla riserva di premialità o di efficacia si dirà più avanti.

<sup>98</sup> Artt. 20, 21 e 22 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

al conseguimento degli obiettivi stabiliti, può applicare rettifiche finanziarie relative alle priorità interessate.

Per quanto attiene ai *target* annuali di spesa certificata, la Programmazione 2014-2020 ha visto portare la prima scadenza dal secondo al terzo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio del Programma operativo: si passa quindi dalla regola “*n+2*” valida per la Programmazione 2007-2013, a quella “*n+3*”.

Importanti innovazioni riguardano anche l'adozione dei Sistemi di Gestione e Controllo dei Programmi operativi (Si.Ge.Co), subordinati ora a un processo rafforzato di valutazione di conformità sulle designazioni delle Autorità dei Programmi, nonché l'introduzione delle procedure di liquidazione dei conti, necessarie per ottenere i rimborsi<sup>99</sup>.

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

<sup>99</sup> Art.72 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

#### 2.4 La Politica europea per gli investimenti: Il Piano Juncker

È noto come una delle conseguenze più gravi della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni sia stato il brusco calo degli investimenti in tutto il territorio dell'UE. Al fine di invertire la tendenza negativa in atto, nel novembre 2014 il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha presentato un piano per rilanciare la crescita economica e favorire gli investimenti lasciando invariato il debito pubblico.

Il Piano di investimenti per l'Europa (c.d. "Piano Juncker") agisce attraverso alcuni strumenti:

- creazione di un nuovo Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS)<sup>100</sup>, che ha lo scopo precipuo di mobilitare gli investimenti privati in settori chiave quali: le infrastrutture, materiali e sociali; la ricerca e le produzioni innovative; la banda larga; le energie rinnovabili; il sostegno alle imprese a media capitalizzazione. L'obiettivo dichiarato è quello di mobilitare non meno di 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nel corso del periodo 2015-2018;
- creazione di una riserva di progetti credibile, tecnicamente ed economicamente sostenibile e coerenti con le *policies* dell'UE;
- semplificazione normativa attraverso l'eliminazione di regolamenti settoriali che, stante la loro complessità e numerosità, spesso non agiscono nel senso di facilitare gli investimenti.

A seguito dell'emanazione del regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, il 22 luglio 2015 è stato, inoltre, sottoscritto un accordo fra la Commissione e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per promuovere gli investimenti strategici di cui al Fondo FEIS.

Il Fondo consiste in 21 miliardi di euro in totale<sup>101</sup>, con uno stimato effetto moltiplicatore complessivo di 1:15 e circa 315 miliardi in nuovi investimenti complessivi, compresa la creazione di nuovi posti di lavoro. La Commissione e la BEI si attendono che tale intervento sostenga i finanziamenti di BEI/FEIS fino a 61 miliardi<sup>102</sup>.

<sup>100</sup> È stato istituito dal regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2015 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al Polo europeo di consulenza sugli investimenti e al Portale dei progetti di investimento europei che modifica i regolamenti (UE) n.1291/2013 e (UE) n.1316/2013, il regolamento è entrato in vigore nel luglio 2015.

<sup>101</sup> Il FEIS si fonda sui seguenti elementi: una garanzia di 16 miliardi a titolo del bilancio dell'UE a sostegno delle operazioni di investimento e finanziamento da parte della BEI (8 miliardi stanziati nel bilancio dell'UE a sostegno di una garanzia di 16 miliardi e volti a tutelare il bilancio dell'UE dalle possibili perdite subite dalle attività del FEIS. La garanzia è finanziata tramite la riassegnazione dei seguenti fondi: 2,8 miliardi di euro dal "Meccanismo per collegare l'Europa"; 2,2 miliardi di euro da "Orizzonte 2020"; 3 miliardi dai margini inutilizzati del bilancio); 5 miliardi di euro dalla Banca europea per gli investimenti.

<sup>102</sup> Cfr. Relazione della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2015, punto 2.33. In questo momento è, inoltre, in corso un *audit* specifico Corte dei conti europea sull'efficacia del FEIS.

Recentemente il Parlamento europeo ha approvato l'estensione del Piano fino al 2020, il che dovrebbe permettere di passare da 315 a 500 miliardi di euro in nuovi investimenti complessivi. Le nuove disposizioni sul "FEIS 2.0" entreranno in vigore il 1 gennaio 2018<sup>103</sup>.

Ai fini del raggiungimento di tali obiettivi, è stata costituita nel settembre 2014 una *task force* congiunta Commissione – BEI, con lo scopo di individuare i progetti validi e maggiormente interessanti per gli investitori privati a livello dell'UE, anche con l'ausilio di un consistente programma di assistenza tecnica. I progetti sono selezionati sulla base di tre criteri in particolare: presenza di un valore aggiunto europeo, redditività e valore economici, brevità della tempistica di avvio dei progetti

Va sottolineato, inoltre, che l'elemento di raccordo tra il Piano Juncker e i Fondi SIE risiede nel fatto che i due strumenti possono essere integrati per la realizzazione di progetti anche attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari e con la possibilità, da parte degli Stati membri, di contribuire all'accrescimento del Fondo, di cofinanziare progetti strategici, sia direttamente, sia attraverso l'intervento delle banche<sup>104</sup>. L'integrazione tra le due modalità di finanziamento è stata, peraltro, spesso caldeggiata dalla Commissione soprattutto con riguardo alle infrastrutture (tipicamente attraverso forme di partenariato pubblico – privato), macrosettore di investimento tanto consistente quanto complesso, che proprio per tali caratteristiche necessita di una particolare attenzione alla qualità dei progetti proposti e alla trasparenza delle procedure, se il fine è, e deve essere, quello di mettere in atto investimenti che abbiano un orizzonte di lungo periodo e che rifiutino logiche di natura strettamente speculativa e solo finanziaria.

Anche a tale scopo il regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2015, ha previsto la creazione del Polo europeo di consulenza sugli investimenti e il Portale dei progetti di investimento europei, strumenti utili all'attivazione dell'assistenza tecnica per investitori e promotori di progetti, per fornire servizi di consulenza aggiuntivi e una maggiore visibilità ai progetti di investimento in tutta l'UE.

---

L'*audit brief* è stato pubblicato il 26 ottobre 2017

([https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AB\\_EFSI/AB\\_EFSI\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AB_EFSI/AB_EFSI_EN.pdf)). Gli auditors saranno chiamati a valutare, in particolare, il processo decisionale della Commissione, il ruolo delle banche nella gestione del FEIS, l'addizionalità dei progetti e il loro valore aggiunto.

<sup>103</sup> Per approfondimenti sulle novità introdotte dal nuovo regolamento approvato dal Parlamento il 12 dicembre 2017 si veda [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5169\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5169_it.htm).

<sup>104</sup> Una dettagliata panoramica sulla natura e gli effetti degli investimenti in Italia è reperibile nel Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica - Sezioni riunite in sede di controllo - delibera n.3/SSRRCO/RCFP/17, pag. 260 e ss.

Per l'Italia, alla fine del 2017, sono stati approvati progetti a valere sul FEIS per 6,5 miliardi di euro, per un effetto complessivo atteso degli investimenti pari a 36,7 miliardi<sup>105</sup>.

### 2.5 Normativa nazionale di particolare interesse

Nel sopra riportato quadro delle politiche europee tese al rilancio delle attività economiche e dell'occupazione, è necessario fare riferimento anche alle novità introdotte dalla legislazione nazionale in tema di politiche attive del lavoro e, in particolare, dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n.183 (*Jobs Act*). Con detto provvedimento legislativo è stata istituita una Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata dalla nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e formata dalle strutture regionali per le Politiche attive del lavoro, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dall'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL), dalle Agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli Enti di formazione, da Italia lavoro, dall'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), nonché dal sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle Università e dagli altri Istituti di scuola secondaria di secondo grado.

L'ANPAL ha come compito specifico quello di attuare le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali fissati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di politiche attive e di individuare i livelli essenziali delle prestazioni da erogare in tutto il territorio nazionale. In concreto, si tratta di coordinare la Rete dei servizi per le politiche attive del lavoro, realizzando fattivamente le linee di indirizzo triennali e ricercando gli obiettivi annuali in materia di politiche attive.

Tra le principali funzioni attribuite all'ANPAL<sup>106</sup> si segnalano come rilevanti ai fini della presente relazione: il coordinamento della rete EURES (*European employment services* - Servizi europei per l'impiego); la definizione delle metodologie di profilazione degli utenti per determinare il profilo personale di occupabilità; la promozione e il coordinamento dei Programmi cofinanziati con Fondi nazionali nell'ambito degli interventi del Fondo sociale europeo; lo sviluppo e la gestione integrata del sistema

<sup>105</sup> Per l'Italia risultano ad oggi firmati 36 progetti, ne sono stati approvati 16 e pre-approvati 6. Per approfondimenti <http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm?c=IT>.

<sup>106</sup> Art. 9, comma 1, decreto legislativo 14 settembre 2015 n.150.

informativo unitario delle politiche del lavoro; la gestione dei Programmi operativi nazionali nelle materie di competenza, nonché di progetti cofinanziati dai Fondi comunitari<sup>107</sup>.

Il decreto legislativo 24 settembre 2016, n.185, ha introdotto disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2016, n.81, e 14 settembre 2015, nn.148, 149, 150 e 151, ai sensi dell'art.1, comma 13, della già citata legge 183/2014, nell'ambito del quale meglio si chiariscono le funzioni attribuite all'ANPAL.

Nello specifico, sono stati definiti analiticamente i servizi per il lavoro che rientrano nelle competenze dell'Agenzia, attraverso il rinvio ai servizi e alle misure di politica attiva elencate all'articolo 18 dello stesso decreto legislativo n. 150/2015.

È, altresì, attribuito all'Agenzia il coordinamento dei programmi formativi destinati alle persone prive di impiego, al fine della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo, nel rispetto delle competenze attribuite alle Regioni e alle Province autonome<sup>108</sup>.

## 2.6 L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea e gli stanziamenti destinati all'Italia

L'Accordo di Partenariato<sup>109</sup> (di seguito AP) tra Italia e Commissione è stato adottato il 29 ottobre 2014. È un documento strategico predisposto dallo Stato membro in collaborazione con le istituzioni centrali, locali e i partner economici e sociali, per definire le strategie e le priorità di spesa delle risorse dei Fondi.

<sup>107</sup> Altre funzioni attribuite all'ANPAL: le politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati: il coordinamento della gestione dell'Assicurazione sociale per l'impiego, il collocamento dei disabili la definizione di metodologie di incentivazione della mobilità territoriale; la vigilanza sui fondi interprofessionali per la formazione continua, nonché dei fondi bilaterali; la gestione di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di aziende aventi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni.

<sup>108</sup> Il lavoratore mantiene lo stato di disoccupazione nel caso in cui svolga rapporti di lavoro (sia autonomo che subordinato) dai quali percepisca redditi tali da non superare la misura del reddito c.d. non imponibile (ossia 8 mila euro per il lavoro dipendente e 4.800 euro per quello autonomo). Cfr. Relazione annuale 2016 *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari*, pag. 62 e 63.

<sup>109</sup> Il regolamento prevede che ciascuno Stato sottoponga alla Commissione il proprio Accordo di Partenariato entro 4 mesi dall'entrata in vigore del regolamento stesso. A decorrere dalla data di presentazione dell'Accordo la Commissione formula osservazioni entro tre mesi e lo adotta entro 4 mesi dalla sua presentazione, a condizione che lo Stato membro abbia preso in considerazione nella maniera adeguata le osservazioni della Commissione. A seguito dell'adozione dell'Accordo possono poi essere approvati i Programmi operativi, presentati dallo Stato membro alla Commissione entro 3 mesi dalla presentazione dell'Accordo. Anche in questo caso la Commissione formula osservazioni entro 3 mesi e adotta i PO entro i 6 mesi successivi alla data di presentazione dell'AP, sempre che lo Stato membro abbia opportunamente tenuto in considerazione le osservazioni della Commissione. L'Accordo di Partenariato è composto dalla decisione di esecuzione della Commissione, 4 sezioni e 5 Allegati: Allegato I – Risultati attesi – Azioni; Allegato II – Proposta Si.Ge.Co; Allegato III – Tavola Azioni EUSAIR; Allegato IV – Tavola di raccordo Priorità Investimento – Risultati attesi; Allegato V – Condizionalità *ex ante* OT11.

Ravvisata la necessità di prevedere una gestione più tempestiva ed efficace, questo strumento ha introdotto nel sistema dei Fondi SIE importanti innovazioni: programmazione più trasparente e verificabile nel corso dell'attuazione basata su risultati attesi (questi ultimi in totale sono 73, da raggiungere attraverso 336 azioni possibili specifiche, distribuite in ogni settore e Fondo); previsione di strumenti di programmazione settoriale a livello nazionale utili al soddisfacimento delle condizionalità *ex ante*; previsione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) per ogni Amministrazione coinvolta nella gestione dei Fondi; possibilità di riprogrammazione delle risorse del cofinanziamento in caso di inadempienze gravi e reiterate, ma sempre destinate al territorio di prima assegnazione; previsione dell'ipotesi di sostituzione delle Autorità di gestione in caso di gravi ritardi e inadempienze; monitoraggio permanente e creazione di *task force* specifiche di supporto alle situazioni che presentano maggiori difficoltà di gestione, coordinate e incardinate presso la costituita Agenzia per la coesione territoriale.

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

Coerentemente con la metodologia che informa l'intero contenuto del documento, l'AP riporta gli 11 Obiettivi tematici per l'Italia, vale a dire i grandi obiettivi strategici condivisi, risultato di una preliminare e approfondita analisi di contesto volta all'individuazione delle leve su cui è possibile e necessario agire nei territori, oltre che sulla coerenza degli interventi con la Strategia Europa 2020, nella quale i Fondi SIE della Programmazione 2014-2020 sono integrati. Le priorità strategiche individuate e incluse negli 11 OT sono: innovazione, energia, ambiente, trasporti, occupazione, educazione, lotta alla povertà, capacità amministrativa; priorità sulle quali sono distribuite le dotazioni dei fondi FESR (20,6 miliardi di euro), FSE (10,4 miliardi di euro), FEASR (10,4 miliardi di euro) e FEAMP (537 milioni di euro).

Gli obiettivi in parola sono elencati nel prospetto che segue:

**Prospetto 1 – Obiettivi Tematici per l'Italia**

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

Elaborazione Corte dei conti

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

**Prospetto 2 – Risorse finanziarie delle Politiche di coesione per il Periodo di Programmazione 2014-2020<sup>110</sup>**

(euro)

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

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

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

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

<sup>110</sup> L'IGRUE ha comunicato la presenza di ulteriori risorse nazionali attribuite ad altre due finalità: i Programmi complementari – Piani azione e coesione 2014-2020 e il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020). I Programmi complementari per un importo di circa 7,425 miliardi di euro sono stati approvati con delibera CIPE 10/2015 allegato I. Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020) per un importo di 38,71 miliardi di euro circa è stato approvato con delibera CIPE 25/2016.

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

**Prospetto 3 – Allocazione risorse FESR per settore**

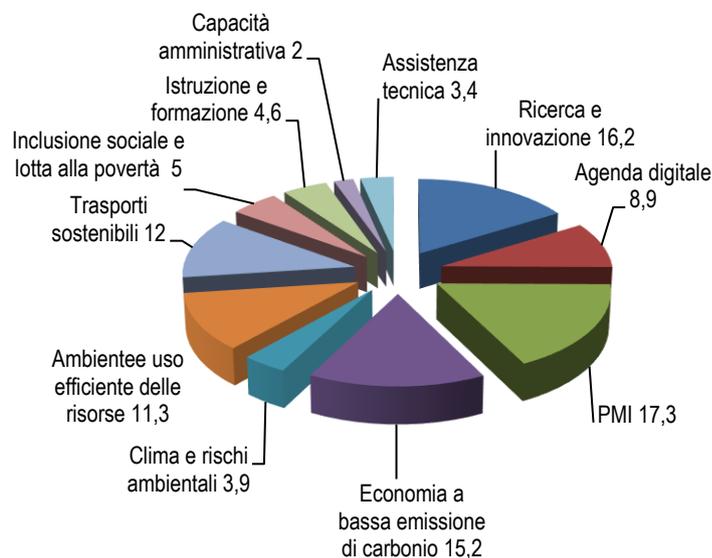
(milioni di euro)

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

Fonte: dati dell’Agenzia per la coesione territoriale

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

**Grafico 1 – Distribuzione percentuale risorse FESR per settore**



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

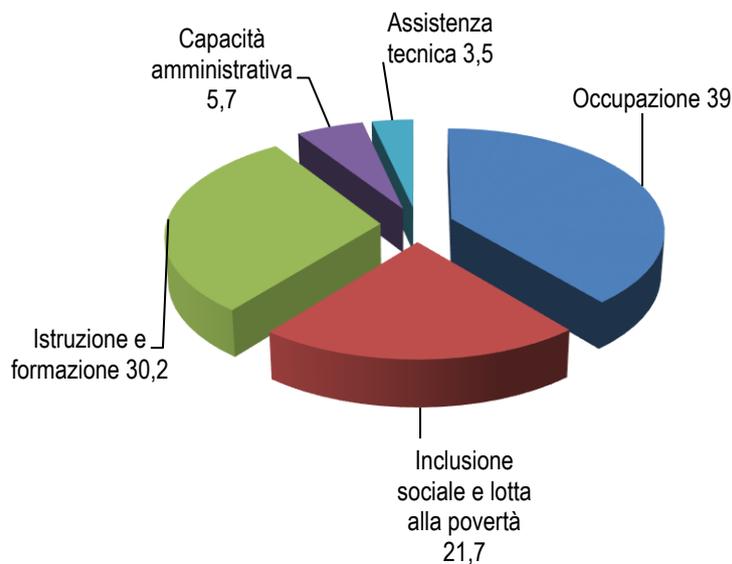
**Prospetto 4 – Allocazione risorse FSE per settore**

(milioni di euro)

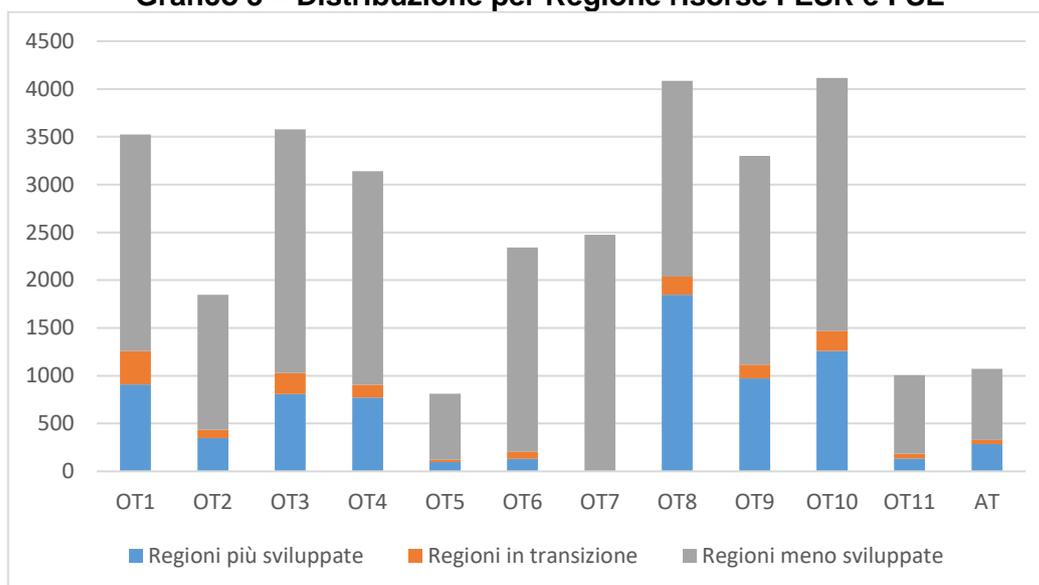
Occupazione	4.086,50
Inclusione sociale e lotta alla povertà	2.268,90
Istruzione e formazione	3.156,40
Capacità amministrativa	593,8
Assistenza tecnica	361,6
<b>TOTALE</b>	<b>10.467,20</b>

Fonte: dati dell'Agenzia per la coesione territoriale

e in percentuale:

**Grafico 2 – Distribuzione percentuale risorse FSE per settore**

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

**Grafico 3 – Distribuzione per Regione risorse FESR e FSE**

Dati in milioni di euro riferiti alle sole risorse comunitarie

Per l'Italia i Programmi operativi sono in totale 75, cofinanziati a valere sui quattro Fondi SIE: FESR, FSE, FEASR e FEAMP: 39 POR e 12 PON cofinanziati da FESR e FSE; 21 Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e 2 PON cofinanziati dal FEASR; 1 PON cofinanziato dal FEAMP. Vi è, inoltre, 1 PON cofinanziato dal FEAD (Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti)<sup>111</sup>.

I PON e i POR sono stati, tuttavia, approvati in momenti diversi: una prima *tranche* di POR cofinanziati dal FSE è stata approvata dalla Commissione nel dicembre 2014, per le Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Veneto, nonché il Programma operativo delle Provincia autonoma di Trento. Il 17 dicembre 2014, inoltre, sono stati approvati tre Programmi operativi nazionali: Scuola, Inclusione sociale e Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0).

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

<sup>111</sup> Il FEAD (*Fund for European Aid to the Most Deprived*) sostiene gli interventi degli Stati membri finalizzati a fornire un sostegno materiale agli indigenti. Alle iniziative di assistenza materiale si affiancano misure di integrazione sociale (orientamento e sostegno per uscire dallo stato di povertà). La dotazione finanziaria complessiva del Fondo per la Programmazione 2014-2020 ammonta a 3,8 miliardi di euro, interamente provenienti dal bilancio UE, a cui dovrà aggiungersi una quota di cofinanziamento da parte degli Stati membri di almeno il 15%.

- 11 POR FESR per le Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio e le due Province autonome di Trento e di Bolzano/Autonome Provinz Bozen;
- Il PON "Cultura e Sviluppo" che coinvolge 5 Regioni del Sud Italia, – Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia – e che, con 490,9 milioni di euro di dotazione finanziaria (368,2 milioni a valere sul FESR e la restante parte derivante da cofinanziamento), si propone di tutelare, preservare e valorizzare i siti archeologici di maggior interesse del Paese, attraverso un uso efficiente degli stessi e di favorire le iniziative imprenditoriali (in particolare da parte delle piccole e medie imprese) nel settore culturale e turistico;
- Il PON "Governance e capacità istituzionale" che, con una dotazione finanziaria pari a oltre 827 milioni di euro, si propone di rafforzare la capacità amministrativa e istituzionale della Pubblica amministrazione e di migliorare la *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico.

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

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

Le Aree interne possono essere definite come parti di territorio del Paese comprendenti centri tipicamente di piccole dimensioni, accessibili con difficoltà rispetto ai centri medio-grandi o comunque alle grandi realtà urbane, con livelli critici di accessibilità ai servizi essenziali (scuole, strutture sanitarie, etc.) e con un alto rischio di spopolamento. La specificità risiede nel fatto che notoriamente questo tipo di realtà territoriale è molto diffusa su tutto il territorio nazionale (comprende circa i 3/5 del territorio nazionale ma vi risiede 1/4 della popolazione complessiva), è molto diversificata al suo interno e tuttavia conserva un considerevole potenziale di attrattività degli investimenti, considerando la presenza massiccia e capillare di beni del patrimonio

storico, artistico, culturale e paesaggistico di sicuro rilievo e interesse. L'obiettivo principale della Strategia è, quindi, quello di far sì che i piccoli comuni i cui territori insistono su queste aree individuino efficaci forme di collaborazione per mettere a punto modalità di gestione associata dei servizi, attraverso opportuni investimenti (provenienti sia dai Fondi che da stanziamenti ordinari), in modo da renderli più accessibili ed efficienti e favorire lo sviluppo del territorio evitandone lo spopolamento progressivo<sup>112</sup>.

Parallelamente, gli investimenti per le aree urbane (PON Città metropolitane, c.d. "PON Metro"), hanno tre principali finalità: la modernizzazione dei servizi urbani (modello "smart-city" pensato sia per gli abitanti che per gli utilizzatori delle città), l'inclusione sociale delle parti di popolazione più fragile e dei quartieri con maggiore disagio, potenziamento del ruolo delle città nel contesto produttivo globale<sup>113</sup>.

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

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

Si è già detto circa l'"addizionalità" delle risorse comunitarie rispetto a quelle destinate dallo Stato allo sviluppo regionale in via ordinaria<sup>114</sup>.

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

<sup>112</sup> Approfondimenti e documenti sulla Strategia nazionale per le aree interne sono disponibili sul portale dell'Agenzia per la coesione territoriale <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/index.html>.

<sup>113</sup> Il Programma Operativo Nazionale (PON) "Città Metropolitane 2014-2020" è stato adottato dalla Commissione con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio 2015. Ha una dotazione finanziaria di circa 892 milioni così suddivisa: 588 milioni di risorse comunitarie, di cui 446 a valere sul FESR e 142 sul FSE e 304 milioni proveniente dal cofinanziamento nazionale. La titolarità del Programma è dell'Agenzia per la coesione territoriale.

<sup>114</sup> Cfr. *supra* nota n.85.

La quota di cofinanziamento nazionale dei Programmi operativi è stata anch'essa fissata dalla legge di stabilità per il 2014 (art. 1, commi 240 e 241, legge n.147 del 2013): per i Programmi operativi gestiti dalle Amministrazioni centrali dello Stato (PON), la quota di cofinanziamento è posta interamente a carico del Fondo di rotazione nella misura del 100%; per i Programmi a titolarità delle Regioni (POR) la quota di cofinanziamento nazionale è, invece, fissata nella misura massima del 70% degli importi previsti nei Piani finanziari dei singoli Programmi. La restante quota del 30% è a carico dei bilanci delle Regioni e delle Province autonome, nonché degli eventuali altri Organismi pubblici partecipanti ai Programmi (cofinanziamento di fonte regionale). L'entità del cofinanziamento nazionale a favore di ciascun Programma operativo è stabilita in occasione della definizione del Programma stesso nel rispetto di quanto previsto dal richiamato articolo 1, commi 240 e successivi, della legge n.147 del 2013.

All'attuazione delle politiche di coesione concorrono anche gli interventi della cosiddetta "Programmazione complementare". L'esperienza della Programmazione 2007-2013 ha fatto emergere criticità dovute ai forti ritardi nell'utilizzo delle risorse comunitarie, conducendo molto spesso all'impossibilità di poterne beneficiare per effetto del disimpegno automatico a cui la disciplina regolamentare li sottopone<sup>115</sup>. La legge di stabilità 2014 (legge n.147/2013, art.1, comma 242) ha previsto che le risorse di cofinanziamento concorrono, nei limiti delle disponibilità autorizzate, al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione di "interventi complementari", rispetto ai Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali dell'UE 2014-2020, inseriti nell'ambito della programmazione strategica definita con l'Accordo di partenariato.

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

Si tratta, invero, di una modalità che consente l'utilizzo di Fondi della precedente Programmazione, resi disponibili a seguito di riduzioni del tasso di cofinanziamento nazionale di alcuni Programmi, nel quadro delle rimodulazioni introdotte con il Piano di azione coesione (si veda paragrafo sulla Programmazione 2007-2013).

---

<sup>115</sup> Artt. 86-88 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

Il CIPE, con la delibera n.10 del 28 gennaio 2015<sup>116</sup>, ha definito i criteri di cofinanziamento nazionale dei Programmi europei per il Periodo 2014-2020, nonché la programmazione degli “interventi complementari”, prevedendo un ammontare di cofinanziamento nazionale complessivo per il ciclo di Programmazione 2014-2020 pari a 24,5 miliardi di euro, a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie (ulteriori 4,4 miliardi di euro sono posti a valere sui bilanci delle Regioni). In sintesi, le risorse di cofinanziamento statale destinate ai POR ammontano a circa 10,3 miliardi di euro (a cui si aggiungono i 4,4 miliardi di euro di quota regionale), mentre ai PON sono stati destinati 5,4 miliardi. Oltre 7,4 miliardi di euro sono riservati agli “interventi complementari”.

In tale contesto è importante ricordare che l’art. 1, comma 804, della legge n.208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) ha previsto che i progetti inseriti nella Programmazione 2007-2013 non conclusi alla data del 31 dicembre 2015 potranno comunque essere completati attraverso l’utilizzo delle risorse di cofinanziamento nazionale destinate all’attuazione dei Programmi di azione e coesione complementari alla Programmazione 2014-2020. Allo stato attuale la Programmazione complementare, al netto delle risorse ancora da assegnare, contiene 10 Programmi operativi complementari (7 gestiti da Amministrazioni centrali e 3 da Amministrazioni regionali) e assegnazioni che consentiranno di ultimare interventi afferenti alla Programmazione 2007-2013, sempre ad Amministrazioni sia nazionali che regionali. La dotazione finanziaria complessiva dei Programmi in parola ammonta a 6.375,6 milioni di euro<sup>117</sup>.

In attuazione delle disposizioni di legge, il CIPE ha approvato<sup>118</sup> l’utilizzo di 845,98 milioni di euro, a valere sulle risorse del cofinanziamento nazionale dei Programmi finanziati dai Fondi strutturali, destinati all’attuazione dei Programmi complementari di azione e coesione, per assicurare il completamento dei progetti inseriti nella Programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 non conclusi al 31 dicembre 2015<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Delibera n. 10 del 28 gennaio 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 111 del 15 maggio 2015.

<sup>117</sup> Dati Open Coesione, aggiornati all’aprile 2017 <http://www.opencoesione.gov.it/opendata/#poc1420-title> e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/10/12/piano-di-azione-e-coesione/>.

<sup>118</sup> Nella seduta del 1° maggio 2016.

<sup>119</sup> Tra le altre deliberazioni CIPE rilevanti:

- la proposta di Programma complementare di azione e coesione 2014-2020 denominato “Imprese e competitività”, presentato dal Ministero dello sviluppo economico, ai sensi della delibera del CIPE n.10 del 28 gennaio 2015, per un importo di 696,25 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo di rotazione di cui alla legge n.183 del 1987. Il Programma interviene esclusivamente nelle cinque Regioni meno sviluppate del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e si pone in funzione complementare rispetto al Programma operativo nazionale “Imprese e competitività 2014-2020”;

Con riguardo al Fondo sviluppo e coesione<sup>120</sup>, per il Periodo di programmazione 2014-2020, sono state rifinanziate dalla legge di stabilità per il 2014 (art.1, commi 6-10) risorse per complessivi 54,8 miliardi di euro (riservate nella proporzione del 60% alle Amministrazioni centrali e del 40% alle Amministrazioni regionali). La norma ha previsto l'iscrizione in bilancio di tali risorse limitatamente alla misura dell'80% (43,8 miliardi di euro); la restante quota del 20%, verrà iscritta in bilancio soltanto all'esito di una apposita verifica di metà periodo (da effettuare precedentemente alla predisposizione della legge di stabilità per il 2019, quindi nella primavera-estate 2018) sull'effettivo impiego delle prime risorse assegnate<sup>121</sup>. Tali risorse sono prevalentemente destinate a sostenere

- 
- la proposta di Programma di azione coesione - Programma Operativo Complementare 2014-2020 (POC), presentata dalla Regione Campania, ai sensi della delibera del CIPE n.10 del 28 gennaio 2015. La disponibilità complessiva della Regione a valere sulle risorse del Fondo di rotazione ammonta a 1.732,75 milioni, di cui 1.236,21 milioni di euro per interventi coerenti con la Programmazione del POR Campania FESR 2014-2020 e 496,54 milioni sono destinati al completamento dei progetti inseriti nei Programmi FESR 2007- 2013 non conclusi alla data del 31 dicembre 2015 – ai sensi dell'art.1, comma 804 della legge di stabilità 2016;
  - il Programma operativo complementare legalità (Ministero dell'interno) con una dotazione di 81 milioni con delibera n.6/2017;
  - il Programma operativo complementare Infrastrutture e Reti la cui titolarità è del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con una dotazione di 670,448 milioni di euro con delibera n.58/2016;
  - il Programma operativo complementare Governance e Capacità istituzionale (Agenzia per la coesione territoriale) di 247,199 milioni di euro, con delibera n.47/2016;
  - il Programma operativo complementare Città metropolitane (Agenzia per la coesione territoriale) con una dotazione di 206,012 milioni di euro, con delibera n.46/2016;
  - il Programma operativo complementare Cultura e Sviluppo (MIBACT) con una dotazione di 133,623 milioni di euro, con delibera n.45/2016;
  - il Programma operativo complementare Ricerca e Innovazione, con una dotazione di 412 milioni di euro, con delibera n.44/2016;
  - il Programma operativo complementare Governance dei Sistemi di gestione e controllo (Ministero dell'economia e delle finanze), con una dotazione di 142,227 milioni di euro, con delibera n.114/2015;
  - il Programma operativo complementare Regione Calabria, con una dotazione di 720 milioni, con delibera n.7/2017;
  - il Programma operativo complementare Regione siciliana, con una dotazione di 780,219 milioni di euro, con delibera n.11/2016;
  - completamenti di interventi Programmazione 2007-2013: Ministero dell'interno (92,602 milioni di euro con delibera n.27/2016), MIBACT (44,898 milioni con delibera n. 12/2016), MISE (55,272 milioni di euro con delibera n.12/2016), Regione Calabria (111,827 milioni di euro con delibera n.27/2016), Regione siciliana (249,273 milioni con delibera n. 12/2016).

<sup>120</sup> Il Fondo sviluppo e coesione (FSC) è disciplinato dal decreto legislativo n.88 del 2011 che ha così rinominato il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e nel quale sono iscritte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, nonché a incentivi e investimenti pubblici.

<sup>121</sup> Per il Fondo di sviluppo e coesione, a fronte della dotazione complessiva di 54.810 milioni di euro (legge di stabilità 2014, n.14 del 27.12.2013, art. 1, comma 6), l'ammontare delle risorse indicate è calcolato sottraendo alla prima iscrizione in bilancio del Fondo (43.848 milioni di euro), le risorse destinate a copertura di oneri diversi da provvedimenti legislativi che hanno utilizzato le risorse del Fondo 2014-2020, per un totale complessivo di 4.729,1 milioni di euro (di cui 153,7 milioni per il 2015, 514,8 milioni per il 2016, 1.418,3 milioni per il 2017 e 2.642,3,7 milioni per il 2018 e anni successivi), per finalità varie, quali:

- il finanziamento di zone franche urbane, in particolare, individuate dalla delibera CIPE n.14/2009, ricadenti nelle Regioni non comprese nell'Obiettivo "Convergenza" e della zona franca del comune di Lampedusa;
- il credito di imposta per investimenti in beni strumentali nuovi;
- copertura degli oneri derivanti dalla modifica alla disciplina dell'ACE (Aiuto Crescita Economica);
- incremento della dotazione del Fondo sblocca cantieri.

interventi per lo sviluppo di progetti di larga portata, anche di natura ambientale, assicurando un riparto dell'80% nelle Regioni del Mezzogiorno e del 20% nelle Regioni del Centro-Nord<sup>122</sup>.

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

Da segnalare, inoltre, che la legge di stabilità per il 2015 (art.1, commi 703-706, legge n.190 del 2014) ha introdotto, per la programmazione delle risorse del Periodo 2014-2020, disposizioni che hanno innovato i principali elementi di *governance* e di procedura, riservando alla Presidenza del Consiglio dei ministri (c.d. "Autorità politica per la coesione") il compito di indicare Obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali per l'impiego delle risorse del FSC 2014-2020, da realizzare in forma integrata ed in linea con la Programmazione dei Fondi strutturali e di investimento e prevedendo l'incarico di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, ed una nuova Cabina di regia<sup>123</sup>, composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali.

---

Anche nel corso del 2015, la dotazione del Fondo è stata ridotta di 2 milioni di euro per l'anno 2015 e di 5 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017 a copertura degli oneri recati dall'articolo 14, co. 5, della legge n.124/2015 (rifiinanziamento del fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi, presso enti e reparti del Ministero della difesa).

Da ultimo, la tabella E della legge di stabilità 2016 è intervenuta disponendo una riduzione degli stanziamenti del Fondo della Programmazione 2014-2020, correlata principalmente alla finalizzazione di oltre 1,4 miliardi per il credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno (367 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019). Ulteriori 30 milioni di euro sono stati destinati a contingenti esigenze di prevenzione e di controllo dei territori e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (15 milioni per il 2017 e 2018) e 300 milioni di euro per l'emergenza ILVA di Taranto. Le autorizzazioni pluriennali di spesa del FSC del ciclo 2014-2020 ammontano ora a 1.903 milioni per il 2016, a 3.018 milioni per il 2017, a 3.118 milioni per il 2018 e a 29.075,6 milioni per il 2019 e annualità successive.

Da segnalare inoltre la delibera n.50/2017 che ha assegnato l'importo complessivo di 800 milioni per assicurare il cofinanziamento nazionale delle risorse aggiuntive europee riconosciute all'Italia dalla Commissione in esito all'adeguamento, connesso all'evoluzione del reddito nazionale lordo, del Quadro finanziario pluriennale. Tali risorse sono destinate alle seguenti priorità strategiche: Iniziativa occupazione giovani; Strategia nazionale di specializzazione intelligente; migrazione e marginalità sociale; SME *Initiative* (Iniziativa Piccole e Medie imprese); prevenzione dei rischi sismici e ricostruzione nei territori colpiti dal terremoto nel 2016. Fonte: Dipartimento programmazione e coordinamento politica economica <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/11/21/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/>

<sup>122</sup> Camera dei Deputati, Commissione V Bilancio.

[http://www.camera.it/leg17/browse/465?tema=l\\_accordo\\_di\\_partenariato\\_per\\_la\\_programmazione\\_dei\\_fondi\\_sie\\_2014\\_2020](http://www.camera.it/leg17/browse/465?tema=l_accordo_di_partenariato_per_la_programmazione_dei_fondi_sie_2014_2020).

<sup>123</sup> Cabina di regia: istituita con D.P.C.M. 25 febbraio 2016.

La ripartizione della dotazione finanziaria del FSC tra le aree tematiche nazionali dovrà essere effettuata con apposita delibera CIPE; nelle more della delibera di ripartizione, è prevista la definizione e l'approvazione da parte del CIPE, su proposta dall'Autorità politica per la coesione, di un piano stralcio<sup>124</sup> per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori.

I prospetti che seguono rappresentano sinteticamente i flussi finanziari, in entrata e in uscita, registrati nei quattro conti correnti dedicati aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato per l'attuazione delle politiche comunitarie, aggiornati al 2017<sup>125</sup> ma relativi ai soli mesi di gennaio e febbraio.

Il primo prospetto contiene i dati relativi a:

- c/c 23209: Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie - Finanziamenti nazionali, dove transitano le risorse dal cofinanziamento nazionale provenienti dal bilancio dello Stato e da altre fonti residue;
- c/c 2311: Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie – importi provenienti dal bilancio comunitario.

Il secondo prospetto, invece, sintetizza i dati relativi a:

- c/c 25051: Interventi complementari alla Programmazione comunitaria;
- c/c 25058: Fondo per lo sviluppo e la coesione.

#### Prospetto 5 – Flussi finanziari c/c 23209 e 23211 al febbraio 2017

(euro)

Numero conto corrente	Descrizione	Incassi	Pagamenti	Saldo
23209	Cofinanziamento nazionale da bilancio dello Stato	4.831.874.650,04	858.152.857,30	3.973.721.792,74
23211	Fondo di rotazione - importi provenienti dal bilancio comunitario	456.990.780,32	863.169.105,29	-406.178.324,97
<b>Totale</b>		<b>5.288.865.430,36</b>	<b>1.721.321.962,59</b>	<b>3.567.543.467,77</b>

Fonte: RGS – IGRUE

<sup>124</sup> In tale contesto normativo - secondo quanto illustrato nel DEF nell'Allegato V "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate" - il CIPE ha approvato diverse assegnazioni riconducibili al Piano stralcio, tra cui: 65,4 milioni di euro ad interventi nei SIN di Piombino e di Trieste (rispettivamente 50 e 15,4 milioni di euro) (deliberazione n. 40 e n. 47 del 2014); 450 milioni di euro per la realizzazione di interventi finalizzati a prevenire il rischio idrogeologico in aree metropolitane e urbane con un alto livello di popolazione esposta al rischio, in aggiunta a oltre 100 milioni assegnati al Ministero dell'ambiente per finanziare la progettazione di interventi nello stesso ambito (deliberazione n. 32/2015); 250 milioni per il rifinanziamento dei contratti di sviluppo che favoriscono la realizzazione di investimenti di rilevanti dimensioni, proposti da imprese italiane ed estere nel settore industriale, turistico e della tutela ambientale (deliberazione n. 33/2015); 2,2 miliardi per la realizzazione del piano della Banda ultra larga (deliberazione n. 65/2015).

<sup>125</sup> Bollettino bimestrale del Fondo di rotazione pubblicato da RGS – IGRUE <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Le-Pubblic/Bollettino/Numeri-pre/BBFR1-2017.pdf> pag. 55 e ss., in cui è anche possibile verificare gli stessi movimenti divisi per Programma operativo.

**Prospetto 6 – Flussi finanziari c/c 25051 e 25058 al febbraio 201**

(euro)

Numero conto corrente	Descrizione	Incassi	Pagamenti	Saldo
25051	Interventi Complementari alla Programmazione Comunitaria	336.781.244,85	22.443.551,50	<b>314.337.693,35</b>
25058	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione	8506,35	237149818,8	<b>-237.141.312,40</b>

Fonte: RGS – IGRUE

**2.8 Attuazione finanziaria**

Come si è già visto, gli strumenti finanziari che la Politica regionale e di coesione utilizza per finanziare i suoi interventi sono i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Le risorse comunitarie e nazionali ammontano complessivamente a circa 75 miliardi di euro (74.930,2 milioni)<sup>126</sup>. Di questi, 43.773,8 milioni costituiscono il contributo comunitario, mentre la parte di cofinanziamento nazionale è pari a 31.137,3 milioni. Il Fondo che vede assegnata la quota più rilevante è il Fondo europeo di sviluppo regionale dotato complessivamente di circa 32.649,5 milioni di euro (20.650,3 milioni di risorse UE e 11.999,2 milioni di risorse nazionali).

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

**Prospetto 7 – Strumenti finanziari Obiettivi Politica coesione**

(euro)

	Contributo totale	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico	Contributo privati
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*	32.649.509.657,00	20.650.352.961,00	11.999.156.696,00	non previsto
Fondo sociale europeo (FSE)*	18.554.564.288,00	10.468.389.895,00	8.086.174.393,00	non previsto
Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)*	567.511.248,00	567.511.248,00	0,00	non previsto
<b>A) Totale Fondi per Obiettivo Investimenti crescita occupazione</b>	<b>51.771.585.193,00</b>	<b>31.686.254.104,00</b>	<b>20.085.331.089,00</b>	non previsto
<b>B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea</b>	<b>1.305.951.385,00</b>	<b>1.105.929.688,00</b>	<b>180.917.763,00</b>	<b>19.103.934,00</b>
<b>Totale A+B</b>	<b>53.077.536.578,00</b>	<b>32.792.183.792,00</b>	<b>20.266.248.852,00</b>	<b>19.103.934,00</b>

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

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

<sup>126</sup> Cfr. supra, prospetto 2.

Per una breve trattazione dei dati relativi all'attuazione dell'Obiettivo Cooperazione territoriale si rimanda al relativo capitolo.

In merito all'attuazione finanziaria, la RGS – IGRUE ha fornito i prospetti riassuntivi riferiti alla Programmazione 2014-2020, aggiornati al 30 giugno 2017, distinguendo tra PON e POR; i dati raggruppati sono riepilogati di seguito nel prospetto 8.

### Prospetto 8 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria

(euro)

	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.06.2017	Pagamenti al 30.06.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	16.086.002.464,00	2.440.050.000,00	583.550.000,00	15,17%	3,63%
POR MENO SVILUPPATE	20.944.302.142,00	279.860.000,00	172.720.000,00	1,34%	0,82%
POR PIU' SVILUPPATE	12.837.885.288,00	2.445.110.000,00	843.028.850,30	19,05%	6,57%
POR IN TRANSIZIONE	1.903.399.466,00	108.470.000,00	38.810.000,00	5,70%	2,04%
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>51.771.589.360,00</b>	<b>5.273.490.000,00</b>	<b>1.638.108.850,30</b>	<b>10,19%</b>	<b>3,16%</b>

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

Nel prospetto che segue sono illustrati i dati complessivi risultanti dall'attuazione degli 11 Programmi operativi nazionali, al 30 giugno 2017. I rapporti considerati sono: impegni giuridicamente vincolanti e ammontare Programmato e pagamenti effettuati e, ugualmente, importi stanziati per il Programma.

### Prospetto 9 – Attuazione finanziaria Programmi nazionali (PON)

(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.06.2017	Pagamenti al 30.06.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR/FSE	3.019.000.000,00	160.000,00	70.000,00	0,01%	0,00%
PON Cultura e sviluppo	FESR	490.933.334,00	102.280.000,00	36.740.000,00	20,83%	7,48%
PON Governance e Capacità Istituzionale	FESR/FSE	827.700.000,00	8.970.000,00	0,00	1,08%	0,00%
PON Legalità	FESR	377.670.000,00	3.360.000,00	50.000,00	0,89%	0,01%
PON Città Metropolitane	FESR/FSE	892.930.000,00	12.510.000,00	1.870.000,00	1,40%	0,21%
PON Ricerca e innovazione	FESR/FSE	1.286.000.000,00	12.010.000,00	0,00	0,93%	0,00%
PON Infrastrutture e reti	FESR	1.843.733.334,00	181.930.000,00	23.470.000,00	9,87%	1,27%
PON Imprese e Competitività	FESR	2.316.500.000,00	321.120.000,00	11.190.000,00	13,86%	0,48%
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	FSE	2.176.505.801,00	802.410.000,00	28.910.000,00	36,87%	1,33%
PON Inclusione	FSE	1.238.866.667,00	1.210.000,00	1.210.000,00	0,10%	0,10%
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	FESR	102.500.000,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%
PON Iniziativa Occupazione Giovani	YEI - FSE	1.513.363.329,00	994.090.000,00	480.040.000,00	65,69%	31,72%
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>16.085.702.465,00</b>	<b>2.440.050.000,00</b>	<b>583.550.000,00</b>	<b>15,17%</b>	<b>3,63%</b>

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

Il dato che emerge è che, mediamente, è stato impegnato il 14,25% delle risorse complessive. Da segnalare, in particolare, il PON SPAO (Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione), che vede raggiungere il 36,87% di impegni rispetto alla dotazione

complessiva e il PON IOG (o YEI – *Youth Employment Initiative*) che raggiunge un livello di impegno pari a oltre il 65%. Entrambi i Programmi sono finanziati a valere sul Fondo sociale europeo, il che in parte giustifica l'avanzamento dell'impegno e della spesa più sostenuto rispetto a quello degli altri fondi. Nello specifico, le Misure previste dai Programmi in parola, in particolare dal PON IOG<sup>127</sup>, sono destinate perlopiù a persone fisiche (tipicamente rientranti nella categoria dei c.d. NEET - *Not in education, employment or training* - di età compresa tra i 15 e i 29 anni<sup>128</sup>), circostanza che facilita notevolmente le procedure di rendicontazione e quindi i pagamenti. Sotto il profilo generale dei pagamenti, la percentuale media di attuazione per tutti i Programmi operativi nazionali, rispetto agli stanziamenti, è pari al 3,63%<sup>129</sup>, con livelli nulli per il PON Iniziativa PMI, PON Governance e Capacità istituzionale, e prossima allo zero per il PON Inclusione, PON Legalità e PON Città Metropolitane.

Con riferimento ai POR, i prospetti che seguono mostrano un livello di specificazione ulteriore, essendo relativi a Regioni meno sviluppate, più sviluppate e in transizione<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> Il PON IOG è lo strumento attraverso il quale il Governo, a partire dal 2013, attua il Piano Nazionale di implementazione della Garanzia Giovani, documento strategico predisposto in recepimento della Raccomandazione del Consiglio UE del 22/4/2013 sull'istituzione di una garanzia giovani, attraverso la quale si sollecitano gli Stati Membri a porre in essere iniziative efficaci e tempestive volte ad incrementare l'offerta di studio e/o lavoro, nel quadro generale di lotta alla disoccupazione giovanile, i cui livelli hanno visto una costante crescita negli ultimi anni, in particolare in Italia e in altri paesi dell'Europa meridionale. Il PON si attua coerentemente con l'OT8 ("Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori") e con le priorità del Fondo sociale europeo. Il Programma si attua su tutto il territorio nazionale (con la sola esclusione della Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen) e vede le Regioni impegnate quali Organismi Intermedi e l'ANPAL quale Autorità di gestione.

<sup>128</sup> Tra le principali misure: corsi di formazione professionale; tirocini; servizio civile; Autoimpiego; sostegno all'autoimprenditorialità; mobilità.

<sup>129</sup> La percentuale relativa ai pagamenti totali si attesta in crescita rispetto allo stesso periodo del 2016, che segnava un livello del 2.81%, con un andamento costante. Cfr. Relazione Annuale 2016 pag. 76.

<sup>130</sup> Come per le precedenti Programmazioni il criterio in base al quale ripartire i territori dell'Unione all'interno della Politica di coesione è il PIL *pro capite*. Investimenti in tutte le regioni dell'UE e adeguamento del livello di sostegno in base al loro livello di sviluppo: Regioni meno sviluppate (PIL <75% della media UE-28); Regioni in transizione (PIL dal 75% al 90% di media UE-28. Il nuovo obiettivo dei Fondi strutturali sostituisce il sistema di *phasing-out* e *phasing-in* degli Obiettivi preesistenti); Regioni più sviluppate (PIL > 90% della media UE-28). In Italia la ripartizione delle Regioni fra le tre categorie sopra riportate, è la seguente: Regioni meno sviluppate: Calabria, Campania, Sicilia, Puglia e Basilicata; Regioni in transizione: Abruzzo, Molise e Sardegna; Regioni più sviluppate: Val d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige/Südtirol, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio.

**Prospetto 10 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni meno sviluppate (POR)**

(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.06.2017	Pagamenti al 30.06.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FESR *	826.031.332,00	5.830.000,00	5.830.000,00	0,71%	0,71%
Campania	FESR *	4.113.545.843,00	14.120.000,00	14.120.000,00	0,34%	0,34%
Sicilia	FESR	4.557.908.024,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%
<b>TOTALE FESR</b>		<b>9.497.485.199,00</b>	<b>19.950.000,00</b>	<b>19.950.000,00</b>	<b>0,21%</b>	<b>0,21%</b>
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30/06/2017	Pagamenti al 30/06/2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Basilicata	FSE	289.624.168,00	10.960.000,00	10.350.000,00	3,78%	3,57%
Campania	FSE	837.176.347,00	15.920.000,00	15.920.000,00	1,90%	1,90%
Sicilia	FSE	820.096.428,00	83.250.000,00	14.970.000,00	10,15%	1,83%
<b>TOTALE FSE</b>		<b>1.946.896.943,00</b>	<b>110.130.000,00</b>	<b>41.240.000,00</b>	<b>5,66%</b>	<b>2,12%</b>
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31/07/2016	Pagamenti al 31/07/2016	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Calabria	FESR/FSE	2.378.960.000,00	27.440.000,00	5.080.000,00	1,15%	0,21%
Puglia	FESR/FSE	7.120.960.000,00	122.340.000,00	106.450.000,00	1,72%	1,49%
<b>TOTALE Plurifondo</b>		<b>9.499.920.000,00</b>	<b>149.780.000,00</b>	<b>111.530.000,00</b>	<b>1,58%</b>	<b>1,17%</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>20.944.302.142,00</b>	<b>279.860.000,00</b>	<b>172.720.000,00</b>	<b>1,34%</b>	<b>0,82%</b>

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

(\*) Fonte: SFC (*System for Fund Management in the European Union 2014-2020*) – sezione “spese” della domanda di pagamento

Con riguardo ai Programmi per le Regioni meno sviluppate, dal prospetto 10 emerge che alla data del 30 giugno 2017, diversi Programmi regionali (FESR e FSE) presentano impegni giuridicamente vincolanti rispetto allo stanziamento assegnato con percentuali che vanno da zero sul FESR, al 10,15% sul FSE per la Sicilia, all'1,15% di impegni sul Programmato della Calabria, che però è titolare di un POR Plurifondo FESR/FSE. In corrispondenza dei livelli relativamente bassi di impegni si trovano percentuali altrettanto esigue di pagamenti che, con la sola eccezione della Basilicata che si attesta sul 3,57% sul FSE, non arrivano all'unità.

Il successivo prospetto 11 illustra la situazione relativa all'attuazione finanziaria delle Regioni più sviluppate, sempre alla data del 30 giugno 2017.

**Prospetto 11 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni più sviluppate (POR)**

(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.06.2017	Pagamenti al 30.06.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Emilia Romagna	FESR	481.895.272,00	54.640.000,00	20.990.000,00	11,34%	4,36%
Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184,00	81.120.000,00	3.260.000,00	35,15%	1,41%
Lazio	FESR	913.065.194,00	167.450.000,00	47.470.000,00	18,34%	5,20%
Liguria	FESR	392.545.240,00	91.540.000,00	18.300.000,00	23,32%	4,66%
Lombardia	FESR	970.474.516,00	223.470.000,00	137.340.000,00	23,03%	14,15%
Marche	FESR	337.383.288,00	83.400.000,00	14.570.000,00	24,72%	4,32%
PA Bolzano	FESR	136.621.198,00	64.120.000,00	0,00	46,93%	0,00%
PA Trento	FESR	108.668.094,00	4.730.000,00	2.820.000,00	4,35%	2,60%
Piemonte	FESR	965.844.740,00	22.010.000,00	19.610.000,00	2,28%	2,03%
Toscana	FESR	792.454.508,00	262.010.000,00	47.240.000,00	33,06%	5,96%
Umbria	FESR	356.293.204,00	20.210.000,00	2.560.000,00	5,67%	0,72%
Valle d'Aosta	FESR	64.350.950,00	17.710.000,00	8.430.000,00	27,52%	13,10%
Veneto	FESR	600.310.716,00	81.770.000,00	1.180.000,00	13,62%	0,20%
<b>TOTALE FESR</b>		<b>6.350.686.104,00</b>	<b>1.174.180.000,00</b>	<b>323.770.000,00</b>	<b>18,49%</b>	<b>5,10%</b>
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.06.2017	Pagamenti al 30.06.2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Emilia Romagna	FSE	786.250.182,00	235.260.000,00	91.470.000,00	29,92%	11,63%
Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814,00	34.440.000,00	22.650.000,00	12,46%	8,19%
Lazio	FSE	902.534.714,00	45.290.000,00	8.990.000,00	5,02%	1,00%
Liguria	FSE	354.544.768,00	83.930.000,00	19.040.000,00	23,67%	5,37%
Lombardia	FSE	970.474.516,00	131.030.000,00	90.720.000,00	13,50%	9,35%
Marche	FSE	287.979.618,00	29.950.000,00	10.360.000,00	10,40%	3,60%
PA Bolzano	FSE	136.621.198,00	1.230.000,00	380.000,00	0,90%	0,28%
PA Trento	FSE	109.979.984,00	45.430.000,00	19.910.000,00	41,31%	18,10%
Piemonte	FSE	872.290.000,00	226.050.000,00	186.560.000,00	25,91%	21,39%
Toscana	FSE	732.963.216,00	153.550.000,00	46.940.000,00	20,95%	6,40%
Umbria	FSE	237.528.802,00	39.340.000,00	11.050.000,00	16,56%	4,65%
Valle d'Aosta	FSE	55.572.550,00	9.430.000,00	8.430.000,00	16,97%	15,17%
Veneto	FSE	764.031.822,00	236.000.000,00	2.758.850,30	30,89%	0,36%
<b>TOTALE FSE</b>		<b>6.487.199.184,00</b>	<b>1.270.930.000,00</b>	<b>519.258.850,30</b>	<b>19,59%</b>	<b>8,00%</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>12.837.885.288,00</b>	<b>2.445.110.000,00</b>	<b>843.028.850,30</b>	<b>19,05%</b>	<b>6,57%</b>

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

Queste Regioni mostrano risultati più performanti, sia sul FESR che sul FSE, con, rispettivamente, il 18,49% e il 19,59% di impegni sul Programmato, e il 5,10% e 8% di pagamenti sul programmato. Nel caso degli impegni sul FESR il prospetto 11 indica che, alla data del 30 giugno 2017, la Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen ha raggiunto il livello più alto con il 46% di impegni giuridicamente vincolanti sul programmato, ma non ha effettuato pagamenti. Corre anche in questo caso l'obbligo di osservare che le percentuali più alte di impegno hanno ad oggetto i Programmi regionali realizzati con il FSE rispetto a quelli finanziati dal FESR, differenza da ascrivere alla diversa natura dei Fondi. La percentuale più elevata di impegni è relativa al POR FSE Provincia autonoma di Trento con il 41,31% e la più bassa al POR FSE della Provincia autonoma di Bolzano/ Autonome Provinz Bozen con lo 0,9%.

Per quanto concerne i pagamenti, la quasi totalità dei Programmi regionali presenta percentuali più elevate nell'ambito del Fondo sociale europeo e si attesta su una media generale del 6,57%.

**Prospetto 12 – Attuazione finanziaria Programmi Regioni in transizione POR)<sup>131</sup>**  
(euro)

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30/06/2017	Pagamenti al 30/06/2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Abruzzo	FESR	231.509.780,00	25.810.000,00	30.000,00	11,15%	0,01%
Sardegna	FESR	930.979.082,00	58.780.000,00	25.890.000,00	6,31%	2,78%
<b>TOTALE FESR</b>		<b>1.162.488.862,00</b>	<b>84.590.000,00</b>	<b>25.920.000,00</b>	<b>7,28%</b>	<b>2,23%</b>
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 31/07/2016	Pagamenti al 31/07/2016	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Abruzzo	FSE	142.503.150,00	13.710.000,00	2.720.000,00	9,62%	1,91%
Sardegna	FSE*	444.800.000,00	8.460.000,00	8.460.000,00	1,90%	1,90%
<b>TOTALE FSE</b>		<b>587.303.150,00</b>	<b>22.170.000,00</b>	<b>11.180.000,00</b>	<b>3,77%</b>	<b>1,90%</b>
Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014/2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30/06/2017	Pagamenti al 30/06/2017	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
Molise	FESR/FSE	153.610.000,00	1.710.000,00	1.710.000,00	1,11%	1,11%
<b>TOTALE Plurifondo</b>		<b>153.610.000,00</b>	<b>1.710.000,00</b>	<b>1.710.000,00</b>	<b>1,11%</b>	<b>1,11%</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>1.903.402.012,00</b>	<b>108.470.000,00</b>	<b>38.810.000,00</b>	<b>5,70%</b>	<b>2,04%</b>

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

(\*) Fonte: SFC (*System for Fund Management in the European Union 2014-2020*) – sezione “spese” della domanda di pagamento.

Il prospetto 12, infine, mostra che le Regioni in transizione raggiungono un dato medio degli impegni del 7,28% sul FESR e del 3,77% sul FSE e una media dei pagamenti per gli stessi Fondi, rispettivamente del 2,23% e dell'1,90%. Il Molise, la sola Regione in transizione a essere titolare di un POR Plurifondo FESR/FSE, ha raggiunto l'1,11% di impegni e di pagamenti, al 30 giugno 2017.

Per quanto attiene, infine, all'attività di controllo, va precisato che i Rapporti Annuali di Controllo (RAC) del periodo di riferimento, ovvero dal luglio 2015 al 30 giugno 2016 non contengono spesa, pertanto non è stato possibile attivare le relative procedure di controllo. Fa eccezione il più volte citato PON IOG che, avendo registrato una percentuale di spesa più consistente rispetto agli altri Programmi operativi, ha potuto

<sup>131</sup> Regioni in transizione: PIL pro capite compreso tra un reddito maggiore al 75% e inferiore al 90% della media UE a 28.

permettere di effettuare una prima valutazione sul Si.Ge.Co., sostanzialmente positiva<sup>132</sup>.

## 2.9 Conclusioni

La Programmazione 2014-2020, sebbene abbia visto al suo esordio importanti novità in termini di dotazione di strumenti regolatori, programmatori e di gestione, si presenta in forte affanno alla fine del 2017 – vale a dire ad oltre metà del ciclo di Programmazione – in termini di volume sia di impegno che di spesa, situazione comune a pressoché tutti i Programmi operativi, nazionali e regionali e ai diversi Fondi.

Dall'analisi dei dati sull'attuazione finanziaria al 30 giugno 2017<sup>133</sup> emerge, infatti, che, ad eccezione del PON IOG di cui si è ampiamente detto<sup>134</sup>, la spesa fino ad ora sostenuta è riferibile prevalentemente all'assistenza tecnica prevista a supporto della gestione dei Programmi, attività questa da intendersi come meramente propedeutica all'avvio effettivo della Programmazione medesima.

Le ragioni di tali ritardi sono ascrivibili a diversi fattori, tutti concorrenti a diverso titolo e con diverso peso a determinare la situazione descritta nei paragrafi precedenti.

In primo luogo, vi è da sottolineare la circostanza della chiusura nel 2017 della Programmazione 2007-2013 (fissata alla data del 31 marzo u.s.), che ha imposto l'espletamento di non poche incombenze di carattere amministrativo e gestionale da parte delle amministrazioni deputate alla gestione dei Programmi.

In secondo luogo, ad oggi, non risultano ancora completate del tutto le procedure relative alle designazioni delle Autorità di gestione dei Programmi, sia per quelli afferenti all'Obiettivo "Investimenti per la crescita e occupazione" (3 Autorità di gestione non ancora designate), sia per quelli relativi alla Cooperazione territoriale europea, in numero ancora più consistente (8 Autorità di gestione non ancora designate). Tali ritardi hanno evidentemente compromesso la messa a regime dei Programmi fino a questo momento, sebbene, ragionevolmente, la conclusione delle procedure in questione sia prossima.

Le predette ragioni, peraltro, non possono esimere questa Sezione dallo stigmatizzare il grave ritardo di attuazione dell'attuale periodo di Programmazione, che si rivela addirittura in peggioramento rispetto al precedente, considerando lo stesso momento valutativo (circa metà del settennio). Le conseguenze potrebbero essere molto

---

<sup>132</sup> Fonte RGS – IGRUE. Si precisa che la valutazione del Si.Ge.Co. è pari alla categoria 2 (funziona ma necessita di miglioramenti). L'Autorità di audit nel caso specifico ha espresso un parere "senza riserve", basato cioè sull'esame di tutte le spese certificate nell'annualità di riferimento, in questo caso luglio 2015-30 giugno 2016.

<sup>133</sup> Dati RGS – IGRUE.

<sup>134</sup> Cfr. pag. 26.

critiche, qualora questa situazione di quasi stallo non trovi una decisa accelerazione nel breve termine. L'ottimismo iniziale ha dovuto fare il conto con la situazione reale. Né le percentuali di spesa finali del periodo di Programmazione 2007-2013, che sono risultate positive dopo un inizio critico, debbono alimentare l'ottimismo dato dalla convinzione che, alla fine, i fondi europei si sono spesi quasi per intero; come si è visto nel relativo capitolo della presente relazione, non è importante solo la quantità della spesa, ma soprattutto la qualità. La realizzazione, attuata attraverso meccanismi vari, di progetti diversi da quelli previsti ad inizio Programmazione, se da un lato ha permesso di non perdere i finanziamenti europei, dall'altro evidenzia la mancata realizzazione dei progetti inizialmente programmati. Le ragioni sono molteplici, tra le quali sicuramente rilevante è la capacità di spesa differenziata delle varie Regioni: come già verificatosi nei precedenti cicli di Programmazione, le Regioni più virtuose in tema di spendita di finanziamenti europei sono, generalmente, quelle più sviluppate, che meno avrebbero bisogno delle politiche di coesione. Il risultato paradossale è che tale sbilanciamento determini un aumento di quelle differenze che la Politica di coesione dovrebbe, invece, contribuire ad azzerare o, quantomeno, a diminuire.

Tra i rimedi necessari per cercare di invertire questo *trend* vizioso, al primo posto v'è sicuramente la necessità di migliorare decisamente la capacità di programmazione; purtroppo, questo è un rilievo che la Corte dei conti rinnova puntualmente e che altrettanto puntualmente viene disatteso. I rischi sono molteplici: il primo fra tutti è sicuramente la mancata realizzazione degli obiettivi programmati; il secondo, la perdita di finanziamenti europei essenziali per perseguire le politiche di sviluppo sociale e produttivo; il terzo, ma non meno importante, è quello di "perdere di vista" somme ingenti del bilancio nazionale e regionale a seguito del "passaggio" di progetti importanti da una fonte di finanziamento all'altra.

Alcune brevi considerazioni conclusive circa la valutazione delle importanti novità introdotte dalla Programmazione 2014-2020, in particolare la previsione delle condizionalità *ex ante*<sup>135</sup> e della riserva di efficacia dell'attuazione: allo stato attuale, non vi sono ancora evidenze sufficienti utili a poter affermare il grado di efficacia di tali strumenti, per ragioni diverse.

<sup>135</sup> Sulle condizionalità si veda il relativo paragrafo, *supra* pag.4.

In effetti, anche la Corte dei conti europea ha potuto osservare recentemente<sup>136</sup> che le condizionalità *ex ante*, sebbene abbiano avuto l'importante funzione di spronare le Amministrazioni ad adoperarsi al fine di creare le condizioni necessarie al migliore impiego possibile dei Fondi, non possono essere considerate ancora pienamente efficaci, dal momento che il processo amministrativo che hanno messo in atto richiede tempi lunghi di realizzazione e di valutazione dei risultati prodotti<sup>137</sup>. La Corte dei conti europea, tuttavia, ne riconosce l'utilità e ne auspica l'implementazione e l'utilizzo anche nella Programmazione futura, ora in corso di negoziazione.

La riserva di efficacia dell'attuazione invece, che corrisponde al 6% dei Fondi FESR, FSE e FC in riferimento all'Obiettivo crescita e occupazione<sup>138</sup>, sarà verificata nel 2019 sulla base degli indicatori previsti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, come prevede il regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. La previsione in questione potrebbe certamente costituire un importante incentivo a migliorare la programmazione e quindi la spesa, tenendo conto che l'eventuale riassegnazione delle risorse così liberate resterebbe su Programmi dello stesso Stato membro.

Tutto ciò riveste un'importanza ancora maggiore tenendo conto che la cifra dell'intera Programmazione è l'orientamento ai risultati, il cui effettivo raggiungimento sarà costantemente misurato e valutato dalla Commissione.

Alla luce di quanto esposto, pertanto, questa Corte raccomanda il massimo sforzo teso all'implementazione dei Programmi in tempi contenuti, allo scopo di non disperdere importanti risorse economiche destinate alle Politiche di coesione e di utilizzarle nella maniera più efficace.

---

<sup>136</sup> Relazione speciale n.15/2017: "Condizionalità *ex ante* e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci". – cfr. <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=43174>.

<sup>137</sup> Lo *Special report* della Corte dei conti europea sottolinea come la conclusione dei Piani di azione contenenti gli strumenti da adottare per soddisfare le condizionalità (in questo caso *ex-ante*) si sarebbero dovuti concludere il 31 dicembre 2016: tuttavia, su un totale di 761 piani d'azione (nazionali e, in aggiunta a questi, regionali e per Programma), il 50% non è stato ancora soddisfatto alla fine del 2016, con un balzo al 92% a metà 2017.

<sup>138</sup> La riserva di efficacia dell'attuazione non è prevista per il Programma IOG nell'ambito del FSE, all'assistenza tecnica e ai Programmi Iniziativa PMI; non è prevista nemmeno per l'Obiettivo CTE.

### 3 Obiettivo Cooperazione territoriale europea

#### 3.1 Programmi operativi dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" – La Programmazione 2007-2013

L'Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (CTE) – previsto dall'art. 3 del regolamento (CE)1083/2006 del Consiglio – è volto a promuovere, nell'ambito della Politica di coesione, la collaborazione tra Regioni e Città di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Al fine di rimuovere le disuguaglianze di sviluppo e raggiungere una maggiore coesione economica, sociale e territoriale, le Autorità regionali e locali di diversi Stati collaborano, mediante Programmi e progetti congiunti, per trovare soluzioni a problemi comuni e realizzare obiettivi condivisi, valorizzando il potenziale competitivo di determinati territori, frenato dall'esistenza di confini fisici e amministrativi.

L'Obiettivo CTE è finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed è perseguito mediante tre tipologie di Programmi:

- Programmi di cooperazione transfrontaliera: sostengono lo sviluppo di attività economiche e sociali tra aree geografiche confinanti nell'ambito delle frontiere interne e dei confini dell'UE;
- Programmi di cooperazione transnazionale: interessano aree più estese, con dimensione anche extraeuropea, nell'ambito delle quali promuovono la collaborazione tra gli Stati membri con riferimento ai temi dell'innovazione tecnologica, ambiente e prevenzione dei rischi, mobilità e sviluppo urbano sostenibile;
- Programmi di cooperazione interregionale: coinvolgono tutti i 28 Stati membri dell'Unione e mirano a rafforzare l'efficacia della Politica di coesione, promuovendo lo scambio di esperienze, l'individuazione e la diffusione di "*best practices*" (migliori prassi). Si identificano, sostanzialmente, nel Programma INTERREG IV C.

La Cooperazione territoriale europea costituisce per lo Stato italiano, considerate le peculiarità del suo sviluppo regionale, un fattore di apertura e di accelerazione dello sviluppo locale, in termini di migliore organizzazione delle infrastrutture e dei servizi, di posizionamento competitivo sui mercati internazionali, di opportunità di raggiungere la massa critica nell'offerta di beni pubblici.

Nell'ambito di questo obiettivo, l'Italia può fare perno su competenze e assetti territoriali che rilevano per quattro macroaree di apertura e integrazione al sistema europeo ed extraeuropeo:

- l'Europa meridionale, dalle Alpi verso Sud, che racchiude potenziali non adeguatamente sfruttati a sostegno della competitività di tutta l'UE;

- il bacino del Mediterraneo, area strategica per la costruzione di rapporti stabili di prossimità tra l'UE, l'Africa e il Medio Oriente;
- L'Europa centro-settentrionale, dove si deve rafforzare la coesione e completare la fase del processo di integrazione europea;
- l'Europa orientale e balcanica, dove si devono creare le condizioni per completare l'integrazione europea.

Su queste macroaree insistono sia Programmi di cooperazione transfrontaliera, interna alla UE e relativa alle frontiere esterne, sia Programmi di cooperazione transnazionale, elencati nel prospetto che segue.

<b>Programmi di cooperazione transfrontaliera:</b>
PO Italia-Francia Alpi Latine Cooperazione Transfrontaliera (ALCOTRA)
PO Italia-Francia Marittimo
PO Italia-Svizzera
PO Italia-Austria
PO Grecia-Italia
PO Italia-Malta
PO Italia-Slovenia
<i>Programmi transfrontalieri di prossimità e vicinato:</i>
PO ENPI <sup>139</sup> -CBC <sup>140</sup> Italia-Tunisia *
PO ENPI-CBC Bacino Mediterraneo *
<i>Programma pre-adesione</i>
PO IPA <sup>141</sup> -CBC-Adriatico **
<b>Programmi di cooperazione transnazionale</b>
PO Spazio Alpino
PO Europa Centrale
PO Europa Sud-orientale
PO Mediterraneo

\* Cofinanziato da FESR e ENPI e attuato nell'ambito delle Politiche di prossimità

\*\* Cofinanziato da FESR e IPA e attuato nell'ambito delle Politiche di preadesione

La Cooperazione interregionale dell'Obiettivo CTE si concretizza nel Programma INTERREG IV C che, unitamente a 3 Programmi di rete – denominati URBACT II, INTERACT II, ESPON<sup>142</sup> – gestiti direttamente dalla Commissione, fornisce un quadro di riferimento per lo scambio di esperienze tra gli enti regionali e locali in diversi Stati.

<sup>139</sup> *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, strumento europeo di vicinato e partenariato.

<sup>140</sup> *Cross-Border Cooperation*, Cooperazione Transfrontaliera.

<sup>141</sup> *Instrument for Pre-accession Assistance*, strumento di assistenza pre-adesione.

<sup>142</sup> *European Spatial Planning Observation Network*, progettazione rete europea di osservazione del territorio.

A questi si aggiunge l'iniziativa *Regions for Economic Change*<sup>143</sup> (Regioni per il cambiamento economico), presentata con Comunicazione della Commissione n. 675 dell'8 novembre 2006<sup>144</sup>, volta a promuovere lo scambio delle migliori pratiche in materia di innovazione tra le regioni europee.

Con riferimento alla *governance* dei Programmi di CTE, il ruolo principale è svolto dalle Regioni e dagli operatori locali, mentre alle Amministrazioni centrali spettano compiti di coordinamento strategico e di accompagnamento, all'interno di un modello di *governance* multilivello rispettoso dei principi di sussidiarietà e partenariato che governano la Politica comunitaria di coesione.

Il Gruppo di coordinamento strategico<sup>145</sup> – che sviluppa l'attività del "Gruppo Europeo Cooperazione Territoriale" (GECT)<sup>146</sup> – creato nella fase di predisposizione del Quadro Strategico Nazionale (QSN), garantisce alla *governance* nazionale della cooperazione territoriale un forte ancoraggio alla *governance* complessiva del QSN, in funzione degli obiettivi strategici dello stesso.

Gli organi preposti alla gestione, all'attuazione ed al controllo dei vari Programmi dell'Obiettivo CTE saranno indicati nei paragrafi dedicati alla trattazione dettagliata dei singoli Programmi.

### 3.2 La Programmazione 2014-2020

Come evidenziato nel precedente Referto di questa Sezione, l'Agenzia per la coesione territoriale ha comunicato che per il Periodo di programmazione 2014-2020 l'Italia partecipa, complessivamente, a 19 Programmi di Cooperazione territoriale europea.

Di essi, n. 8 Programmi appartengono alla cooperazione transfrontaliera c.d. "frontiere interne": Francia – Italia ALCOTRA, Italia – Francia Marittimo, Italia – Svizzera, Italia – Austria, Italia – Slovenia, Italia – Croazia, Italia – Grecia, Italia – Malta; n. 3 Programmi di cooperazione transfrontaliera "esterna", cofinanziati da FESR e IPA (Italia

<sup>143</sup> L'iniziativa della Commissione *Regions for Economic Change* "aims to highlight good practice in urban and regional development, with a particular focus on innovation, and to speed up the transfer of good practices to enhance the quality and impact of the EU's regional development programmes and their implementation by the EU's Member States and regions. It supports the EU policy objectives of smart, sustainable and inclusive growth, as outlined in the EU's 2020 strategy".

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/cooperate/regions\\_for\\_economic\\_change/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperate/regions_for_economic_change/index_en.cfm)

<sup>144</sup> Per il testo integrale della comunicazione si veda:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0675&from=IT>.

<sup>145</sup> Istituito dal CIPE con delibera del 22 dicembre 2006, è presieduto dal Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento politiche di sviluppo e coesione ed è composto da rappresentanti designati dalle Amministrazioni centrali, dalle Regioni e dal partenariato istituzionale ed economico - sociale.

<sup>146</sup> Istituito con art. 1 del regolamento (CE)1082/2006.

- Albania – Montenegro) e da FESR e ENPI (Italia – Tunisia e *Mediterranean Sea Basin*); n. 4 di cooperazione transnazionale: *Central Europe, Med, Alpine Space, Adriatic Ionian*.

Oltre ai Programmi sopra indicati, l'Italia partecipa anche a quattro Programmi di cooperazione interregionale che coinvolgono i 28 Stati membri UE: Urbact III, *Interreg Europe*, Interact, Espon.

Tre Programmi sono stati approvati con decisione della Commissione nel corso del 2014, mentre gli altri 16 Programmi sono stati approvati nel corso del 2015.

I regolamenti comunitari che disciplinano la Programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali e Investimento Europei (SIE) prevedono che i Programmi di cooperazione territoriale europea non facciano parte dell'Accordo di partenariato; tuttavia, i regolamenti stessi richiedono che l'Accordo di partenariato espliciti la coerenza e la complementarità con i Programmi di cooperazione territoriale europea, sottolineandone il valore aggiunto europeo ed individuando, altresì, i settori prioritari per le attività di cooperazione territoriale. A tal fine, si deve tenere conto delle strategie macro-regionali e di bacino marittimo rilevanti, nonché dei meccanismi di coordinamento previsti per assicurare la coerenza e la integrazione tra i Programmi di cooperazione territoriale europea e quelli indicati nell'Accordo di partenariato.

### 3.3 Attività istruttoria

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

### 3.4 Attuazione finanziaria – dati generali

#### a) Programmazione 2007-2013

L'Agenzia per la coesione territoriale, conformemente alle richieste della Sezione, ha inviato i prospetti relativi allo stato di attuazione finanziaria dei Programmi dell'Obiettivo alle date del 31 dicembre 2016 e del 30 giugno 2017. In effetti, la maggior parte dei Programmi si è conclusa alla data prevista del 31 marzo 2017; tuttavia, dato che alcuni Programmi (specificati *infra*, nella trattazione di dettaglio) sono stati autorizzati a proseguire oltre la data suddetta, per uniformità di riferimento temporale (e per analogia con le richieste formulate in relazione al periodo di Programmazione 2014-2020), la richiesta della Sezione ha indicato per tutti i Programmi la medesima data del 30 giugno 2017.

**Prospetto 1 – Avanzamento finanziario al 31.12.2016 - Programmazione 2007-2013**

(milioni di euro)

SEZIONI E PROGRAMMI	Programma 2007-2013 Totale risorse FESR + totale cofinanziamento nazionale	Impegni dei progetti (importi approvati da contratto)*	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata quota FESR e quota nazionale)*	Impegni /Programmato(%) )	Pagamenti /Programmato (%)
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
<b>COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA</b>					
<b>TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG ITALIANE</b>					
2007CB 163PO034 Italia- Francia ALCOTRA	199,59	259,62	228,45	130,08	114,46
2007CB 163PO033 Italia- Francia frontiera marittima	161,98	164,65	161,31	101,65	99,59
2007CB 163PO035 Italia- Svizzera	91,74	92,08	92,03	100,37	100,32
2007CB 163PO052 INTERREG IV ITALIA -AUSTRIA	80,09	83,95	83,94	104,82	104,81
2007CB 163037 Po Italia -Malta	31,95	32,28	31,18	101,03	97,59
2007CB 163036 Italia-Slovenia 2007-2013	128,55	128,13	128,13	99,67	99,67
<b>Totale frontiere interne ADG ITALIANE</b>	<b>693,90</b>	<b>760,71</b>	<b>725,04</b>	<b>109,63</b>	<b>104,49</b>
<b>TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG NON ITALIANA</b>					
2007CB 163PO060 Grecia -Italia	117,09	180,38	136,75	154,05	116,79
<b>Totale cooperazione Transfrontaliera Frontiere Interne</b>	<b>810,99</b>	<b>941,09</b>	<b>861,79</b>	<b>116,04</b>	<b>106,26</b>
<b>ENPI-CBC</b>					
Italia -Tunisia	27,71	27,66	22,59	99,82	81,52
Bacino del Mediterraneo	220,30	199,62	143,32	90,61	65,06
<b>Totale ENPI-CBC</b>	<b>248,01</b>	<b>227,28</b>	<b>165,91</b>	<b>91,64</b>	<b>66,90</b>
<b>IPA-CBC</b>					
2007CB163PO01 IPA Adriatico CBC	243,82	250,58	187,34	102,77	76,84
<b>Totale ENPI-IPA</b>	<b>491,83</b>	<b>477,86</b>	<b>353,25</b>	<b>97,16</b>	<b>71,82</b>
<b>Totale cooperazione Transfrontaliera Esterna</b>	<b>739,84</b>	<b>705,14</b>	<b>519,16</b>	<b>95,31</b>	<b>70,17</b>
<b>TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA</b>	<b>1302,82</b>	<b>1418,95</b>	<b>1215,04</b>	<b>108,91</b>	<b>93,26</b>
<b>COOPERAZIONE TRANSAZIONALE</b>					
2007CB163PO014 Alpine Space	129,98	140,04	126,28	107,74	97,15
2007CB163PO061 Central Europe	298,29	290,19	261,91	97,28	87,80
2007CB163PO069 South East Europe	218,82	267,45	238,06	122,22	108,79
2007CB163PO045 MED 2007-2013	255,54	204,50	236,15	80,03	92,41
<b>TOTALE COOPERAZIONE TRANSAZIONALE</b>	<b>902,63</b>	<b>902,18</b>	<b>862,40</b>	<b>99,95</b>	<b>95,54</b>
<b>TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA- TRANSAZIONALE</b>	<b>2205,45</b>	<b>2321,13</b>	<b>2077,44</b>	<b>105,25</b>	<b>94,20</b>
<b>COOPERAZIONE INTERREGIONALE</b>					
Interact II	34,48	32,35	31,76	93,82	92,11
IV c*	405,10	339,22	388,01	83,74	95,78
<b>TOTALE COOPERAZIONE INTERREGIONALE</b>	<b>439,58</b>	<b>371,57</b>	<b>419,77</b>	<b>84,53</b>	<b>95,49</b>
<b>TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE</b>	<b>2645,03</b>	<b>2692,70</b>	<b>2497,21</b>	<b>101,80</b>	<b>94,41</b>

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

**Prospetto 2 – Avanzamento finanziario al 30.6.2017 - Programmazione 2007-2013**

(milioni di euro)

SEZIONI E PROGRAMMI	Programma 2007-2013 Totale risorse FESR + totale cofinanziamento nazionale	Impegni dei progetti (importi approvati da contratto)	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata quota FESR e quota nazionale)	Impegni /Programmato (%)	Pagamenti /Programmato (%)
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
<b>COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA</b>					
<b>TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG ITALIANE</b>					
2007CB 163PO034 Italia- Francia ALCOTRA	199,58	259,62	228,45	130,08	114,47
2007CB 163PO033 Italia- Francia frontiera marittima	161,97	164,64	161,31	101,65	99,59
2007CB 163PO035 Italia- Svizzera	91,75	92,08	92,02	100,36	100,29
2007CB 163PO052 INTERREG IV ITALIA -AUSTRIA	80,10	83,94	83,94	104,79	104,79
2007CB 163037 Po Italia -Malta	31,95	32,29	31,18	101,06	97,59
2007CB 163036 Italia-Slovenia 2007-2013	128,56	128,14	128,14	99,67	99,67
<b>Totale frontiere interne</b>	<b>693,91</b>	<b>760,71</b>	<b>725,04</b>	<b>109,63</b>	<b>104,49</b>
<b>TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG NON ITALIANA</b>					
2007CB 163PO060 Grecia -Italia	117,09	180,38	136,75	154,05	116,79
<b>Totale cooperazione Transfrontaliera Frontiere Interne</b>	<b>779,05</b>	<b>941,09</b>	<b>861,79</b>	<b>120,80</b>	<b>110,62</b>
<b>ENPI-CBC</b>					
Italia -Tunisia	27,72	27,66	22,58	99,78	81,46
Bacino del Mediterraneo	220,29	199,61	143,33	90,61	65,06
<b>Totale ENPI-CBC</b>	<b>248,01</b>	<b>227,27</b>	<b>165,91</b>	<b>91,64</b>	<b>66,90</b>
<b>IPA-CBC</b>					
2007CB163PO01 IPA Adriatico CBC	243,82	250,58	187,34	102,77	76,84
<b>Totale IPA-CBC</b>	<b>243,82</b>	<b>250,57</b>	<b>187,34</b>	<b>102,77</b>	<b>76,84</b>
<b>Totale cooperazione Transfrontaliera Esterna</b>	<b>491,83</b>	<b>477,84</b>	<b>353,25</b>	<b>97,16</b>	<b>71,82</b>
<b>TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA</b>	<b>1.270,88</b>	<b>1.418,93</b>	<b>1215,04</b>	<b>111,65</b>	<b>95,61</b>
<b>COOPERAZIONE TRANSAZIONALE</b>					
2007CB163PO014 Alpine Space	0	140,04	126,27		
2007CB163PO061 Central Europe	298,29	290,21	261,90	97,29	87,80
2007CB163PO069 South East Europe	218,82	267,44	238,06	122,22	108,79
2007CB163PO045 MED 2007-2013	255,54	204,51	236,16	80,03	92,42
<b>TOTALE COOPERAZIONE TRANSAZIONALE</b>	<b>772,65</b>	<b>902,2</b>	<b>862,39</b>	<b>116,77</b>	<b>111,61</b>
<b>TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA-TRANSAZIONALE</b>	<b>2.043,53</b>	<b>2.321,13</b>	<b>2.077,43</b>	<b>113,58</b>	<b>101,66</b>
<b>COOPERAZIONE INTERREGIONALE</b>					
Interact 2	34,48	32,35	31,77	93,82	92,14
Interreg. IV c*	405,1	339,22	388,01	83,74	95,78
<b>TOTALE COOPERAZIONE INTERREGIONALE</b>	<b>439,58</b>	<b>371,57</b>	<b>419,78</b>	<b>84,53</b>	<b>95,50</b>
<b>TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE</b>	<b>2.483,11</b>	<b>2.692,70</b>	<b>2.497,21</b>	<b>108,44</b>	<b>100,57</b>

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

\*dati al 30.6.2017

Dai dati sopra esposti si registra, rispetto alla fine del 2015, un incremento dei pagamenti di oltre l'11%, mentre quello degli impegni mostra una flessione di scarso rilievo.

Come si può evincere dai prospetti, in molti casi l'importo degli impegni supera quello del totale del finanziamento concesso sul Programma operativo. Tale fenomeno si spiega con l'utilizzo dell'*overbooking*<sup>147</sup>.

Come per i periodi precedenti, anche nel corso del 2016 e nella prima metà del 2017 sono intervenute delle ulteriori variazioni finanziarie rispetto ai piani originari, relativamente ai seguenti Programmi operativi: Grecia-Italia e *South-East Europe*.

#### b) Programmazione 2014-2020

A riscontro delle richieste della Sezione, anche per la Programmazione 2014-2020 l'ACT ha inviato i prospetti relativi allo stato di attuazione finanziaria dei Programmi dell'Obiettivo alle date del 31 dicembre 2016 e del 30 giugno 2017.

Tuttavia, non si ritiene necessario riportare detti prospetti nella presente relazione, in quanto, al 31 dicembre 2016, l'attuazione finanziaria è di livello così esiguo, soprattutto dal lato dei pagamenti, che il dato non risulta significativo.

### *3.5 I Programmi operativi*

Come osservazione di carattere generale, la Sezione evidenzia che le irregolarità riscontrate nelle attività di controllo espletate dai soggetti competenti sui vari progetti sono comunque oggetto di monitoraggio, attraverso la specifica banca dati dedicata proprio alle frodi e irregolarità, anche qualora esse non abbiano dato adito a segnalazioni all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF<sup>148</sup>).

Come si potrà facilmente rilevare dalla lettura, le informazioni specifiche presenti nei riquadri illustrativi dei singoli Programmi, nonché quelle relative all'attuazione dei medesimi, sono relative (ove non diversamente specificato) alla Programmazione 2007-2013, sia per la maggiore rilevanza da attribuire alla chiusura della Programmazione, sia, soprattutto, a causa dell'ancora troppo basso livello di attuazione della Programmazione 2014-2020. Per ciascun Programma, ove disponibile, sarà indicata anche qualche informazione relativa alla Programmazione 2014-2020.

---

<sup>147</sup> Si tratta, com'è noto, di creare un serbatoio di progetti, il cui volume è superiore alla portata finanziaria del relativo PO, selezionando, sviluppando e realizzando progetti extra, nell'ottica di assicurare la conformità ai requisiti applicabili al PO stesso. Generalmente, sono stati presentati appositi bandi per tali progetti, al fine di consentire l'utilizzazione e la riallocazione delle economie di spesa che si sarebbero realizzate entro il termine di ammissibilità della spesa del Programma 2007-2013, vale a dire il 31 dicembre 2016.

<sup>148</sup> Acronimo derivante dal francese *Office européen de Lutte Anti-Fraude*.

## 3.6 Cooperazione transfrontaliera

## PO Italia – Francia “Marittimo”

<b>Atto deliberativo</b>	Decisione della Commissione C(2007) 5489 del 16.11.2007
<b>Obiettivo</b>	Migliorare e qualificare la cooperazione fra le aree transfrontaliere in termini di accessibilità, di innovazione, di valorizzazione delle risorse naturali e culturali e integrazione delle risorse e dei servizi al fine di accrescere la competitività, a livello mediterraneo, sud europeo e globale e assicurare la coesione dei territori e favorire nel tempo occupazione e sviluppo sostenibile
<b>Assi prioritari</b>	I - Accessibilità e reti di comunicazione II - Innovazione e competitività III - Risorse naturali e culturali IV - Integrazione delle risorse e dei servizi V - Assistenza tecnica
<b>Territorio coinvolto</b>	<u>Italia</u> Province di Sassari, Nuoro, Oristano, Cagliari, Olbia-Tempio, Ogliastra medio Campidano, Carbonia Iglesias (Sardegna); Province di Imperia, Savona, Genova, La Spezia (Liguria); Province di Massa-Carrara, Lucca, Pisa, Livorno, Grosseto (Toscana) <u>Francia</u> Corsica del Sud, Alta Corsica
<b>Autorità di gestione</b>	Regione Toscana

## a) Programmazione 2007-2013

Per questo PO la Sezione ha svolto un controllo specifico, che ha dato adito ad un referto speciale<sup>149</sup>; in questa sede, si riportano taluni elementi di interesse.

Il totale dei progetti ammonta a 88, invariato rispetto all'anno precedente.

L'Autorità di gestione ha evidenziato che si è ricondotto quanto indicato in finanziamento totale (161,976 milioni di euro) al Piano finanziario di Programma, senza tenere conto di tutte le misure a sostegno della spesa adottate per evitare e/o ridurre il disimpegno finale, in precedenza indicate ed inserite, al 31 dicembre 2016, nella colonna del totale degli impegni, che – difatti – mostra un ammontare superiore (164,641 milioni di euro). L'importo della variazione ai piani finanziari, sul piano dei pagamenti, al 31 dicembre 2016 ammonta, in negativo, a 656.439 euro, mentre al 31 marzo 2017 (data di chiusura della Programmazione) essa ammonta, sempre in negativo, a 23.137 euro a seguito delle risultanze di un *audit* di II livello e di verifiche effettuate dall'ACU in occasione della presentazione della domanda finale alla Commissione. Le somme sono state decertificate. Il disimpegno totale del Programma è pari, quindi, a 679.576 euro.

Nel periodo in esame sono stati effettuati controlli in loco da parte dell'Autorità di audit su 9 progetti, che hanno comportato un taglio totale di 23.019,66 euro.

<sup>149</sup> Vedi deliberazione n.16/2017 reperibile all'indirizzo [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_contr\\_affari\\_com\\_internazionali/2017/delibera\\_16\\_2017\\_e\\_relazione.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2017/delibera_16_2017_e_relazione.pdf).

Non sono state effettuate segnalazioni all'OLAF.

#### b) Programmazione 2014-2020

Per il nuovo Programma, al 31 dicembre 2016 sono stati approvati 39 progetti; il loro numero resta invariato al 30 giugno 2017.

L'ammontare del finanziamento totale al 31 dicembre 2016 è di 199,6 milioni di euro, mentre gli impegni sono quantificati in 83,518 milioni di euro; non sono stati effettuati pagamenti.

#### PO Italia – Francia ALCOTRA<sup>150</sup>

<b>Atto deliberativo</b>	Decisione della Commissione C(2007) 5716 del 29.11.2007
<b>Obiettivo</b>	Migliorare la qualità della vita delle popolazioni e lo sviluppo sostenibile dei sistemi economici e territoriali transfrontalieri attraverso la cooperazione in ambito sociale, economico, ambientale e culturale.
<b>Assi prioritari</b>	I - Sviluppo e innovazione II - Protezione e gestione del territorio III - Qualità della vita IV - Assistenza tecnica, animazione e comunicazione
<b>Territorio coinvolto</b>	Zone NUTS III transfrontaliere confinanti: <u>Italia</u> Regione Autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; Province di Torino e Cuneo (Piemonte); Provincia di Imperia (Liguria) <u>Francia</u> Dipartimenti dell'Alta Savoia e Savoia (Regione Rodano-Alpi); Dipartimenti delle Alte Alpi, delle Alpi di Alta Provenza e delle Alpi Marittime (Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra)  Zone NUTS III adiacenti (zone di "flessibilità"): <u>Italia</u> Province di Biella, Vercelli, Asti, Alessandria (Regione Piemonte), Provincia di Savona (Regione Liguria) <u>Francia</u> Dipartimenti dell'Ain, dell'Isère e della Drôme (Regione Rodano-Alpi) i Dipartimenti del Vaucluse e del Var (Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra)
<b>Autorità di gestione</b>	Regione Piemonte

#### a) Programmazione 2007-2013

Per questo PO, l'Autorità di gestione ha comunicato che al 31 dicembre 2016 risultano finanziati sul PO 199 progetti. Ha, inoltre, comunicato che con procedura scritta del Comitato di sorveglianza (CdS) del 2 novembre 2016 sono stati rivalutati i piani finanziari dei progetti strategici. L'Autorità di gestione ha inviato il Rapporto Finale di

<sup>150</sup> In molti prospetti si utilizza l'acronimo "NUTS": Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche (dal francese *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*); esso sta ad indicare la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici; per la classificazione delle NUTS, v. Glossario.

Controllo (RFE) allegato alla dichiarazione di chiusura del Programma Italia - Francia Alcotra 2007-2013.

Nell'anno 2016 sono stati effettuati da parte dell'Autorità di audit n. 50 controlli, per un totale di 16 milioni di euro di spesa.

Per quanto riguarda le irregolarità riscontrate in sede di controllo dall'Autorità di audit (AdA), l'Autorità di gestione ha evidenziato che nel 2016 sono state riscontrate n. 12 irregolarità, mentre al 30 giugno 2017, n. 3 irregolarità; per nessuna di esse è stata effettuata la segnalazione all'OLAF.

#### b) Programmazione 2014-2020

Con riferimento al nuovo periodo, la Regione Piemonte<sup>151</sup>, relativamente al nuovo Programma Italia - Francia ALCOTRA, ha inviato i progetti con i partner piemontesi e le relative determinazioni della Regione Piemonte che, prendendo atto della decisione del Comitato di sorveglianza del 5 ottobre 2016, provvedono all'individuazione delle strutture della Regione Piemonte responsabili del controllo e della certificazione dei progetti ammessi a finanziamento. Viene evidenziato, altresì, che le altre Regioni coinvolte sul Programma sono la Liguria e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

#### **PO Italia – Svizzera**

<b>Atto deliberativo</b>	Decisione della Commissione C(2007) 6556 del 20.12.07
<b>Obiettivo</b>	Favorire processi d'integrazione tra i sistemi produttivi sfruttando la centralità geografica e la prossimità tra territori economicamente sviluppati al fine di garantire il rafforzamento del processo di cooperazione tra i due fronti
<b>Assi prioritari</b>	I - Territorio e ambiente II - Competitività III - Qualità della vita IV - Assistenza tecnica
<b>Territorio coinvolto</b>	Zone NUTS III transfrontaliere confinanti: <u>Italia</u> Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; Province di Como, Lecco, Sondrio e Varese (Regione Lombardia); Province di Vercelli, del Verbano-Cusio-Ossola, di Biella e Novara (Regione Piemonte); Provincia Autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen <u>Svizzera</u> Cantone Ticino; Cantone Vallese; Cantone dei Grigioni  Zone NUTS III adiacenti (zone di "flessibilità"): Province di Milano, Bergamo, Brescia, Pavia (Regione Lombardia), Torino, Alessandria (Regione Piemonte)
<b>Autorità di gestione</b>	Regione Lombardia

<sup>151</sup> Nel nuovo periodo di Programmazione, la Regione Auvèrnia-Rodano-Alpi è l'Autorità di gestione del Programma ALCOTRA ed è responsabile della sua attuazione. L'Autorità di gestione si avvale dell'assistenza del Segretariato congiunto, con sede a Torino, che svolge l'attività di istruttoria dei progetti e ne segue il loro andamento.

**a) Programmazione 2007-2013**

L'Autorità di gestione ha comunicato che al 31 dicembre 2016 risultano finanziati sul PO 212 progetti (con un lieve incremento rispetto alla fine del 2015, in cui i progetti finanziati erano 204). Al 30 giugno 2017 il numero dei progetti rimane invariato.

L'Autorità di gestione ha inoltre comunicato che le variazioni ai Piani finanziari ammontano rispettivamente a 7,26 milioni di euro al 31 dicembre 2016 e a 6,1 milioni di euro al 30 giugno 2017, ripartite sui primi tre Assi.

Nell'anno 2016 sono stati effettuati 40 controlli da parte dell'Autorità di audit, mentre nel 2017 il numero di tali controlli ammonta a 32; dei quali 7 hanno dato esito negativo ed i relativi importi non riconoscibili sono stati decertificati.

Al 30 giugno 2017, relativamente alle verifiche effettuate nel 2016 e nel 2017, risultano riscontrate 28 irregolarità; le spese, quando già certificate, sono state decertificate, o sono in procinto di esserlo; negli altri casi, l'Autorità di gestione ha proceduto alla rideterminazione e/o decurtazione del contributo concesso.

Nel 2016 sono state effettuate n. 7 comunicazioni OLAF, delle quali n. 2 relative a controlli chiusi nei mesi di ottobre e novembre del 2015. L'importo complessivo delle irregolarità comunicate è pari a 980.918,00 euro.

**b) Programmazione 2014-2020**

L'Autorità di gestione ha comunicato che al 31 dicembre 2016 risultano finanziati sul PO 14 progetti. Al 30 giugno 2017, il numero dei progetti ammonta a 23. Il numero di impegni al 31 dicembre 2016 è pari a 653.619,26 euro, quello dei pagamenti è pari a 97.048,26 euro.

**PO Italia – Slovenia**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 6584 del 20.12.07
Obiettivo	Rafforzare l'attrattività e la competitività dell'area-Programma
Assi prioritari	I - Ambiente, trasporti e integrazione territoriale sostenibile II - Competitività e società basata sulla conoscenza III - Integrazione sociale IV - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	<u>Italia</u> Province di Udine, Gorizia, Trieste, Venezia, Padova, Rovigo, Ferrara, Ravenna e, in deroga, Pordenone e Treviso <u>Slovenia</u> Regioni della Gorenjska, Goriska, Obalno-kraška e, in deroga territoriale, Osrednjeslovenska e Notranjsko-kraška
Autorità di gestione	Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia

**a) Programmazione 2007-2013**

L'Autorità di gestione ha evidenziato che i piani finanziari al 31 dicembre 2016 e 30 giugno 2017 fanno riferimento rispettivamente alle decisioni della Commissione del 9 febbraio 2015 e 9 febbraio 2016, che hanno modificato la decisione della Commissione C(2007) 6584.

Con la procedura scritta n. 77 del 2016 è stato modificato il Programma operativo a seguito di allocazione di economie di programma (modifica in percentuale di finanziamento tra gli Assi).

L'Autorità di gestione ha comunicato che al 31 dicembre 2016 risultano finanziati sul PO 90 progetti.

Le irregolarità riscontrate dall'Autorità di audit al 31 dicembre 2016 sono pari a 5, tutte importo superiore ai 10.000 euro; tre delle irregolarità riguardano la violazione della normativa in materia di appalti; per tutte le segnalazioni ad OLAF l'esito è stato la decertificazione degli importi.

**b) Programmazione 2014-2020**

Al 31 dicembre 2016 risulta stato approvato 1 progetto, mentre al 30 giugno 2017 sono stati approvati 30 progetti.

L'ammontare del finanziamento totale al 31 dicembre 2016 è di euro 91,7 milioni di euro e l'ammontare degli impegni ammonta a 362.350,01 euro con pagamenti di pari importo. Al 30 giugno 2017, impegni e pagamenti raggiungono entrambi l'ammontare di 748.592,54 euro.

**PO Italia – Malta**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2008) 7336 del 27.11.2008
Obiettivo	Rafforzare l'attrattività e la competitività dell'area transfrontalera nel rispetto del principio di sostenibilità ambientale
Assi prioritari	I - Competitività, innovazione e ricerca, sviluppo sostenibile II - ambiente, energia e prevenzione dei rischi III - Azioni di assistenza tecnica, sensibilizzazione, comunicazione e pubblicità IV - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	Zone NUTS III transfrontaliere confinanti: <u>Italia</u> Province di Agrigento, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Trapani (Sicilia) <u>Malta</u> l'intero Stato (isole di Malta, Gozo e Comino)  Zone NUTS III adiacenti: Province di Catania e Palermo (Sicilia)
Autorità di gestione	Presidenza della regione Siciliana - Dipartimento della programmazione - Servizio per la cooperazione territoriale europea e per la cooperazione decentrata allo sviluppo

a) Programmazione 2007-2013

Il numero dei progetti per tale Programma è di 40, senza variazioni nei periodi considerati rispetto ai precedenti.

L'Autorità di gestione ha comunicato che il programma finanziario ha subito una modifica, a seguito dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 19 luglio 2016, che ha respinto il ricorso proposto dall'Italia avverso la decisione della Commissione che aveva approvato il nuovo Programma finanziario con la decisione n. C(2771) del 30 aprile 2015 (con la quale era stata avviata una procedura di disimpegno automatico ex art. 97 del regolamento (CE)1083/2006).

Per questo PO è stato effettuato un controllo su un campione di tre operazioni il cui importo cumulato certificato era pari a 412.040,00 euro. Il controllo ha rilevato criticità per spese non certificabili di lievissimo importo (complessivi 806,00 euro), che l'Autorità di gestione si è impegnata a decertificare nel corso della prossima domanda di pagamento. Sono state, altresì, effettuate, da parte dell'Autorità di Audit, altre due attività di controllo ex art. 62 del regolamento (CE)1083/2006 sulle domande di pagamento dichiarate nel corso del 2014 e 2015, su un ammontare cumulato certificato di 931.159,00 euro; anche in questo caso, sono necessarie correzioni minime da parte dell'Autorità di gestione (3.432,00 euro).

Nel corso del 2016 è stata comunicata ad OLAF un'irregolarità pari a 18.000 euro relativa al periodo 2014-2015. L'esito della segnalazione è stata la chiusura della scheda OLAF, in quanto la somma era stata decertificata in occasione della domanda di pagamento, nel dicembre 2014.

b) Programmazione 2014-2020

Con riferimento alla nuova programmazione, al 31 dicembre 2016 risultano approvati due progetti. L'importo del finanziamento totale al 31 dicembre 2016 è di 51,7 milioni di euro; gli impegni ammontano a 169.000 euro ed i pagamenti a 151.184 euro. Al 30 giugno 2017 i progetti complessivi ammontano a tre, con impegni pari a 2,05 milioni di euro e pagamenti pari a 216.886,33 euro. Tutti i progetti riguardano l'Asse 4 – Assistenza tecnica.

**PO Grecia – Italia**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C (2008) 1132 del 28.03.2008
Obiettivo	Rafforzare la competitività e la coesione territoriale nell'area, in un'ottica di sviluppo sostenibile da realizzarsi correlando le potenzialità delle regioni ad entrambi i lati della frontiera marittima
Assi prioritari	I - Rafforzamento della competitività e dell'innovazione II - Miglioramento dell'accessibilità a reti e servizi sostenibili III - Miglioramento della qualità della vita, protezione dell'ambiente e promozione della coesione sociale e culturale IV - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	<u>Grecia</u> Prefetture di Aitoloakarnania e Achaia (regione della Grecia occidentale); Prefetture di Kerkyra, Lefkada, Kefallinia e Zakynthos (regione delle isole ioniche); Prefetture di Ioannina, Preveza e Thesprotia (regione dell'Epiro) <u>Italia</u> Province di Bari, Brindisi e Lecce (Puglia)  Regioni limitrofe anch'esse ammissibili (possono ricevere un massimo di 20% del finanziamento FESR destinato al programma) Prefetture greche di Ilia e Arta Province italiane di Taranto e Foggia.
Autorità di gestione	Ministero dell'economia e delle finanze della Grecia

**a) Programmazione 2007-2013**

Al 31 dicembre 2016 sono stati approvati complessivamente 77 progetti.

Con decisione del Comitato di sorveglianza – procedura scritta del 1° dicembre 2015 – è stata apportata la variazione al piano finanziario, che, lasciando praticamente invariato l'importo complessivo del PO, attua una redistribuzione delle risorse tra i vari assi, con una diminuzione delle somme previste all'Asse 1 (per oltre 10,3 milioni di euro) ed all'Asse 4 (per oltre 2,3 milioni di euro), ed un contestuale aumento dell'Asse 2 (per circa 3,8 milioni di euro) e dell'asse 3 (per circa 8,8 milioni di euro). La variazione è ancora in attesa della decisione formale da parte della Commissione.

Nel corso del primo semestre 2017 non è stata apportata alcuna variazione ai piani finanziari.

In merito ai controlli effettuati, nel corso del 2016 sono stati conclusi i controlli disposti dall'Autorità di audit, che hanno consentito alla Commissione, con la decisione C(2016) 6638 *final* del 13 ottobre 2016, di disporre la revoca della sospensione dei pagamenti, adottata con la decisione C(2015) 6472 *final* del 16 settembre 2015.

Al 31 dicembre 2016 risultano rilevate quattro irregolarità relative al 2014, per le quali non è stata effettuata comunicazione all'OLAF.

Al 30 giugno 2017 risultano tre irregolarità relative al 2017, per le quali non è stata effettuata comunicazione all'OLAF.

**b) Programmazione 2014-2020**

Per quanto riguarda il nuovo periodo di programmazione, il NCP ha comunicato l'importo del finanziamento totale del Programma Operativo che ammonta a 123,18 milioni di euro (di cui la quota FESR ammonta a 104,7 milioni di euro e la quota del cofinanziamento nazionale ammonta a 18,48 milioni di euro). Al 30 giugno 2017 risultano approvati solo due progetti di Assistenza tecnica, che hanno dato luogo ad impegni per 900.000 euro e pagamenti per 200.000 euro.

In sede di Comitato di sorveglianza svoltosi il 20-21 giugno 2017 a Patraso è stata approvata la lista dei progetti ammissibili, presentati dai beneficiari a seguito del bando pubblicato dall'Autorità di gestione, la quale ha comunicato che è in corso la valutazione di merito sulle proposte progettuali, per l'approvazione ed ammissione a finanziamento, da parte del Segretariato Congiunto del Programma. La Convocazione del Comitato di Sorveglianza per l'approvazione dei progetti è stata calendarizzata per la terza decade del mese di ottobre 2017.

**PO Italia – Austria**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 4233 del 17.09.2007
Obiettivo	Promuovere lo sviluppo equilibrato, sostenibile e duraturo e l'integrazione armoniosa dell'area transfrontaliera, caratterizzata da barriere naturali ed amministrative, nel più ampio contesto territoriale per rafforzare l'attrattività e la competitività della regione e dei suoi soggetti/protagonisti
Assi prioritari	I - Relazioni economiche, competitività, diversificazione II - Territorio e sostenibilità III - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	Zone NUTS III: <u>Italia</u> Provincia Autonoma di Bolzano; Provincia di Belluno; Provincia di Udine; <u>Austria</u> Klagenfurt-Villach e Oberkärnten (Land Carinzia); Pinzgau-Pongau (Land Salisburgo); Tiroler Oberland, Innsbruck, Tiroler Unterland, Osttirol (Land Tirolo)  Aree in deroga territoriale: <u>Italia</u> Province di Gorizia e Pordenone; Province di Treviso e Vicenza <u>Austria</u> Regione NUTS III Außerfern (Land Tirolo); area NUTS III del Lungau e l'area NUTS II di Salzburg und Umgebung (Land Salisburgo); regione NUTS III Unterkärnten (Land Carinzia)
Autorità di gestione	Provincia Autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen, Ripartizione Europa, Ufficio per l'integrazione europea

**a) Programmazione 2007-2013**

Risultano approvati 150 progetti al 31 dicembre 2016.

Nel corso del 2016 è stata riscontrata una irregolarità relativa al medesimo anno, il cui importo (845,00 euro) è stato decertificato.

Al 30 giugno 2017 sono state riscontrate tredici irregolarità, i cui importi (per complessivi 34.873,00 euro) sono stati decertificati.

#### b) Programmazione 2014-2020

A fronte di un finanziamento totale di 98,4 milioni di euro, al 31 dicembre 2016 risultano approvati 61 progetti, che diventano 64 al 30 giugno 2017. Gli impegni alle due date ammontano, rispettivamente, a 51,2 milioni di euro e 51,56 milioni di euro. Non sono ancora stati effettuati pagamenti.

#### **PO Italia – Croazia (Cooperazione transfrontaliera 2014-2020)**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2015) 9342 del 15.12.2015
Obiettivo	Accrescere la prosperità dell'area, nonché le prospettive di "crescita blu" stimolando i partenariati transfrontalieri idonei al raggiungimento di cambiamenti reali
Assi prioritari	I - Innovazione blu II - Sicurezza e resilienza III - Ambiente e patrimonio culturale IV - Trasporto marittimo V - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	<b>Croazia</b> Contee (županija) Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska e Karlovačka.. <b>Italia</b> province di Teramo, Pescara, Chieti, Campobasso, Brindisi, Lecce, Foggia, Bari, Barletta-Andria-Trani, Pordenone, Udine, Gorizia, Trieste, Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini, Pesaro e Urbino, Ancona, Macerata, Ascoli, Piceno, Fermo, Venezia, Padova e Rovigo
Autorità di gestione	Regione del Veneto – Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione Comunitaria – Direzione Programmazione Unitaria – Unità Organizzativa AdG Italia-Croazia

L'Autorità di gestione<sup>152</sup> ha comunicato i dati finanziari relativi alla Programmazione 2014-2020. L'importo del finanziamento totale ammonta ad euro 236,9 milioni di euro comprensivo della quota FESR di euro 201,4 milioni di euro e di quella nazionale di 35,5 milioni di euro. La quota nazionale è comprensiva di risorse pubbliche del Fondo nazionale Italiano (art. 1 comma 240 della legge di stabilità 2014) e della delibera CIPE del 23 gennaio 2015, nonché delle risorse dei beneficiari privati italiani e del cofinanziamento nazionale dei beneficiari croati. Non sono stati approvati progetti;

<sup>152</sup> L'AdG per suddetto PO è la Regione Veneto.

pertanto, non risultano né impegnate né pagate somme. L'AdG evidenzia, in proposito, che *“gli organi di Programma stanno sostenendo spese di Assistenza tecnica (Asse 5), che verranno inserite una volta approvati i relativi progetti dal Comitato di sorveglianza”*.

### **PO Italia – Tunisia (Cooperazione transfrontaliera di prossimità e vicinato)**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2008) 8275 del 16.12.2008
Obiettivo	Promuovere l'integrazione economica, sociale, istituzionale e culturale tra i territori siciliani e tunisini, accompagnando un processo di sviluppo sostenibile congiunto attorno ad un polo di cooperazione transfrontaliera
Assi prioritari	I - Sviluppo e integrazione regionale II - Promozione dello sviluppo sostenibile III - Cooperazione culturale e scientifica e sostegno al tessuto associativo
Territorio coinvolto	<u>Italia</u> Province di Agrigento e Trapani (Sicilia). Zona estesa anche a tutte le Province siciliane delle zone costiere del sud <u>Tunisia</u> Governatorato tunisino di Nabeul. Zona estesa anche a tutti i Governatorati che si affacciano sulle coste del nord e del nord-ovest della Tunisia  Il documento strategico dell'Italia -Tunisia include così, oltre che le zone contigue ammissibili, anche le Province di Caltanissetta, Ragusa e Siracusa e i Governatorati tunisini di Tunisi, Ben Arous, Ariana, Manouba, Bizerte, Béja et Jendouba.
Autorità di gestione	Regione Siciliana

#### a) Programmazione 2007-2013

Si rammenta che, per quanto concerne l'avanzamento finanziario, esso risulta in ritardo rispetto ad altri Programmi, a causa della ben nota serie di attacchi terroristici che si sono verificati in Tunisia negli anni passati, che hanno di fatto sospeso per un certo periodo anche le attività di cooperazione transfrontaliera. La percentuale complessiva dei pagamenti, di quasi l'82%, con un incremento dell'11% nell'ultimo anno e di oltre il 26% negli ultimi due anni, può ritenersi abbastanza soddisfacente, considerate le vicissitudini insorte.

Oltre al dato relativo all'avanzamento finanziario risultante dai prospetti, si evidenzia che l'Autorità di audit ha effettuato, nel corso del 2016, un audit di sistema per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2016, che ha riguardato il funzionamento del sistema ed il cui risultato è stato positivo, e un controllo a campione delle operazioni selezionate sulla spesa certificata dei partner italiani da luglio 2014 a giugno 2016. Il controllo, che ha riguardato un campione di quattro operazioni, ha rilevato solo lievissime criticità, per spese non certificabili di importo irrisorio (132,00 euro), che l'Autorità di gestione si è impegnata a decertificare nel corso della domanda di rimborso dei progetti.

Non sono state effettuate segnalazioni all'OLAF.

**b) Programmazione 2014-2020**

Per la nuova Programmazione, a fronte di un finanziamento totale di 37,02 milioni di euro, risulta approvato al 31 dicembre 2016 un solo progetto (di Assistenza tecnica), per un impegno pari a soli 1.300,00 euro; al 30 giugno 2017 risulta aggiunto un secondo progetto (sempre di Assistenza tecnica), per impegni complessivamente quantificabili in 183.335,00 euro. Non sono stati effettuati pagamenti.

**PO Bacino del Mediterraneo (Cooperazione transfrontaliera di prossimità e vicinato)**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2008) 4242 del 14.8.2008
Obiettivo	Contribuire a promuovere un processo di cooperazione armoniosa e sostenibile nel Bacino del Mediterraneo, affrontando le sfide comuni e valorizzando le potenzialità dell'area
Assi prioritari	I - Promozione dello sviluppo socio-economico e rafforzamento dei territori II - Promozione della sostenibilità ambientale a livello di bacino III - Promozione di migliori condizioni e modalità per garantire la mobilità delle persone, dei beni e dei capitali IV - Promozione del dialogo culturale e della <i>governance</i> locale Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	14 Paesi situati lungo le sponde del Mar Mediterraneo che hanno sottoscritto l'adesione al Programma e gli accordi di finanziamento con la Commissione Europea (Cipro, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Autorità Palestinese, Egitto, Israele, Libano, Giordania, Tunisia e Siria; la partecipazione di quest'ultima è stata sospesa a partire dal 3 ottobre 2011 a causa del quadro politico)
Autorità di gestione	Regione Sardegna

**a) Programmazione 2007-2013**

Al 31 dicembre 2016 risultano approvati 95 progetti.

La Commissione ha prorogato con la decisione C(2015)619 del 7 dicembre 2015 il periodo di esecuzione del Programma (e la fase di implementazione dell'assistenza tecnica) fino al 31 dicembre 2018. Inoltre, la stessa decisione ha previsto la possibilità, nel caso in cui si verificano circostanze eccezionali, di prorogare la fase di implementazione dei progetti fino al 31 dicembre 2016, previa approvazione della Commissione, su richiesta del Comitato di sorveglianza del Programma.

L'Autorità di gestione ha, altresì, evidenziato che hanno beneficiato di una proroga al 2016 n. 29 progetti, a seguito di un'attenta verifica delle giustificazioni presentate dai capofila da parte del Segretariato Tecnico Congiunto e dell'Autorità di gestione.

L'Autorità di gestione, tenuto conto delle economie riscontrate rispetto alle quote allocate ai progetti ultimati, e sulla base dei rendiconti finali dei progetti, ha formulato una proposta al Comitato di sorveglianza di riallocazione di una parte delle risorse nell'ambito

dell'Assistenza tecnica del Programma. Tale operazione ha permesso, sia di disporre delle risorse necessarie per la chiusura del Programma nel 2018, sia di utilizzare una parte delle medesime per svolgere le attività preparatorie del nuovo Programma per il 2014-2020.

Il Comitato di sorveglianza, in data 1 agosto 2016 ha approvato la proposta di riallocazione delle risorse. L'importo della variazione del Piano finanziario non ha modificato l'importo dell'allocazione complessiva del Programma pari a 200 milioni di euro, trattandosi semplicemente di uno spostamento alla componente Assistenza tecnica (per 2,14 milioni di euro) di fondi non spesi dai progetti.

In merito ai controlli effettuati dall'Autorità di audit, riferisce l'Autorità di gestione che sono stati svolti audit di sistema nel corso del 2016 e nel 2017.

Nel 2016 e nel primo semestre 2017 sono state riscontrate, rispettivamente, 8 irregolarità (per complessivi 112.131,29 euro) e 7 irregolarità (per complessivi euro 188.518,95 euro), le quali non hanno dato luogo ad alcuna segnalazione ad OLAF e si sono concluse con il recupero degli importi in contestazione.

### PO Programma transnazionale pre-adesione (Adriatico)

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2008) 1073 del 25.3.2008
Obiettivo	Rafforzamento della capacità di sviluppo sostenibile della regione adriatica
Assi prioritari	I - Cooperazione economica, sociale e istituzionale II - Risorse naturali, culturali e prevenzione rischi III - Accessibilità e reti IV - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	Aree NUTS III che si affacciano sul Mare Adriatico di Italia, Slovenia e Grecia Aree di livello analogo ai NUTS III, che si affacciano sul Mare Adriatico di Stati beneficiari dello Strumento IPA: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro, Serbia (non è più ammissibile l'intero territorio degli Stati terzi, ma solo la fascia costiera - la Serbia non avendo sbocchi sull'Adriatico, è ammessa al Programma in regime di phasing out, con una partecipazione limitata alle iniziative di cooperazione istituzionale e fino al 31/12/2012)
Autorità di gestione	Regione Abruzzo - Direzione affari internazionali

#### a) Programmazione 2007-2013

Con decisione della Commissione C(2016)904 del 23 febbraio 2016 sono state abrogate la decisione C(2014) 9058 *final* del 26 novembre 2014 e la decisione C(2015)6193 del 3 settembre 2015, con le quali la Commissione aveva deciso di sospendere i pagamenti intermedi relativi all'Asse prioritario "Assistenza tecnica" del Programma (prima decisione) e relativi all'intero Programma IPA Adriatico (seconda decisione), a causa di una serie di gravi carenze; le misure correttive richieste dalla Commissione ed attuate dalle Autorità responsabili del Programma sono state ritenute soddisfacenti. Ciò ha portato, tuttavia, ad un ritardo nell'attuazione del Programma,

anche se negli ultimi due anni si è avuto un notevole recupero rispetto ai precedenti. In particolare, l'aumento percentuale dei pagamenti nell'ultimo anno è stato di oltre il 16% rispetto al precedente. La percentuale, di poco inferiore al 77%, tuttavia, non può considerarsi soddisfacente rispetto al programmato.

L'Autorità di gestione ha comunicato che al 31 dicembre 2016 ed al 30 giugno 2017 risultano approvati 104 progetti.

In merito ai controlli effettuati dall'AdA, riferisce l'Autorità di gestione che sono stati svolti *audit* di sistema nel corso del 2016.

Sono stati, altresì, effettuati audit svolti secondo l'art. 107 del regolamento (CE)718/2007 su un campione di operazioni selezionato. Il tasso di errore riscontrato in via definitiva è pari allo 0,03%, ossia inferiore alla soglia di materialità predefinita (2%). Pertanto, riferisce l'Autorità di gestione, *“le risultanze delle verifiche inducono a ritenere che il sistema di gestione e controllo posto in essere dalle Autorità del Programma fornisca sufficienti garanzie sul corretto funzionamento dello stesso e sulla legittimità delle transazioni sottostanti”*.

Nel corso del 2016 non sono state riscontrate irregolarità né effettuate comunicazioni ad OLAF.

### 3.7 Cooperazione transnazionale

#### Po Spazio alpino

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 4296 del 20.9.2007
Obiettivo	Aumentare la competitività e l'attrattività dell'area di cooperazione attraverso lo sviluppo di azioni comuni frutto della cooperazione internazionale
Assi prioritari	I - Competitività e attrattività dell'area di cooperazione II - Accessibilità e connettività III - Ambiente e prevenzione dei rischi IV - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	Austria, Slovenia e alcune regioni di Germania, Francia, Italia. Stati non membri: Liechtenstein, Svizzera
Autorità di gestione	I livello-transnazionale: Land Salzburg con sede a Salisburgo ( <i>Managing Authority</i> ) coadiuvato da JTS- <i>Joint Technical Secretariat</i> (Segretariato) con sede a Monaco Organo decisionale è il Programme Committee composto da rappresentanti di ogni Stato. Il livello-nazionale: Regione Lombardia - presidente del Comitato nazionale di programma; Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - vice presidente

Dall'“*Annual Implementation Report*” (AIR) inviato dall'Agenzia per la coesione territoriale non risultano rilevate particolari problematiche nel 2016. Il totale degli impegni mostra una modesta diminuzione, mentre l'importo dei pagamenti subisce un lieve incremento del 5,46%.

**Po Europa centrale**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 5817 del 3.12.2007
Obiettivo	Rafforzare la coesione territoriale, promuovere l'integrazione interna e rafforzare la competitività dell'Europa Centrale
Assi prioritari	I - Facilitare l'innovazione attraverso l'Europa Centrale II - Migliorare l'accessibilità nell'Europa Centrale III - Utilizzo responsabile delle risorse ambientali IV - Rafforzare la competitività e l'attrattività delle città e delle regioni V - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	Austria, Polonia, Ungheria, Rep. Ceca, Rep. Slovacca, Slovenia, alcune regioni della Germania, Italia (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna) Stato non membro: Ucraina
Autorità di gestione	Department for EU-Strategy and Economic Development - Vienna

Anche in questo caso, l'AIR non evidenzia problemi di rilievo che siano stati riscontrati nel corso del 2016.

Al 31 dicembre 2016 rimane invariato l'importo sia degli impegni che dei pagamenti.

**PO Sud-Est Europa**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione Europea C (2007) 6590 del 20.12.2007
Obiettivo	Promuovere il processo di integrazione territoriale, economico e sociale e contribuire alla coesione, stabilità e competitività attraverso lo sviluppo di partenariati transnazionali e di azioni congiunte su materie di importanza strategica
Assi prioritari	I - Facilitare l'innovazione e l'imprenditorialità II - Protezione e miglioramento dell'ambiente III - Miglioramento dell'accessibilità IV - Sviluppo di sinergie transnazionali a favore di aree di crescita sostenibile V - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	Albania, Austria, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Grecia, Ungheria, Moldavia, Montenegro, Romania, Serbia, Repubblica Slovacca, Slovenia, alcune regioni dell'Italia (Lombardia, Provincia Autonoma Bolzano, Provincia Autonoma Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata) e dell'Ucraina (Cjermovestka Oblast, Ivano-Frankiviska Oblast, Zakarpatska Oblast, Odessa Oblast)
Autorità di gestione	National Development Agency (Hungary) con sede a Budapest

Dai dati inviati dall'Agenzia per la coesione territoriale risulta che nel 2016 il Piano finanziario è stato modificato ed inviato alla Commissione, che con la decisione del 13 febbraio 2016, n. 8473 ha disposto una variazione dei piani finanziari, in quanto per mero errore materiale i precedenti importi risultavano errati.

**PO Mediterraneo**

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 6578 del 20.12.2007
Obiettivo	Rafforzare la competitività e lo sviluppo sostenibile, con particolare attenzione alla protezione dell'ambiente e alla coesione territoriale, facendo leva sulla forte identità naturale e culturale dello Spazio Mediterraneo
Assi prioritari	I - Rafforzamento della capacità di innovazione II - Protezione dell'ambiente e promozione di uno sviluppo territoriale sostenibile III - Miglioramento della mobilità e della accessibilità territoriale IV - Promozione di uno sviluppo policentrico ed integrato V - Assistenza tecnica Temi trasversali: innovazione, sviluppo sostenibile, principio di pari opportunità e di non discriminazione
Territorio coinvolto	Cipro, Francia (Corsica, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes), Grecia, Italia (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto), Malta, Portogallo (Algarve, Alentejo), Slovenia, Spagna (Andalusia, Aragona, Catalonia, Isole Baleari, Murcia, Valencia, Ceuta e Melilla), Regno Unito (Gibilterra). Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia e Montenegro partecipano con fondi IPA.
Autorità di gestione	<i>Direction Générale Adjointe des Relations internationales et des Affaires Européennes</i> - Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra con sede a Marsiglia

**a) Programmazione 2007-2013**

La Direzione generale della Giunta regionale-Settore attività Internazionale della Regione Toscana in qualità di responsabile del Comitato nazionale del Programma MED per la Programmazione 2007-2013 ha trasmesso i dati relativi all'attuazione finanziaria del Programma al 30 giugno 2017. A fronte di un finanziamento totale di 252,13 milioni di euro risultano pagamenti per 236,14 milioni di euro. I progetti approvati sono 158.

L' Autorità di audit ha effettuato controlli su un totale di n. 8 operazioni.

Al 30 giugno 2017 risultano 18 irregolarità, una delle quali (sul progetto BIOLMED) ha dato luogo alla comunicazione ad OLAF.

**b) Programmazione 2014-2020**

La Regione Emilia-Romagna – Servizio coordinamento delle politiche europee, programmazione, cooperazione, valutazione – ha trasmesso, in qualità di nuovo responsabile dell'Interreg MED, i dati di attuazione finanziaria relativi alla Programmazione 2014-2020.

L'Autorità di gestione ha comunicato che al 31 dicembre 2016 ed al 30 giugno 2017 risultano approvati rispettivamente 69 e 72 progetti, evidenziando che i dati si riferiscono, esclusivamente, alle quote assegnate ai partner italiani.

Non sono state riscontrate irregolarità.

## 3.8 Cooperazione interregionale

## PO Interreg IV C

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 4222 dell'11.9.2007
Obiettivo	Migliorare, attraverso la cooperazione interregionale, l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale nelle aree dell'innovazione, economia della conoscenza, ambiente e prevenzione dei rischi, e contribuire alla modernizzazione economica ed alla competitività attraverso lo scambio e la condivisione di buone prassi maturate dalle autorità locali e regionali europee
Assi prioritari	I - Innovazione ed economia della conoscenza II - Ambiente e prevenzione dei rischi III - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	Intero territorio dell'UE , comprese aree insulari e ultraperiferiche, Norvegia, Svizzera
Autorità di gestione	Regione Nord - Pas de Calais con sede a Lille

Dall'AIR si evince che non sono state incontrate problematiche particolari nel 2015.

Le risorse finanziarie complessivamente disponibili per l'intero periodo e per tutti i Paesi ammontano a 405,1 milioni di euro, di cui 321,3 milioni di euro a carico del FESR e 83,78 milioni di euro a carico dei Fondi nazionali dei diversi Paesi. Per l'Italia il finanziamento FESR può coprire fino al 75% del costo totale di un progetto; il rimanente 25% è a carico del cofinanziamento nazionale (Fondo di rotazione).

L'importo degli impegni (sulla quota FESR) al 31 dicembre 2016 che ammonta a 339,22 milioni di euro, riguarda 207 progetti.

## ESPON 2007-2013 e 2014- 2020

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 5313 del 7.11.2007
Obiettivo	Rafforzare la politica regionale attraverso studi, elaborazione di dati e osservazione, delle tendenze in materia di sviluppo territoriale
Assi prioritari	I - Ricerca applicata sullo sviluppo territoriale, competitività e coesione con attenzione particolare ai trend, alle prospettive, agli impatti delle politiche II - Analisi mirate basate sulle richieste degli utenti: prospettiva europea per lo sviluppo di diversi tipi di territori III - Piattaforma scientifica e strumenti: indicatori territoriali, strumenti analitici e supporto scientifico IV - Capitalizzazione, sensibilizzazione e partecipazione: capacity building, dialogo e networking V - Assistenza tecnica, supporto analitico e comunicazione
Territorio coinvolto	Tutti gli Stati membri dell'UE, Norvegia, Svizzera, Islanda e Liechtenstein
Autorità di gestione	Ministère de l'Intérieur et de l'Amenagement du Territoire - Direction de l'Amenagement du Territoire (DATer). Sede Lussemburgo

Il Programma ESPON 2013 si è concluso il 31 dicembre 2013, quindi non sono state erogate, successivamente a tale data, somme di cofinanziamento nazionale.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha trasmesso i dati finanziari, al 31 dicembre 2016, relativi al nuovo programma ESPON 2020: da essi si rileva che il finanziamento totale del Programma è pari a 8,08 milioni di euro, con quota nazionale *ex ante* di 487.621 euro (per l'intera Programmazione). La quota comunitaria non è erogata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – DG Sviluppo del Territorio, Programmazione e Progetti Internazionali. I pagamenti effettuati alla stessa data ammontano a 133.731 euro al 30 giugno 2017 sono pari a 235.948,56 euro.

### URBACT II 2007-2013 e 2014-2020

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 4454 del 2.10.2007
Obiettivo	Migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo urbano integrato e sostenibile in Europa nel contesto della strategia di Lisbona e Gotenborg
Assi prioritari	I - Città, motori di crescita e creazione di posti di lavoro: azioni di supporto alle imprese, occupazione e capitale umano, innovazione ed economica della conoscenza II - Città attrattive e coesive: interventi di rigenerazione urbana nelle aree svantaggiate, integrazione sociale, questioni ambientali, <i>governance</i> e pianificazione urbana 3. Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	Tutti gli Stati membri dell'UE, Norvegia, Svizzera
Autorità di gestione	<i>Ministère français en charge de la politique de la ville - Délégation Interministérielle à la Ville</i> con sede in Francia

#### a) Programmazione 2007-2013

Secondo quanto riferito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Italia aderisce al Programma per una quota complessiva (contributo *ex ante*) di 420.023 euro pari a una media di 60.003 euro annui (i versamenti effettivi si discostano leggermente di anno in anno) a valere sul fondo di rotazione presso il Ministero dell'economia e delle finanze (delibera CIPE 36/2007). Tale importo è corrisposto all'Autorità di certificazione (AdC) del Programma. Oltre alla quota *ex ante*, la cui erogazione si è conclusa con il 2013, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti corrisponde una quota *ex post* a favore dei vari beneficiari di progetto per totali 756.922 euro. Il complessivo cofinanziamento nazionale è pari a 1,18 milioni di euro.

I pagamenti corrisposti alla data del 31 dicembre 2016, relativi alla sola quota di cofinanziamento nazionale, sono pari a 1,13 milioni di euro.

#### b) Programmazione 2014-2020

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel riferire sul Programma URBACT 2014-2020, evidenzia che la quota nazionale di 452.333 euro, su un totale di 5,5 milioni di euro di finanziamento totale del Programma, è complessiva per l'intera Programmazione. La quota comunitaria non è erogata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – DG Sviluppo del territorio, programmazione e progetti internazionali. Al

31 dicembre 2016, i pagamenti ammontano a 129.238 euro, relativamente alla sola quota nazionale.

### 3.9 Conclusioni

Alla chiusura del Periodo di programmazione 2007-2013, le conclusioni che si possono trarre sull'andamento generale sono, complessivamente, positive.

In effetti, si evidenzia che, al 31 dicembre 2016, ma soprattutto al 31 marzo 2017, data di chiusura della maggior parte dei programmi (ovvero alla data del 30 giugno 2017, per i programmi cui è stata autorizzata la proroga), il livello si attesta, sia sul fronte degli impegni che su quello dei pagamenti, in linea quasi generale attorno al 100% rispetto al programmato, con le eccezioni relative ai programmi ENPI Italia-Tunisia e IPA Adriatico, che hanno subito dei ritardi per le ragioni illustrate nei rispettivi paragrafi.

Anche sul fronte della Cooperazione transnazionale, la situazione è migliorata nell'ultimo anno rispetto ai precedenti, con i pagamenti che si attestano, complessivamente, su una percentuale superiore al 100%, sia pure con il dato negativo del programma *Alpine Space*, che ha una percentuale di pagamenti di poco inferiore all'88%. Va evidenziato, peraltro, che tali Programmi, con AdG non italiana, interessano aree geografiche estremamente vaste e differenziate, comprendenti anche Paesi non membri dell'UE, quindi anche con livelli di sviluppo molto differenziati. Il ritardo può essere dovuto anche a tali circostanze.

I Programmi di cooperazione interregionale, infine, hanno percentuali di pagamento superiori al 95% alla data del 31 dicembre 2016. Per tali programmi, si evidenzia la crescita del programma Interact 2, passato in un anno dall'80 al 92%.

Con riferimento alla Programmazione 2014-2020, la Sezione deve evidenziare il dato assolutamente carente per quanto riguarda le percentuali di attuazione finanziaria, pur essendo trascorsi oltre tre anni dal suo inizio. Su molti Programmi non sono ancora stati effettuati pagamenti, mentre, laddove ve ne siano, essi si attestano generalmente su cifre irrilevanti, con la specificazione che le somme spese riguardano, ad oggi, quasi esclusivamente l'Assistenza tecnica.

Un livello di attuazione così limitato può essere solo parzialmente spiegato con il quasi "fisiologico" ritardo nell'inizio delle attività progettuali vere e proprie, derivante dai tempi tecnici necessari all'avvio della fase progettuale e alla scelta dei progetti da realizzare; in realtà, si osserva che, giunti praticamente a metà del Periodo di programmazione, molti adempimenti preliminari non sono stati neppure definiti. Solo a partire dall'anno corrente si comincia a vedere un inizio di attuazione progettuale, ma soltanto, in via quasi esclusiva, dal punto di vista degli impegni. In sostanza, si sta

ripetendo, anzi sembra addirittura più accentuato, il ritardo di realizzazione che già si è potuto osservare per il periodo 2007-2013. Il fatto che tale periodo si sia concluso positivamente è dovuto ad una serie di fattori che hanno avuto l'effetto di "tamponare" le carenze programatorie iniziali, ma non è detto che tali circostanze si possano ripetere. Inoltre, la dilazione temporale non mette al riparo da eventuali imprevisti, quali eventi naturali o anche geopolitici, che possono mettere in seria difficoltà l'attuazione di un programma che veda la realizzazione della maggior parte dei progetti nella parte finale.

Pertanto, la Sezione ribadisce l'importanza di una più accurata ed efficiente fase di pianificazione e di scelta dei progetti, che consenta di attuare una redistribuzione della fase realizzativa lungo l'intero settennio, al fine di pervenire ad un maggiore riequilibrio tra i vari anni del periodo di Programmazione; unica strategia attuabile per evitare (o quantomeno limitare al massimo) l'insorgenza di ritardi di realizzazione non più recuperabili.

## **LA POLITICA COMUNE DELLA PESCA**



## LA POLITICA COMUNE PER LA PESCA

### 1 Premessa

**2 Fondo Europeo per la Pesca (FEP) – 2.1 Politiche FEP e Programmi operativi – 2.2 La chiusura del Periodo di programmazione 2007-2013 - Attuazione finanziaria**

**3 Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP) – 3.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 e dotazione - 3.2 Stato di attuazione del FEAMP**

**4 Controlli e procedure d'infrazione – 4.1 L'attività di controllo – 4.2 Procedure d'infrazione pendenti**

### 5 Considerazioni conclusive

**Appendice - Accordi di Partenariato per una Pesca Sostenibile (APPS)**

### 1 Premessa

La politica comune della pesca è costituita dall'insieme delle norme e delle decisioni che tendono in ambito UE a mantenere l'equilibrio fra massimizzazione delle catture e preservazione delle risorse marine garantendo una pesca sostenibile. Tali norme regolano essenzialmente la gestione delle flotte pescherecce europee e la conservazione degli stock ittici.

Rientra nell'area di tale quadro anche la politica internazionale della pesca, realizzata attraverso accordi con Paesi extraeuropei e con organizzazioni internazionali per consentire il più ampio esercizio della pesca da parte di navi UE nel resto del mondo.

Altro aspetto è quello relativo alla regolazione dei mercati e alla politica commerciale, intesa sia come contingentamento all'ingresso di prodotti ittici da Paesi extraeuropei, sia come previsione di requisiti uniformi di igiene e di informazione, sia, infine, come regolazione della concorrenza.

La presente sezione della Relazione annuale si focalizza in particolare sugli strumenti di finanziamento della politica della pesca, attualmente rappresentati dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP) per la Programmazione 2014-2020, che ha assunto nuovamente la connotazione di Fondo strutturale.

Sarà tuttavia fornita illustrazione della situazione relativa alle residue attività a valere sul Fondo Europeo per la Pesca (FEP) con riferimento alla precedente Programmazione 2007-2013.

Per le evidenti implicazioni economico-finanziarie, si è ritenuto opportuno illustrare anche lo stato degli Accordi di Partenariato in materia di pesca che vedono come protagonista l'UE e in particolare l'Italia.

## 2 Fondo Europeo per la Pesca (FEP)

### 2.1 Politiche FEP e Programmi operativi

Il Periodo di programmazione 2007-2013 ha visto il FEP quale strumento finanziario destinato alla promozione dello sviluppo sostenibile nel settore della pesca, delle relative zone marine e delle acque interne, in accompagnamento e integrazione degli altri strumenti comunitari, in particolare il FEASR.

Gli interventi attraverso i quali il FEP ha sostenuto e indirizzato le politiche di intervento nazionali, regionali e locali, hanno nello specifico riguardato:

- la promozione di un equilibrio sostenibile tra le risorse e lo sforzo di pesca;
- lo stimolo della competitività e lo sviluppo delle imprese nel comparto della pesca professionale;
- il rafforzamento della tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, laddove esiste una forte connessione con il settore della pesca;
- la promozione della coesione sociale e della qualità della vita nelle zone dipendenti dalla pesca;
- la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nella filiera ittica.

Tali interventi sono stati programmati in maggior dettaglio nelle numerose Misure, raggruppate per tipologia di intervento nei seguenti 5 Assi prioritari<sup>153</sup>:

- **Asse 1** – Adeguamento della flotta da pesca comunitaria<sup>154</sup>.

Ha perseguito l'adattamento della capacità e dello sforzo di pesca alle risorse disponibili, promuovendo, altresì, interventi di formazione, riconversione professionale, prepensionamento e miglioramento delle condizioni di lavoro, della qualità dei prodotti, dell'efficienza energetica e della selettività della cattura.

---

<sup>153</sup> Relativamente alla gestione, solo l'Asse IV era per intero a titolarità esclusiva delle Regioni (fino al 2013 lo era anche l'Asse II), mentre gli altri erano a competenza mista Stato-Regione (tranne le Misure 1.1 e 1.2 gestite a livello centrale).

A tal proposito, si ricorda che in Italia gli organismi attuatori delle Misure contenute nel PO sono stati:

- la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura presso il MiPAAF in qualità di Autorità di gestione (AdG);
- le Amministrazioni regionali (ad eccezione delle Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e della P.A. Trento) a cui, in qualità di Organismi intermedi (OI), è stata conferita la delega con apposite convenzioni;
- i GAC (Gruppi di Azione Costiera) delle Regioni Marche e Emilia-Romagna che, in qualità di organismi intermedi, hanno ricevuto la delega per l'attuazione dell'Asse IV nei rispettivi territori.

<sup>154</sup> Ripartito in:

- Misura 1.1: arresto definitivo delle attività di pesca (gestita direttamente ed esclusivamente dalla DG Pemac presso il MiPAAF);
- Misura 1.2: arresto temporaneo delle attività di pesca (gestita direttamente ed esclusivamente dalla DG Pemac presso il MiPAAF);
- Misura 1.3: investimenti a bordo e selettività;
- Misura 1.4: piccola pesca costiera;
- Misura 1.5: compensazione socio-economica (gestita direttamente dalla DG Pemac presso il MiPAAF).

- **Asse 2** – Acquacoltura, pesca in acque interne, trasformazione e commercializzazione<sup>155</sup>.

È stato destinato a favorire l'acquisizione di attrezzature e tecniche in grado di ridurre l'impatto ambientale della produzione dell'acquacoltura e di migliorare la qualità dei prodotti, nonché le condizioni di igiene e salute umana.

- **Asse 3** – Misure di interesse comune<sup>156</sup>.

Ha promosso misure di intervento per azioni collettive che contribuissero allo sviluppo sostenibile, alla conservazione di risorse, al miglioramento dei servizi offerti dai porti pescherecci, al potenziamento dei mercati dei prodotti della pesca o alla promozione di partenariati tra esperti e professionisti del settore.

- **Asse 4** – Sviluppo sostenibile delle zone di pesca<sup>157</sup>.

Ha sostenuto iniziative di diversificazione e lo sviluppo economico nelle zone colpite dal declino delle attività alieutiche coinvolgendo i Gruppi di azione costiera (GAC).

- **Asse 5** – Assistenza tecnica.

Ha riguardato le azioni di preparazione, monitoraggio, sostegno amministrativo e tecnico, valutazione, audit e controllo necessarie per l'attuazione del Programma.

Originariamente la ripartizione delle competenze, concordata nel corso della riunione della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni-Province autonome del 20 marzo 2008, aveva stabilito di assegnare il 33% delle risorse alla gestione dello Stato ed il restante 67% alle Amministrazioni regionali.

Relativamente alle competenze nella gestione degli Interventi, solo quelli previsti nell'Asse IV erano per intero a titolarità esclusiva delle Regioni (fino al 2013 lo era anche l'Asse II), mentre gli altri erano a competenza mista Stato-Regione (tranne le Misure 1.1 e 1.2 gestite a livello centrale).

---

<sup>155</sup> Ripartito in:

- Misura 2.1: acquacoltura;
- Misura 2.2: pesca nelle acque interne;
- Misura 2.3: trasformazione e commercializzazione del pesce.

<sup>156</sup> Ripartito in:

- Misura 3.1: azioni collettive;
- Misura 3.2: preservazione e sviluppo della fauna e della flora acquatiche
- Misura 3.3: porti, luoghi di sbarco e ripari di pesca;
- Misura 3.4: sviluppo di nuovi mercati e campagne promozionali;
- Misura 3.5: progetti pilota.

<sup>157</sup> Consta della sola Misura "Sviluppo sostenibile delle zone di pesca" (gestita in modo esclusivo dalle Amministrazioni regionali).

Il documento di Programmazione del FEP 2007-2013<sup>158</sup>, unico per tutto il territorio nazionale, è stato articolato in due Aree, corrispondenti l'una con l'Obiettivo Convergenza<sup>159</sup>, l'altra con l'Obiettivo Competitività, altrimenti detta, in questo contesto, "Fuori Convergenza"<sup>160</sup>. In tutte le analisi che seguiranno, tenendo conto di tale articolazione, si intenderà con CO, l'Area Obiettivo Convergenza e con FC, l'Area fuori Convergenza.

Ciò che ha caratterizzato fortemente il settennio in parola è stato il susseguirsi delle rivisitazioni del Piano finanziario del PO FEP, dovute alla necessità di adeguarsi all'attuazione territoriale e al disimpegno automatico in cui il Programma è incorso, per due volte (per le annualità 2013 e 2014), a seguito dell'applicazione della Regola dell'N+2.

Queste riprogrammazioni hanno riguardato talvolta solo spostamenti di risorse tra Assi/Misure o la ripartizione delle stesse tra Amministrazioni, mentre in altri casi le variazioni hanno riguardato gli importi complessivi.

Nello specifico, la prima rimodulazione è intervenuta all'inizio del 2013 (Dec. 119 del 17 gennaio 2013). Essa non ha comportato variazioni sugli importi complessivi, ma la rimodulazione della ripartizione degli stessi tra Assi/Misure e tra Amministrazioni.

Nel 2014 il Piano finanziario del PO ha subito una modifica per recepire la decurtazione degli importi incorsi nel disimpegno automatico del 2013 (Dec. 5164 del 18 luglio 2014), cui sono seguite due procedure scritte riguardanti, la prima, spostamenti di risorse tra Assi, la seconda, finalizzata alla modifica delle percentuali di cofinanziamento dell'Asse prioritario 2 del solo Obiettivo Convergenza (29 dicembre 2014). Ciò ha determinato che, per le Regioni fuori Obiettivo Convergenza, la quota comunitaria ha continuato ad essere pari al 50% del contributo totale, mentre per l'Area Obiettivo Convergenza tale quota è stata aumentata di 0,4 punti percentuali. L'incremento del cofinanziamento FEP, seppur lieve, ha ovviamente determinato la riduzione del cofinanziamento della quota nazionale.

---

<sup>158</sup> Il Programma 2007IT14FPO001 è stato messo a punto nel 2007 dalla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (PEMAC) presso il Ministero delle politiche agricole, ambientali e forestali (MiPAAF), in qualità di Autorità di gestione, con la collaborazione di tutte le Regioni e degli organismi interessati, ed è stato approvato dalla Commissione europea in data 19 dicembre 2007.

<sup>159</sup> Si ricorda che a quest'area appartengono le Regioni Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest'ultima in fase di *phasing out*).

<sup>160</sup> Dell'Area "fuori Obiettivo Convergenza" fanno parte Abruzzo, Molise e Sardegna e tutte le Regioni del Centro-Nord.

Infine nel 2016, con la Dec. 2004 dell'8 aprile, è stata recepita l'ultima modifica presentata dal MiPAAF, al fine di ottimizzare la *performance* finanziaria del Fondo, variando le assegnazioni tra i vari Assi.

Quest'ultima modifica, peraltro formalizzata dalla DG Pesca solo a marzo 2017<sup>161</sup>, ha anche intaccato il tasso di cofinanziamento nell'Area Convergenza per la quale la quota comunitaria è stata elevata al 50,65% del contributo pubblico, mentre nell'Area fuori Convergenza rimane invariata al 50% (prospetto1). Ciò in conseguenza del fatto che la Basilicata e la Calabria hanno modificato la percentuale di cofinanziamento dell'Asse 2 portandola al 75% e la Calabria anche dell'Asse 3, portandolo al 58%<sup>162</sup>. Nel complesso, l'incremento della percentuale di cofinanziamento del FEP ha determinato una riduzione del cofinanziamento della quota nazionale.

### Prospetto 1 - Cofinanziamento del FEP

euro

Obiettivo	Contributo pubblico	Quota FEP	Quota nazionale	Cofinanziamento FEP (%)
<b>CO</b>	562.693.722,00	285.029.760,00	277.663.962,00	50,65
<b>FC</b>	205.234.278,00	102.617.139,00	102.617.139,00	50,00
<b>totale</b>	767.928.000,00	387.646.899,00	380.281.101,00	50,48

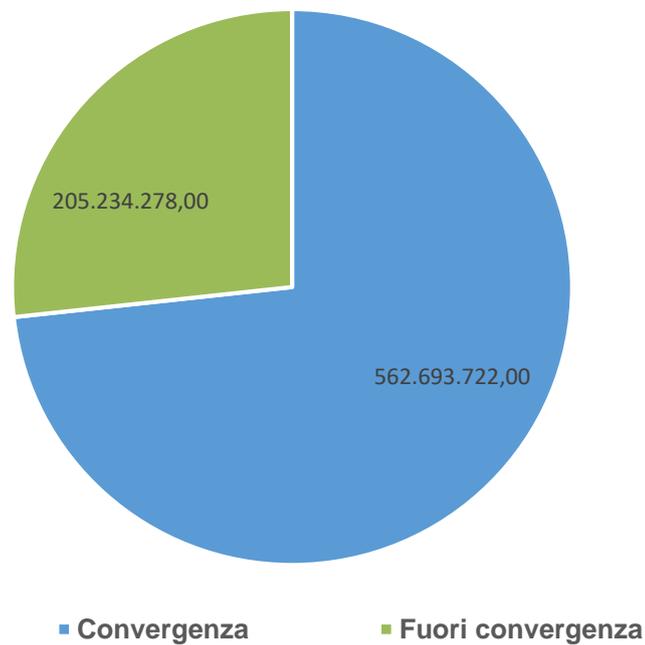
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca (RFE)

Anche la dotazione complessiva del Programma, a seguito delle citate riprogrammazioni, è variata passando dagli oltre 848 milioni di euro, a poco meno di 768 milioni euro, come vedremo meglio dall'esposizione dei dati del prospetto 2. Di tale somma il 73,27% è stato destinato alle Regioni dell'area Convergenza (originariamente era il 75%) ed il 26,73% alle Regioni "Fuori Convergenza" (originariamente era il 25%). Il grafico che segue mostra la ripartizione delle risorse complessive tra le due Aree di destinazione.

<sup>161</sup> Con nota 5128 dell'8 marzo 2017.

<sup>162</sup> Il cofinanziamento originariamente era del 50%.

**Grafico 1 – ripartizione risorse FEP nelle due Aree Obiettivo**



Più specificatamente, l'Area Obiettivo Convergenza alla luce delle suddette rimodulazioni ha subito un decremento delle risorse pari all'11,6% della dotazione originariamente stanziata, mentre l'Area fuori Convergenza del 3,2%.

Dette variazioni avvenute nel settennio di interesse sono rappresentate nello specifico delle Aree e degli Assi prioritari relativi nel seguente prospetto 2, mentre i successivi prospetti 3 e 4 mostrano la misura in cui tali variazioni sono ricadute a livello delle varie Amministrazioni.

## Prospetto 2 variazione Piani finanziari per Asse/Obiettivo nel Periodo 2007-2013

euro

Asse	Contributo pubblico totale 2013		Contributo pubblico totale luglio 2014		Contributo pubblico totale dicembre 2014		Contributo pubblico totale aprile 2016		Variazione 2013-2016	
	Totale	%	Totale	%	Totale	%	Totale	%	dotazione	%
I	244.783.212	38,5	267.537.656	43,4	269.136.314	44,0	249.797.728	44,4	5.014.516	2,0
II	166.047.150	26,1	137.926.786	22,4	131.438.199	21,5	121.785.366	21,6	- 44.261.784	- 26,7
III	146.996.012	23,1	131.697.366	21,4	132.347.960	21,6	126.843.590	22,5	- 20.152.422	- 13,7
IV	46.909.168	7,4	52.227.280	8,5	51.027.280	8,3	37.650.136	6,7	- 9.259.032	- 19,7
V	31.828.186	5,0	27.347.544	4,4	27.797.544	4,5	26.616.902	4,7	- 5.211.284	- 16,4
<b>TOT CO</b>	<b>636.563.728</b>	<b>100,0</b>	<b>616.736.632</b>	<b>100,0</b>	<b>611.747.297</b>	<b>100,0</b>	<b>562.693.722</b>	<b>100,0</b>	<b>- 73.870.006</b>	<b>- 11,6</b>
I	83.027.278	39,1	87.200.832	41,3	85.770.843	40,6	83.781.224	40,8	753.946	0,9
II	55.509.122	26,2	55.259.600	26,1	60.581.468	28,7	61.496.522	30,0	5.987.400	10,8
III	47.366.326	22,3	45.691.818	21,6	41.828.137	19,8	38.691.230	18,9	- 8.675.096	- 18,3
IV	15.639.912	7,4	14.250.268	6,7	14.250.268	6,7	12.790.856	6,2	- 2.849.056	- 18,2
V	10.579.342	5,0	8.982.840	4,2	8.954.642	4,2	8.474.446	4,1	- 2.104.896	- 19,9
<b>TOT FC</b>	<b>212.121.980</b>	<b>100,0</b>	<b>211.385.358</b>	<b>100,0</b>	<b>211.385.358</b>	<b>100,0</b>	<b>205.234.278</b>	<b>100,0</b>	<b>- 6.887.702</b>	<b>- 3,2</b>
<b>TOT PO</b>	<b>848.685.708</b>		<b>828.121.990</b>		<b>823.132.655</b>		<b>767.928.000</b>		<b>- 80.757.708</b>	<b>- 9,5</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

**Prospetto 3 Convergenza: variazione Piani finanziari per Amministrazione**  
 euro

Amministrazioni	Contributo totale 2007	Contributo totale 2017	Variazione 2013-2016	
			dotazione	%
Basilicata	6.226.868,0	4.312.987,0	-1.913.881,0	-30,7
Calabria	50.454.678,0	35.582.927,0	-14.871.751,0	-29,5
Campania	98.094.470,0	86.609.110,0	-11.485.360,0	-11,7
Puglia	120.315.000,0	100.281.056,0	-20.033.944,0	-16,7
Sicilia	151.406.682,0	130.921.930,0	-20.484.752,0	-13,5
Mipaaf	210.066.030,0	204.985.712,0	-5.080.318,0	-2,4
<b>Totale CO</b>	<b>636.563.728,0</b>	<b>562.693.722,0</b>	<b>-73.870.006,0</b>	<b>-11,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

**Prospetto 4 Fuori Convergenza: variazione Piani finanziari per Amministrazione**  
 euro

Amministrazioni	Contributo totale 2007	Contributo totale 2017	Variazione 2013-2016	
			dotazione	%
Abruzzo	13.364.352	12.610.706	- 753.646	-5,6
Emilia Romagna	15.313.532	13.941.205	-1.372.327	-9,0
Friuli V.G.	9.565.048	10.082.458	517.410	5,4
Lazio	9.539.516	6.926.168	-2.613.348	-27,4
Liguria	6.412.542	5.967.339	- 445.203	-6,9
Lombardia	4.279.284	4.137.167	- 142.117	-3,3
Marche	21.597.746	21.160.104	- 437.642	-2,0
Molise	2.687.522	2.247.514	- 440.008	-16,4
Piemonte	1.195.242	1.087.960	- 107.282	-9,0
Sardegna	15.894.892	10.145.180	-5.749.712	-36,2
Toscana	12.081.028	11.927.310	- 153.718	-1,3
Trento	1.478.066	1.676.290	198.224	13,4
Umbria	1.166.818	1.103.309	- 63.509	-5,4
Veneto	23.806.734	21.831.105	-1.975.629	-8,3
Mipaaf	73.739.658	80.390.464	6.650.806	9,0
<b>Totale FC</b>	<b>212.121.980</b>	<b>205.234.278</b>	<b>-6.887.702</b>	<b>-3,2</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

I grafici che seguono mostrano la ripartizione delle risorse tra le Amministrazioni titolari degli Interventi sul territorio a seguito delle varie rimodulazioni, mettendo in evidenza lo spostamento cospicuo di risorse a favore dell'Amministrazione centrale<sup>163</sup>.

Tra le Amministrazioni dell'Area Convergenza, a beneficiare di un più elevato livello di contributi è presente la Sicilia, che ha visto oscillare la propria dotazione

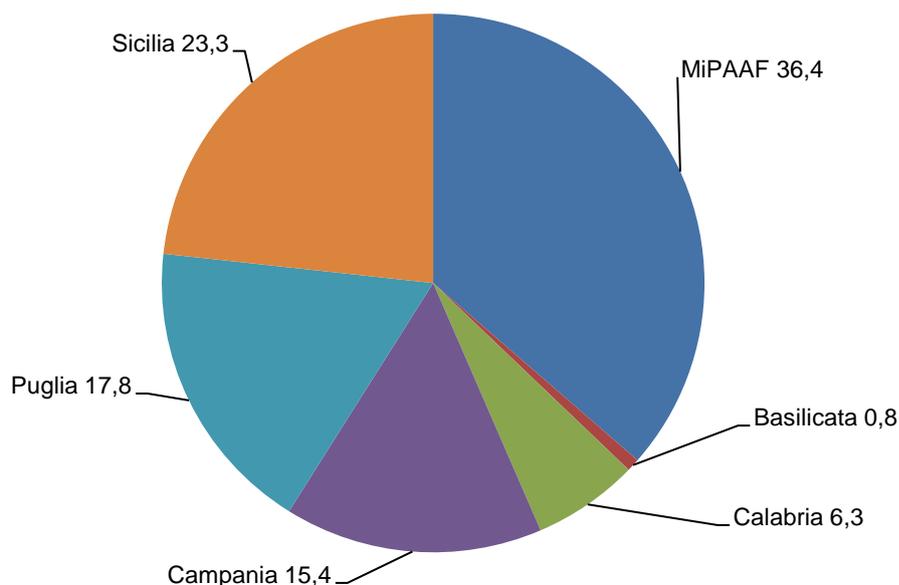
<sup>163</sup> Si rammenta che la ripartizione delle competenze, concordata nel corso della riunione della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni-Province autonome del 20 marzo 2008, aveva stabilito originariamente di assegnare il 33% delle risorse alla gestione dello Stato ed il restante 67% alle Amministrazioni regionali.

nell'arco del settennio, passando da un'iniziale 23,8% delle risorse complessive dell'Area al 24,2% posttrimodulazioni del 2014, al 23,3% finale. A detta Regione, come alla Puglia, sono stati ridotti gli stanziamenti iniziali di oltre 20 milioni di euro. Nonostante ciò, come vedremo nel capitolo dedicato, esse hanno raggiunto il più basso livello di attuazione dell'Area di appartenenza.

A fine periodo il MiPAAF, pur avendo perso risorse per più di 5 milioni di euro, ha visto assegnato il 36,4% della dotazione totale riprogrammata, mentre originariamente ne aveva il 33%; ciò perché le Amministrazioni regionali sono state soggette a sottrazione di importi decisamente superiori.

Il grafico 2 mostra la ripartizione percentuale delle risorse a fine periodo.

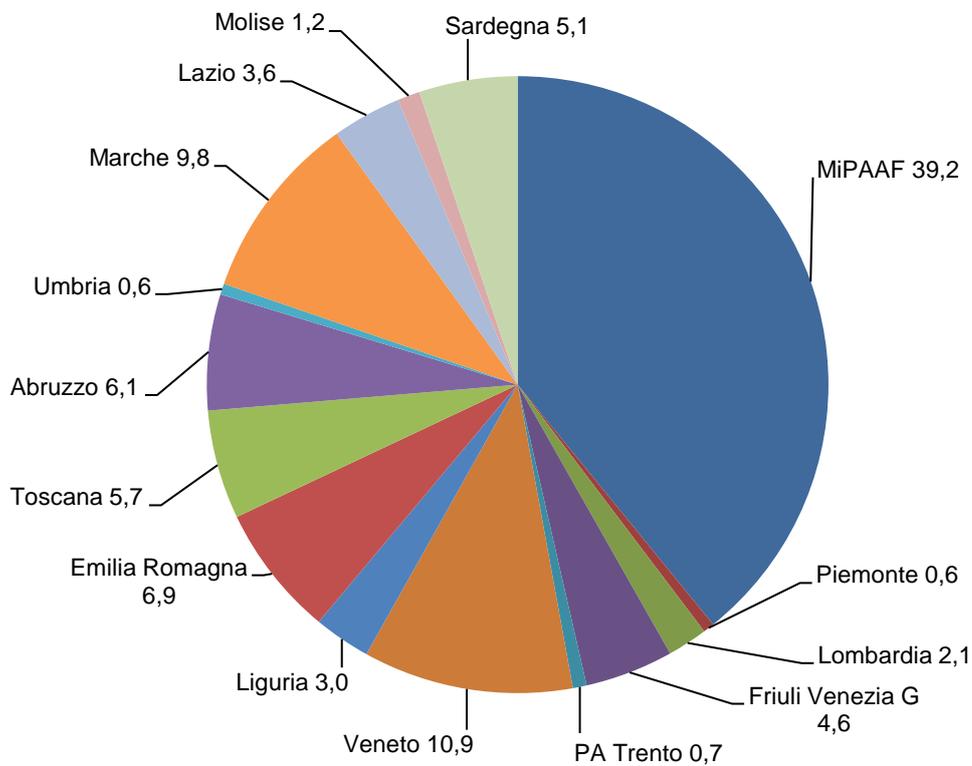
**Grafico 2 Obiettivo Convergenza - Ripartizione delle risorse tra le Amministrazioni (%)**



Viceversa, nell'Area fuori Convergenza le diverse revisioni della ripartizione delle risorse tra Amministrazioni hanno dato luogo ad assegnazioni di risorse sempre crescenti al MiPAAF. Esse sono, infatti, passate, gradualmente, dal 33% dell'intero contributo originariamente previsto, all'attuale 39,8%, con un incremento di oltre 6,5 milioni di euro, cui corrisponde la riduzione della dotazione attribuita alle Regioni della stessa Area.

Il grafico 3 mostra il risultato di tale redistribuzione a fine periodo.

**Grafico 3 Obiettivo Fuori Convergenza – Ripartizione risorse tra le Amministrazioni (%)**



Elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

### 2.2 – La chiusura del Periodo di programmazione 2007-2013 - Attuazione finanziaria

I dati di attuazione di chiusura del Periodo di programmazione 2007-2013 sono stati forniti dalla DG Pesca con il rapporto finale di attuazione (RFA) e confrontati, quando possibile, a quelli forniti dalle singole Amministrazioni. Essi contengono anche gli importi certificati alla Commissione al 31 marzo 2017.

Alla data di chiusura l'attuazione dello strumento FEP presenta una situazione abbastanza uniforme, con un mancato utilizzo delle risorse quantificabile mediamente in poco più del 10%.

Nel prospetto che segue viene rappresentata l'attuazione del PO a livello nazionale, con il dettaglio dell'Area Convergenza e di quella Fuori Convergenza.

**Prospetto 5 – FEP – Attuazione finanziaria PO per Area Obiettivo al 31.03.2017**

(euro)

Obiettivo	Contributo pubblico (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Certificato (d)	% b/a	% c/a	% d/a	% d/c
<b>CO</b>	562.693.722	512.924.287	493.432.489	490.945.951	91,2	87,7	87,2	99,5
<b>FC</b>	205.234.278	197.964.890	195.390.617	195.064.173	96,5	95,2	95,0	99,8
<b>Totale</b>	<b>767.928.000</b>	<b>710.889.177</b>	<b>688.823.106</b>	<b>686.010.124</b>	<b>92,6</b>	<b>89,7</b>	<b>89,3</b>	<b>99,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria del Programma nel suo complesso, considerando entrambe le Aree Obiettivo, alla data di chiusura si registra un avanzamento pari al 92,6%, per gli impegni, al 89,7% per i pagamenti, e all'89,3%, per gli importi certificati rispetto alla dotazione finanziaria.

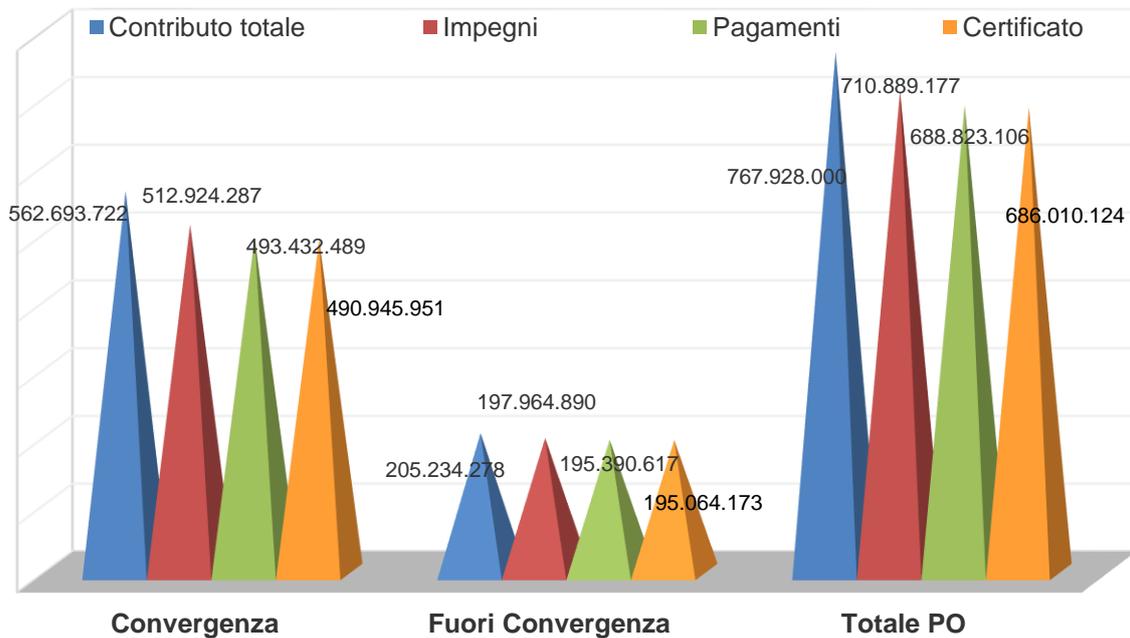
Delle due Aree Obiettivo, quella che ha ottenuto migliori risultati in termini di impegni è quella Fuori Convergenza, benché anch'essa registri il mancato integrale utilizzo delle risorse ad essa destinata. Si evidenzia, peraltro, che tale Area dispone di stanziamenti di gran lunga più esigui rispetto all'Area meridionale (circa il 36% di questa).

Poco soddisfacente è anche il livello dei pagamenti effettuati nell'Area Convergenza che si attestano a poco più dell'87% dei Fondi a disposizione: ciò ha inciso negativamente sul valore medio dei pagamenti del PO, che, come già accennato, non ha varcato la soglia del 90%.

Gli importi che l'Autorità di certificazione ha presentato alla Commissione rappresentano mediamente il 99,6% degli importi pagati, con valori pressoché omogenei per le due Aree Obiettivo.

Di seguito la rappresentazione grafica dei valori di attuazione di chiusura di Programmazione.

**Grafico 4 FEP - Attuazione finanziaria PO per Area Obiettivo al 31.03.2017**



Elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Se si tiene conto che solo le risorse in quota comunitaria (FEP) non utilizzate in chiusura di Programmazione sono pari a circa 34 milioni di euro per l'Area Obiettivo Convergenza e a circa 5 milioni di euro per l'Area Fuori Convergenza giungendo ad un'incidenza percentuale pari al 12% della dotazione finanziaria per l'Area Convergenza e del 5% per l'Area Fuori Convergenza.

Passando all'analisi di dettaglio per Asse in Area Convergenza (prospetto 6), possiamo constatare che i livelli di attuazione più bassi sono riscontrabili negli Assi 2 e 4, gli unici due Assi in cui, in quest'Area, la titolarità degli Interventi è esclusivamente in capo alle Regioni.

**Prospetto 6 – Area Obiettivo Convergenza - attuazione finanziaria per Asse a chiusura di Programmazione (\*)**

(euro)

ASSI	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Asse 1	249.797.728,0	233.068.098,0	231.819.357,0	93,3	92,8
Asse 2	121.785.366,0	100.434.484,0	91.708.608,0	82,5	75,3
Asse 3	126.843.590,0	121.412.429,0	117.222.737,0	95,7	92,4
Asse 4	37.650.136,0	32.607.984,0	29.287.420,0	86,6	77,8
Asse 5	26.616.902,0	25.401.292,0	23.394.367,0	95,4	87,9
<b>Totale</b>	<b>562.693.722,0</b>	<b>512.924.287,0</b>	<b>493.432.489</b>	<b>91,2</b>	<b>87,7</b>

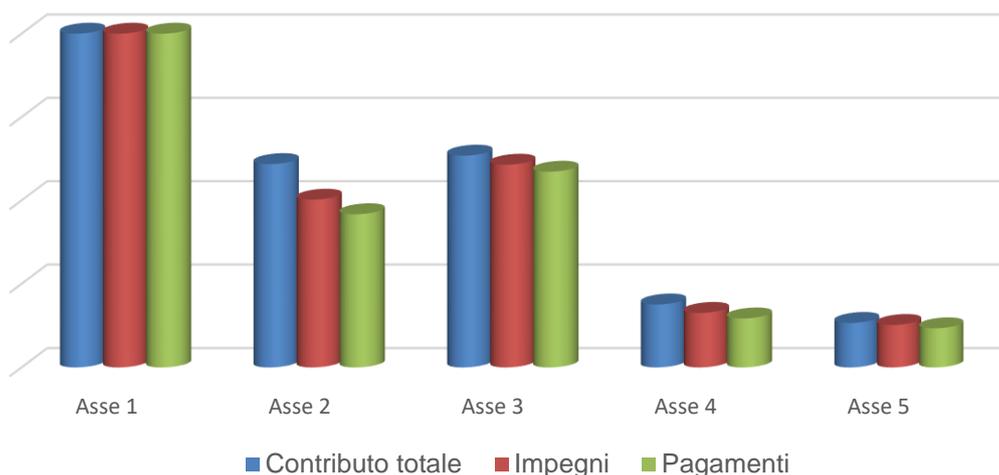
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

(\*) L'elaborazione è comprensiva anche delle Misure gestite dal Ministero delle politiche agricole che ricadono nelle realtà territoriali dell'Obiettivo.

Nell'analisi del risultato dell'Asse 2 sono da evidenziare le difficoltà attuative delle Regioni Puglia e Sicilia che presentano un livello di avanzamento, sia di impegni che di importi pagati e certificati, che si attesta intorno al 70%<sup>164</sup>.

Anche sul risultato dell'Asse 4 hanno pesato le scarse *performances* delle Regioni Puglia e Campania, rispettivamente attestata per i pagamenti al 68% e al 67%<sup>165</sup>.

**Grafico 5 – Area Obiettivo Convergenza - attuazione finanziaria per Asse a chiusura di Programmazione**



Elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Decisamente migliore il risultato relativo agli Interventi in Area fuori Convergenza dove si è andati vicino al completo utilizzo dei fondi stanziati con un livello dei pagamenti

<sup>164</sup> Dati tratti dal RFE PO 2007-2013.<sup>165</sup> Dati tratti dal RFE PO 2007-2013.

pari al 95,2% dell'intera dotazione, con una *performance* migliore negli interventi propri dell'Asse 2 e inferiori in quelli degli Assi 4 e 5.

**Prospetto 7 – Area Obiettivo fuori Convergenza - attuazione finanziaria per Asse a chiusura di Programmazione (\*)** (euro)

ASSI	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% (b)/(a)	% (c)/(a)
<b>Asse 1</b>	83.781.224,0	80.564.688,4	80.482.285,4	96,2	96,1
<b>Asse 2</b>	61.496.522,0	60.084.615,9	59.915.096,7	97,7	97,4
<b>Asse 3</b>	38.691.230,0	37.771.401,7	37.133.187,4	97,6	96,0
<b>Asse 4</b>	12.790.856,0	11.813.849,5	10.629.643,0	92,4	83,1
<b>Asse 5</b>	8.474.446,0	7.730.334,0	7.230.404,6	91,2	85,3
<b>Totale</b>	<b>205.234.278,0</b>	<b>197.964.889,5</b>	<b>195.390.617,0</b>	<b>96,5</b>	<b>95,2</b>

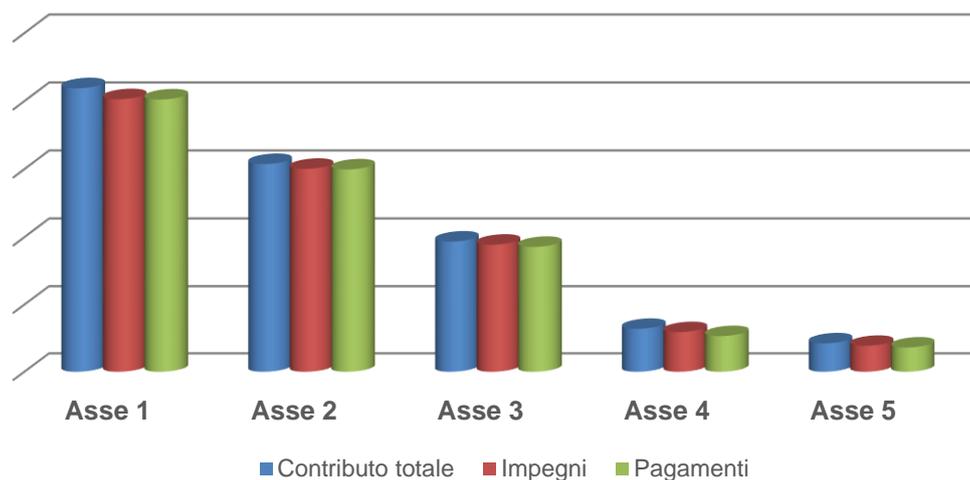
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

(\*) L'elaborazione è comprensiva anche delle Misure gestite dal Ministero delle politiche agricole che ricadono nelle realtà territoriali dell'Obiettivo.

Il valore insoddisfacente nella realizzazione dell'Asse 4 nelle Regioni fuori Convergenza (i cui interventi, si ricorda, sono a titolarità solo delle Regioni) è dovuta essenzialmente alla deludente *performance* della Sardegna che ha effettuato pagamenti solo per il 67%. Detti risultati, insieme con quelli del l'Abruzzo, che ha realizzato solo il 78%, hanno inciso negativamente sul risultato di tutto il Programma.

A seguire, la rappresentazione grafica degli stessi risultati.

**Grafico 6 - Area Obiettivo fuori Convergenza - attuazione finanziaria per Asse a chiusura di Programmazione**



Elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Come già precedentemente accennato le rimodulazioni del Piano finanziario che si sono susseguite hanno spostato più risorse a favore dell'Amministrazione centrale.

A chiusura di Periodo, nell'Area Obiettivo Convergenza, la DG Pesca presso il MiPAAF aveva la titolarità del 36,4% delle risorse destinate al PO FEP ed il restante

63,6% è ripartito come illustrato nel precedente grafico 2. Il prospetto che segue presenta gli importi dei contributi e anche il dettaglio dei valori attuativi relativi ad impegni, pagamenti e importi certificati alla Commissione.

**Prospetto 8 – Area Obiettivo Convergenza - Attuazione per Amministrazione a chiusura di Programmazione**

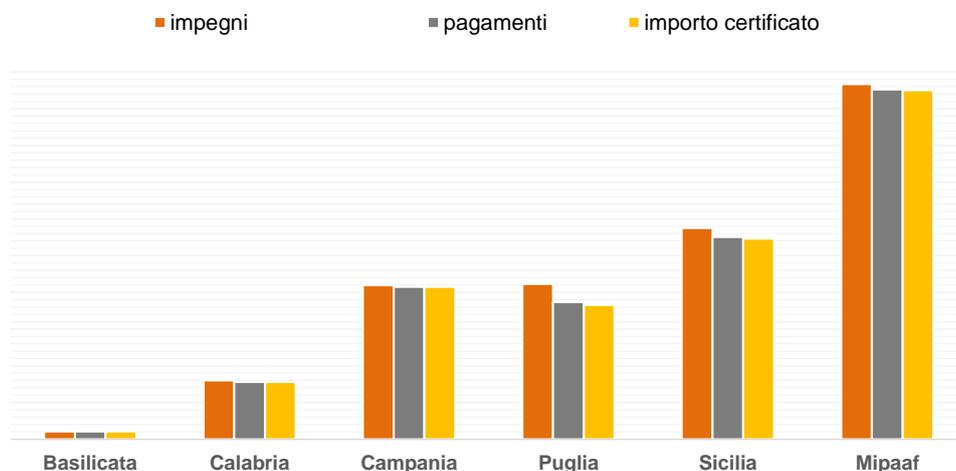
(euro)

Regioni	contributo totale (a)	impegni (b)	pagamenti (c)	importo certificato (d)	% (b)/(a)	% (c)/(a)	% (d)/(a)	% (d)/(c)
Basilicata	4.312.987,0	4.277.861,0	4.277.860,9	4.277.860,9	99,2	99,2	99,2	100,0
Calabria	35.582.927,0	31.972.137,0	31.213.399,0	31.213.399,0	89,9	87,7	87,7	100,0
Campania	86.609.110,0	83.863.755,6	83.049.920,0	83.049.920,0	96,8	95,9	95,9	100,0
Puglia	100.281.056,0	84.491.286,5	74.547.667,8	73.075.573,8	84,3	74,3	72,9	98,0
Sicilia	130.921.930,0	114.927.936,4	110.013.899,9	109.308.364,6	87,8	84,0	83,5	99,4
<b>Totale Regioni</b>	<b>357.708.010,0</b>	<b>319.532.976,5</b>	<b>303.102.747,7</b>	<b>300.925.118,4</b>	<b>89,3</b>	<b>84,7</b>	<b>84,1</b>	<b>99,3</b>
Mipaaf	204.985.712,0	193.391.311,1	190.329.741,8	190.020.833,5	94,3	92,9	92,7	99,8
<b>Totale Convergenza</b>	<b>562.693.722,0</b>	<b>512.924.287,6</b>	<b>493.432.489,5</b>	<b>490.945.951,9</b>	<b>91,2</b>	<b>87,7</b>	<b>87,2</b>	<b>99,5</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Segue una rappresentazione grafica di tali risultati.

**Grafico 7 – Area Obiettivo Convergenza - Attuazione per Amministrazione a chiusura di Programmazione**



Elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Ponendo l'attenzione sulle Amministrazioni che hanno gestito le risorse, l'analisi dei dati di attuazione mette in evidenza che anche l'Amministrazione centrale ha mancato l'obiettivo del completo utilizzo del Fondo, attestandosi al 92,9% dei pagamenti effettuati, a loro volta certificati quasi nella totalità.

In quest'Area, la DG Pesca ha gestito Interventi solo sugli Assi 1, 3 e 5. Dai dati di dettaglio presenti sul RFE il peggior risultato attuativo riguarda gli interventi di Assistenza tecnica (Asse 5) i cui contributi sono assegnati alla DG Pesca nella misura del 67,7% delle risorse totali del PO nell'Area in oggetto. Per i relativi interventi la DG Pesca è riuscita a spendere poco meno dell'86% delle risorse ad essa assegnate. Negli altri Assi ha invece raggiunto un discreto risultato, come si evince dal prospetto che segue.

**Prospetto 9 – Area Obiettivo Convergenza - Attuazione degli Interventi a titolarità esclusiva della DG Pesca** (euro)

ASSI	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% (b)/(a)	% (c)/(a)
<b>Asse 1</b>	169.696.378,0	159.241.577,9	159.241.577,9	93,8	93,8
<b>Asse 2</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Asse 3</b>	17.266.102,0	16.792.757,2	15.628.153,3	97,3	90,5
<b>Asse 4</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Asse 5</b>	18.023.232,0	17.356.976,0	15.460.010,5	96,3	85,8
<b>Totale</b>	<b>204.985.712,0</b>	<b>193.391.311,1</b>	<b>190.329.742</b>	<b>94,3</b>	<b>92,9</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Per quanto riguarda le Amministrazioni regionali, va evidenziata la performance della Regione Basilicata che dallo stesso periodo dell'anno precedente, vede incrementati i dati attuativi dei pagamenti di ben 25 punti percentuali. Tutto quanto impegnato, pari al 99,2% delle risorse complessive, è stato speso e certificato.

Anche la Campania ha visto crescere il livello dei pagamenti di circa 30 punti percentuali dallo stesso periodo dell'anno precedente, attestandolo a quasi il 96% Detti pagamenti risultano, peraltro, completamente certificati.

Decisamente scarsa, invece, risulta la *performance* della Regione Puglia che ha speso solo il 74,3% delle risorse e particolarmente modesto si rivela il livello di risorse utilizzate per gli interventi a valere sugli Assi 2 e 4, che si sono fermati abbondantemente sotto la soglia del 70%.

Il risultato complessivo dell'attuazione nell'Area Convergenza è, tuttavia, da considerarsi mediocre, se si considerano anche tutti i tentativi di assestamento delle problematiche via via incontrate attraverso le varie rimodulazioni e soprattutto la decurtazione di importi cospicui dalla disponibilità delle Amministrazioni.

Nettamente migliori i risultati raggiunti in Area fuori Convergenza in cui la dotazione liquidata ha superato mediamente il 95% del totale stanziato.

La situazione attuativa appare, in quest'Area, abbastanza uniforme, con il picco della Provincia autonoma di Trento che ha utilizzato, ma già da tempo, la totalità degli

stanziamenti ad essa indirizzati. C'è però da dire che la Provincia autonoma di Trento, per le sue caratteristiche territoriali, ha uno dei livelli più bassi di dotazione assegnata (insieme a Umbria e Piemonte).

Anche la Regione Marche ha ottenuto ottimi risultati incrementando di oltre 22 punti percentuali in un anno il livello di spese sostenute e utilizzando praticamente tutte le risorse che aveva a disposizione (99,7%).

Sotto il 90%, ma di poco, hanno speso solo Piemonte e Sardegna, certificando però il 100% dei pagamenti.

Nel complesso, diversamente dall'Area Convergenza, le Amministrazioni locali hanno raggiunto risultati più soddisfacenti dell'Amministrazione coordinatrice, superandola di 2 punti percentuali nel livello di spesa effettuata (vedi prospetto).

Il prospetto 10 espone tutti i dati relativi all'attuazione finale.

**Prospetto 10 – Area fuori Obiettivo Convergenza - Attuazione per Amministrazione a chiusura di Programmazione**

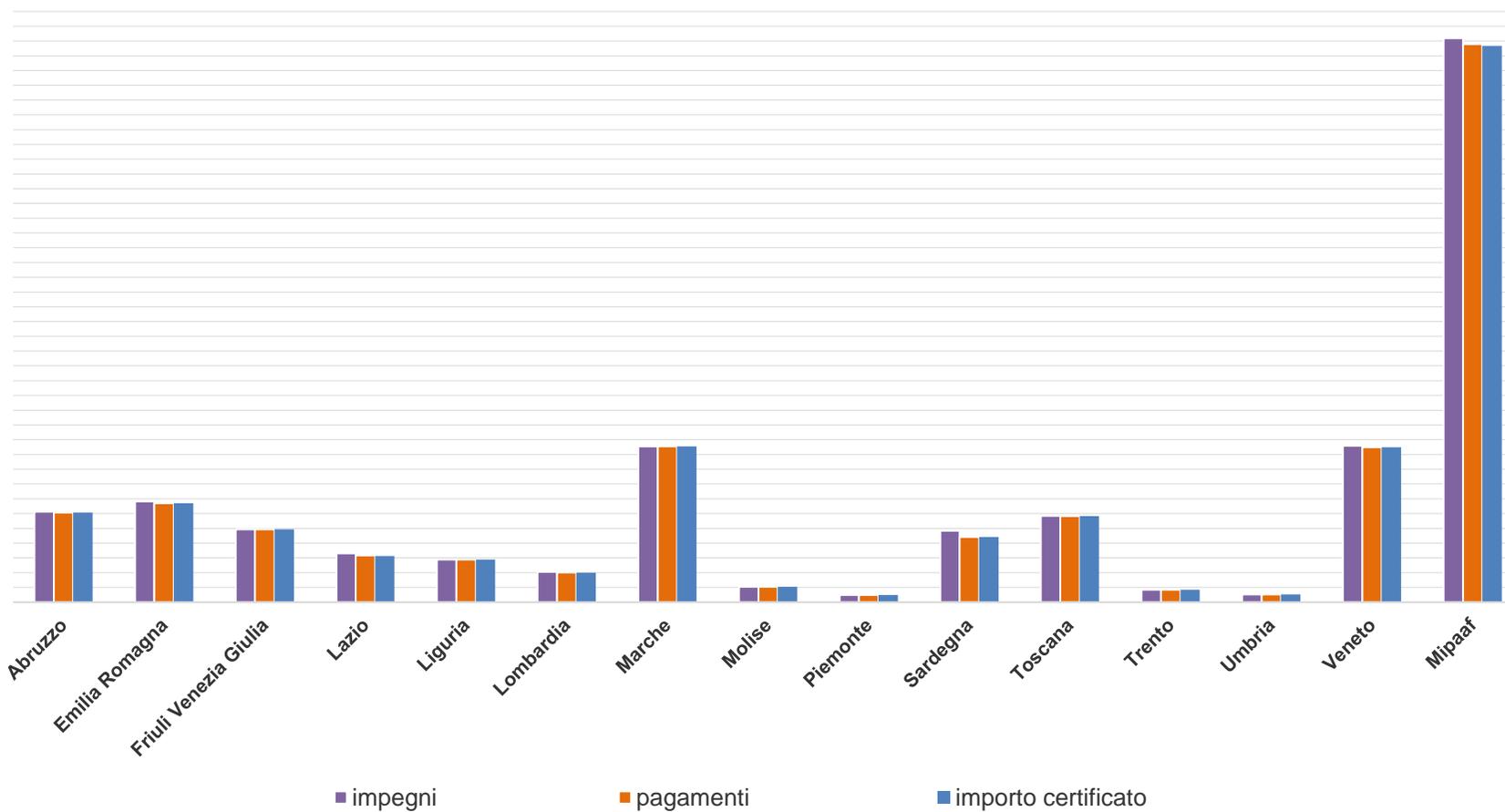
(euro)

Regioni	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Importo certificato (d)	% (b)/(a)	% (c)/(a)	% (d)/(a)	% (d)/(c)
Abruzzo	12.610.706,4	12.229.755,6	12.131.865,6	12.131.865,6	97,0	96,2	96,2	100,0
Emilia Romagna	13.941.205,0	13.639.758,5	13.401.661,9	13.399.462,0	97,8	96,1	96,1	100,0
Friuli VG	10.082.458,1	9.878.319,5	9.878.319,5	9.878.319,5	98,0	98,0	98,0	100,0
Lazio	6.926.168,2	6.596.752,8	6.308.294,5	6.255.247,9	95,2	91,1	90,3	99,2
Liguria	5.967.338,9	5.775.866,9	5.768.575,2	5.768.575,2	96,8	96,7	96,7	100,0
Lombardia	4.137.166,6	4.092.239,7	4.035.363,7	4.000.447,7	98,9	97,5	96,7	99,1
Marche	21.160.103,6	21.103.483,6	21.103.483,6	21.103.483,6	99,7	99,7	99,7	100,0
Molise	2.247.513,7	2.093.011,5	2.093.011,5	2.093.011,1	93,1	93,1	93,1	100,0
Piemonte	1.087.959,8	966.465,5	962.452,7	962.452,7	88,8	88,5	88,5	100,0
Sardegna	10.145.179,7	9.646.164,5	8.827.454,3	8.827.454,3	95,1	87,0	87,0	100,0
Toscana	11.927.310,0	11.674.646,8	11.629.814,7	11.629.814,7	97,9	97,5	97,5	100,0
Trento	1.676.289,5	1.676.279,3	1.676.279,3	1.676.279,3	100,0	100,0	100,0	100,0
Umbria	1.103.309,1	1.061.432,0	1.037.569,9	1.037.569,9	96,2	94,0	94,0	100,0
Veneto	21.831.105,3	21.180.072,5	20.972.919,3	20.972.919,3	97,0	96,1	96,1	100,0
<b>Totale Regioni</b>	<b>124.843.814,0</b>	<b>121.614.248,6</b>	<b>119.827.065,7</b>	<b>119.736.902,7</b>	<b>97,4</b>	<b>96,0</b>	<b>95,9</b>	<b>99,9</b>
Mipaaf	80.390.464,0	76.350.640,9	75.563.551,4	75.327.270,0	95,0	94,0	93,7	99,7
<b>Totale Fuori Convergenza</b>	<b>205.234.278,0</b>	<b>197.964.889,5</b>	<b>195.390.617,0</b>	<b>195.064.172,7</b>	<b>96,5</b>	<b>95,2</b>	<b>95,0</b>	<b>99,8</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Gli stessi dati sono esposti nella rappresentazione grafica che segue.

**Grafico 8 – Area fuori Obiettivo Convergenza - Attuazione per Amministrazione a chiusura di Programmazione**



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

#### 3.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 e dotazione

Per la Programmazione 2014-2020 lo strumento finanziario destinato a finanziare la politica della pesca è il Fondo europeo per affari marittimi e per la pesca (FEAMP), che ritorna a far parte della categoria dei Fondi strutturali come lo era lo SFOP, omologo strumento nella Programmazione 2000-2006 e precedenti.

Più specificatamente per quanto attiene a tale Programmazione, il FEAMP rientra nei Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (denominati correntemente Fondi SIE), insieme al FES, al FESR e al FEASR.

Il regolamento di base è il regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013, che stabilisce le norme comuni applicabili a tutti gli strumenti di investimento europei (SIE) fra i quali rientra il FEAMP. Detto regolamento è stato integrato dal regolamento (UE) N. 508/2014 che ne disciplina l'attuazione.

Nel Quadro finanziario 2014-2020, l'importo stanziato per il FEAMP costituisce l'1,39% delle risorse destinate alla Rubrica II – Risorse naturali.

Con i suoi interventi il FEAMP mira al conseguimento degli obiettivi della riformata politica della pesca comune e supporta l'attuazione della politica marittima integrata. Il Fondo è focalizzato, inoltre, sullo sviluppo sostenibile della pesca e dell'acquacoltura e sul supporto alla crescita e all'occupazione nelle comunità costiere europee.

Nel rispetto del principio di complementarietà<sup>166</sup>, con gli altri Fondi SIE, il FEAMP contribuisce al perseguimento delle priorità dell'Unione in materia di crescita sostenibile, inclusiva e intelligente, ed in particolare:

- contribuisce con il FSE, intervenendo sulla formazione permanente del capitale umano impiegato nel settore, alle misure di stimolo all'occupazione ed all'imprenditorialità dei giovani, in particolare dei *NEET*<sup>167</sup>, nonché alle azioni di inclusione sociale nell'ambito delle comunità dipendenti dalle attività di pesca;

<sup>166</sup> Anche per il FEAMP, nel Periodo 2014-2020, rimangono validi i principi di intervento dei precedenti periodi di finanziamento, che sono

- complementarietà e coerenza;
- gestione e coordinamento condivisi;
- partenariato, proporzionalità e sussidiarietà;
- conformità alla legislazione dell'Unione e a quella nazionale relativa alla sua applicazione;
- uguaglianza tra uomini e donne;
- non discriminazione;
- sviluppo sostenibile.

<sup>167</sup> "Not (engaged) in Education, Employment or Training".

- con il FESR nell'intervento, nella ristrutturazione ed il miglioramento delle infrastrutture portuali a servizio della pesca, cooperazione transfrontaliera, MED, ADRION;
- con il FEASR nella promozione turistica sostenibile, nello sviluppo locale del territorio, nelle località nelle quali l'integrazione terra-mare rappresenti un valore aggiunto comune, e nelle possibili sinergie tra le attività di pesca e acquacoltura e quelle rurali come forma di sostegno alla commercializzazione integrata di prodotti del territorio. E' stato considerato, altresì, un raccordo sinergico con Horizon 2020<sup>168</sup> (ossia lo strumento di finanziamento alla ricerca scientifica e all'innovazione), con LIFE+ (lo strumento finanziario UE per l'ambiente<sup>169</sup>) e con COSME 2014–2020<sup>170</sup> (che persegue il sostegno alle piccole e medie imprese, PMI).

Inoltre, in coerenza con l'art. 27 del regolamento (UE) n. 1303/2013, che prevede che ciascun Programma definisca il contributo che la propria strategia fornisce al perseguimento della Strategia Europa 2020<sup>171</sup>, dando evidenza al sostegno offerto agli Obiettivi Tematici (OT) ex art. 9 del medesimo regolamento, il FEAMP contribuisce a 4 degli OT come illustrato nel prospetto che segue.

**Prospetto 11 – Partecipazione del FEAMP agli Obiettivi tematici della Programmazione 2014-2020** (euro)

Obiettivo tematico	Partecipazione del FEAMP
3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore della pesca e dell'acquacoltura.	218.720.228
4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	12.699.100
06 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.	215.467.331
08 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	58.129.100

Fonte: PO FEAMP 2014-2020

<sup>168</sup> Regolamento (UE) 1291/2013 del Parlamento e del Consiglio dell'11 dicembre 2013

<sup>169</sup> Regolamento (UE) 1293/2013, GUCE L347/185 del 20 dicembre 2013.

<sup>170</sup> Regolamento (UE) 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, GUCE L347 del 20 dicembre 2013.

<sup>171</sup> Le priorità del Periodo di programmazione 2014–2020 sono concentrate su undici obiettivi tematici, interconnessi con la Strategia di Europa 2020 ed orientate alla crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, che sono: 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) Migliorare l'accesso alle TIC, nonché il loro impiego e qualità; 3) Promuovere la competitività delle PMI, l'agricoltura (FEASR) e la pesca e acquacoltura (FEAMP); 4) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà; 10) Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente; 11) Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Nel documento di sintesi del Sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO FEAMP), presentato all'Unione europea ai sensi dell'articolo 123 del regolamento (UE) n. 1303/2013, che prevede la designazione delle Autorità di gestione e controllo, è stata indicata la seguente struttura:

- Autorità di Gestione, individuata a livello nazionale con DM n. 1622 del 13 febbraio 2014 nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MiPAAF) - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (DG Pesca)
- Autorità di Certificazione, individuata con DM del 16 dicembre 2014 nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Organismo Pagatore Nazionale
- Organismi Intermedi, individuati, coerentemente al Periodo di programmazione 2007-2013, nella Provincia autonoma di Trento e in tutte le Regioni ad esclusione della Regione Val d'Aosta, cui sono delegate precise funzioni dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di certificazione, relativamente all'attuazione delle Misure delegate.
- Autorità di Audit individuata con DM del 16 dicembre 2014 nell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) - Organismo di coordinamento - Ufficio Coordinamento dei controlli specifici.

Come ogni Stato membro, l'Italia ha elaborato il Programma operativo (PO) FEAMP che è stato approvato dalla Commissione UE con decisione di esecuzione n. C(2015) 8452 del 25 novembre 2015.

Il sostegno finanziario dell'Unione, pari a 537,2 mln di euro, è integrato da risorse nazionali (di natura sia statale che regionale), per una dotazione complessiva pari a circa 978,1 mln di euro (prospetto 13).

La quota parte comunitaria è comprensiva della quota relativa alla riserva di efficacia dell'attuazione del Fondo<sup>172</sup>. Al netto di tale stanziamento, la dotazione FEAMP è pari a 505.026.805 euro.

Il prospetto che segue rappresenta la ripartizione della dotazione FEAMP nel corso del Periodo di programmazione attuale.

---

<sup>172</sup> Il nuovo impianto programmatico ha previsto la costituzione di una riserva del 6% del bilancio da assegnare, durante una verifica intermedia, agli Stati membri i cui programmi hanno raggiunto gli obiettivi concordati nell'ambito della Strategia Europa 2020.

**Prospetto 12 – Ripartizione del FEAMP negli anni**  
(euro)

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

Fonte: PO FEAMP 2014-2020

In coerenza con la Strategia Europa 2020, la Politica comune e la Politica marittima integrata, il PO FEAMP 2014-2020 ha adottato 6 Priorità<sup>173</sup> che si prefiggono le seguenti finalità:

- 1) promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze;
- 2) favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze,
- 3) promuovere l'attuazione della PCP;
- 4) rafforzare l'occupazione e la coesione territoriale;
- 5) favorire la commercializzazione e la trasformazione;
- 6) favorire l'attuazione della politica marittima integrata.

Inoltre è prevista l'Assistenza tecnica.

Il prospetto che segue rappresenta la ripartizione delle risorse complessive tra le suddette Priorità, con il dettaglio del tasso di cofinanziamento comunitario rispetto a quello nazionale.

<sup>173</sup> In questa Programmazione le Priorità (dell'UE) hanno sostituito gli Assi prioritari della precedente Programmazione.

**Prospetto 13 – Ripartizione tra Priorità dei contributi pubblici con il dettaglio di cofinanziamento FEAMP**  
(euro)

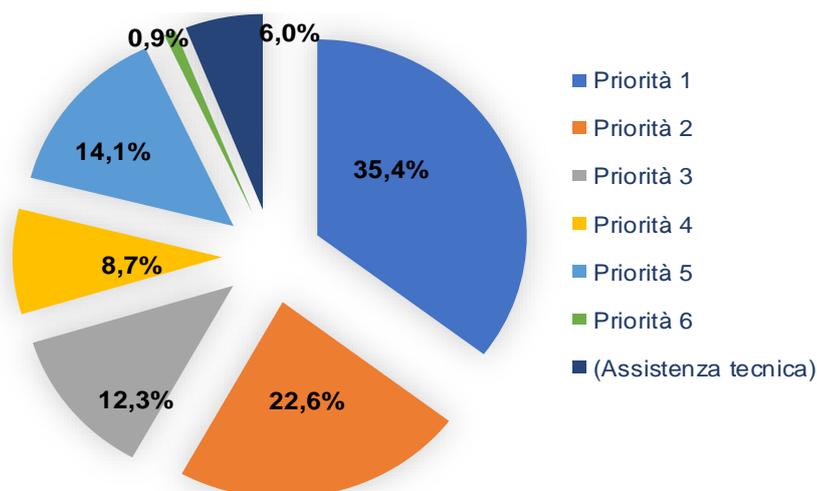
Priorità	Contributo totale	Quota UE	Quota nazionale	Tasso cof. UE %	Tasso cof. naz. %
1) Sviluppo della pesca sostenibile	346.111.570	173.055.785	173.055.785	50,0	50,0
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	221.134.830	110.567.415	110.567.415	50,0	50,0
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	120.335.674	102.428.971	17.906.703	85,1	14,9
4) Coesione e occupazione	84.860.000	42.430.000	42.430.000	50,0	50,0
5) Commercializzazione e trasformazione	138.088.028	72.088.028	66.000.000	52,2	47,8
6) Integrazione Politica marittima integrata	8.891.120	4.445.560	4.445.560	50,0	50,0
(Assistenza tecnica)	58.686.460	32.246.800	26.439.660	54,9	45,1

Fonte: PO FEAMP 2014-2020

\* comprensivo della riserva di efficacia dell'attuazione del FEAMP.

A seguire la rappresentazione grafica della ripartizione della dotazione del PO tra le Priorità.

**Grafico 9 – Ripartizione delle risorse pubbliche tra Priorità**



Nel procedimento di approvazione del PO FEAMP 2014-2020, i Valutatori ex ante<sup>174</sup> hanno espresso alcune raccomandazioni, fra le quali<sup>175</sup> la richiesta al MiPAAF di verificare l'adeguatezza delle strutture di gestione regionali e le misure previste dalle Regioni per migliorare l'implementazione del FEAMP, nonché di specificare le misure che l'AdG avrebbe adottato a livello centrale per migliorare il coordinamento con le Regioni; a tale raccomandazione il MiPAAF ha fornito rassicurazioni la cui effettività è tuttavia stata sottoposta ad esame anche nella presente sede.

<sup>174</sup> Procedura VEXA, prevista dall'art. 55 del regolamento UE n. 1303/2013

<sup>175</sup> Documento 2014 IT 14 MFOP 001 Versione 1.2, Raccomandazione n. 5

### 3.2 Stato di attuazione del FEAMP

Il PO FEAMP 2014-2020 è stato approvato solo nel novembre 2015, con un ritardo di quasi due anni dalla data iniziale della Programmazione.

In conseguenza di tale ritardo i Piani finanziari sono stati definiti solo nella riunione del 9 giugno 2016 della Conferenza Stato-Regioni/Province autonome in cui è stata trovata l'intesa sull'Accordo multiregionale per il FEAMP<sup>176</sup>.

In tale occasione sono state ripartite le risorse tra Amministrazione centrale, Regioni e Province autonome.

Il prospetto che segue mostra gli importi e le relative percentuali di ripartizione della quota parte comunitaria FEAMP tra l'Amministrazione centrale, che è Autorità di gestione del PO, e gli Organismi intermedi-OOII (Regioni e Provincia autonoma di Trento).

A seconda della Priorità il Fondo favorisce maggiormente lo Stato o gli OOII. Del totale, il 54% della dotazione è stata destinato alle Regioni/Province autonome e il restante 46% alla DG Pesca.

#### Prospetto 14 – Ripartizione per destinazione del contributo UE per il FEAMP

(euro)

Priorità	Contributo comunitario*	Ripartizione fondi UE		Quote ripartizione
		allo Stato	agli OOII	
<b>1) Pesca sostenibile</b>	173.055.785	91.755.984	81.299.801	53,0% / 47,0%
<b>2) Acquacoltura sosten.</b>	110.567.415	6.000.000	104.567.415	5,4% / 94,6%
<b>3) Promozione PCP</b>	102.428.971	102.428.971	0	100% / 0%
<b>4) Coesione e occupazione</b>	42.430.000	0	42.430.000	0% / 100%
<b>5) Commercializz. e trasformazione</b>	72.088.028	26.000.000	46.088.028	36,1% / 63,9%
<b>6) Integrazione politica marittima</b>	4.445.560	4.445.560	0	100% / 0%
<b>(Assistenza tecnica)</b>	32.246.800	17.735.740	14.511.060	55% / 45%
<b>Totale</b>	<b>537.262.559</b>	<b>248.366.255</b>	<b>288.896.304</b>	<b>46% / 54%</b>

Fonte: Accordo multiregionale 9.06.2016

\* comprensivo della riserva di efficacia dell'attuazione del FEAMP

<sup>176</sup> Intesa sull'Accordo multiregionale per l'attuazione coordinata degli Interventi cofinanziati dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) nell'ambito del Programma operativo FEAMP 2014-2020.

Una predisposizione così tardiva del Programma e dei Piani finanziari ha condizionato le Amministrazioni nell'avvio dell'attuazione degli interventi provocando notevoli ritardi nella predisposizione dei primi bandi di gara, in quanto le stesse non erano a conoscenza fino a metà del 2016 delle risorse ad esse destinate Tutto ciò aggravato dal fatto che le stesse Amministrazioni sono state concentrate nello stesso periodo sulla chiusura della Programmazione precedente che le ha viste impegnate a "spendere" il più possibile con una forte accelerazione finale.

La lentezza nell'avvio della Programmazione vera e propria è ricaduta soprattutto sugli OOII che hanno risposto alle richieste istruttorie di questa Sezione dichiarando di non aver dato attuazione a quasi nessuna Misura e di essere ancora alla fase della pubblicazione dei bandi di gara, poco più di ciò che hanno dichiarato nell'istruttoria per la relazione al Parlamento dell'anno precedente.

La Direzione generale della Pesca, presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Autorità di gestione del PO e titolare del coordinamento di tutte le amministrazioni periferiche, ha fornito i seguenti dati di attuazione, che riguardano importi molto esigui e circoscritti soprattutto a Misure la cui titolarità è del Ministero, come si può vedere nei prospetti che riportano i dati con il dettaglio delle Amministrazioni (prospetti 17 e 18).

I dati forniti dalla DG Pesca a quella data sono i seguenti:

**Prospetto 15 – Attuazione finanziaria FEAMP al 31.12.2016**

(euro)

Priorità	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% b/a	% c/a
<b>1) Sviluppo della pesca sostenibile</b>	346.111.570	4.856.033	1.597.412	1,4	0,5
<b>2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile</b>	221.134.830	147.242	0	0,1	0,0
<b>3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente</b>	120.335.674	65.941.162	16.414.512	54,8	13,6
<b>4) Coesione e occupazione</b>	84.860.000	0	0	0,0	0,0
<b>5) Commercializzazione e trasformazione</b>	138.088.028	21.541.462	7.278.420	15,6	5,3
<b>6) Integrazione Politica marittima integrata</b>	8.891.120	0	0	0,0	0,0
<b>(Assistenza tecnica)</b>	58.686.460	25.177.992	7766390,8	42,9	13,2
<b>Totale</b>	<b>978.107.682</b>	<b>117.663.890</b>	<b>33.056.735</b>	<b>12,0</b>	<b>3,4</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

A parte il tiraggio delle attività di Assistenza tecnica che sono, peraltro, proprie della fase di avvio del Programma e per le quali è stato impegnato il 45% delle risorse ad esse dedicate, a due anni dall'inizio della Programmazione risultano ancora non attivate tre Priorità su sei e, delle rimanenti, la Priorità 1 ha impegni che superano di poco l'1%.

Degli oltre 978 milioni stanziati per il PO FEAMP nel suo complesso, sono stati impegnati soltanto importi pari al 12% e pagati solo il 3,4%.

La Sezione ha chiesto alle Amministrazioni anche l'aggiornamento dei dati con rilevazione al 30 giugno 2017, al fine di constatare, ad un anno dalla definizione dei Piani finanziari, il livello di impegno nell'attuazione degli interventi finanziati dal FEAMP.

Purtroppo i risultati, rappresentati nel prospetto 16 che segue, confermano la tendenza ad un andamento decisamente lento rispetto al calendario (siamo ormai a un terzo del Periodo di programmazione), soprattutto per quanto riguarda gli Organismi intermedi, come vedremo nei prospetti successivi.

**Prospetto 16 – FEAMP Attuazione finanziaria per Priorità al 30.06.2017**

(euro)

Priorità	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
<b>1) Sviluppo della pesca sostenibile</b>	346.111.570	4.949.234	1.998.563	1,4	0,6
<b>1) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile</b>	221.134.830	147.242	44.173	0,1	0,0
<b>3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente</b>	120.335.674	65.937.502	16.425.492	54,8	13,6
<b>4) Coesione e occupazione</b>	84.860.000	9.351.229	227.875	11,0	0,3
<b>5) Commercializzazione e trasformazione</b>	138.088.028	23.004.868	9.312.600	16,7	6,7
<b>6) Integrazione Politica marittima integrata</b>	8.891.120	0	0	0,0	0,0
<b>(Assistenza tecnica)</b>	58.686.460	26.490.930	8.960.610,23	45,1	15,3
<b>Totale</b>	<b>978.107.682</b>	<b>129.881.005</b>	<b>36.969.313</b>	<b>13,3</b>	<b>3,8</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Fatta eccezione per gli interventi finalizzati alla coesione e occupazione (Priorità 4), per i quali si è proceduto ad impegnare l'11% delle risorse finanziarie assegnate, per il resto la situazione rimane pressoché invariata rispetto al semestre precedente.

Sul dato complessivo del PO si rileva un incremento di soli 1,3 punti percentuali per gli impegni e di 0,4 per i pagamenti, rispetto alla rilevazione di fine anno 2016.

Il prospetto 17 illustra la situazione attuativa del PO con riferimento alle singole Amministrazioni.

Occorre rammentare che più del 41% delle risorse complessive sono assegnate all'Autorità di gestione, per un importo che supera i 400 milioni di euro, di questi, al 31 dicembre 2016, aveva impegnato il 29,1% e pagato l'8,2%.

Dall'analisi dei dati forniti dalla stessa Amministrazione, in risposta all'istruttoria di questa Sezione, si evince che a quella data aveva attivato Misure in tutte le Priorità, con particolare attenzione a quelle relative alla Priorità 3 (per le quali ha impegnato oltre il 50% delle risorse), alla Priorità 5 (impegnando quasi il 50%) e all'Assistenza tecnica (con impegni per il 78% della dotazione).

Poche altre Amministrazioni avevano finanziato interventi a quella data e quasi tutte hanno dichiarato, in risposta all'istruttoria per questa Relazione, che la Programmazione è partita con notevole ritardo per ragioni non imputabili ad esse e che erano in attesa di una revisione dei Piani finanziari che quasi all'unisono hanno richiesto al fine di rimodulare le risorse tra le Priorità/Misure, ferma restando la dotazione complessiva che dovrebbe rimanere invariata.

Alcune Amministrazioni hanno dichiarato di aver appena approvato il documento regionale per l'attuazione del FEAMP o il Manuale di attuazione e dei controlli. Altre hanno messo progetti e risorse a bando, ma non hanno attivato ancora le fasi di approvazione, graduatoria, concessione contributo e pagamenti. Altre hanno approvato le graduatorie di bandi di una o due Misure, ma non assunto impegni. Pochissime hanno assunto impegni di spesa e comunque per importi davvero esigui.

Infatti sul totale delle regioni sono stati impegnati poco più di 500 mila euro, pari allo 0,1% della dotazione, per i quali sono stati emessi pagamenti per lo 0,02%.

Al 31 dicembre 2016, a parte la Basilicata che, a fronte di una dotazione finanziaria piuttosto esigua, ha impegnato il 3,5%, solo Calabria, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Toscana hanno impegnato importi, ma ben al di sotto dell'1% del contributo pubblico, mentre i rimanenti 13 OOII non hanno dichiarato nessun livello di attuazione.

Il prospetto che segue rappresenta la situazione finanziaria a tale data.

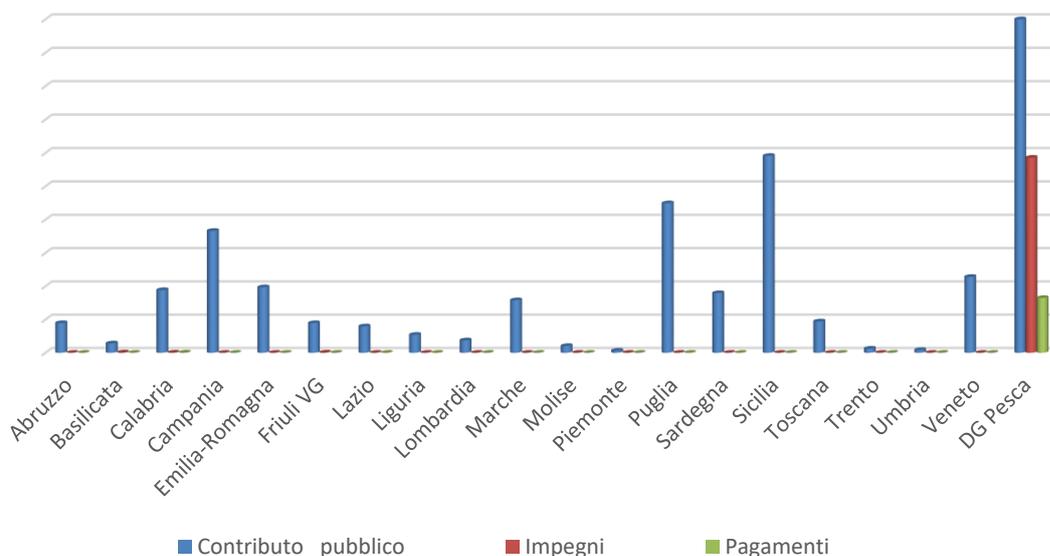
**Prospetto 17 – FEAMP Attuazione finanziaria per Amministrazione al 31.12.2016**  
(euro)

Amministrazione	Contributo pubblico (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Abruzzo	17.856.634,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Basilicata	5.644.506,0	200.000,0	0,0	3,54	0,00
Calabria	37.669.863,0	120.526,4	120.526,4	0,32	0,32
Campania	73.238.109,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Emilia-Romagna	39.374.160,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Friuli VG	17.834.132,0	150.522,5	0,0	0,84	0,00
Lazio	15.878.329,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Liguria	10.787.218,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Lombardia	7.447.559,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Marche	31.583.536,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Molise	4.091.162,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Piemonte	1.283.623,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Puglia	89.828.134,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Sardegna	35.845.163,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Sicilia	118.225.552,0	55.442,8	0,0	0,05	0,00
Toscana	18.849.210,0	3.000,0	0,0	0,02	0,00
Trento	2.483.945,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Umbria	1.666.124,0	0,0	0,0	0,00	0,00
Veneto	45.592.436,0	0,0	0,0	0,00	0,00
<b>Totale Regioni</b>	<b>575.179.395,0</b>	<b>529.491,6</b>	<b>120.526,4</b>	<b>0,09</b>	<b>0,02</b>
<b>DG Pesca</b>	<b>402.928.287,0</b>	<b>117.134.399,0</b>	<b>32.936.208,2</b>	<b>29,07</b>	<b>8,17</b>
<b>Totale</b>	<b>978.107.682,0</b>	<b>117.663.890,6</b>	<b>33.056.734,6</b>	<b>12,03</b>	<b>3,38</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Gli stessi dati sono rappresentati in forma grafica per dare una visione più d'impatto del bassissimo livello di attuazione per tutte le Amministrazioni periferiche, a confronto di quella centrale che ha avviato in modo sufficiente le attività che le competono.

**Grafico 10 – FEAMP Attuazione finanziaria per Amministrazione al 31.12.2017**  
(euro)



Come è stato già evidenziato illustrando l'attuazione per Priorità, a metà 2017 la situazione non appare avere avuto una rilevante evoluzione (prospetto 18).

L'unica variazione rispetto alla situazione fotografata al 31 dicembre è che gli OOII hanno impegnato 10 mln di euro in più (che però rappresentano neanche il 2% della dotazione complessiva).

Al 30 giugno 2017 altri quattro OOII, oltre i cinque precedentemente menzionati, hanno dato il via alla fase di attuazione degli interventi. Liguria, Sardegna e Abruzzo hanno impegnato importi rispettivamente per il 16,4, 14,5 e 11,9 per cento delle risorse ad esse destinate, mentre le Marche solo per il 3,4%. Per le altre Amministrazioni non vi è stato nessun progresso nell'attuazione nel periodo in esame.

Anche l'attività attuativa della DG Pesca è rimasta pressoché invariata avendo incrementato gli impegni solo di 1,5 mln di euro, con una crescita in percentuale di 0,4 punti.

La Basilicata è l'unica Amministrazione, ad esclusione della DG Pesca, ad aver effettuato pagamenti al di sopra del 2%. Il dato complessivo dei pagamenti per le Amministrazioni regionali è infatti attestato allo 0,1%.

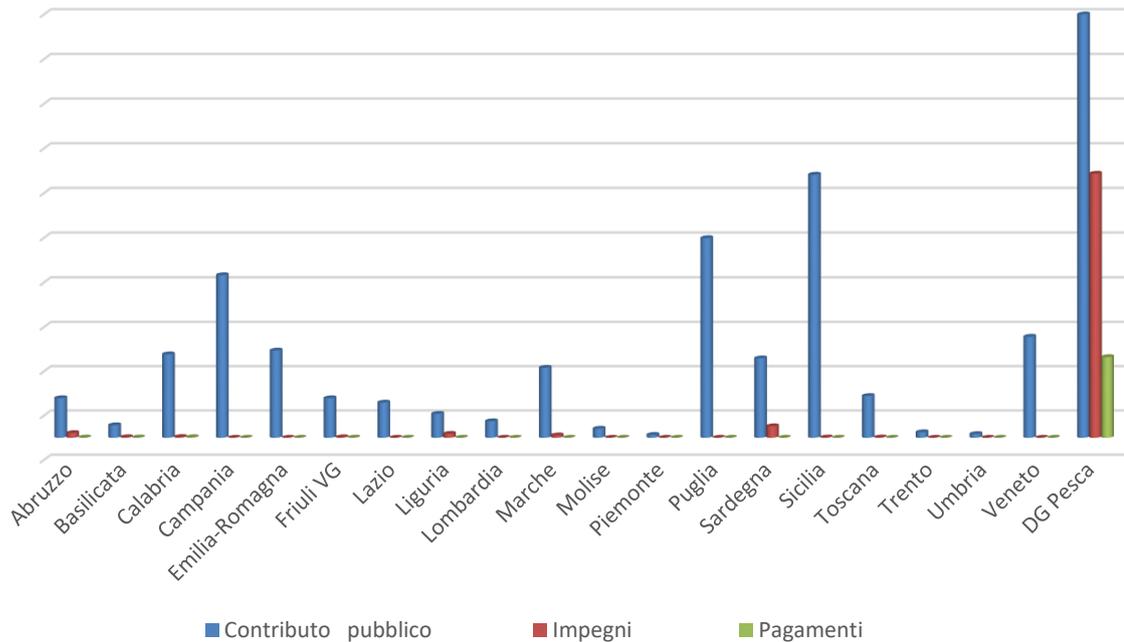
**Prospetto 18 – FEAMP Attuazione finanziaria per Amministrazione al 30.06.2017**  
(euro)

Amministrazione	Contributo pubblico (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
<b>Abruzzo</b>	17.856.634,0	2.129.453,5	82.142,2	11,9	0,5
<b>Basilicata</b>	5.644.506,0	250.000,0	120.000,0	4,4	2,1
<b>Calabria</b>	37.669.863,0	340.644,3	247.234,4	0,9	0,7
<b>Campania</b>	73.238.109,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Emilia-Romagna</b>	39.374.160,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Friuli VG</b>	17.834.132,0	213.702,5	60.043,2	1,2	0,3
<b>Lazio</b>	15.878.329,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Liguria</b>	10.787.218,0	1.771.755,2	0,0	16,4	0,0
<b>Lombardia</b>	7.447.559,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Marche</b>	31.583.536,0	1.074.694,5	39.271,9	3,4	0,1
<b>Molise</b>	4.091.162,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Piemonte</b>	1.283.623,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Puglia</b>	89.828.134,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Sardegna</b>	35.845.163,0	5.198.523,9	0,0	14,5	0,0
<b>Sicilia</b>	118.225.552,0	108.728,6	0,0	0,1	0,0
<b>Toscana</b>	18.849.210,0	123.892,0	0,0	0,7	0,0
<b>Trento</b>	2.483.945,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Umbria</b>	1.666.124,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Veneto</b>	45.592.436,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale Regioni</b>	<b>575.179.395,0</b>	<b>11.211.394,5</b>	<b>548.691,6</b>	<b>1,9</b>	<b>0,1</b>
<b>DG Pesca</b>	402.928.287,0	118.669.610,3	36.420.621,0	29,5	9,0
<b>Totale</b>	<b>978.107.682,0</b>	<b>129.881.004,8</b>	<b>36.969.312,6</b>	<b>13,3</b>	<b>3,8</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DG Pesca

Il grafico 11 mostra in maniera più evidente la leggera evoluzione che vi è stata rispetto a quella rappresentata nel grafico precedente.

**Grafico 11 – FEAMP Attuazione finanziaria per Amministrazione al 30.06.2017**



Tutto ciò conferma un avvio troppo lento. Le Amministrazioni sul territorio sembrano ancora aspettare elementi chiari e definitivi da parte dell'AdG nazionale.

Le dichiarazioni di alcune Regioni che sono in attesa di rimodulazioni dei Piani finanziari prima di avviare il Programma, lasciano intravedere tempi ancora lunghi prima che gli sforzi per utilizzare le risorse comunitarie e nazionali siano posti in essere.

Dal quadro che emerge si può agevolmente prevedere che le Amministrazioni si accorgeranno ad un certo momento di dover affrettare gli adempimenti necessari. Ciò comporterà seri rischi, per quanto riguarda la qualità della spesa e gli effetti di condizionamenti conseguenti ad una concentrazione della stessa in tempi troppo ristretti.

Le criticità che emergono si sovrappongono per buona parte a quelle evidenziate in relazione al precedente periodo di programmazione, in cui si è, infatti, dovuto far ricorso a ripetuti cambiamenti nei Piani finanziari al fine di aggiustare il tiro di una gestione mal programmata e partita con difficoltà, senza peraltro riuscirci a pieno.

#### 4 Controlli e procedure d'infrazione

##### 4.1 L'attività di controllo

Come previsto dalla normativa comunitaria, e come dichiarato dalle singole Amministrazioni, i controlli di I livello, sono stati effettuati preliminarmente a qualsiasi

pagamento diverso dall'anticipazione. Infatti, la liquidazione non avrebbe potuto avvenire se non dopo aver registrato i controlli effettuati nel sistema informatico SIPA – Sistema italiano della pesca e dell'acquacoltura - tale verifica, dal quale l'AdC e l'AdA acquisiscono elementi di conoscenza.

Tali controlli sono posti in capo all'Autorità di gestione o all'Organismo intermedio per le c.d. "operazioni a regia", ovvero quelle nelle quali il beneficiario è diverso dall'Amministrazione. Diversamente, nel caso in cui il beneficiario è coinciso con l'Amministrazione (c.d. "operazioni a titolarità") i controlli sono stati effettuati da soggetti appartenenti a strutture indipendenti dall'Autorità di gestione<sup>177</sup>.

Sulla gestione della programmazione FEP 2007-2013 i controlli sono stati effettuati attraverso una verifica amministrativa e una verifica *in loco*, quest'ultima basata sull'estrazione di un campione ed effettuata sulla base dell'analisi del rischio.

I controlli di II livello sono stati, invece, effettuati dall'Autorità di audit (AdA) che è stata individuata nell'ambito dell'AGEA – Ufficio Coordinamento dei controlli specifici<sup>178</sup>. Tale struttura è funzionalmente indipendente dalla AdG del FEP<sup>179</sup>, come previsto dall'art. 58, comma 1, lett. c del regolamento 1198 del 27 luglio 2006 del Consiglio.

Il funzionamento del sistema di gestione e controllo è verificato direttamente dall'AGEA e la verifica sul campione delle operazioni è stata delegata dalla medesima Agenzia<sup>180</sup> alla Società Agecontrol SpA.

L'AdA è tenuta a redigere, entro il 31 dicembre, la Relazione Annuale di Controllo (RAC)<sup>181</sup> contenente le risultanze della verifica del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo del Programma FEP dell'anno successivo, nonché delle operazioni controllate presso gli Organismi. Si deve rilevare che la RAC 2015, contenente rilievi critici sui sistemi presso un Organismo Intermedio<sup>182</sup>, è stata oggetto di un ulteriore approfondimento da parte della stessa AdA e inviata nuovamente in data 14 marzo 2017 ai servizi UE, con il mantenimento di una riserva riguardo all'operato del medesimo OI e con la prosecuzione nel corso del 2017 delle verifiche relative.

Sono stati, infatti, richiesti, da parte dell'AdA, controlli supplementari all'AdG, fra i quali quelli sul 100% delle 528 pratiche per un bando della Misura 1.5 "compensazioni

<sup>177</sup> Ai sensi dell'art. 39, comma 5 del regolamento della Commissione n. 498/2007 e confermato dall'AdG con nota prot. n. 15143/2015.

<sup>178</sup> Incarico con convenzione del 10 luglio 2009

<sup>179</sup> Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura presso il MiPAAF.

<sup>180</sup> Con convenzione stipulata il 4 marzo 2010

<sup>181</sup> A norma dell'art. 61, par. 1, lett. e), punto i) del regolamento (CE) 1198/2006 e dell'art. 44, par. 2 del regolamento (CE) 498/2007.

<sup>182</sup> OI Puglia.

socioeconomiche” e quelli sulla Misura 1.1 “Arresto definitivo delle attività di pesca”. Tali controlli alla data della chiusura della presente relazione non risultano ancora completati.

In riferimento alla chiusura della programmazione FEP, l'AdA deve ancora produrre una Relazione finale, conformemente al documento “Orientamenti sulla chiusura del programma FEP 2007-2013” approvato con decisione della Commissione europea n. 4879 del 1° agosto 2013 e modificato con decisione C(2015) 6713 del 6 ottobre 2015.

In relazione alla programmazione FEAMP (2014-2020) il ritardo nell'attuazione si ripercuote anche nella limitata attivazione dei controlli, che risultano posti in essere, fino al primo semestre 2017, soltanto da tre Autorità. Non sono pertanto ancora disponibili dati significativi in proposito.

#### *4.2 Procedure d'infrazione pendenti*

Riguardo alle attività poste in essere per la risoluzione delle procedure d'infrazione alle normative dell'Unione Europea in materia di pesca e di rispetto ed ottemperanza alle norme in materia di Politica Comune della Pesca, l'Italia mostra un miglioramento della situazione: l'Amministrazione nazionale (AdG) non è stata, infatti, raggiunta, nel 2016 e primo trimestre 2017 dall'apertura di ulteriori procedure di infrazione contro lo Stato membro per violazione delle regole comunitarie della pesca.

Ad oggi, quindi, risulta pendente un'unica procedura ex art. 260 TFUE.

### **5 Considerazioni conclusive**

Tre aspetti problematici devono essere richiamati in conclusione.

Il primo attiene alla differenziazione del grado di attuazione della Programmazione in chiusura, ossia quella del FEP 2007-2013, con un'accelerazione negli ultimi mesi sproporzionata in termini percentuali, tale da destare preoccupazioni sulla qualità della relativa spesa. In particolare ritardo, come di consueto, risultano le Regioni dell'Obiettivo Convergenza, che, da una parte, mostrano, in termini di pagamenti rispetto agli stanziamenti, un avanzamento del 77.3% a fine 2015 e dell'88.7% a fine giugno 2016, dall'altra, restano mediamente a 8 punti percentuali di distanza rispetto alle Regioni fuori Obiettivo Convergenza alle medesime date. Ciò appare ancora più censurabile se si considera la circostanza che le Regioni dell'Obiettivo Convergenza sono proprio quelle che più necessitano dei fondi che ne consentirebbero lo sviluppo.

Il secondo aspetto problematico concerne la lentezza dell'avvio della Programmazione 2014-2020, connessa a ritardi e inefficienze sia a livello centrale sia a livello di raccordo con gli organismi intermedi. In particolare, si deve segnalare come

insufficiente e tardivo sia stato lo svolgimento delle funzioni attribuite al MiPAAF, anche in riferimento alla funzione di Autorità di Gestione: per le sue ricadute sull'efficienza dell'intero sistema, ne è conseguita l'impossibilità di utilizzare fin dal primo anno di programmazione le risorse stanziare dalla UE.

In terzo luogo, sono emerse carenze nella quantità e qualità dei controlli tali da imporre attività correttive sia nella dotazione di personale delle Autorità preposte, sia nelle metodologie utilizzate, per renderle compatibili con quanto richiesto nell'ambito comunitario. Al riguardo si osserva che si rivelano del tutto insoddisfacenti i livelli dei servizi resi da AGEA Coordinamento e da Agecontrol SpA e si ribadisce che investire nei controlli è necessario, essendo l'affidabilità degli stessi una componente essenziale per garantire la migliore qualità della spesa ed evitare la dispersione o la restituzione delle risorse europee.

## APPENDICE

### Accordi di Partenariato per una Pesca Sostenibile (APPS).

Gli accordi di partenariato per una pesca sostenibile (APPS)<sup>183</sup>, precedentemente denominati accordi di partenariato in materia di pesca (APP), sono trattati internazionali con i quali l'Unione si impegna a fornire supporto finanziario agli Stati *partner* in cambio dei diritti di accesso alle acque e di sfruttamento del *surplus* delle risorse ittiche presente nella loro zona economica esclusiva (ZEE)<sup>184</sup>.

Ogni APPS consta di due parti: l'accordo di pesca e il protocollo. L'accordo di pesca definisce la parte normativa, mentre il protocollo determina le condizioni dell'accordo relative ai diritti di pesca e di accesso alle acque del Paese *partner*, nonché l'entità del contributo finanziario. L'APPS inizia a produrre i suoi effetti (*active*) una volta

<sup>183</sup> COM (2011)424 *final*, par. 3.1; Marine Policy 47(2014) 76-84, par. 8.

<sup>184</sup> L'istituto della zona economica esclusiva è stato introdotto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1982 (art. 55-75). Quest'area, che si estende fino a 200 miglia nautiche dalla linea di base, non costituisce un attributo necessario dello Stato costiero (come il mare territoriale, ad esempio) e pertanto deve essere esplicitamente proclamata. Al suo interno lo stato costiero vanta diritti sovrani circa le risorse naturali presenti sul fondo, nel relativo sottosuolo e nella colonna d'acqua sovrastante. Questo significa che lo Stato costiero è titolare di diritti riguardanti la conservazione, l'esplorazione, la gestione e lo sfruttamento economico non solo delle risorse ittiche ma anche di quelle minerali. Inoltre, in quest'area, lo stato costiero gode di diritti di giurisdizione in determinati settori (art. 56.1, lett. b, UNCLOS).

Per quanto riguarda l'Italia, il nostro paese ha deciso di non istituire una ZEE ma, a partire dalla l. n. 61/2006, delle c.d. zone di protezione ecologica (ZPE). L'Italia si è, quindi, riservata di poter istituire, con apposito atto legislativo, delle aree in cui esercitare poteri esclusivi, attenuati rispetto a quelli connessi all'istituzione della ZEE, inerenti alla tutela dell'ambiente marino e del patrimonio archeologico presente nei fondali. Di conseguenza, anche nelle acque sottoposte al regime della ZPE, l'Italia non gode dei diritti sovrani riguardanti lo sfruttamento delle risorse marine, di cui avrebbe goduto se avesse istituito la ZEE. A questi fini, tali aree rimangono soggette al diritto internazionale generale (regime dell'alto mare).

entrato in vigore il protocollo, fintanto che il protocollo non entra in vigore l'accordo è considerato inattivo (*dormant*).

Nell'ottica dello sviluppo di una pesca sostenibile, detti accordi devono essere reciprocamente vantaggiosi.

L'UE garantisce un sostegno finanziario allo Stato *partner*, mirato ad istituire un determinato contesto di *governance* del settore della pesca, subordinato al conseguimento di obiettivi specifici e complementare e coerente con i progetti di sviluppo ivi realizzati (regolamento (UE) 1380/2013, art. 32.1, lett. b). Il sostegno finanziario fornito dall'Unione si sostanzia anche in una seconda prestazione economica, disgiunta rispetto alla prima (regolamento (UE) 1380/2013, art. 32.2). Questa consiste nel sostenere una parte dei costi di accesso alle risorse ittiche nelle acque del Paese *partner* (regolamento (UE) 1380/2013, art. 32.1, lett. a), la restante parte dei quali è carico degli armatori unionali che vogliono esercitare attività di pesca in quelle acque. Questi ultimi, in virtù della c.d. clausola di esclusività compresa negli APPS (regolamento (UE) 1380/2013, art. 31.6, lett. b), per poter esercitare tali attività devono essere in possesso di un'apposita autorizzazione, rilasciata conformemente all'accordo di partenariato. Tale previsione rimane valida anche se il protocollo non è ancora entrato in vigore.

Lo Stato *partner*, invece, deve garantire ai pescherecci unionali l'accesso alle acque ed il diritto di sfruttamento del surplus di risorse ittiche della propria ZEE, secondo le modalità a tal proposito previste dall'art. 62, par. 2-3, UNCLOS (regolamento (UE) 1380/2013, art. 31.4). Non solo, ma gli APPS contengono, generalmente, clausole che vietano al Paese *partner* di concedere a flotte straniere condizioni più vantaggiose<sup>185</sup> rispetto a quelle concesse agli operatori economici dell'Unione. Un altro obbligo a carico dello Stato *partner* è quello del rispetto dei principi democratici e dei diritti umani, derivante dall'apposita clausola che, a norma dell'art. 31.6 regolamento (UE) 1380/2013, deve essere contenuta in questi accordi.

Gli APPS attualmente in vigore sono tredici<sup>186</sup>. A questi si aggiunge quello con la Groenlandia che, in ragione del suo particolare *status*, intrattiene relazioni autonome rispetto alla Danimarca.

<sup>185</sup> Tali condizioni possono riguardare tutti i campi trattati nell'accordo, dalle condizioni di accesso al surplus di risorse agli accordi finanziari (l'art. 31.6, lett. a, regolamento (UE) 1380/2013, a tal proposito, menziona "le condizioni concernenti la conservazione, lo sviluppo e la gestione delle risorse, gli accordi finanziari, i canoni e i diritti relativi al rilascio di autorizzazioni di pesca").

<sup>186</sup> I Paesi coinvolti sono: Capo Verde, Costa d'Avorio, Gabon, Guinea-Bissau, Liberia, Mauritania, Marocco, São Tomé e Príncipe, e Senegal, Comore, Mauritius, Madagascar e Seychelles. (dato aggiornato al 2016). Altri accordi sono in vigore ma non sono attivi (c.d. *dormant agreements*) a causa del mancato rinnovo del protocollo (Kiribati, Micronesia, Mozambico), oppure si sono estinti (Gambia, Guinea equatoriale e Isole Salomone) o devono ancora essere ratificati (Isole Cook).

L'impegno economico dell'UE, risultante dai protocolli attualmente in vigore, ammonta a più di 127 milioni di euro annui. Tra i protocolli in vigore, i più rilevanti sono quelli con la Mauritania (59.000.000 euro all'anno), Marocco (30.000.000 euro all'anno) e Groenlandia (16.099,978 euro all'anno).

Del numero totale di catture effettuate dalle flotte unionali<sup>187</sup>, solo l'8% viene effettuato in acque extra-UE.

---

Gli APPS attualmente attivi possono essere ulteriormente distinti a seconda che essi riguardino la pesca di una determinata specie, spesso il tonno (c.d. *tuna only agreements*) o di più specie (c.d. *mixed agreements*). Nove sono gli accordi attivi riguardanti la pesca del tonno (Capo Verde, Costa d'Avorio, Gabon, Liberia, São Tomé e Príncipe, Comore, Mauritius, Madagascar, Seychelles), mentre i restanti cinque (Groenlandia, Guinea-Bissau, Senegal, Mauritania, Marocco) rientrano nella categoria dei c.d. *mixed agreements*.

<sup>187</sup> Il dato (2015) fornito dalla Commissione Europea ([https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-sfpa\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/2015-sfpa_en.pdf)), evidenzia come un altro 13% corrisponda alle catture effettuate in alto mare ed il restante 79% avvenga in acque UE.



## **LA POLITICA AGRICOLA COMUNE**



## LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

### 1 Premessa

### 2 Dimensioni finanziarie della PAC nel 2016

### 3 Nuovo quadro normativo della PAC

**4 La gestione degli aiuti diretti – primo pilastro PAC – 4.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico – 4.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) – 4.3 Mercato lattiero-caseario - 4.4 Aiuti accoppiati facoltativi**

**5 Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) – Secondo Pilastro PAC - 5.1 Programmazione 2014-2020 – 5.2 Completamento dei pagamenti della Programmazione 2007-2013**

**6 Valutazione degli Organismi di Certificazione sulla legalità e sulla correttezza delle spese**

**7 Attività della Corte dei conti europea e partecipazione della Sezione a specifici audit - 7.1 Relazione annuale della Corte dei conti europea (ECA)– 2016 - 7.2 Audit sulle misure di sostegno ai giovani agricoltori**

### 8 Rettifiche finanziarie

### 9 Considerazioni riassuntive

## 1 Premessa

La Politica agricola comune (PAC) ha compiuto nel 2015/2016 la transizione organizzativa e strutturale correlata al ciclo di Programmazione settennale 2014-2020, col relativo regime normativo.

Occorre tener presente che essa è articolata su due distinti “pilastri”, ciascuno dei quali ha modalità di programmazione e gestione delle erogazioni assai peculiari.

Rientrano nel Primo Pilastro i pagamenti di base (di natura disaccoppiata, ossia non connessa alla produzione) diretti a tutti gli agricoltori in possesso di “titoli” (in sostanza, ettari di terreno agricolo), con le eventuali maggiorazioni percentuali, nonché le misure per l’Organizzazione Comune dei Mercati (OCM).

Il Secondo Pilastro è rappresentato dalle misure del Fondo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), le quali, come negli altri fondi di tipo strutturale (Fondi SIE) sono attuate in base ad una programmazione settennale a livello UE e ad appositi Programmi nazionali e regionali.

Nel presente capitolo si esporranno gli adempimenti propri del nuovo ciclo, ma si farà anche cenno alle residue operazioni per il completamento del ciclo della programmazione precedente 2007-2013.

La complessità degli interventi nell’ambito delle risorse naturali legate all’agricoltura consentirà tuttavia, in questa sede, una rappresentazione solo sintetica delle problematiche e delle criticità del settore, con prevalenza dei profili finanziari rispetto alle considerazioni di carattere organizzativo e procedimentale.

## 2 Dimensioni finanziarie della PAC nel 2016

La Politica agricola comune (PAC) si colloca all'interno della Rubrica 2 del bilancio UE, (Conservazione e gestione delle risorse naturali – agricoltura e ambiente) alla quale è stata attribuita, anche per il 2016, una quota consistente, ancorché in diminuzione, in termini di stanziamenti di impegno, delle risorse destinate all'insieme delle sue politiche.

Confrontando, a livello previsionale e in termini percentuali, il settennio della Programmazione 2014-2020, si evidenzia che il relativo Quadro finanziario pluriennale, per l'intero periodo di 7 anni, assegna alla medesima Rubrica il 38,6% delle risorse globali<sup>188</sup>, a fronte del 42,3% del settennio precedente (2007-2013)<sup>189</sup>.

Il Quadro finanziario della Programmazione 2014-2020 riferito alla Rubrica 2, viene esposto nel prospetto seguente, aggiornato con le modifiche introdotte dal regolamento (UE, Euratom) 2015/623 del Consiglio del 21 aprile 2015, apportate all'iniziale distribuzione delle risorse nel settennio operata con regolamento (UE, Euratom) n.1311/2013 del 2 dicembre 2013, e con l'ultimo aggiustamento tecnico di cui alla Comunicazione della Commissione COM (2016) 311 *final*.

### Prospetto 1 - Quadro finanziario 2014-2020 Stanziamenti di impegno. Prezzi correnti 2016

(milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014/2020
<b>Rubrica 2:</b> Crescita sostenibile: Risorse naturali	49.857	64.692	64.262	60.191	60.267	60.344	60.421	420.034
<b>Totale degli Stanziamenti di impegno</b>	121.435	162.959	154.738	155.631	159.514	164.123	168.797	1.087.197

Fonte: COM (2016) 311 *final* ANNEX

All'interno della rubrica "Risorse naturali" la PAC va considerata separatamente da altre aree di intervento, quali la pesca e l'acquacoltura. A sua volta per la PAC occorre distinguere la quota riservata ad Aiuti diretti e correlati al mercato (FEAGA e OCM) - definito "Primo Pilastro" della PAC, per il quale la spesa complessiva nel 2016 è stata di 44.084 milioni di euro (43.860 milioni nel 2015) - da quella destinata al Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR), cosiddetto "Secondo Pilastro", per il quale la spesa nel 2016 è stata pari a 12.370 milioni di euro (11.447 milioni nel 2015)<sup>190</sup>.

<sup>188</sup> (COM(2016) 311 final ANNEX 1: Tot. Rubrica 2 Meuro 420.034 / Tot. Spese Meuro 1.087.197 (anni 2014-2020, a prezzi correnti). Aggiustamenti per effetto degli art. 6 e 7 del Regolamento n°1311/2013.

<sup>189</sup> Decisione del Parlamento europeo e Consiglio del 22 luglio 2013: Tot. Rubrica 2 Meuro 366.299 / Tot. Spese Meuro 864.989 (anni 2007-2013, a prezzi costanti 2004).

<sup>190</sup> Commissione europea – "Financial Report 2016". EU 28.

### 3 Nuovo quadro normativo della PAC

La nuova PAC, nella quale si innesta la Programmazione 2014-2020, è stata definita dopo lunghi negoziati e consultazioni approfondite. Ciò ha causato uno slittamento della sua piena operatività al 1° gennaio 2015, con previsione di una revisione di medio termine nel 2017. Degno di nota è che, avendo la riforma della PAC del 2013 introdotto modifiche significative nei regimi di aiuto diretto con effetto differito, il 2016 è stato il primo anno in cui i pagamenti ai beneficiari finali (per le domande del 2015) sono stati eseguiti in base alle nuove norme in vigore.

La base normativa dello Sviluppo rurale, dei Pagamenti diretti e della gestione e monitoraggio delle Organizzazioni comuni di mercato, è attualmente costituita dai 3 regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio approvati a fine 2013, riguardanti rispettivamente:

- d) i Pagamenti diretti - reg. UE n.1307/2013<sup>191</sup>;
- e) l'Organizzazione comune di mercato (OCM) unica - reg. UE n.1308/2013<sup>192</sup>;
- f) lo Sviluppo rurale - reg. UE n.1305/2013<sup>193</sup>.

L'ambito dei pagamenti diretti agli agricoltori (Aiuti diretti), disciplinato dal Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013<sup>194</sup>, ha subito significative modifiche.

Gli Stati membri, infatti, devono ora destinare una determinata quantità della propria quota di finanziamento PAC a regimi di sostegno obbligatori.

Cambiamenti chiave dei regimi di pagamenti sono anche i seguenti:

- pagamenti diretti per ettaro. Per distribuire i sostegni in modo più equo, tutti i paesi dell'UE dovranno adottare un pagamento uniforme per ettaro a partire dal 2015 (un «regime di pagamento di base»);
- pagamento verde per ettaro, per l'utilizzo di pratiche benefiche per il clima e l'ambiente (30 % della quota di finanziamento nazionale);
- pagamento ai giovani agricoltori (per agricoltori con meno di 40 anni che hanno iniziato l'attività agricola fino a cinque anni prima della richiesta di sostegno) fino a cinque anni.

Esistono inoltre alcuni regimi di sostegno facoltativi. I paesi dell'UE possono scegliere di:

<sup>191</sup> Ultima versione consolidata del 3 luglio 2017.

<sup>192</sup> Ultima versione consolidata dell'1 agosto 2017.

<sup>193</sup> Ultima versione consolidata del 20 maggio 2017.

<sup>194</sup> Che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

- sostenere le aziende agricole più piccole pagando un importo maggiore sui primi 30 ettari, «pagamento redistributivo»;
- erogare pagamenti aggiuntivi per le zone soggette a vincoli naturali;
- erogare importi limitati di sostegno correlato alla produzione, «sostegno accoppiato»: pagamenti collegati a determinate colture o specie d'allevamento per contribuire al mantenimento della produzione in settori in difficoltà;
- offrire un regime semplificato per piccoli agricoltori: i pagamenti annuali fino a 1.250 euro;
- spostare fino al 15 % della propria dotazione su pagamenti diretti in favore di programmi di sviluppo rurale, o viceversa.

Degno di nota, tra l'altro, è il meccanismo introdotto da ultimo citato<sup>195</sup>: esso consente a ogni Stato membro la possibilità di trasferire fino al 15% delle risorse dal Primo al Secondo Pilastro e viceversa. La quota può giungere al 25% per i Paesi che hanno un aiuto medio per ettaro inferiore alla media UE.

Nel successivo paragrafo 4.4.4. verranno specificate le scelte compiute dall'Italia.

La nuova OCM è, invece, disciplinata dal regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013<sup>196</sup>, che stabilisce norme per l'organizzazione dei mercati e degli scambi di prodotti agricoli nell'Unione europea (UE), mirando anche a incoraggiare la cooperazione fra produttori.

Con esso si conferma la scelta, già operata dal citato regolamento n. 1234/2007, di disciplinare con un unico regolamento tutti i regimi particolari e si stabiliscono norme riguardanti l'intervento pubblico, nei casi in cui i prodotti sono acquistati e immagazzinati dai governi dell'UE fino al loro smaltimento.

Oltre agli aspetti di dettaglio relativi ai singoli prodotti, meritano di essere segnalate le novità recate dalla estensione del regime anche all'apicoltura, dalla nuova configurazione della riserva<sup>197</sup> e dalla limitazione della restituzione all'esportazione verso i Paesi terzi<sup>198</sup>.

Per quanto riguarda, infine, la nuova Programmazione dello Sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, essa ha come base normativa il regolamento (UE) n. 1305/2013

---

<sup>195</sup> Art. 14 del regolamento (UE) 1307/2013.

<sup>196</sup> Che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

<sup>197</sup> La riserva (art. 226 del Regolamento) è un nuovo strumento, destinato a sostenere il settore in caso di crisi a livello della produzione o della distribuzione. E' alimentata annualmente applicando una riduzione ai Pagamenti diretti nel quadro del meccanismo di disciplina finanziaria (regolamento (UE) n. 1306/2013).

<sup>198</sup> Il nuovo regolamento (artt.196 e ss.) mantiene le restituzioni all'esportazione verso i Paesi terzi, ma unicamente per alcuni prodotti e quando le condizioni del mercato interno corrispondono a quelle descritte per le misure eccezionali. Le esportazioni oggetto di sovvenzioni sono ora soggette a limiti.

del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del FEASR, che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

La politica dello Sviluppo rurale persegue i tre obiettivi della competitività in agricoltura, della gestione sostenibile e dello sviluppo equilibrato del territorio, incorpora i principali obiettivi strategici della Comunicazione Europa 2020<sup>199</sup> e si pone in termini di coerenza con gli obiettivi generali della Coesione economica e sociale.

Il quadro normativo è, altresì, definito dalla disciplina orizzontale del finanziamento, della gestione e del monitoraggio della PAC prevista dal reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013<sup>200 201</sup>.

Su un piano più generale, occorre tener presente anche il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013<sup>202</sup>, recante disposizioni comuni sui diversi Fondi UE, fra i quali il FEASR e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

A livello di dettaglio, e per completare il quadro normativo, occorre riferire dell'emanazione, da parte della Commissione europea, degli atti delegati e degli atti di esecuzione, per quanto riguarda il regime di Pagamento Unico<sup>203</sup> e l'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) con particolare riferimento al settore vitivinicolo<sup>204</sup> e a quello lattiero-caseario<sup>205</sup>.

<sup>199</sup> Comunicazione della Commissione – “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” COM(2010) 2020 Bruxelles, 3 marzo 2010.

<sup>200</sup> Con tale atto si abrogano i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.

<sup>201</sup> Ultima versione consolidata dell'1 agosto 2017

<sup>202</sup> Ultima versione consolidata del 20 maggio 2017

<sup>203</sup> I più rilevanti sono il regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 modificandone l'allegato X, e il regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 per quanto riguarda “il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti, nonché le sanzioni amministrative applicabili ai Pagamenti diretti, al sostegno allo Sviluppo rurale e alla condizionalità”. Nel corso del 2016, sempre in relazione al Pagamento unico, con il regolamento di esecuzione (UE) 2016/699 della Commissione del 10 maggio 2016 sono stati istituiti i nuovi massimali nazionali annui di bilancio per il 2016, che per l'Italia prevedono: un limite di 2.314.333.000 euro per il regime di pagamento di base (art. 22, par.1, Reg.to n. 1307/2013) e un limite di 1.155.242.000 euro per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (art. 47, par. 3, Reg.to n. 1307/2013).

<sup>204</sup> Nel corso del 2016 è stato emanato il Regolamento delegato (UE) 2016/1149 della Commissione del 15 aprile 2016 che integra il Regolamento n. 1308/2013 per i programmi nazionali di sostegno al settore vitivinicolo prevedendo anche spese per l'informazione ai consumatori, per la promozione dei vini nei Paesi terzi e per le ristrutturazioni e riconversione dei vigneti. Di specifica importanza, sempre per il settore vitivinicolo, occorre segnalare il Regolamento di esecuzione (UE) 2016/1150 della Commissione del 15 aprile 2016 con il quale sono state stabilite le modalità d'applicazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 per i programmi nazionali di sostegno al settore. In tale ambito, con entrata in vigore dal 18 luglio 2016, sono state stabilite tutte le procedure per la presentazione e la modifica dei programmi e le disposizioni per le misure di sostegno specifiche ed in materia di controlli.

<sup>205</sup> In data 8 settembre 2016, con il Regolamento delegato (UE) n. 2016/1613 della Commissione, è stato stabilito un sostegno eccezionale, immediato ed una tantum ai produttori di latte e/o agli allevatori di altri

Per la Politica di sviluppo rurale, oltre al regolamento n. 640/2014 ed al regolamento n. 809/2014, già segnalati per il regime di Pagamento unico, ma vigenti anche per lo Sviluppo rurale, sono stati emanati regolamenti specifici che integrano il regolamento (UE) n. 1305/2013 e ne recano le modalità di applicazione<sup>206</sup>.

Per quanto riguarda gli aspetti gestionali e finanziari della PAC, sono stati emanati:

- il regolamento delegato (UE) n. 907/2014 dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 (in relazione agli Organismi pagatori e altri Organismi, alla gestione finanziaria, alla liquidazione dei conti, alle cauzioni e all'uso dell'euro);
- il regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 del 6 agosto 2014, che reca modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013, con riferimento agli "Organismi pagatori e altri organismi, alla gestione finanziaria, alla liquidazione dei conti e alle norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza".

Solo ed unicamente per l'anno di domanda 2016, il regolamento di esecuzione (UE) 2016/1617 della Commissione dell'8 settembre 2016 prevede una deroga al regolamento (UE) n. 1306/2013 che consente di versare anticipi fino al 70% per i pagamenti diretti e fino all'85% per il sostegno allo sviluppo rurale.

Si ritiene, altresì, significativo rilevare che per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 9 del citato regolamento (UE) n. 1306/2013, ad iniziare dall'esercizio finanziario 2015 gli Organismi di certificazione sono chiamati ad esprimere una valutazione della legalità e correttezza delle spese degli Organismi pagatori per le quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione. Verrà pertanto dato conto, più avanti, delle prime indicazioni emerse in proposito.

#### **4 La gestione degli aiuti diretti - Primo Pilastro PAC**

##### *4.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico (RPU)*

Il regime del Pagamento unico ha rappresentato anche nel 2016 la voce prevalente degli aiuti all'agricoltura. La specificità di non essere connesso alle quantità del prodotto agricolo o alla consistenza zootecnica comporta che esso sia definito come sostegno "disaccoppiato", ossia senza correlazione con la produzione. Il sostegno

---

settori zootecnici di 350.000.000 euro per tutti i 28 Stati membri, di cui 20.942.300 (6%) per l'Italia. Con il provvedimento si autorizza, altresì, ciascuno Stato membro ad aggiungere un sostegno supplementare nazionale dello stesso importo, il tutto solo per pagamenti effettuati entro il 30 settembre 2017.

<sup>206</sup> Trattasi rispettivamente del regolamento delegato (UE) n. 807/2014 dell'11 marzo 2014, e del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 del 17 luglio 2014.

nell'ambito del regime di Pagamento unico viene, infatti, erogato mediante Domanda unica annuale presentata all'Organismo pagatore territorialmente competente, sulla base del possesso, da parte dell'agricoltore, di "titoli all'aiuto", che costituiscono le unità (con valore monetario fisso) per determinare l'importo spettante e che sono correlati sostanzialmente agli ettari di superficie utilizzata prevalentemente per attività agricole.

Per effetto dell'entrata in vigore del ciclo di Programmazione 2014-2020, ed in particolare dell'articolo 21, comma 2 del regolamento (UE) n. 1307/2013, i titoli assegnati sotto il precedente regime regolamentare<sup>207</sup> sono scaduti il 31 dicembre 2014.

L'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), in qualità di Organismo coordinatore, ha assegnato (prima provvisoriamente e poi definitivamente) ad ogni agricoltore i nuovi diritti all'aiuto sulla base delle domande PAC che sono state presentate entro il 15 giugno 2015, a coloro che possedevano i requisiti per essere considerati agricoltori in attività<sup>208</sup>.

Il numero dei nuovi diritti all'aiuto è pari al numero di ettari ammissibili che ogni agricoltore ha indicato nella domanda PAC 2015. Gli ettari ammissibili sono:

- seminativi, comprese le coltivazioni in serra;
- colture permanenti (frutteti, vigneti, oliveti, agrumeti, frutta a guscio, ecc.), compresi i vivai e il bosco ceduo a rotazione rapida;
- prati permanenti e pascoli permanenti.

Il valore dei titoli è fissato sulla base dei pagamenti percepiti dall'agricoltore nel 2014, ma il loro importo unitario risulta più basso che in passato, dato che essi ora rappresentano soltanto il pagamento-base (pari al 58% degli Aiuti diretti) a cui dovranno essere addizionate le quote di maggiorazione relative al "pagamento verde" (*greening*), al "pagamento ai giovani" e al forfait piccoli agricoltori (oltre agli aiuti accoppiati, di cui infra). Un cenno merita l'attuazione del meccanismo della convergenza interna dei valori, per ottenere entro il 2019 una riduzione della forbice, secondo il c.d. "metodo irlandese"<sup>209</sup>: i titoli con un valore inferiore al 90% della media nazionale vengono progressivamente rivalutati per un terzo della differenza fra il loro valore e la suddetta soglia del 90%; i titoli con valore superiore alla media saranno ridotti per un importo fino al 30% del valore attuale.

<sup>207</sup> Reg. (CE) n. 1782/2003 e reg. (CE) n. 73/2009.

<sup>208</sup> Requisito attribuibile ai sensi del DM 18 novembre 2014, del DM 26 febbraio 2015 e del DM 12 maggio 2015.

<sup>209</sup> Decreto ministeriale MiPAAF n. 1420 del 26 febbraio 2015, art. 7.

Altra caratteristica dei Pagamenti diretti della nuova PAC è il *capping*<sup>210</sup>: l'importo da concedere a un agricoltore per un dato anno civile è ridotto del 50% per la parte dell'importo eccedente 150.000 euro del Pagamento di base. Qualora l'importo così ridotto superi i 500.000 euro, la parte eccedente i 500.000 euro del Pagamento di base è ridotta del 100%<sup>211</sup>.

Il nuovo regime fissa anche le soglie minime di importo per beneficiario<sup>212</sup>, sotto le quali non spetta l'aiuto: 250 euro nel 2015 e nel 2016, 300 euro nel 2017.

Agli agricoltori l'aiuto viene pagato annualmente dall'Organismo pagatore di ogni Stato membro, o da uno degli Organismi pagatori riconosciuti per lo Stato membro competenti per territorio, come nel caso dell'Italia.

La Commissione rimborsa mensilmente i conti degli Organismi pagatori e, poi, sulla base dei conti annuali presentati dagli Stati membri, liquida in via definitiva i conti dei medesimi. La decisione di liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 2016 riguarda, a norma dell'articolo 51 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali trasmessi e determina, a norma dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, l'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'esercizio finanziario 2016.

Con Decisione (UE) n. 2017/927 della Commissione, del 29 maggio 2017, è stata dunque effettuata la liquidazione dei conti degli Organismi pagatori degli Stati membri relativi alle spese finanziate dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) per l'esercizio finanziario 2016.

Nei prospetti che seguono, vengono esposti gli importi dei pagamenti effettuati, come dichiarati dagli Organismi pagatori (Prospetto 2) e, di seguito, l'importo della liquidazione dei relativi conti da parte della Commissione, come risulta dalla citata Decisione (UE) n. 2017/927 (Prospetto 3).

<sup>210</sup> Regolato dal Titolo III, capo 1, del regolamento (UE) n. 1307/2013.

<sup>211</sup> Disposizioni applicate in Italia con art. 5 del DM MiPAAF 18 novembre 2014 n. 6513.

<sup>212</sup> Importo comprensivo anche degli eventuali fattori di incremento quali *greening* e aiuto ai giovani.

**Prospetto 2 - FEAGA – Dichiarazione 2016 degli Organismi pagatori sui pagamenti effettuati**

(euro)

<b>ORGANISMO PAGATORE</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>
AGEA ORG: PAGATORE (IT01)	2.257.178.649,57	2.263.111.913,38
SAISA (IT02)	-481.951,86	-5.896,46
ENTE RISI (IT03)	0	0
AVEPA (IT05)	413.840.694,48	442.048.248,16
AGREA (IT08)	451.588.738,22	466.320.938,61
ARTEA (IT07)	180.496.350,92	191.339.059,15
OPLO (IT23)	518.417.304,27	525.874.650,92
ARCEA (IT26)	253.817.999,87	261.090.512,51
ARPEA (IT10)	365.719.554,24	352.408.463,56
APPAG (IT25)	12.376.349,75	15.893.039,09
OPPAB (IT24)	23.004.055,19	21.806.112,66
<b>TOTALE</b>	<b>4.475.957.744,65</b>	<b>4.539.887.041,58</b>
AGEA Coordinamento rettifiche finanziarie	-166.173.691,48	-105.083.281,76
<b>TOTALE</b>	<b>4.309.784.053,17</b>	<b>4.434.803.759,82</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA – Coordinamento

**Prospetto 3 - FEAGA – Liquidazione dei conti degli Organismi pagatori da parte della Commissione (e.f. 2016)**

euro

Spese dichiarate e liquidate nell'anno	Spese dichiarate e stralciate mensilmente	Totale spese dichiarate	Riduzioni e sospensioni per intero esercizio	Riduzioni art. 54 Reg.1306/13 (50%/50%)	Totale spettante	Pagamenti effettuati da UE a Italia	Da recuperare da parte della UE
2.052.605.403,60	2.253.934.649,51	4.306.540.053,11	- 642.279,82	- 520.250,83	4.305.377.522,46	4.306.115.729,35	- 738.206,89

Fonte: decisione (UE) 2017/927 della Commissione

È necessario evidenziare che i dati sopra riportati nel Prospetto 2, forniti da AGEA – Coordinamento a seguito di espressa richiesta istruttoria nel luglio 2017, sono quelli risultanti per effetto di correzioni e integrazioni intervenute successivamente al 31 dicembre 2016 o tuttora in corso di definizione, per un importo complessivo di 23,2 milioni di euro circa, pari allo 0,5% (era stato dello 0,2% nel 2015) del totale delle dichiarazioni degli OP di cui al Prospetto 2, e pertanto non corrispondono a quanto comunicato alla Commissione ai fini della liquidazione avvenuta con la Decisione (UE) n. 2017/927 del 29 maggio 2017. A sua volta, in tale sede, la Commissione ha operato altre necessarie riduzioni.

Nella medesima Decisione è stato disposto lo stralcio dei pagamenti relativi all'OP AGEA (così come era già successo per l'esercizio 2015), contestualmente a

stralci relativi ad Organismi di altri Stati membri<sup>213</sup>, per essere oggetto di successiva e specifica liquidazione.

Per quanto concerne i dati relativi ai Titoli attribuiti all'Italia, sono qui di seguito esposti i valori che illustrano la serie storica del periodo di Programmazione concluso e di quello in attuazione.

Si segnala, in proposito, che le differenze riscontrabili negli analoghi dati storici riportati nella precedente Relazione annuale sono dovute a specifici fattori, fra i quali la definizione di alcuni contenziosi relativi agli anni di riferimento, il perfezionamento della ricognizione preventiva, i movimenti di riversamento alla Riserva Nazionale e successivo ripristino a seguito di perfezionamento delle relative Domande uniche, e la revisione di domande di accesso alla riserva.

#### Prospetto 4 – Utilizzo titoli all'aiuto diretto

(euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Massimale (*)	3.924.520.000	4.048.143.000	4.202.085.000	4.202.935.000	3.769.644.000	2.345.125.439	2.314.333.805
Importo titoli in portafoglio	3.853.588.619	3.938.165.018	4.089.038.187	4.094.812.787	3.757.453.838	2.339.273.752	2.310.666.624
Riserva nazionale	70.931.381	109.977.982	113.046.813	108.122.213	12.190.162	5.851.687	3.667.181

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

(\*) Massimali utilizzati:

2009 - Allegato III Reg. CE 889/2009

2010 - Allegato VI reg. UE 745/2010

2011 - Allegato VI Reg UE 680/2011

2012 - Allegato V Reg. EU 564/2012

2013 - Allegato V Reg. EU 934/2013

2014 - Allegato (punto VI.) Reg. EU 1044/2014

2015 - Paragrafo 2 della circolare ACIU.2015.276 del 3 giugno 2015

2016 - Regolamento di esecuzione (UE) 2016/699 del 10 maggio 2016. Parag 2 circolare ACIU.2015.276 3 giugno 2015

Si segnala, altresì, che, in virtù della aumentata flessibilità dei regolamenti UE in materia, si sono creati ampi spazi rimessi alle scelte e alle decisioni nazionali in ordine all'attuazione del regime di Pagamento unico. Per l'Italia, come già riferito lo scorso anno, le opzioni ritenute più adatte alla politica agricola nazionale<sup>214</sup> sono state principalmente le seguenti:

- ripartizione degli Aiuti accoppiati, per i quali è stata fissata una quota all'11%, pari a oltre 426 milioni di euro, destinati ai settori: zootecnia da carne e da latte, piano proteico e seminativi (riso, grano duro, barbabietola e pomodoro da industria), e olivicoltura;

<sup>213</sup> Gli stralci sono elencati nell'allegato 2 alla decisione (UE) 2017/927 della Commissione.

<sup>214</sup> Atti di riferimento sono la deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 30 ottobre 2014, il DM del 18 novembre 2014 n.6513, il DM 26 febbraio 2015, il DM 20 marzo 2015, il DM 12 maggio 2015 e il DM 24 settembre 2015.

- maggiorazione degli Aiuti diretti nella misura del 25% per i primi 5 anni di attività per le aziende condotte da *under 40*, assicurando il livello massimo di *plafond* disponibile che ammonta a circa 80 milioni di euro;
- delimitazione dei soggetti beneficiari della PAC, con allargamento della “*black list*” ed esclusione dai contributi delle banche, società finanziarie, assicurative e immobiliari;
- fissazione del limite minimo dei pagamenti (euro 250 i primi due anni poi euro 300 dal terzo anno) e riduzione del 50% dei pagamenti diretti sulla parte eccedente i 150.000 euro del Pagamento di base e del 100% per la parte eccedente i 500.000 euro (*capping*). In tale ambito è stato valorizzato al massimo il lavoro, in quanto dal taglio sono esclusi i costi relativi alla manodopera: salari, stipendi, contributi versati a qualsiasi titolo per l’esercizio dell’attività agricola;
- definizione della figura dell’agricoltore attivo;
- convergenza del valore dei diritti all’aiuto, dove si è scelto di considerare l’Italia come Regione unica e adottare il modello irlandese “con soglie 30/60”;
- calcolo del valore del *greening* come percentuale sul singolo diritto all’aiuto;
- ammissibilità a premio di tutte le superfici agricole;
- misure di sostegno per le aree svantaggiate e di montagna, per le quali è stata individuata una diversificazione delle condizioni per essere considerati agricoltori attivi e un premio differenziato per il latte di montagna.

Sul fronte della integrazione con altri strumenti di sostegno (Programmi di sviluppo rurale e l’OCM ortofrutta), si è deciso anche di attivare una specifica misura a favore del pomodoro da industria.

Per garantire il regolare funzionamento del regime di Pagamento unico, basato sui terreni agricoli e la loro titolarità, è cruciale, come già evidenziato nelle Relazioni precedenti, la precisa mappatura del territorio e delle colture ivi presenti.

A tal fine, con l’ausilio del *Geographic information system* (GIS), si è progressivamente implementato anche in Italia il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC). Eppure, come sarà illustrato nell’apposito capitolo sulle frodi della presente Relazione annuale, il settore degli Aiuti diretti disaccoppiati del FEAGA, nonostante la relativa semplicità (rispetto agli altri Fondi UE) degli elementi da riscontrare (titoli, superfici e ammissibilità), ancora dà luogo ad un numero elevato di irregolarità e frodi<sup>215</sup>, sia in termini di casi (286 rispetto ai 277 del FEASR, mentre nel 2015 erano stati

---

<sup>215</sup> Relazione annuale al Parlamento per il 2016, ai sensi dell’art. 54 L. 24 dicembre 2012, n. 234, presentata dal COLAF, pag.65.

181, rispetto ai 180 del FEASR), sia soprattutto in termini di valore (poco oltre i 20 milioni di euro rispetto ai 18,7 del FEASR, mentre nel 2015 erano quasi 18 milioni di euro, rispetto agli 8,7 del FEASR).

Non si può non rilevare che le operazioni di *refreshing* della mappatura dei terreni, di lettura e interpretazione delle “ortofoto” e di incrocio dei dati dei terreni con quelli dei beneficiari a livello anagrafico, comportano l’impiego di risorse tecniche e umane non irrilevanti, ed è pertanto legittimo attendersi risultati più qualificanti. L’individuazione delle debolezze del sistema, la specificazione delle eventuali responsabilità e la predisposizione dei rimedi sono aspetti che meritano sicuramente la massima cura da parte delle Autorità italiane e che saranno oggetto di specifica attenzione da parte di questa Corte dei conti nell’esercizio delle sue diverse funzioni.

Si segnala, in proposito, che nell’ambito del Piano di sviluppo rurale nazionale, presentato dall’Italia con riguardo alla Programmazione FEASR 2014-2020, è significativamente inserita apposita iniziativa denominata “Implementazione di flussi informativi integrati e consolidamento e perfezionamento di sistemi informatizzati, incluse la semplificazione e la razionalizzazione del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) e di tutte le procedure e dei controlli del Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC)”. Ciò dovrebbe apportare benefici all’esercizio dei controlli specificamente sugli aiuti diretti FEAGA.

La Relazione annuale della Corte dei conti europea sull’esercizio 2016<sup>216</sup> già evidenzia, infatti, diversi risultati apprezzabili per la generalità degli stati membri.

Le superfici ammissibili sono risultate essere determinate in maniera più accurata rispetto agli anni precedenti. Tale miglioramento è dovuto principalmente ai seguenti aspetti:

- alcuni terreni in precedenza non ammissibili sono divenuti ammissibili ai sensi delle norme applicabili a partire dall’anno di domanda 2015;
- l’affidabilità dei dati sull’ammissibilità delle superfici registrati nel Sistema di identificazione delle particelle agricole (SIPA) è ancora migliorata;
- la nuova procedura di domanda di aiuto basata su strumenti geospaziali (GSAA) ha ridotto il numero di errori legati alla superficie nelle domande di aiuto.

Per l’Italia, già dalle domande di aiuto presentate nell’anno 2015, più di un terzo degli organismi pagatori si era già avvalso di quest’ultimo strumento la cui introduzione definitiva dovrebbe completarsi entro l’anno di domanda 2018.

---

<sup>216</sup> Gazzetta Ufficiale UE 2017/C322/01. Relazione annuale della Corte dei conti sull’esecuzione del bilancio per l’esercizio finanziario 2016. pag. 213.

Nel frattempo si è compiuta, in collaborazione con la Guardia di Finanza, l'Operazione Bonifica<sup>217</sup>. Le irregolarità rilevate mediante tale Operazione, pur avendo assicurato un modesto importo dei recuperi effettuati presso i beneficiari, non superiore allo 0,5% del totale degli importi finanziati dal FEAGA, hanno costituito una prima mappatura dei possibili casi soggetti al successivo procedimento di recupero. Su tale specifico aspetto la Sezione ha in corso approfondimenti che saranno illustrati in apposita Relazione speciale.

Agli Stati membri, ai sensi dell'articolo 53, par. 6 del Regolamento (UE) n. 1307/2013, era stata attribuita la facoltà di rivedere entro il 1° agosto 2016 le decisioni riguardanti gli aiuti accoppiati; a questi fini l'Italia con l'emanazione del decreto ministeriale n. 5602 dell'11 ottobre 2016 ha introdotto diversi e specifici cambiamenti, previsti in un documento programmatico, a partire dall'anno di domanda per il 2017, che verranno pertanto evidenziati nella prossima relazione annuale.

L'articolo 75 del Regolamento (UE) n. 1306/2013 consente agli Stati membri di versare anticipi fino al 50% per i pagamenti diretti a partire dal 16 ottobre. In considerazione delle difficoltà finanziarie di molti settori agricoli, dovute anche a problemi di liquidità, la Commissione europea, su sollecitazione di diversi paesi, tra cui l'Italia, ha dato la possibilità, con il regolamento di esecuzione 2016/1617, di innalzare la percentuale di anticipi fino al 70% per i pagamenti diretti (e fino all'85% per le misure a superficie e le misure correlate alla zootecnia, anche dello sviluppo rurale). La misura deve essere ritenuta del tutto eccezionale, giustificata da una particolare contingenza aggravata dalla siccità della stagione, ma non compatibile, a regime, con le ordinarie cautele e i necessari meccanismi di controllo delle erogazioni in questione.

Con riferimento al solo OP AGEA, il valore degli importi erogati con gli anticipi è stato di oltre 1 miliardo di euro per circa 500 mila aziende agricole. A favore di 100 mila piccoli agricoltori sono stati erogati 47 milioni. L'erogazione effettuata da Agea supera quanto effettuato per il 2014, ultimo anno della vecchia programmazione (813 milioni di euro) e per il 2015, primo anno della nuova programmazione 2014-2020 (731 milioni di euro)<sup>218</sup>.

<sup>217</sup> "Operazione Bonifica", attivata dalla Determinazione n. 39/2013 di AGEA Coordinamento del 15 ottobre 2013 e conclusasi con la Relazione in data 15 ottobre 2016.

<sup>218</sup> MIPAF-PIUE III. Piano delle performance 2016. Monitoraggio pagamenti diretti. III quadrimestre.

#### 4.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)

Gli interventi nei Mercati di prodotti agricoli o di gruppi di prodotti agricoli sono disciplinati dal regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

Esso ha abrogato (con talune eccezioni) il regolamento (CE) n. 1234/2007, col quale erano stati sostituiti e accorpati tutti i regolamenti che il Consiglio aveva adottato sin dagli inizi della PAC relativi all'istituzione delle Organizzazioni comuni dei mercati di prodotti agricoli o di gruppi di prodotti agricoli<sup>219</sup>. Restano in vigore fino al 30 settembre 2017 le disposizioni del regolamento (CE) n. 1234/2007 relative alle c.d. "quote-zucchero", mentre sono nel frattempo decadute (il 21 dicembre 2015) le norme del regime restrittivo per il settore vitivinicolo (con riferimento alle estirpazioni e al regime transitorio di diritti di impianto) e quelle riferite al contenimento della produzione di latte (il 31 marzo 2015).

Elemento caratterizzante del settore ortofrutticolo è il ruolo delle Organizzazioni di produttori (OP) e delle Associazioni di tali organizzazioni (AOP).

A livello nazionale, le regole di dettaglio sul riconoscimento e sulle attività svolte dalle predette Organizzazioni sono attualmente disciplinate (dall'8 marzo 2016) dal decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali n. 3536 del 1° giugno 2016, che ha fatto salvi gli effetti già prodotti dalla precedente decretazione di settore.

I dati relativi alle erogazioni europee per il mercato ortofrutticolo mostrano che l'Italia è il Paese che se ne avvantaggia di più. Confrontando i dati degli ultimi due anni, si evidenzia che nel 2015 l'Italia ha assorbito il 22,9% di tale spesa totale (256,3 milioni di euro su 1.118,4 milioni totali) attestandosi come primo fra i beneficiari davanti a Spagna e Polonia, mentre nel 2016 le erogazioni per l'Italia sono state il 22,4 del totale (262,5 milioni su 172,7), con la stessa posizione in cima ai beneficiari.

Fra i distinti programmi finanziati nella OCM ortofrutta, l'Italia ha evidenziato, da una parte, un incremento delle risorse destinate ai fondi di esercizio dei Programmi operativi delle Organizzazioni di Produttori, passando da 228,6 milioni del 2015 ai 241,7 del 2016, dall'altra, una flessione nel programma Frutta nelle scuole: da 25,9 milioni nel 2015, che la vedeva di gran lunga prima beneficiaria del programma, a 20,5 milioni nel 2016, scavalcata dalla Germania con 24 milioni.

---

<sup>219</sup> Segnatamente: a) cereali; b) riso; c) zucchero; d) foraggi essiccati; e) sementi; f) luppolo; g) olio di oliva e olive da tavola; h) lino e canapa; i) prodotti ortofrutticoli; j) prodotti ortofrutticoli trasformati; k) banane; l) settore vitivinicolo; m) piante vive e prodotti della floricoltura, bulbi, radici e affini, fiori recisi e fogliame ornamentale; n) tabacco; o) carni bovine; p) latte e prodotti lattiero-caseari; q) carni suine; r) carni ovine e caprine; s) uova; t) carni di pollame; u) alcol etilico di origine agricola; v) prodotti dell'apicoltura; w) bachi da seta.

Per quanto riguarda il settore vitivinicolo, che si caratterizza per una particolare complessità della relativa regolamentazione, l'attuale quadro normativo di riferimento è rappresentato dal regolamento (CE) n. 555/2008, dal regolamento (UE) n. 1306/2013 e dal regolamento (UE) n. 1308/2013; gli obiettivi perseguiti consistono nell'accrescere la competitività dei produttori di vino dell'UE, consolidare la reputazione dei vini europei, riconquistare quote di mercato nell'Unione europea e nel resto del mondo e preservare le migliori tradizioni della produzione vitivinicola europea promuovendone il ruolo sociale e ambientale nelle zone rurali.

Nel 2015 si è registrata la cessazione del regime dei "diritti d'impianto" e della loro compravendita. Il settore viene, infatti, ora regolato con un criterio di contemperamento tra una piena e generalizzata liberalizzazione e le esigenze di introdurre maggiore flessibilità. Il nuovo sistema di gestione del potenziale produttivo, a partire dal 1° gennaio 2016, comporta un regime autorizzatorio di richiesta gratuita da parte dei viticoltori, sulla base della disponibilità dei singoli Stati.

Gli Stati membri possono autorizzare nuovi impianti<sup>220</sup> fino all'uno per cento annuo della superficie vitata nazionale, con facoltà di ridurre tale percentuale e limitarne il rilascio in zone specifiche. L'attuazione del nuovo regime varato con il citato regolamento n. 1308/2013 ed integrato dal regolamento delegato (UE) n. 612/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014, darà luogo ad un aumento controllato delle superfici accompagnato da un costante monitoraggio del potenziale produttivo.

Sono previsti idonei criteri di ammissibilità e di priorità<sup>221</sup>. Con riferimento alla normativa nazionale applicativa, si segnala l'emanazione del decreto MIPAAF n. 12272 del 15 dicembre 2015 che ha per oggetto le procedure e le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni (gratuite e non trasferibili) sia per nuovi impianti che per reimpianti viticoli, nonché termini e modalità per la conversione dei diritti di impianto concessi prima del 31 dicembre 2015. Nell'ambito del citato decreto (art. 4) è prevista altresì l'istituzione, nell'ambito SIAN, del Registro informatico pubblico delle autorizzazioni per impianti viticoli.

Il quadro di sostegno al settore vitivinicolo è definito dal piano nazionale quinquennale 2014/2018, e prevede aiuti per 337 milioni di euro per ogni anno, per quasi

<sup>220</sup> I nuovi impianti avranno la possibilità di incrementare le superfici entro la misura massima dell'1% all'anno fino al 2030 in virtù di autorizzazioni amministrative a durata triennale che, a differenza degli attuali diritti di impianto, saranno gratuite e non cedibili sul mercato privato.

<sup>221</sup> Fra i criteri di priorità si segnalano: giovani produttori; requisiti ambientali; ricomposizione fondiaria; sostenibilità economica; incremento della competitività aziendale e di territorio; incremento della qualità dei prodotti a Dop-Igp; aumento della dimensione di aziende piccole e medie.

metà assegnati alla misura Ristrutturazione e riconversione dei vigneti, e per circa un terzo alla misura della Promozione sui mercati dei Paesi Esteri.

Occorre in ultimo ricordare, per il settore vitivinicolo, quanto previsto dal citato regolamento di esecuzione 2016/1150 sui programmi nazionali di sostegno che stabilisce, con entrata in vigore dal 18 luglio 2016, tutte le procedure per la presentazione e la modifica dei programmi e le disposizioni per le misure di sostegno specifiche ed in materia di controlli.

#### 4.3 Mercato lattiero-caseario

Lasciatasi ormai alle spalle il regime delle quote-latte, l'Unione ha nell'ultimo anno dovuto affrontare alcune specifiche difficoltà nel mercato lattiero-caseario (che vanno dall'embargo russo alla più recente iniziativa cinese di bloccare l'importazione di alcuni formaggi) adottando misure di sostegno in termini di incentivi alla riduzione volontaria della produzione e di orientamento della stessa. Al contempo, rimangono attivi alcuni aiuti accoppiati ed in particolare quelli per vacche da latte di allevamenti di qualità.

In particolare, il 18 luglio 2016, la UE ha varato un pacchetto di interventi con dotazione complessiva di 500 milioni di euro: 150 milioni per favorire l'autoriduzione e 350 milioni per specifiche azioni di supporto dei piccoli allevatori, di favore per il metodo estensivo rispetto a quello intensivo, per la tutela dell'ambiente, per la formazione e per la attivazione di progetti di cooperazione e di qualità<sup>222</sup>. Dei 350 milioni preventivati, sono destinati all'Italia 20,9 milioni: ciò pone il nostro Paese al 6° posto dei beneficiari, dopo Germania con 57,6 milioni, la Francia con 49,9, il Regno Unito (che rimane beneficiario fino al completamento della *Brexit*) con 30,2, i Paesi Bassi con 22,9 e la Polonia con 22,7 milioni.

È stata, altresì, prorogata fino al febbraio 2017 l'elevazione del massimale dell'aiuto pubblico per il latte in polvere e la conservazione dell'aiuto allo stoccaggio.

A livello nazionale, già con il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, articolo 23, convertito dalla legge 7 agosto 2016 n. 160, si è attivata la programmazione riduttiva volontaria dell'offerta con un finanziamento ad hoc di 10 milioni di euro.

Resta, nel frattempo, ancora da completare il recupero, presso i produttori, degli importi di prelievo supplementare per gli sforamenti degli anni pregressi.

---

<sup>222</sup> Peraltro, l'esperienza acquisita nell'affrontare la crisi del mercato del latte ha consentito, nella elaborazione attuale della riforma della PAC, di valorizzare anche per altri settori, con analoghe crisi di mercato, le modalità di intervento per la riduzione delle produzioni utilizzate con successo in questo settore.

La riscossione mediante ruolo è attualmente svolta per conto di AGEA da Equitalia servizi S.p.A. e dalla Guardia di Finanza, in base ad apposite convenzioni, l'ultima delle quali stipulata nel gennaio 2017. L'importo da recuperare, in quanto già versato dall'Italia alla UE, era a fine 2013 di 2.537 milioni, ai quali si sono poi aggiunti i 31 milioni dello sforamento per la campagna 2014/2015.

Al febbraio 2017, risultano recuperati soltanto 357 milioni. Altri 407 milioni risultano interessati dal beneficio della rateizzazione (in base alle leggi 30 maggio 2003, n. 119 e 9 aprile 2009, n. 33). I residuali 1.481 milioni sono ora sottoposti in parte ad una compensazione con i premi, in parte all'iscrizione a ruolo. Permane in ogni caso un considerevole contenzioso, nelle varie sedi, coi produttori e coi "primi acquirenti", del quale non si prevede la conclusione nel corso del 2017.

#### 4.4 Aiuti accoppiati facoltativi

Durante la Programmazione 2007-2013 l'Italia, conformemente al regolamento (CE) n. 73/2009, offriva Aiuti accoppiati<sup>223</sup> per i seguenti prodotti: carni bovine, carni ovine e caprine, olio d'oliva, latte, *danae racemosa*, tabacco e zucchero. In Italia, la quota di pagamenti accoppiati sul totale degli aiuti diretti era, all'epoca, del 3,5% circa. Con riferimento al nuovo regime della PAC, l'Italia ha notificato alla Commissione l'intenzione di applicare il sostegno accoppiato facoltativo, utilizzando l'11%<sup>224</sup> dei massimali nazionali stabiliti nell'allegato II del Regolamento (UE) n. 1307/2013. Il relativo Regolamento di esecuzione (UE) 2016/699 del 10 maggio 2016 ha istituito i massimali di bilancio per il 2016 per gli Stati membri che hanno scelto di concedere tale sostegno, che per l'Italia ammonta a 424 milioni di euro<sup>225</sup>.

Il prospetto dei valori massimi, degli importi unitari dei premi, iniziali (2016) e finali (2019), del periodo considerato dalle Autorità italiane è il seguente.

<sup>223</sup> Il regime di aiuto era regolato dall'art. 68 di tale regolamento, che prevedeva un aiuto al miglioramento della qualità, accoppiato non all'aumento delle rese, ma alla produzione di qualità, ottenuta incentivando prodotti di maggior pregio con maggiori possibilità di sbocco sul mercato.

<sup>224</sup> Con D.M. MIPAF n° 5602 dell'11/10/2006 dall'anno di domanda 2017 sarà del 12%.

<sup>225</sup> Con Nota AGEA Prot.48809 dell'8 giugno 2017 il massimale è stato distribuito tra le diverse misure.

**Prospetto 6 – Massimali nazionali per le misure di aiuto specifico**

(milioni di euro)

<b>SETTORE</b>	<b>Massimale 2016</b>	<b>Massimale 2015</b>	<b>Differenze 2016/2015</b>
Latte	87,8	89,1	-1,3
Carni bovine	106,1	107,7	-1,6
Carni ovine e caprine	14,7	15	-0,3
Soia	9,7	9,9	-0,2
Grano duro	59	59,9	-0,9
Proteaginose	13,9	14,2	-0,3
Legumi da granella	11,6	11,8	-0,2
Riso	22,4	22,8	-0,4
Barbabietole da zucchero	16,9	17,2	-0,3
Pomodori da industria	11,1	11,3	-0,2
Olio d'oliva	69,4	70,4	-1
<b>Totale</b>	<b>423</b>	<b>429</b>	<b>-6</b>

Fonte: MiPAAF

L'importo totale delle spese degli Organismi pagatori in Italia per il sostegno specifico – Aiuti diretti accoppiati -(art. 68 reg. 73/09) ammonta a 150,3 milioni di euro, nell'esercizio 2015.

Nell'ambito dei settori individuati per l'Aiuto accoppiato facoltativo nella nuova Programmazione 2014-2020, il decreto ministeriale MIPAAF del 18 novembre 2014, n. 6513 ha individuato i sostegni specifici, dei quali 12 per la zootecnia e altri 10 tra aiuti a superficie e olivicoltura. La circolare AGEA per l'attuazione di tali aiuti è del febbraio 2016. Per il 2015 non si dispone, pertanto, di dati finanziari di spesa completi.

Alcuni settori non erano stati considerati tra gli Aiuti accoppiati nel precedente regime di programmazione, in particolare soia, grano duro, pomodori da industria, riso, proteoleaginose e legumi da granella.

Sebbene questi settori non beneficiassero di un sostegno specifico in virtù dell'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009, in passato, alcuni dei prodotti sopra indicati erano stati sovvenzionati tramite specifiche linee di bilancio nel quadro della

rubrica “altri aiuti diretti”<sup>226</sup>. Il sostegno accoppiato facoltativo, nella scelta dell’Italia, risponde alle necessità particolari di alcuni tipi di colture o di specifici settori agricoli in difficoltà, particolarmente importanti per ragioni economiche, sociali e ambientali a livello nazionale o regionale. Sono settori e i tipi di agricoltura qualificati come “in pericolo”, a causa di rischi di abbandono o declino della produzione dovuti, tra l’altro, alla scarsa redditività dell’attività<sup>227</sup>.

Secondo le Autorità italiane non dovrebbero presentarsi pericoli di sovrapproduzione poiché il sostegno finanziario non è finalizzato a stimolare la produttività in termini di produzione per ettaro o capo di bestiame<sup>228</sup>.

## 5 Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) – Secondo Pilastro PAC

### 5.1 Programmazione 2014-2020

La Politica di sviluppo rurale dell’UE nel periodo 2014-2020 si è posta tre obiettivi strategici a lungo termine:

- il miglioramento della competitività dell’agricoltura;
- la gestione sostenibile delle risorse naturali e l’azione per il clima;
- uno sviluppo territoriale equilibrato per le zone rurali.

Al fine di gestire l’utilizzo della politica di Sviluppo rurale attraverso i Programmi di sviluppo rurale (PSR), questi obiettivi generali sono stati tradotti più concretamente nelle seguenti sei priorità:

- 6) promuovere il trasferimento di conoscenze nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- 7) potenziare la competitività dell’agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;

<sup>226</sup> Ad esempio, il grano duro aveva ricevuto, fino al 2010, un sostegno significativo tramite la linea di bilancio 05 03 02 24, mentre il riso e i pomodori avevano fruito di sovvenzioni cospicue fino al 2012 tramite le rispettive linee di bilancio 05 03 02 19 e 05 03 02 41.

<sup>227</sup> Requisiti specificamente richiesti dal regolamento delegato (UE) n. 639/2014 (art. 52 par. 3). La verifica dell’andamento della produzione, oltre ad essere un preciso obbligo da regolamento 1307/2015 (art. 53.2), rientra in un contesto più ampio di analisi in cui, per tutti i settori beneficiari, viene studiata la redditività del settore attraverso l’uso dei dati della Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA). Come specificato dal citato art. 52 comma 3, la bassa redditività ovvero il calo progressivo della redditività e l’assottigliamento dei margini economici delle aziende rappresenta l’indicatore della difficoltà e il preludio dell’abbandono, specialmente nelle zone più marginali con nessuna o scarse opportunità alternative.

<sup>228</sup> Il tema è stato posto di recente all’attenzione delle Autorità italiane e dell’Unione nell’ambito dell’audit della Corte dei conti europea denominato “Spreco di cibo” (*Food waste* - 15NR4202); osservano le Autorità italiane che se tale incentivo generasse, in un anno, un aumento della superficie investita o un aumento del numero di animali allevati, il sistema di calcolo del premio diminuirebbe il valore unitario per scoraggiare un eccesso di produzione durante la stagione successiva, garantendo in tal modo l’incentivo all’equilibrio economico. Il fatto che il sostegno sia commisurato alla superficie e non alla produzione permette all’agricoltore di orientare le proprie attività in base alle aspettative di mercato, con l’intento di raggiungere un equilibrio economico tra costi e benefici.

- 8) incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- 9) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalla silvicoltura;
- 10) incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- 11) promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Con i regolamenti delegati (UE) n. 807/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 e di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione del 17 luglio 2014 sono state recate integrazioni alle disposizioni FEASR per la Programmazione 2014-2020 di cui al regolamento (UE) n. 1305/2013<sup>229</sup>, con particolare riguardo, tra l'altro, a giovani agricoltori: per questi ultimi è prevista l'introduzione di un "periodo di grazia" di massimo 36 mesi per acquisire tutte le condizioni richieste, mentre sono di applicazione generale i regimi di qualità e promozione (con esclusione dei marchi commerciali e dell'induzione ad acquistare prodotti in virtù della loro origine), di forestazione e imboschimento (con varietà e mescolanze in caso di ampie riforestazioni), nonché misure agroambientali-climatiche (previa definizione delle razze locali che sono ritenute minacciate di abbandono).

Nel corso del 2016 sono poi intervenuti due regolamenti di esecuzione: il regolamento (UE) 2016/669 del 28 aprile 2016, che modifica il precedente n. 808/2014 e riguarda, tra l'altro, nuovi contenuti dei programmi di sviluppo rurale e il regolamento (UE) 2016/1997 del 15 novembre 2016, anch'esso di parziale modifica del n. 808/2014, relativo, tra l'altro, al monitoraggio di azioni a sostegno dell'integrazione dei cittadini dei paesi terzi.

Per l'Italia le risorse assicurate dall'Unione europea per le politiche di Sviluppo rurale tramite il Fondo FEASR sono pari a 10,4 miliardi di euro<sup>230</sup> per tutto il settennio 2014-2020. L'importo costituisce il 10,5% di tutti gli stanziamenti FEASR assicurati a favore dei 28 Stati membri dell'Unione europea (99,5 miliardi di euro, compresa la spesa per l'assistenza tecnica) ed è il secondo per rilevanza subito dopo la Francia con 11,3 miliardi.

---

<sup>229</sup> Ultima versione consolidata al 20 maggio 2017.

<sup>230</sup> Regolamento delegato (UE) n.2015/1367 del 4 giugno 2015.

La quota di cofinanziamento nazionale aggiuntiva per lo Sviluppo rurale, pari ugualmente a 10,4 miliardi, proviene per 7,67 miliardi da Fondi statali (copertura finanziaria posta a carico del Fondo di rotazione) e per 2,76 miliardi da Fondi regionali e delle Province autonome<sup>231</sup>.

Il totale generale di 20,8 miliardi è stato, successivamente, suddiviso tra 18,6 miliardi destinati ai Programmi regionali e 2,2 miliardi destinati ai Programmi nazionali.

A livello nazionale sono stati infatti approvati il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale (PSRN)<sup>232</sup>, con una dotazione di 2,1 miliardi e quello per la Rete Rurale Nazionale (RRN)<sup>233</sup>, con una dotazione di 100 milioni di euro.

Nel Programma nazionale sono state prese in considerazione le priorità 3, 4 e 5, nell'ambito delle quali sono stati selezionati i seguenti obiettivi:

- 3B) sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali;
- 4A) garantire la salvaguardia, il ripristino e il miglioramento della biodiversità, nelle zone "Natura 2000" e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché nell'assetto paesaggistico dell'Europa;
- 5A) rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura.

Le risorse destinate ai suddetti obiettivi, per tutto il settennio, risultano ripartite come segue:

- Gestione rischio            euro        1.640.000.000;
- Biodiversità animale        euro        200.000.000;
- Piano irriguo                euro        300.000.000.

L'altro piano nazionale, relativo alla Rete rurale nazionale (RRN), è stato approvato dalla Commissione europea il 26 maggio 2015. A tale Programma risultano destinati circa 115 milioni di euro (59,6 milioni dal bilancio UE e 55 milioni di euro di finanziamenti nazionali).

La RRN si dedicherà ad azioni a livello nazionale, mirate a garantire una migliore visibilità dei risultati raggiunti e il maggior coinvolgimento possibile di tutti i soggetti interessati allo sviluppo rurale presenti sul territorio italiano, mentre eventuali operazioni da attuare a livello regionale, saranno finanziate a carico dei pertinenti programmi di sviluppo rurale regionali<sup>234</sup>.

<sup>231</sup> Intesa Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014.

<sup>232</sup> Decisione (C2015) 8312 del 20 novembre 2015.

<sup>233</sup> Decisione (C2015) 3487 del 26 maggio 2015.

<sup>234</sup> La RRN prevede quattro priorità strategiche: migliorare la qualità dell'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale; stimolare la partecipazione dei portatori d'interesse all'attuazione dello Sviluppo rurale;

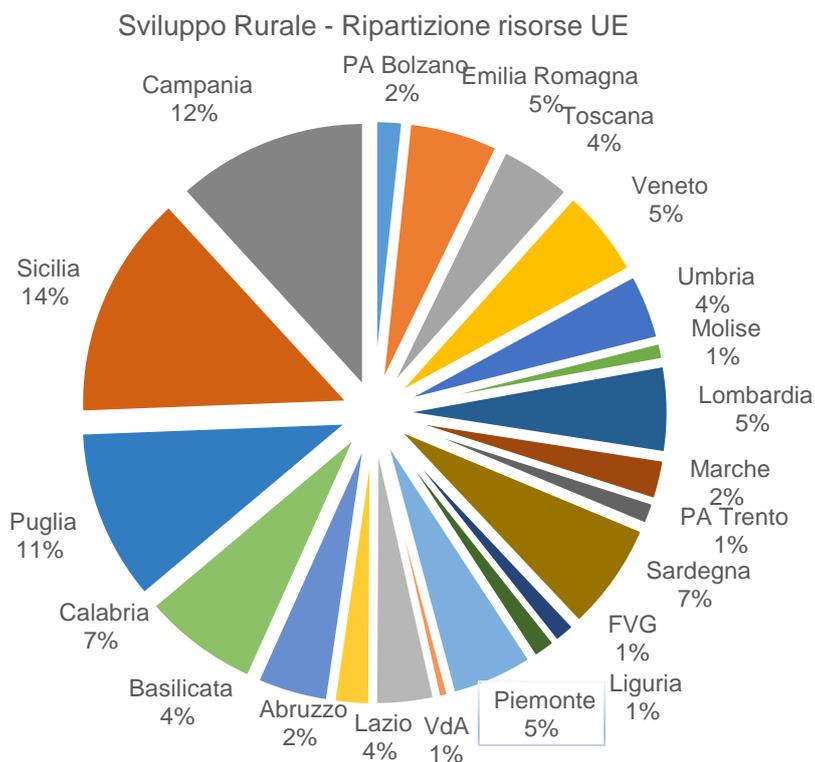
Ad integrazione dei suddetti Programmi e in conformità con il Quadro nazionale per lo Sviluppo rurale, sono stati predisposti (previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni raggiunto in data 16 gennaio 2014) 21 Programmi di sviluppo rurale (PSR), riguardanti le Regioni e le due Province autonome.

I Programmi di sviluppo rurale regionali sono dotati cumulativamente, per l'arco della Programmazione, di 18.617 milioni di Euro (come detto in precedenza) compresa la parte di cofinanziamento nazionale. Quest'ultima varia in percentuale in ragione principalmente dei tassi di cofinanziamento comunitari previsti: 60,5% per le Regioni meno sviluppate, 43,12% per quelle sviluppate e 48% per le regioni in fase di transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna). Pertanto la distribuzione fra le Regioni delle risorse appare differente considerando alternativamente la quota UE e la quota nazionale, come mostrato di seguito:

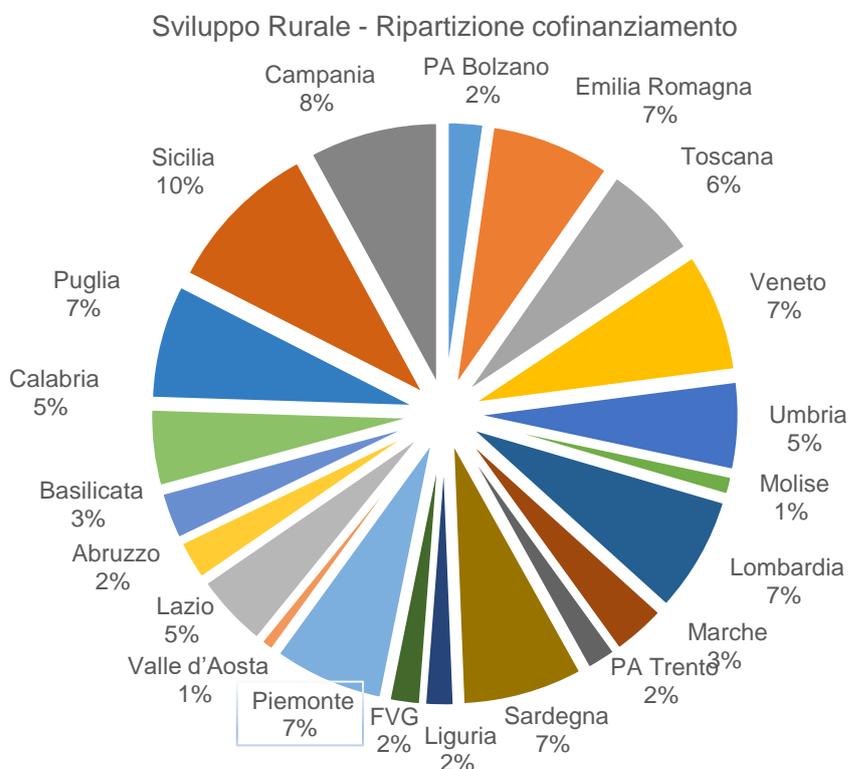
---

informare il pubblico e i potenziali beneficiari sulla politica di Sviluppo rurale e su eventuali possibilità di finanziamento; promuovere l'innovazione nel settore agricolo, nella produzione alimentare, nella silvicoltura e nelle zone rurali.

**Grafico 1 – Ripartizione delle risorse UE FEASR fra le Regioni**



**Grafico 2 – Ripartizione cofinanziamento nazionale al FEASR fra le Regioni**



**Prospetto 7 – FEASR 2014-2020: Importi dei Programmi Regionali e spese 2016**  
(milioni di euro)

Programma	Importo totale 2014-2020	Fondi UE	Cofinanziam. nazionale	Fin. Naz. addizionali (top-up)	Spese dichiarate 2016
PSR PA Bolzano	366	158	208	-	23,5
PSR Emilia Romagna	1.189	513	676	-	18,5
PSR Toscana	962	414	547	-	15,5
PSR Veneto	1.194	511	673	10	44
PSR Umbria	877	378	499	-	23
PSR Molise	211	101	109,5	-	2
PSR Lombardia	1.158	499	659	-	16
PSR Marche	538	232	306	-	4,5
PSR PA Trento	301	129,5	171,5	-	6,5
PSR Sardegna	1.308	628	680	-	49,5
PSR Friuli Venezia Giulia	296	128	168	-	0,5
PSR Liguria	314	135	179	-	3
PSR Piemonte	1.093	471	622	-	5
PSR Valle d'Aosta	138	60	78	-	0,5
PSR Lazio	780	336	420	24	9,5
PSR Abruzzo	432	207	225	-	3
PSR Basilicata	680	411	269	-	20
PSR Calabria	1.100	668	436	-	35,5
PSR Puglia	1.640	991	647	-	40,5
PSR Sicilia	2.200	1.300	874	-	68
PSR Campania	1.840	1.100	726	-	20,5
<b>TOTALI</b>	<b>18.617</b>	<b>9370,5</b>	<b>9173</b>	<b>34</b>	<b>409</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Rete Rurale Nazionale

Con la decisione di esecuzione (UE) 2017/926 della Commissione del 29 maggio 2017 è stata effettuata la liquidazione dei conti degli Organismi pagatori degli Stati membri relativi alle spese incorse dagli Stati stessi tra il 16 ottobre 2015 e il 15 ottobre 2016 rientranti nella Programmazione FEASR 2014-2020. Per l'Italia, risultavano già spesi e adeguatamente documentati, per l'esercizio 2016, i conti relativi a 7 Programmazioni, sulle 21 approvate, e sono state liquidate le somme esposte nel seguente prospetto.

**Prospetto 8 – FEASR 2014-2020 Liquidazione dei conti per programma - 2016**

(euro)

Programma	Spese effettuate 2016	Importo liquidato e accettato 2016	Pagamenti intermedi rimborsati all' Italia	Importo da rimborsare all'Italia (+) o da recuperare (-)
2014IT06RDRP002 - Bolzano	23.598.305,44	23.598.305,44	23.598.305,61	-0,17
2014IT06RDRP003 – Emilia-Romagna	18.415.132,14	18.415.132,14	18.415.131,30	0,84
2014IT06RDRP007 – Lombardia	15.958.139,98	15.958.139,98	15.958.139,98	0,00
2014IT06RDRP009 – Piemonte	5.113.543,78	5.113.543,78	5.113.544,07	-0,29
2014IT06RDRP010 – Toscana	15.473.747,31	15.473.747,31	15.473.744,14	3,17
2014IT06RDRP011 – Trento	6.334.019,37	6.334.019,37	6.334.019,37	0,00
2014IT06RDRP014 – Veneto	44.056.725,37	44.056.725,37	44.056.724,92	0,45
<b>Totale Italia</b>	<b>128.949.613,39</b>	<b>128.949.613,39</b>	<b>128.949.609,39</b>	<b>4,00</b>

Fonte: decisione (UE) 2017/926 della Commissione

Contrariamente alla liquidazione dei conti del FEAGA, nessun pagamento dei Programmi regionali FEASR risulta stralciato per essere oggetto di specifica e successiva liquidazione.

I dati relativi allo stato di esecuzione dei Programmi di sviluppo rurale 2014-2020 disponibili al 30 giugno 2017 includono tre quote di prefinanziamento<sup>235</sup> per complessivi 313 milioni e pagamenti intermedi per 1.044 milioni. Ne risulta una percentuale di attuazione in termini di pagamenti, a tale data, del 13,82% del programma settennale. La differenziazione fra le varie misure di sostegno è comunque assai pronunciata: alcune sono ancora ferme a zero pagamenti, come M18 (Fondi mutualizzazione avversità atmosferiche), altre hanno già superato il 50%, in particolare M341 (Acquisizione competenze), anche per l'evidente maggiore facilità nell'organizzare e pagare eventi formativi.

**5.2 Completamento dei pagamenti della Programmazione FEASR 2007- 2013**

Conformemente all'articolo 37 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, le spese dell'ultimo esercizio di attuazione del periodo di programmazione 2007-2013 del FEASR, ovvero le spese effettuate fino al termine ultimo di ammissibilità del 31 dicembre 2015, sono state oggetto di liquidazione con la decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2016/2113 del 30 novembre 2016, con la quale sono stati liquidati i conti annuali degli Organismi pagatori degli Stati

<sup>235</sup> In base al meccanismo previsto dall'art. 81 del Reg. 1303/2013 e dell'art. 35 del Reg.1306/2013, è concesso un prefinanziamento dell'1% annuo per gli anni 2014, 2015 e 2016.

membri relativi alle spese finanziate dal FEASR nel periodo 16 ottobre 2014 – 31 dicembre 2015. Per gli Organismi pagatori che hanno trasmesso i loro conti completi di documentazione esatta ed esaustiva le spese sono state tutte liquidate, per altri, invece, a causa di incompletezze e inesattezze documentali, occorre procedere ad ulteriori indagini da parte della Commissione.

Nel primo caso di conti regolari l'importo accettato e liquidato per l'Italia è stato di 486.106.973,47 euro, con una differenza positiva rispetto al precedente esercizio di attuazione (16 ottobre 2013 – 16 ottobre 2014) di ben 368.690.030,72 euro in più (erano stati 117.416.942,75 nel precedente periodo) senz'altro dovuti alla necessità di pagare il maggior numero di spese possibili per evitare di perdere i rimborsi in virtù anche del principio noto come "regola n+2", che nega la possibilità di impegnare le risorse della Programmazione del settennio in questione oltre il secondo anno successivo al 2013.

Nel secondo caso di conti irregolari, quindi stralciati dalla Commissione per compiere maggiori verifiche, su un totale di 26 programmi di sviluppo rurale rifiutati, riguardanti solo 7 paesi sui 28 Stati membri, ben 15 programmi (58%) sono relativi ad Organismi pagatori dell'Italia, di cui 14 dell'AGEA pagatore e 1 dell'Agenzia per la Calabria. Segue la Francia con 6 programmi stralciati. e gli altri 5 paesi con un solo programma a testa.

Nella medesima Decisione di esecuzione (2016/2113) sono stati poi liquidati i saldi finali dei programmi 2007-2013 i cui pertinenti conti annuali degli Organismi pagatori sono stati liquidati nel corso di tutti gli esercizi del settennio. Tra i principali Stati membri beneficiari, alla Spagna risultano saldati 16 programmi, alla Germania 14 programmi, mentre all'Italia 7.

Tra i programmi, invece, i cui conti non sono stati liquidati per uno solo o più esercizi finanziari del settennio, su un totale di 28 programmi relativi a tutti i paesi membri anche qui ben 15 programmi (54%) sono riferiti all'Italia, di cui 14 dell'AGEA pagatore e uno dell'Agenzia per la Calabria (come detto in precedenza); segue la Francia con 6 programmi.

Nel procedimento della certificazione dell'ultimo periodo (16.10.2014-31.12.2015), si è aggiunto un nuovo adempimento demandato all'Organismo di certificazione, il quale è stato chiamato a esprimere entro il 30 giugno 2016 anche una valutazione complessiva sull'intera Programmazione FEASR 2007-2013: a tale certificazione è connesso il restante pagamento a rimborso agli Organismi pagatori del 5% del totale pagato dagli OP da parte della Commissione europea.

Nel periodo 2007-2013, gli Stati membri erano tenuti a fornire una garanzia annuale alla Commissione rispetto alla legittimità e regolarità delle spese per operazioni finanziate dall'UE, ma ciò veniva attuato in modo diverso.

Nel settore della coesione, ad esempio, la chiusura può essere considerata generalmente un'accettazione definitiva della legittimità e regolarità della spesa. A tal fine, la Commissione calcola per ciascun programma un tasso di rischio residuo, tenendo conto delle rettifiche finanziarie per l'intero periodo. Nel settore dello sviluppo rurale, invece, la spesa del programma veniva liquidata annualmente e la Commissione continuava le proprie verifiche circa la legittimità e la regolarità anche dopo la chiusura formale del programma. Pertanto, la chiusura è semplicemente un'operazione finanziaria che non prevede l'accettazione della spesa in quanto legittima e regolare, né il calcolo del tasso di rischio residuo per ciascun programma di sviluppo rurale.

Per il periodo 2007-2013, la Corte dei conti europea ha ravvisato una modesta attenzione al raggiungimento di realizzazioni e risultati. Mentre la rendicontazione dei risultati dei rispettivi programmi da parte degli Stati membri è obbligatoria e debitamente valutata dalla Commissione, in nessuno dei due settori citati in precedenza il pagamento del saldo finale alla chiusura è direttamente collegato all'effettivo conseguimento delle realizzazioni e dei risultati.

Quanto al momento della chiusura, questo non coincide né con la fine del periodo di programmazione, né con la fine del periodo di ammissibilità. La chiusura formale, generalmente, è avviata dopo la fine del periodo di ammissibilità, quando il successivo periodo di programmazione è già ampiamente in corso; a seconda delle circostanze, la conclusione della procedura di chiusura può protrarsi ancora per molti anni. La significativa sovrapposizione tra compiti per i diversi periodi e le difficoltà amministrative riscontrate nel monitorare le attività, alcune delle quali svoltesi oltre un decennio prima, mettono a rischio l'efficacia della chiusura del programma. Inoltre, la possibilità di spendere la dotazione del programma fino a due anni ( $n + 2$ ) — e per il periodo 2014-2020 anche fino a tre anni ( $n + 3$ ) — dopo la fine del periodo di programmazione costituisce un disincentivo all'avvio dei programmi del periodo successivo.

La Relazione della Corte dei conti UE sulla chiusura della Programmazione 2007-2013 ha espresso alcune valutazioni critiche ed ha formulato, "al fine di garantire che le modalità di chiusura per i settori della coesione e dello sviluppo rurale migliorino l'obbligo di rendere conto e la trasparenza nell'utilizzo dei fondi dell'UE", apposite raccomandazioni fra le quali si segnala quella di eliminare le sovrapposizioni dei periodi di ammissibilità, allineando per quanto possibile il periodo di ammissibilità a quello di programmazione, e di richiedere che i programmi siano chiusi immediatamente dopo la

fine del periodo di ammissibilità. Gli Stati membri dovrebbero a tal fine presentare i documenti di chiusura entro sei mesi al massimo e la Commissione avrebbe a disposizione altri sei mesi per esprimersi in proposito con apposita decisione<sup>236</sup>.

Per quel che riguarda in particolare l'Italia, sono di seguito esposte le informazioni relative alla chiusura della Programmazione FEASR 2007-2013.

### Prospetto 9 – FEASR - Completamento Programmazione 2007-2013

(migliaia di euro)

Programma	Dotazione finanziaria complessiva 2007-2013		Avanzamento spesa		Quota completamento
	Spesa Pubblica	FEASR	Spesa Pubblica	FEASR	%
Abruzzo	426.525	192.572	419.723	189.171	98,41
Bolzano	330.192	148.205	329.323	147.197	99,74
Emilia Romagna	1.163.307	527.819	1.163.326	527.845	100
Friuli V.G.	265.643	119.774	262.500	118.177	98,82
Lazio	700.719	315.419	710.074	315.268	101,34
Liguria	287.975	114.621	288.733	114.602	100,26
Lombardia	1.027.033	471.110	1.026.974	471.295	99,99
Marche	482.644	217.609	481.883	216.878	99,84
Molise	206.585	92.959	206.915	93.026	100,16
Piemonte	974.088	442.019	960.454	433.967	98,6
Sardegna	1.284.747	571.596	1.256.401	558.936	97,79
Toscana	870.527	388.956	870.559	388.954	100
Trento	278.765	108.566	276.960	107.932	99,35
Umbria	787.392	353.613	788.078	353.644	100,09
Valle d'Aosta	123.646	56.108	122.315	55.494	98,92
Veneto	1.042.158	478.155	1.042.158	478.125	100
<b>Totale fuori Convergenza</b>	<b>10.251.947</b>	<b>4.599.101</b>	<b>10.206.378</b>	<b>4.570.513</b>	<b>99,56</b>
Basilicata	625.902	366.281	612.659	357.628	97,88
Calabria	1.087.509	650.151	1.053.251	629.578	96,85
Campania	1.814.976	1.110.774	1.757.668	1.074.943	96,84
Puglia	1.595.086	927.827	1.597.280	927.304	100,14
Sicilia	2.126.515	1.271.842	2.091.101	1.250.901	98,33
<b>Tot. Convergenza</b>	<b>7.249.988</b>	<b>4.326.875</b>	<b>7.111.960</b>	<b>4.240.355</b>	<b>98,1</b>
Rete rurale naz.	82.920	41.460	82.291	41.146	99,24
<b>Tot. nazionale</b>	<b>17.584.855</b>	<b>8.967.436</b>	<b>17.400.631</b>	<b>8.852.014</b>	<b>98,95</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rete Rurale Nazionale

\* A causa degli arrotondamenti la somma degli addendi può non corrispondere

<sup>236</sup> Corte dei conti europea. Relazione speciale n. 36 relativa alle valutazioni sulle modalità di chiusura delle programmazioni settennali.

Appare utile ricordare che la scelta strategica della regionalizzazione dell'impiego delle risorse, con preclusione di strumenti di compensazione a livello nazionale, compiuta nel momento di avvio della Programmazione, ha significative conseguenze a causa delle differenti performance di spesa fra le varie Regioni, emerse con evidenza alla fine della programmazione ed eloquentemente illustrate nel prospetto precedente.

Con riferimento all'avanzamento per Assi, si ritiene utile richiamare il Report specifico redatto nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale<sup>237</sup>.

L'**Asse 1** (sostegno alla competitività del settore agricolo e forestale attraverso strumenti per promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano; ristrutturazione e sviluppo del capitale fisico; promozione dell'innovazione e miglioramento della qualità della produzione e dei prodotti agricoli) ha assorbito il 38,9% della spesa pubblica totale, per un importo di 6,80 miliardi (di cui 3,3 miliardi di cofinanziamento FEASR). La programmazione per tale Asse è entrata a regime soltanto nel terzo trimestre del 2010 ed ha presentato un andamento discontinuo, con picchi di spese rendicontate nell'ultimo trimestre di ciascun anno di programmazione. Di seguito alcuni dettagli.

*Misure con attuazione pari o superiore al 100%*

- M123: "Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali";
- M125: "Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura";
- M126: "Ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione".

*Misure con attuazione inferiore al 97%*

- M114: "Utilizzo di servizi di consulenza");
- M115: "Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale";
- M124: "Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale";
- M132 "Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare").

L'**Asse 2** (sostegno di interventi in grado di valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio, promozione e uso sostenibile dei terreni agricoli e delle superfici forestali) ha assorbito il 44,4% della spesa pubblica totale, per un importo di 7,78 miliardi (di cui 4,1 miliardi di cofinanziamento FEASR). La spesa ha beneficiato

---

<sup>237</sup> "FEASR 2007-2013 Report di chiusura della Programmazione 2007-2013. Analisi sull'attuazione fisica e finanziaria delle Misure", Rete Rurale (data).

della continuità con la Programmazione 2000-2006 ed è quindi entrata subito a regime. Anche per questo asse si è registrato un andamento ciclico della spesa, concentratasi nel quarto trimestre di ciascun anno. L'avanzamento della spesa per l'intero Asse è pari al 99,24% e nel dettaglio nessuna misura si è collocata sotto il 98% di avanzamento.

**L'Asse 3** (migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche) ha assorbito l'8,6% della spesa pubblica dello sviluppo rurale, per un importo di 1,5 miliardi (di cui 799 milioni di cofinanziamento FEASR). L'avvio è stato particolarmente lento e solo nel 2011 le misure dell'Asse sono entrate a regime. A conclusione della Programmazione, risulta speso solo il 97% di quanto programmato, e quasi tutto negli ultimi due anni.

**L'Asse 4 Leader** (promozione dello sviluppo integrato e sostenibile dei territori rurali attraverso la realizzazione di Programmi di Sviluppo Locale - PSL presentati dai Gruppi di Azione Locale - GAL distribuiti su ciascun territorio regionale) rappresentava il 6,7% della spesa pubblica totale con 1,2 miliardi di euro (598 milioni FEASR). L'erogazione dei relativi fondi si è attestata in chiusura al 95,8% di quanto programmato, con un generale ritardo sull'attuazione finanziaria: soltanto dalla fine del 2013 la spesa registra valori consistenti.

## **6 Valutazioni degli Organismi di Certificazione sulla legalità e correttezza delle spese**

Nell'ambito della PAC, gli organismi di certificazione designati dagli Stati membri espletano audit indipendenti sugli organismi pagatori del paese di appartenenza sin dal 1996. Dal 2015 gli organismi di certificazione devono anche formulare, obbligatoriamente, un parere sulla legalità e correttezza delle spese di cui è stato chiesto il rimborso alla Commissione, in base al regolamento (UE) 1306/2013. Gli stessi Organismi sono stati chiamati, *una tantum*, ad esprimere, all'atto della certificazione dell'ultimo periodo 16.10.2015 – 31.12.2015, anche una valutazione complessiva sull'intera programmazione FEASR 2007-2013.

Il ruolo di tali organismi risulta così un significativo strumento d'ausilio, sia per i singoli Stati membri che rafforzano i loro controlli e diminuiscono i costi di audit, sia per la Commissione, che ottiene così ulteriori e maggiori garanzie indipendenti sulla legittimità e regolarità della spesa.

Gli Organismi di certificazione (OC) combinano le proprie verifiche di convalida con i sistemi di controllo di cui devono obbligatoriamente dotarsi gli Organismi pagatori a livello centrale. Si ricorda che tra i 28 Stati membri solo Italia, Belgio, Germania, Spagna, Regno Unito hanno costituito invece Organismi pagatori (OP) regionalizzati.

Occorre segnalare che la Corte dei conti europea ha riscontrato una carenza metodologica, degli OC operanti in Italia, consistente nella violazione della necessaria riservatezza riguardo alle operazioni selezionate per il controllo<sup>238</sup>.

Quanto alle valutazioni di legalità e correttezza, richieste ora dalla suddetta normativa, si deve constatare la difficoltà di avviamento della relativa attività, evidenziata anche dall'audit della Commissione (CEB/2015/093/IT svolta da DG Agri) e dall'audit della Corte dei conti UE riferito.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla sicurezza informatica per il rispetto del regolamento delegato n. 907/2014 della Commissione europea dell'11 marzo 2014, il quale sancisce che: "A decorrere dal 16 ottobre 2016, la Sicurezza dei sistemi d'informazione è certificata in conformità con l'Organizzazione internazionale per la standardizzazione ISO 27001 ed è stata meglio esplicitata da uno specifico Memorandum della Commissione<sup>239</sup>. La certificazione deve garantire che le informazioni inerenti agli Aiuti comunitari pagati dagli Organismi pagatori, sia direttamente che tramite Organismi delegati (CAA, Regioni e PPAA), siano gestite attraverso processi e procedure idonee a minimizzare i rischi associati alla perdita di riservatezza, di integrità e di disponibilità delle informazioni stesse.

L'attuazione in Italia è avvenuta con il decreto MIPAAF 12 gennaio 2015, n. 162, relativo alla semplificazione della gestione della PAC 2014-2020, che all'art. 2, comma 2 stabilisce che: "gli Organismi pagatori hanno l'obbligo, dal 2016, di attuare la Certificazione delle informazioni secondo la norma ISO/IEC 27001"<sup>240</sup>.

AGEA Coordinamento ha conferito a SIN l'incarico di realizzare il progetto di certificazione e lo ha approvato con determinazione n. 10 del 9 maggio 2016. A seguito

---

<sup>238</sup> Corte dei conti europea. Relazione speciale n.7/2017. "Il nuovo ruolo degli organismi di certificazione in materia di spesa PAC ...", che testualmente osserva: "L'esercizio di riesecuzione dei controlli è stato inficiato in Italia dal fatto che l'OC aveva preannunciato all'OP i beneficiari che ne sarebbero stati oggetto. In Italia, per l'anno di domanda 2015 (esercizio finanziario 2016), l'OC ha trasmesso all'OP l'elenco delle operazioni che aveva selezionato per il campione 1 SIGC per entrambi i fondi (FEAGA e FEASR) prima che l'OP eseguisse la maggioranza dei propri controlli in loco iniziali. Di conseguenza, prima di iniziare i controlli in loco, l'OP sapeva già per quali operazioni i controlli sarebbero stati successivamente rieseguiti dall'OC. Se, nell'espletare i controlli in loco, l'OP sa per quali operazioni è prevista la riesecuzione degli stessi da parte dell'OC in un momento successivo, è probabile che analizzi con maggiore attenzione tali operazioni. Tali controlli, pertanto, saranno più accurati di quelli per i quali non è prevista la riesecuzione e l'OC rileverà meno errori. Inoltre, dal momento che i risultati di queste operazioni saranno utilizzati per estrapolare il livello di errore all'intera popolazione, a causa di questa distorsione dei risultati per le operazioni in esame il tasso di errore globale non sarà rappresentativo e, quasi certamente, sarà sottovalutato".

<sup>239</sup> Memorandum trasmesso al Comitato dei fondi agricoli – Certificazione degli Organismi pagatori secondo la norma ISO 27001 con nota AGRI/2015/agri.ddg4.j.1(2015) 1359224-IT-MEMO AGRI-2015-61091-00-00-IT-TRA-00.

<sup>240</sup> Lo Standard ISO/IEC 27001 è la norma internazionale che definisce i requisiti per impostare e gestire un Sistema di Gestione della Sicurezza delle Informazioni, e che tratta tutti gli aspetti relativi alla sicurezza logica, fisica ed organizzativa di un ente. La versione "2013" è quella più recente. L'obbligo è operativo dal 16 ottobre 2016.

dell'esito positivo della verifica finale svolta nei giorni 20-24 febbraio 2017 da parte dell'Organismo di Certificazione RINA, sulle strutture AGEA e SIN, è stato formalmente rilasciato il certificato in data 28.02.2017. Ma anche gli altri OP devono acquisire tale certificazione per poter mantenere il riconoscimento da parte della Commissione. Consta in atti che AVEPA è stata il primo organismo pagatore italiano ad adottare lo standard ISO/IEC 27001 (nel 2008) ed ha recentemente conseguito la certificazione relativa alla versione ISO/IEC 27001:2013.

Degne di menzione sono anche le altre carenze riscontrate dagli Organismi di certificazione e segnalate da DG Agri e dalla Corte dei conti UE con riferimento agli Organismi pagatori. Esse riguardano sia l'incompletezza della dichiarazione di gestione che gli OP devono rendere, sia gli aspetti organizzativi degli OP stessi, quali il monitoraggio di specifiche procedure, la dotazione dei servizi di controllo interno e la individuazione di coordinatori per la gestione di anticipi e cauzioni e la creazione di apposite banche dati per tali garanzie.

## **7 Attività della Corte dei conti europea e partecipazione della Sezione a specifici audit**

### *7.1 Relazione annuale della Corte dei conti europea (ECA) - 2016<sup>241</sup>*

Si riportano qui sommariamente, e limitatamente al settore delle Politiche agricole, le principali risultanze del Rapporto annuale della Corte dei conti europea (ECA) sull'esecuzione del bilancio dell'Unione, esercizio 2016, per i 28 Stati membri.

Il FEAGA (che nel 2016 ha erogato il 77 % della spesa per le «Risorse naturali») ha finanziato una serie di regimi di aiuti diretti (40,8 miliardi di euro) e di misure di intervento a favore dei mercati agricoli (3,2 miliardi di euro). I quattro regimi principali, che hanno assorbito il 91 % di tutti i pagamenti di aiuti diretti, sono stati:

- per il *sostegno disaccoppiato*, il «regime di pagamento di base» (RPB) (17,8 miliardi di euro) e il «regime di pagamento unico per superficie» (RPUS) (4 miliardi di euro);
- il pagamento corrisposto per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (noto come pagamento per l'inverdimento (*greening*) (11,7 miliardi di euro);
- per il *sostegno accoppiato*, legato a specifiche tipologie di prodotti agricoli (3,8 miliardi di euro).

Sul fronte del Secondo Pilastro, il FEASR (che ha erogato il 21 % della spesa per la rubrica «Risorse naturali») ha finanziato 12,4 miliardi di euro di spesa, di cui il 63 %

<sup>241</sup> Gazzetta Ufficiale UE 2017/C322/01. Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2016.

riguardava programmi di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020 e il 37 % programmi precedenti.

La rubrica 2 del QFP, come detto in precedenza, riguarda anche la politica comune della pesca e parte della spesa dell'UE relativa all'ambiente e all'azione per il clima (che ha rappresentato il 2 % della spesa in materia di «Risorse naturali»).

Il livello di errore globale stimato dall'ECA per le spese della PAC su cui sono basati i conti è del 3,1% (3,8% nel 2015) anche se gli errori rilevanti sono circoscritti principalmente alla spesa basata sui rimborsi (caratteristica ad esempio dei progetti di sviluppo rurale, FEASR) che rappresenta circa la metà della spesa controllata dall'ECA.

Nella Rubrica 2 del bilancio UE (Risorse naturali), il livello di errore stimato è indicato al 2,5%, più basso del 2,9% registrato nel 2015. Ciò però può essere in parte ridimensionato, se si considera che nel 2015 il quadro giuridico della Politica agricola comune era mutato per l'inizio effettivo della nuova programmazione 2014-2020.

All'interno della Rubrica 2 (Risorse naturali), mentre il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) - che rappresenta oltre tre quarti della spesa in questo settore - è sostanzialmente esente da errori rilevanti (1,7 %, al di sotto della soglia di rilevanza del 2%), la spesa per lo sviluppo rurale (FEASR) continua a riscontrare alti livelli di errore (4,9 %), in particolare nella spesa costituita da rimborsi. Gli auditor della Corte dei conti europea non hanno riscontrato un livello di errore rilevante nella spesa basata sul sostegno diretto agli agricoltori, perché disciplinato da norme semplificate di ammissibilità dei terreni e sottoposto a un efficace sistema di controllo ex ante (S/GC).

A giudizio dell'ECA gli errori di ammissibilità nei regimi di rimborso delle spese, che continuano a fornire il maggiore contributo al livello di errore stimato, comprendono:

- costi non ammissibili inclusi nelle dichiarazioni di spesa;
- progetti, attività o beneficiari non ammissibili.

Sul fronte delle Rettifiche finanziarie, su una cifra di 2,8 miliardi di euro relativa a domande di pagamento che la Commissione aveva già accettato (controllate dall'ECA), circa 2 miliardi di euro, per la Rubrica 2, interessavano decisioni di conformità nel settore dell'agricoltura che la Commissione ha contabilizzato successivamente come entrate con destinazione specifica, disponibili per finanziare la spesa agricola.

Fra le varie problematiche che incidono sul tasso di errore nella Rubrica 2, la sovradichiarazione del numero di ettari ammissibili pesa per il 58% e si riscontra con assoluta prevalenza nei pagamenti relativi al Primo Pilastro. Rilevante quota degli errori riscontrati è poi rappresentata dalla non ammissibilità del beneficiario o del progetto (21%). L'inosservanza della normativa sugli appalti rappresenta il 12% degli errori.

Il problema del controllo per gli Aiuti basati sulla superficie, basato sul sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA)<sup>242</sup> è, ad avviso dell'ECA, causato da alcune inadempienze degli Stati membri: infatti, gli errori di maggiore entità relativi alle superfici potevano essere intercettati dai sistemi di rilevazione interpretando correttamente le ortofoto ed escludendo, ad esempio, le aree di vegetazione non ammissibile ivi risultanti. Nel caso dell'Italia, ed in particolare della Calabria, vengono segnalati errori nel SIPA che potevano essere rilevati e corretti dalle Autorità nazionali<sup>243</sup>.

Nell'ambito dello Sviluppo Rurale, la Relazione annuale indica, fra gli errori più frequenti, quelli rientranti nella tipologia dell'inosservanza della normativa sugli appalti e riferisce, fra altri, l'esempio del progetto di una monorotaia per il trasporto delle olive realizzato in Campania con contratto aggiudicato a una società privata attraverso una procedura pubblica di appalto. L'errore è consistito nell'attribuire il 75% del punteggio per l'aggiudicazione alla disponibilità dell'offerente di svolgere lavori aggiuntivi concernenti nuove strade, fognature ed un acquedotto, e solo il 10% del punteggio al prezzo. La Commissione sul punto ha precisato che le Autorità italiane hanno riesaminato la documentazione e avviato una procedura di recupero per le infrazioni alle procedure di appalto pubblico, applicando una rettifica finanziaria del 10%.

## *7.2 Audit della Corte dei conti UE seguiti in modo specifico dalla Sezione*

In attuazione dell'art. 287 paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Sezione ha non solo svolto funzione di ausilio alle comunicazioni, ma ha attivamente collaborato alle missioni di audit della Corte dei conti dell'Unione europea in diverse occasioni, dandone notizia alla Sezione regionale di controllo competente per territorio, graduando di volta in volta, sulla base della rilevanza della questione, la modalità della partecipazione allo specifico audit e valutando l'opportunità di acquisire autonomamente elementi significativi per l'esercizio della propria funzione.

Di seguito si riferisce sulle attività di audit sul campo effettuate per conto della Sezione con la Corte dei conti dell'Unione europea, con segnalazione delle problematiche più significative.

<sup>242</sup> Ossia la banca dati che contiene informazioni grafiche informatizzate, comprese ortofoto (fotografie aeree) che gli Stati membri dovrebbero aggiornare almeno ogni cinque anni.

<sup>243</sup> Vedi Paragrafo 7.19 e Riquadro 7.4 della richiamata Relazione ECA 2015.

### 7.2.1 Audit sulle misure di sostegno ai giovani agricoltori

La Corte dei conti europea ha rivolto la sua attenzione alla gestione del supporto ai giovani agricoltori, a carico sia del Fondo europeo agricolo di garanzia 2014-2020 (pilastro 1) che del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale 2007-2013 e 2014-2020 (pilastro 2), per valutare, alla luce delle modalità di gestione verificate in diversi Paesi dell'Unione, fra i quali l'Italia, quale sia l'effettiva validità dell'approccio attuale alla problematica del ricambio generazionale in agricoltura. La Sezione ha partecipato all'audit, svoltosi nelle Regioni Puglia ed Emilia Romagna, con lo specifico intento di riferire sulla qualità dell'utilizzo di tali risorse in Italia, in termini di performance, posta la sua rilevanza sia economica che sociale.

L'audit ECA si è svolto su due direttrici individuabili come segue:

- può ritenersi che le attuali struttura, dimensione e modalità applicativa del supporto dell'UE (articolato nelle sue diverse concrete espressioni) siano adeguatamente mirate all'obiettivo?
- il sostegno ha avuto concretamente impatto sul ricambio generazionale?

A livello europeo, la Corte dei conti UE ha rilevato che spesso tali aiuti non sono definiti in maniera adeguata, in quanto non vengono precisati i risultati e l'impatto attesi. Nell'ambito del pilastro 1 (pagamenti diretti), gli aiuti sono erogati in forma standardizzata e, al di là di un reddito supplementare, non rispondono ad altre esigenze dei giovani agricoltori.

Nell'ambito del pilastro 2 (sviluppo rurale), gli aiuti soddisfano meglio le esigenze dei giovani agricoltori e promuovono azioni specifiche (ad esempio, l'introduzione dell'agricoltura biologica o di iniziative per il risparmio idrico o energetico); le autorità di gestione, tuttavia, non sempre hanno applicato procedure di selezione per dare priorità ai progetti migliori. Si raccomanda, infine, di definire meglio gli obiettivi e di rendere più mirato il sostegno dell'UE per promuovere efficacemente il ricambio generazionale.

Alcune considerazioni della Corte dei conti UE afferiscono direttamente alle nostre Regioni: si riferisce, infatti, che la Puglia ha favorito efficacemente i giovani agricoltori che si insediavano in zone svantaggiate, sia assegnando un punteggio maggiore nei criteri di selezione, sia erogando un importo supplementare di 5 000 euro ai giovani agricoltori che si insediavano in tali zone. Di conseguenza, l'aiuto è stato erogato a una percentuale maggiore di giovani agricoltori residenti in zone rurali con problemi generali di sviluppo (12 %) e in zone rurali intermedie (10,6 %), rispetto a quelli residenti in zone rurali contraddistinte da agricoltura intensiva specializzata (9,9 %) e in aree urbane (8 %). In termini negativi, tuttavia, è risultato che in Puglia l'intera dotazione della misura per il periodo 2007-2013 è stata presto esaurita, poiché sono state

finanziate quasi tutte le domande del bando 2009 (respinti solamente otto progetti su 2.424). Di conseguenza, non è stato possibile finanziare i giovani agricoltori che si sono insediati nei cinque anni successivi con progetti potenzialmente migliori.

Con riferimento all'Emilia Romagna, la Corte dei conti UE ha rilevato nel campione un caso di azienda che ha ricevuto il pagamento per i giovani agricoltori, benché il giovane ricoprisse solo un ruolo secondario all'interno dell'azienda.

Nella prospettiva della Corte dei conti italiana, rileva anche la considerazione se le scelte effettuate a livello nazionale e regionale abbiano consentito di sfruttare al meglio le risorse disponibili. Altrettanto rilevante è approfondire se il perseguimento degli obiettivi del ricambio generazionale e del contrasto all'abbandono delle campagne si sia concretizzato significativamente, anche considerati i profili di convergenza interna, di competitività del settore e di innovazione. Ciò sarà oggetto di specifici approfondimenti da parte di questa Sezione di controllo.

## 8 Rettifiche finanziarie

Nell'esercizio 2016 sono intervenute tre Decisioni di esecuzione della Commissione<sup>244</sup>, a norma dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio e, dal 1° gennaio 2015, dell'art. 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013, che escludono dal finanziamento dell'Unione alcune spese effettuate dagli Organismi pagatori, sia del FEAGA che del FEASR, che non soddisfano i requisiti di conformità alle normative europee verificati a seguito di procedure di conciliazione con lo Stato membro, seppure relative a spese eseguite nei 24 mesi antecedenti..

Per l'Italia l'impatto finanziario di tali esclusioni, che sottraggono definitivamente quote di finanziamenti europei per il nostro Paese, raggiunge, nel 2016, la cifra complessiva di 108,7 milioni di euro (nel 2015 era stata di 159,1 milioni di euro).

In sede invece di liquidazione dei conti degli Organismi pagatori da parte della Commissione<sup>245</sup>, per l'esercizio 2016, sono state prese in considerazione le rettifiche finanziarie, a norma dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1306/2013, che per l'Italia ammontano a 128,9 milioni di euro per il FEASR e 738,2 mila euro per il FEAGA (nel 2015 erano, rispettivamente, 124,8 e 740,6 mila euro).

Sempre in tema di possibili esclusioni dal finanziamento UE sono da evidenziare, poi, una serie di rettifiche "proposte" dalla Commissione e ancora in fase di conciliazione

<sup>244</sup> Decisioni di esecuzione (UE) della Commissione: C(2016) 1509 final; C(2016) 3753 final; 2016/2018 del 15 novembre 2016.

<sup>245</sup> Decisioni di esecuzione (UE): 2017/926 per il FEASR e 2017/927 per il FEAGA.

o in attesa di una decisione finale, per una cifra complessiva di 23,2 milioni di euro relativa alle Decisioni di liquidazione dei conti per il 2016 sui singoli Organismi pagatori (Appendici 6). Per l'esercizio 2015 era di 31,1, sempre in riferimento alla data di contestazione delle supposte rettifiche<sup>246</sup>.

Occorre tener presente, infine, che le rettifiche finanziarie per il settore Agricoltura e Sviluppo rurale hanno sempre un impatto netto sul bilancio dell'UE. Infatti determinano una perdita dei finanziamenti per lo Stato membro, che non può sostituire spese inammissibili con nuove spese ammissibili come invece, ad esempio, avviene nell'ambito della politica di coesione.

## 9 Considerazioni riassuntive

La Sezione anche quest'anno ha individuato debolezze e inefficienze nella gestione degli aiuti diretti a valere sul FEAGA, settore nel quale solo lentamente - e per effetto di investimenti in banche dati e sistemi sempre più evoluti per la mappatura, la rilevazione delle particelle agricole e l'incrocio delle informazioni anagrafiche con quelle censuarie e fiscali - si sta operando una riduzione del tasso di errore. Le irregolarità riscontrate anche nel 2016 producono mancati rimborsi agli Organismi pagatori per importi rilevanti. Si intende mantenere alta l'attenzione sui procedimenti di recupero, fino al completamento degli stessi e relativamente alle loro singole fasi presso le Autorità competenti.

Il problema delle asimmetrie organizzative e della incompleta regionalizzazione degli Organismi pagatori resta sullo sfondo dei problemi che AGEA - OP, continua ad incontrare. In particolare in sede di liquidazione, da parte della Commissione, delle spese sostenute (posticipando ancora una volta la sua liquidazione dei conti 2016, come già nel 2015, rispetto agli altri Organismi pagatori nazionali), e con riferimento ai ritardi nella completa attivazione degli Organismi di certificazione.

L'eccezionale innalzamento al 70% delle anticipazioni dei pagamenti FEAGA dovrà peraltro rimanere relegato ad un breve arco temporale e non ripetersi, per non creare successivamente difficoltà in fase di eventuale recupero a seguito dello svolgimento dei controlli.

La chiusura della Programmazione FEASR 2007-2013 presenta, riguardo al grado finale di utilizzo dei Fondi per lo Sviluppo rurale, risultati in chiaroscuro, sia nel dettaglio territoriale che in quello per singoli Assi.

<sup>246</sup> Dato fornito da AGEA Coordinamento.

Quanto all'avvio del nuovo ciclo di Programmazione del Fondo per lo Sviluppo rurale 2014-2020, che si conferma lento, si annota che mentre per l'esercizio finanziario 2015 erano pronti per la liquidazione nei tempi ordinari da parte della Commissione solo i conti di 3 Organismi Pagatori, nel 2016 sono stati liquidati i 7 OP regionali, mancando anche questa volta AGEA OP, per la quale è stato disposto lo stralcio.

I settori tradizionalmente qualificanti dell'agricoltura italiana si sono finora correttamente attivati per usufruire dei sostegni che potranno consentire di attraversare l'accidentato percorso tra crisi dei mercati e nuove esigenze di adeguamento alla sostenibilità e ai metodi biologici.

Nel contempo, è già partita nell'Unione la fase negoziale per delineare la nuova PAC, che promettere di ridiscutere anche gli schemi più tradizionali, compresi quelli del regime del Pagamento di Base.

**IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**



## IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

1. **Disciplina generale**
2. **Le novità contenute nella recente “Direttiva PIF” e l’istituzione della Procura europea**
- 3 **Irregolarità e frodi segnalate negli anni 2016 e 2017 - 3.1 Analisi delle segnalazioni “chiuse”**
4. **Programmazione 2007-2013: analisi delle segnalazioni**
5. **Conclusioni**

### 1. Disciplina generale

La necessità di assicurare un’adeguata protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea ha costituito un’importante spinta verso la definizione di una funzione normativa armonizzata da indirizzare anche all’ambito penale.

Tale esigenza è, infatti, funzionale ad evitare che, per effetto del disallineamento di sistemi giuridici interni, si possano determinare vuoti di tutela idonei a pregiudicare l’integrità dei beni giuridici comunitari.

La progressiva consapevolezza dell’importanza di proteggere i propri interessi finanziari ha indotto l’Unione europea a creare uno “spazio comune di giustizia” o, comunque, a sviluppare una legislazione sovranazionale per vincolare gli Stati membri all’introduzione, nei rispettivi ordinamenti interni, di idonei sistemi di garanzia applicando sanzioni repressive che, operando sulla deterrenza, potessero svolgere una funzione di prevenzione.

Va, infatti, considerato, con riguardo alle spese, che più dell’84% del bilancio della UE è investito negli Stati membri la cui gestione è concorrente con la Commissione. È evidente che, in questa difficile congiuntura economica, è di importanza vitale che tutti i Fondi disponibili siano ben spesi e che il contrasto alle irregolarità e frodi, a danno del bilancio dell’UE, debba costituire una priorità avviando un’efficace azione di recupero delle somme perdute, per garantire che tali risorse siano dedicate ai principali obiettivi posti dall’Unione, quali lo sviluppo dei territori e la creazione di posti di lavoro.

In relazione alla tutela, il riferimento primario è agli strumenti legislativi adottati dall’Unione europea fin dagli anni ‘90, nell’ambito della protezione degli interessi finanziari dell’Unione (la c.d. “area PIF”), allo scopo di facilitare le indagini, soprattutto transnazionali, realizzando in parte la creazione di uno spazio comune europeo di giustizia, che ha costituito uno dei fondamentali obiettivi dell’Unione europea fin dal Trattato di Maastricht del 1992. Ma si deve alla Corte di Giustizia aver individuato, ancora prima della disciplina normativa, i principi basilari su cui la tutela degli interessi finanziari dell’UE si fonda, considerandoli assimilabili ad interessi nazionali, attraverso la

previsione di sanzioni dissuasive, efficaci e con effetto deterrente, che interessassero, nei casi più gravi, anche il diritto penale<sup>247</sup>.

Si è quindi assistito, dagli anni '90 in poi, ad una felice stagione di produzione di atti convenzionali, ancora in vigore, che hanno condotto nel 1995 all'approvazione della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari<sup>248</sup> e successivamente a quella dei due protocolli, uno del 1996 - Protocollo addizionale sulla corruzione che lede detti interessi finanziari, e quello del 1997, sul riciclaggio, sulla responsabilità delle persone giuridiche e sul sequestro e sulla confisca dei proventi.

Detti atti costituiscono ancora oggi la base su cui si fonda la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Con la Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità europea del 26 luglio 1995, e con i protocolli annessi<sup>249</sup>, è stata fornita una definizione giuridica armonizzata di frode<sup>250</sup> applicabile fino al 6 luglio 2019, data in cui entrerà in vigore la nuova direttiva.

Costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee<sup>251</sup>: in materia di spese, "qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di Fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse" e allo stesso modo "alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto, o alla distrazione di tali Fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi"; per ciò che concerne le entrate, "qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei

<sup>247</sup> Fra tutte, si può citare la sentenza relativa al c.d. caso del mais greco del 1989, antecedente il Trattato di Maastricht del 1992.

<sup>248</sup> Convenzione P.I.F del 26 luglio 1995.

<sup>249</sup> Protocollo addizionale del 27 settembre 1996 relativo alla corruzione che lede detti interessi finanziari (I protocollo PIF 1996); Protocollo addizionale del 19 giugno 1997 relativo al riciclaggio, alla responsabilità delle persone giuridiche, al sequestro ed alla confisca dei proventi (II protocollo PIF 1997): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A133019>.

<sup>250</sup> Oltre alla definizione di frode la convenzione, con i suoi protocolli aggiuntivi, detta definizioni armonizzate anche di altri due reati dannosi per gli interessi dell'Unione, la corruzione e il riciclaggio, oltre a dettare regole generali in materia di definizione di Pubblico Ufficiale, di prescrizione, *ne bis in idem* e responsabilità degli enti.

<sup>251</sup> Al riguardo il Consiglio, con la risoluzione del 6 dicembre 1994 sulla tutela giuridica degli interessi finanziari delle Comunità, ha definito la frode comunitaria come "*gli atti o le omissioni intenzionali, ivi compresi, almeno, le dichiarazioni inesatte e l'occultamento di fatti in violazione degli obblighi di divulgazione che causano un danno per il bilancio delle Comunità o per i bilanci gestiti da esse o per loro conto, e che implicano, da un lato, appropriazione indebita, detenzione illecita e distrazione di fondi e, dall'altro, un'indebita diminuzione delle entrate*".

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:31994Y1214\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:31994Y1214(01)).

bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse”, così come “alla mancata comunicazione di una informazione, in violazione di un obbligo specifico da cui consegue lo stesso effetto e la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto”.

Appositi regolamenti hanno, invece, definito il concetto di “irregolarità”<sup>252</sup> come “qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un’azione o da un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità ovvero una spesa indebita”.

Ogni irregolarità “comporta in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto” (art. 4 regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/1995).

La crescente esigenza di tutela del bilancio UE ha condotto all’individuazione di un’area di responsabilità condivisa tra l’Unione europea e tutti gli Stati membri, così come disciplinata dall’art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE)<sup>253</sup>, tale norma ha richiamato alcuni importanti principi:

- il “principio di assimilazione”, che impone agli Stati membri di adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea, le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari nazionali;
- il “principio di cooperazione” nell’azione antifrode tra la Commissione e le Autorità nazionali;
- la necessità che il Parlamento europeo e il Consiglio assumano ogni pertinente iniziativa, per assicurare misure dissuasive e tali da permettere una protezione efficace ed equivalente, in tutti gli Stati membri, degli interessi dell’Unione europea.

L’attività del legislatore sovranazionale non si è, però, limitata a demandare l’applicazione di norme ai singoli Stati membri, ma si è indirizzata anche a misure organizzative, con la creazione di un vero e proprio organismo investigativo per svolgere inchieste nel settore PIF senza limiti territoriali: ha costituito un Organismo indipendente all’interno della Commissione europea, l’OLAF (*Office européen de Lutte Anti-Fraude*)<sup>254</sup>. Il predetto Ufficio - che ha sostituito l’UCLAF (Unità di coordinamento della

<sup>252</sup> Regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/1995 del Consiglio del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle comunità art. 2.

<sup>253</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

<sup>254</sup> Decisione 1999/352/CE, CECA, EURATOM della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), più volte modificata.

lotta antifrode) a seguito dell'emersione di gravi fenomeni corruttivi<sup>255</sup> - è stato creato nel 1999, sotto la pressione del Parlamento europeo; è dotato di poteri propri di indagine ai sensi del regolamento 1073/1999<sup>256</sup>, poteri rivisti con il regolamento 883/2013<sup>257</sup>, attualmente in corso di revisione.

L'OLAF è incaricato di eseguire indagini amministrative sulle condotte che recano pregiudizio al bilancio dell'Unione europea, nonché sulle condotte dei funzionari delle Istituzioni europee che integrano gravi irregolarità, illeciti o veri e propri fatti di corruzione. Ulteriori compiti dell'OLAF sono quelli di prestare assistenza e coordinare le indagini delle Autorità amministrative nazionali, nei casi in cui queste indagano su fatti coinvolgenti il bilancio comunitario con l'obbligo, in presenza di fatti integranti reato di informare l'Autorità giudiziaria dello Stato interessato, prestando inoltre assistenza e facilitando i rapporti tra le Autorità giudiziarie di Stati diversi.

Pur in presenza dei citati strumenti di prevenzione e contrasto delle irregolarità in danno del bilancio dell'UE, non tutti i Paesi membri hanno nel tempo tradotto la volontà del legislatore sovranazionale in maniera uniforme.

Nonostante che, con la convenzione PIF, sulla tutela degli interessi finanziari, i Paesi membri siano stati obbligati a classificare la frode contro gli interessi finanziari dell'UE come un delitto, i Paesi hanno adottato norme divergenti con livelli non uniformi di tutela nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, con la conseguente assenza in concreto di una tutela equivalente.

Per quanto concerne l'Italia, già esisteva una legislazione a tutela degli interessi finanziari pubblici, anche europei; ciononostante la ratifica della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari, avvenuta con la legge 29 settembre 2000, n. 300, oltre a determinare alcune innovazioni nel codice penale, tra le quali l'introduzione degli artt. 322-ter e 640-*quater* in materia di confisca, ha conferito al Governo la delega ad emanare con uno specifico decreto legislativo l'introduzione nel nostro sistema giuridico del principio della responsabilità delle persone giuridiche: il d.lgs n. 231 del 2001.

L'Unione europea, per il tramite della Commissione UE, ha da tempo rimarcato che i propri interessi finanziari sono sempre più significativamente aggrediti dalle frodi commesse al proprio bilancio.

<sup>255</sup> Proprio in quell'anno un grave scandalo di natura corruttiva coinvolse un membro della Commissione europea dell'epoca e portò alle dimissioni dell'intera Commissione europea e del suo Presidente Santer.

<sup>256</sup> Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

<sup>257</sup> Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Infatti, nonostante le raccomandazioni relative alla necessità di adottare sistemi di sorveglianza e di controllo, il numero delle frodi rimane elevato causando gravi pregiudizi al funzionamento e allo sviluppo dell'eurozona e indebolendo tutte le Istituzioni europee e il percorso politico di unificazione comunitaria.

È evidente che distrarre il denaro dalle finalità stabilite dall'Unione, erogare Fondi a soggetti che non ne hanno titolo, rischia di ritardare o impedire il raggiungimento degli scopi prefissati, quali il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini comunitari e la crescita dei Paesi membri, in particolare di quelli meno sviluppati. A cui si aggiunge la perdita finanziaria per lo Stato membro in caso di mancato recupero delle somme indebitamente erogate o distratte.

Il rischio ulteriore è quello di consentire che flussi di denaro alimentino attività illegali o vadano a vantaggio di soggetti operanti nell'illegalità, rendendoli in tal modo maggiormente competitivi nel mercato di riferimento.

Il Parlamento europeo e la Commissione hanno sottolineato che un alto numero di casi di irregolarità/frodi segnalate da uno Stato membro evidenzia un'elevata capacità del sistema nazionale dei controlli di intercettare e rilevare delle irregolarità e non è, di per sé, indice di maggiore illegalità nello Stato membro<sup>258</sup>.

Poiché le divergenze di tutela incidono negativamente sull'efficacia delle politiche dell'Unione tese a difenderne gli interessi finanziari, la Commissione europea si è mossa negli ultimi anni con una proposta normativa volta alla revisione della Convenzione PIF. Inizialmente individuando la fonte di riferimento, nell'art. 325 del Trattato, con la previsione di un regolamento. Ma, nonostante il parere favorevole della Corte dei conti europea sullo strumento giuridico prescelto, il Consiglio ha individuato come base giuridica, non l'art. 325, ma l'art. 83, comma 2, TFUE con la possibilità per il Parlamento e il Consiglio di stabilire, attraverso lo strumento della direttiva, disposizioni minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni. È evidente che il regolamento, per la sua immediata efficacia presso tutti gli Stati membri e per l'ampiezza delle materie ad esso riconducibili, avrebbe consentito una più ampia protezione, ma l'esigenza di coinvolgere nell'azione di tutela armonizzata, il più alto numero di Stati membri ha spinto verso la soluzione della direttiva. La modifica in parola nasce dalla constatazione che la Commissione mira ad una più ampia tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso l'individuazione di fattispecie di reato comuni a tutti gli Stati membri; ciò per ridurre i rischi di pratiche discordanti, per assicurare un'interpretazione uniforme e per

---

<sup>258</sup> Risoluzione P8\_TA-PROV (2017) 0206 Relazione annuale 2015 sulla tutela degli interessi finanziari della UE-Lotta contro la frode. Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017(punto 38).

garantire che tutte le condizioni necessarie al loro perseguimento siano soddisfatte in modo omogeneo<sup>259</sup>. Le citate esigenze di uniformità definitorie delle fattispecie di reato e delle relative sanzioni, hanno condotto, nel luglio del 2017, dopo un lungo e faticoso percorso, all'approvazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro le frodi mediante il diritto penale 2017/1371 del 5 luglio 2017<sup>260</sup>.

Negli ultimi anni poi, alla luce dell'art. 86 TFUE, si è fatta strada l'ipotesi che l'istituzione di una Procura europea possa costituire il naturale completamento del percorso sopra descritto, rilevandosi che tale organismo è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati quali "definiti" dal regolamento. Dopo un percorso piuttosto articolato, partito da una proposta di regolamento della Commissione del 2013, in cui si sono registrate varie fasi con alterne soluzioni, si è pervenuti di recente, nel giugno 2017, a definire una cooperazione rafforzata<sup>261</sup> in cui 20 Paesi UE si sono dimostrati disponibili all'istituzione di tale Organo.

## 2. Le novità contenute nella recente "Direttiva PIF" e l'istituzione della Procura europea

La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro le frodi che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, del 5 luglio 2017, n. 2017/1371/UE, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 28 luglio 2017, n. 198L, sostituirà, a decorrere dal 6 luglio 2019, la menzionata Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, ed i relativi protocolli (del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997).

La nuova direttiva, pur confermando essenzialmente il quadro già delineato dalla convenzione PIF, prosegue nel percorso di allargamento delle competenze in campo penale, come delineatesi a partire dal Trattato di Lisbona e apporta alcune importanti novità, da cui emerge la previsione di un vero e proprio subsistema penale UE. Essa, infatti, elenca una serie di reati, con l'indicazione della condotta, così come norme

<sup>259</sup> In questa prospettiva, la direttiva elenca (articoli da 2 a 10) una serie di condotte da sottoporre a sanzione penale, così come altre norme di diritto sostanziale sul tentativo e sul concorso di persone nel reato, sulla responsabilità degli Enti, sui limiti minimi e massimi di pena, sul congelamento e la confisca e sulla prescrizione.

<sup>260</sup> Vds. COM (2012) 722 finale del 06.12.2012 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva nel luglio del 2012, il Consiglio il 6 giugno 2013 ha adottato una risoluzione generale, il Parlamento il 16 aprile 2014 ha adottato in prima lettura una risoluzione e nel giugno 2016 sono proseguiti i colloqui fra le 3 Istituzioni culminate con l'attuale direttiva.

<sup>261</sup> Nel luglio 2013 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento, sono seguiti lunghi negoziati, di recente al Consiglio " Giustizia e affari interni" dell'8 giugno 2017 n. 20 Stati hanno raggiunto un orientamento generale che istituisce la Procura europea nell'ambito della cooperazione rafforzata.

generali di diritto penale sostanziale, quali i limiti minimi e massimi di pena, norme sulla prescrizione, sulla responsabilità degli Enti, sul tentativo e sul concorso di persone nel reato, sulle circostanze aggravanti, sul congelamento o sulla confisca, per le quali se ne prescrive l'introduzione in tutto lo spazio giuridico europeo.

Si registra, altresì, l'allargamento dei reati interessati dalla normativa, oltre quelli tipici della Convenzione PIF e dei suoi protocolli (frode, corruzione e riciclaggio), sono ricomprese le fattispecie fraudolente negli appalti comunitari o nelle procedure di assegnazione di Fondi e l'appropriazione indebita commessa da pubblici ufficiali, sempre in danno delle finanze comunitarie, che ricomprende anche la "distrazione" per scopi diversi da quelli previsti.

Inoltre, in ordine alla responsabilità delle persone giuridiche e degli Enti, per la commissione di tali reati la nuova direttiva sottolinea la natura della condotta, ascrivibile alla mancata sorveglianza o al mancato controllo da parte di un soggetto fra quelli individuati al paragrafo 1 (ex art. 6) che abbiano reso possibile la commissione a vantaggio di tale persona giuridica.

Più nel dettaglio, l'art. 3 della stessa fornisce la nuova definizione di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, che sostanzialmente ricalca quella contenuta nella ancora vigente Convenzione PIF<sup>262</sup>.

La novità di rilievo in tema di spese è la distinzione per quelle relative ad appalti, per le quali, a differenza delle altre, si richiede che la frode sia commessa "*al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione*".

Anche in materia di entrate si distinguono quelle provenienti dall'IVA, per le quali l'azione o omissione deve essere "*commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri*". Ciò in quanto in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, la direttiva in commento stabilisce espressamente (art. 2) che si applica unicamente ai casi di reati gravi contro il sistema comune dell'IVA, intendendo per tali quelli in cui le azioni od omissioni di carattere intenzionale siano connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10.000.000 di euro.

Di particolare interesse è poi l'art. 4, ai sensi del quale gli Stati membri, qualora non sia stata già contemplata dal loro codice penale, devono introdurre i reati di corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita da parte del pubblico funzionario

---

<sup>262</sup> Si richiama quanto indicato nel precedente paragrafo.

(dell'Unione o nazionale), intendendo per tale anche colui che, pur non ricoprendo un incarico formale, sia tuttavia investito di funzioni di pubblico servizio e le eserciti in maniera analoga, relativamente a Fondi dell'Unione, come i contraenti coinvolti nella gestione di tali Fondi<sup>263</sup>.

Si prevede poi espressamente (art. 5) che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché siano punibili come reato l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno dei predetti reati, nonché la tentata frode e il tentativo di appropriazione indebita.

Vanno poi segnalati gli articoli della direttiva che si occupano di sanzioni per le persone fisiche (art. 7) e giuridiche (art. 9), nonché dei termini prescrizionali (art. 12).

Nei riguardi delle persone fisiche, infatti, la direttiva stabilisce anzitutto che gli Stati membri assicurano che i reati già citati (oltre al riciclaggio) siano puniti con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive e che gli stessi - eccetto l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il delitto tentato - siano punibili con una pena massima che preveda la reclusione e, in particolare, con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli.

Le segnalazioni devono essere effettuate alla Commissione se il danno è di entità pari o superiore a 10.000 euro, qualora la frode comporti un danno o un vantaggio inferiore a tale somma, gli Stati possono prevedere sanzioni di natura diversa da quella penale (art. 7 comma 4).

La definizione di "danno" o "vantaggio considerevole" non è lasciata alla declinazione del legislatore domestico o all'interpretazione del giudice nazionale, perché per tutte le frodi, per il riciclaggio, la corruzione e l'appropriazione indebita, eccetto le frodi all'IVA, i danni o vantaggi derivanti dal compimento dei reati si presumono considerevoli qualora il danno o il vantaggio sia di valore superiore a 100.000 euro. Per le frodi all'IVA, invece, ai fini dell'applicazione della direttiva (cfr. criteri sopra citati), i danni o i vantaggi si presumono sempre considerevoli.

Particolarmente interessante è l'art. 9 che prevede, in caso di responsabilità delle persone giuridiche, accanto all'obbligo per gli Stati membri di introdurre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, comprensive sia di sanzioni pecuniarie penali che non penali, la direttiva dispone l'adozione di ulteriori sanzioni quali:

- l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico;
- l'esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica;

<sup>263</sup> Cfr., al riguardo, il considerando n. 10 della direttiva.

- l'interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale;
- l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- provvedimenti giudiziari di scioglimento;
- la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Esse si presentano particolarmente efficaci e possono costituire elemento di deterrenza visto che potranno incidere, in modo penetrante, sull'attività imprenditoriale.

Particolarmente incisiva è anche la disciplina relativa ai termini prescrizionali per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Gli Stati membri, infatti, devono adottare le misure necessarie a prevedere un termine di prescrizione che consenta di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione dei reati citati, calcolato in un periodo di almeno cinque anni (l'art. 3 reg (CE) n. 2988/1995 prevedeva quattro anni) dal momento in cui il reato è stato commesso qualora la pena massima sia di almeno quattro anni di reclusione (art. 12).

La direttiva prevede che gli Stati possano fissare un termine di prescrizione più breve di cinque anni, ma non inferiore a tre anni, purché si preveda che tale termine sia interrotto o sospeso in caso di determinati atti<sup>264</sup>.

Va altresì rilevato che l'art. 13 sottolinea l'importanza del recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito della commissione dei reati.

Si sottolinea, che tra i considerando della direttiva, figura anche il n. 35, che afferma espressamente che le prescrizioni contenute nel testo si limitano a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato dal principio di sussidiarietà, ma che *“poiché l'obiettivo della presente direttiva non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, ma può piuttosto, a motivo della sua portata ed effetti, essere conseguito meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE”*.

Le misure indicate, seppur connotate da particolare coerenza, devono essere considerate solo minimali, riservandosi il legislatore comunitario di intervenire qualora i

---

<sup>264</sup> Il comma 4 dell'articolo 12 stabilisce che “gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché: a) una pena superiore ad un anno di reclusione, o in alternativa, b) una pena detentiva, in caso di reato punibile con una pena massima di almeno 4 anni di reclusione, irrogata a seguito di condanna definitiva di cui agli articoli 3, 4 o 5, possa essere eseguita per almeno 5 anni dalla data della condanna definitiva. Tale periodo può includere proroghe del termine di prescrizione derivanti da interruzione o da sospensione”.

singoli Stati membri non dovessero tradurre i principi ivi affermati in disposizioni connotate da effettività, proporzionalità e dissuasione.

### 3. Irregolarità e frodi segnalate negli anni 2016 e 2017

Al fine di individuare i casi di irregolarità e frode accertati in Italia e comunicati alla Commissione<sup>265</sup>, la Sezione ha utilizzato l'accesso al sistema IMS-OLAF per i Fondi comunitari. In tale sistema confluiscono i dati relativi alle irregolarità sui Fondi strutturali e sulla Politica agricola, compresi quelli forniti dall'Agenzia delle dogane - SAISA (Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo)<sup>266</sup>, nonché i dati relativi al FEP (Fondo Europeo per la Pesca).

La Sezione ha attribuito importanza crescente al monitoraggio del fenomeno sia sotto il profilo dei dati statistici che sotto quello delle prassi comportamentali. La Sezione ha al riguardo costituito una propria banca dati (SIDIF-ConosCO) che, partendo dalle segnalazioni che le Amministrazioni nazionali periodicamente indirizzano all'OLAF e che sono inserite nel l'IMS (*Irregularity Management System*), fornisce elementi conoscitivi su diversi piani anche con riguardo alle somme da recuperare, consentendo alla Corte di svolgere un costante controllo sulle azioni poste in essere dalle Amministrazioni per ristorare l'Erario nazionale e comunitario.

Tale strumento è stato valorizzato dalla Corte dei conti europea nella Relazione speciale relativa agli errori sugli appalti pubblici<sup>267</sup>.

Va rilevato che il sistema delle banche dati, così come, peraltro, ha osservato il Parlamento europeo, costituisce nella lotta alle frodi un valore aggiunto, non solo perché gli elementi statistici forniscono un quadro conoscitivo aggiornato dei fenomeni, nell'ambito dei diversi Fondi, ma altresì perché detti elementi consentono di elaborare un'analisi del rischio utile per definire rapidamente azioni e procedimenti correttivi.

In tale azione le sinergie tra le Amministrazioni acquistano un valore determinante visto che contribuiscono a definire un quadro conoscitivo completo delle diverse situazioni poste in essere dagli enti interessati.

Va poi considerato che dall'integrazione in tempo reale delle informazioni derivano sicuri vantaggi per le azioni di recupero dei fondi indebitamente erogati.

<sup>265</sup> Si ha riguardo all'obbligo di effettuare le comunicazioni alla Commissione disposto dai regolamenti 1681/1994, 2035/2005, 1848/2006, 1828/2006, 498/2007, 1303/2013 e 1306/2013.

<sup>266</sup> Dipartimento delle politiche europee e internazionali e Ufficio tutela interessi finanziari dell'Unione europea – SAISA.

<sup>267</sup> Relazione n. 10/2015 riquadro 9 pag. 28.

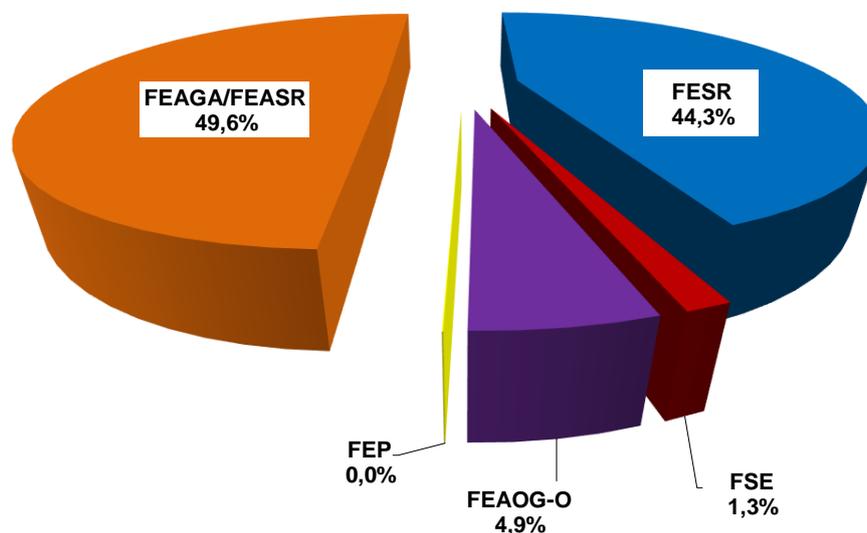
I dati esposti nei prospetti che seguono si riferiscono prevalentemente alle segnalazioni della Programmazione 2007-2013, ma è possibile ancora riscontrare la presenza di segnalazioni afferenti alla Programmazione 2000-2006 (sul FESR e sul FEAOG-O). Essi riguardano tutte le segnalazioni ancora aperte alla Commissione alla data di riferimento della rilevazione (30 giugno 2017) e agli importi da recuperare<sup>268</sup>.

Al riguardo è necessario precisare che i dati finanziari esposti tengono conto della quota UE e della quota di cofinanziamento nazionale e in tal modo si differenziano da quelli esposti dal Dipartimento delle politiche europee – Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea nella Relazione annuale che ha esposto i dati delle comunicazioni OLAF 2016.

Si analizzano di seguito, distintamente, i dati degli anni di comunicazione 2016 e del primo semestre 2017.

Nel grafico 1 si analizza, per il 2016, la ripartizione percentuale della spesa per Fondo comunitario. Il prospetto 1 evidenzia, invece, che la spesa irregolare da recuperare è di 122,7 milioni di euro: di essa il 49,6%, si riferisce ai Fondi strutturali, il 50,4% alla Politica agricola e lo 0,03% alla Pesca.

**Grafico 1 – Anno di comunicazione dall'1.01.2016 al 31.12.2016 - peso % delle segnalazioni per Fondo comunitario.**



<sup>268</sup> Il totale del contributo pubblico da recuperare è dato dalla somma della quota UE e della quota nazionale.

Si può rilevare, considerando la ripartizione fra le Autorità di gestione, che il 34,4% delle irregolarità comunicate è posto in essere in Programmi gestiti dalle Amministrazioni regionali e il 65,6% da quelli gestiti da Amministrazioni nazionali, ma, in quest'ultimo caso, è necessario tener conto che, in materia agricola, sono ricomprese le segnalazioni dell'AGEA, in qualità di Organismo pagatore (OP) accentrato, le cui segnalazioni sono comunque riconducibili ad eventi legati a specifici territori (si rammenta che per 12 Regioni l'Organismo pagatore è AGEA).

Nell'ambito delle irregolarità individuabili nelle Regioni, il cui importo complessivo è di 42,1 milioni di euro, le Regioni del Sud incidono per il 69,9%, quelle del Nord per il 24,3% e quelle del Centro per il 5,7%.

Rispetto alle rilevazioni relative al primo semestre 2016, rappresentate nella precedente Relazione, si osserva, con riguardo ai Fondi strutturali, che il Fondo di sviluppo regionale (FESR) registra una significativa diminuzione della spesa da recuperare in diverse Regioni, in particolare per la Regione Sicilia, mentre invece gli importi relativi alla Programmazione nazionale si confermano elevati con particolare rilievo per quelle registrate sul PON ricerca e competitività (Ministero dell'università e ricerca).

In materia agricola, complessivamente, si confermano per l'intero anno gli importi indicati nella Relazione precedente segnalando, comunque, la significativa diminuzione della spesa irregolare da recuperare per gli Organismi pagatori (OP): ARPEA per la Regione Piemonte, OPLO per la Regione Lombardia, AVEPA per la Regione Veneto e ARTEA per la Regione Toscana per i quali sono stati chiusi diversi casi per avvenuto recupero.

**Prospetto 1 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Amministrazioni  
Anno di comunicazione 2016  
solo casi aperti - importo da recuperare (quota UE e quota NAZ)**

euro

Amministrazioni	FESR	FSE	FEAOG-O	FEP	FEAGA/FEASR	TOTALE
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE (ARPEA)	-	-	-	-	1.750.311	1.750.311
LOMBARDIA (OPLO)	725.119	-	-	-	3.595.289	4.320.408
P.A. TRENTO (APPAG)	-	243.109	-	-	35.826	278.935
P.A. BOLZANO (OPPAB)	-	-	-	-	28.151	28.151
FRIULI V. GIULIA	80.000	-	-	-	-	80.000
VENETO (AVEPA)	-	-	-	-	1.238.977	1.238.977
LIGURIA	-	-	-	-	-	-
EMILIA-ROMAGNA (AGREA)	-	-	-	-	2.565.292	2.565.292
<b>Totale Nord</b>	<b>805.119</b>	<b>243.109</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>9.213.846</b>	<b>10.262.074</b>
TOSCANA (ARTEA)	-	194.038	-	-	227.925	421.963
UMBRIA	-	-	-	-	-	-
MARCHE	615.259	34.560	-	-	-	649.819
LAZIO	-	-	-	-	-	-
ABRUZZO	1.060.631	160.000	-	-	-	1.220.631
MOLISE	122.242	-	-	-	-	122.242
<b>Totale Centro</b>	<b>1.798.131</b>	<b>388.598</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>227.925</b>	<b>2.414.654</b>
CAMPANIA	-	-	-	-	-	-
BASILICATA	829.428	-	-	-	-	829.428
PUGLIA	-	-	5.936.095	-	-	5.936.095
CALABRIA (ARCEA)	1.558.081	687.832	-	-	15.275.974	17.521.887
SICILIA	4.933.697	218.501	25.658	40.000	-	5.217.856
SARDEGNA	-	-	-	-	-	-
<b>Totale SUD</b>	<b>7.321.206</b>	<b>906.333</b>	<b>5.961.752</b>	<b>40.000</b>	<b>15.275.974</b>	<b>29.505.265</b>
<b>Totale Amm. Regionali</b>	<b>9.924.455</b>	<b>1.538.041</b>	<b>5.961.752</b>	<b>40.000</b>	<b>24.717.745</b>	<b>42.181.993</b>
Ministero sviluppo economico	1.100.853					1.100.853
Ministero università e ricerca	43.312.813					43.312.813
Ministero istruzione		29.353				29.353
AGEA					36.143.295	36.143.295
SAISA Agenzia delle dogane					-	-
<b>TOTALE Amm.ni centrali</b>	<b>44.413.666</b>	<b>29.353</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>36.143.295</b>	<b>80.586.315</b>
<b>TOTALE complessivo</b>	<b>54.338.122</b>	<b>1.567.394</b>	<b>5.961.752</b>	<b>40.000</b>	<b>60.861.040</b>	<b>122.768.308</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF al 30.06.2017

Nell'ambito dei Fondi strutturali si evidenzia la consistente riduzione degli importi da recuperare in materia di Fondo sociale europeo (FSE), ascrivibile in buona parte alla modalità di definizione semplificata dei pagamenti attraverso costi standard e ad una modifica della strategia dei controlli che non sono più solo *desk* ma *in loco* e, non solo al momento del pagamento, ma *in itinere*<sup>269</sup>.

Invece per il Fondo di sviluppo regionale (FESR), i maggiori importi di spesa irregolare da recuperare per casi ancora aperti presso la Commissione, sono individuabili nel Ministero dell'università e della ricerca per 43,3 milioni di euro sul PON

<sup>269</sup> Relazione speciale 4/2014 della Sezione di controllo affari comunitari ed internazionali.

ricerca e competitività<sup>270</sup>. Si tratta di diverse segnalazioni per sospetta frode con un procedimento penale in corso nel quale sono coinvolti alcuni pubblici ufficiali del Ministero per aver, nello svolgimento delle loro funzioni, attribuito un ingente vantaggio patrimoniale ai beneficiari non aventi titolo, in violazione della normativa nazionale e comunitaria. Fa seguito per importi irregolari da recuperare, il Ministero dello sviluppo economico con 1,1 milioni di euro, per un caso di sospetta frode per il quale è stato aperto un procedimento penale per mancato rispetto degli obblighi contrattuali inerenti la copertura assicurativa dei beni oggetto di agevolazione con l'obbligo della restituzione delle rate di finanziamento agevolato erogato<sup>271</sup>.

In ambito regionale si segnala la presenza dei maggior importi da recuperare nella Regione Sicilia per 4,9 milioni di euro con 3 segnalazione per sospetta frode. Una delle fattispecie riguarda una società incaricata dell'opera che è risultata destinataria di provvedimenti interdittivi antimafia a causa di vicende giudiziarie della consorziata<sup>272</sup>. Un altro caso, per il quale successivamente è stato emesso provvedimento di revoca, la società che era inadempiente a diversi obblighi connessi con la sovvenzione ricevuta, dal maggio 2015 risulta in liquidazione e dal 2016 si è aperta la procedura fallimentare. Una terza segnalazione ha ad oggetto la formazione di dati falsi e l'utilizzo di dichiarazioni e di documenti contabili falsi, a cui ha fatto seguito l'illecita percezione di Fondi<sup>273</sup> ed è stato aperto un procedimento penale e sono state disposte misure cautelari.

Nella Regione Calabria si segnala un importo da recuperare di 1,5 milioni di euro relativo a due segnalazioni di irregolarità di cui una che ha ad oggetto Fondi comunitari che invece di essere destinati alle imprese sono stati distratti su un conto speculativo.

Infine, nella Regione Abruzzo risultano segnalazioni per una spesa da recuperare di 1 milione di euro per le quali, nel sistema IMS, non sono presenti informazioni sulle modalità di attuazione delle irregolarità.

Sul FEAOG-O, relativamente alla Programmazione 2000-2006, non sono stati registrati cambiamenti rispetto alla precedente Relazione annuale con l'individuazione di irregolarità per 5,9 milioni di euro, relativo alla Regione Puglia, per la quale alcuni

<sup>270</sup> Tali importi coincidono con quanto riportato nella Relazione annuale precedente.

<sup>271</sup> Tribunale di Napoli caso 42032/2013.

<sup>272</sup> L'importanza dell'opera e le ingenti risorse già erogate per la sua realizzazione hanno indotto il committente è stato nominato un Commissario straordinario.

<sup>273</sup> In data 21 aprile 2014 è stata data esecuzione al sequestro preventivo disposto d'urgenza dal PM della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Marsala, convalidato con provvedimento datato 4 maggio 2015, disponendo il sequestro preventivo sui medesimi beni. Procedimento penale n. 1706/2014 R.G.N.R Mod.21.

beneficiari non risultano avere i requisiti di ammissibilità e pertanto devono essere esclusi dalla rendicontazione finale e l'Amministrazione deve procedere ai recuperi delle relative somme, ma il beneficiario ha presentato ricorso al TAR che successivamente ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario competente per territorio con pendenza ancora della lite.

In merito alle irregolarità sulla PAC, gli importi irregolari da recuperare per l'intero anno 2016, sono individuabili per 60,8 milioni di euro, essi risultano leggermente aumentati rispetto al precedente semestre, fenomeno rilevabile in particolare presso l'Organismo pagatore AGEA. Tale Organismo ha importi irregolari da recuperare per 36,1 milioni di euro, di cui principalmente per irregolarità 35,3 milioni di euro (208 casi) e i restanti casi (13) per sospetta frode con 1,4 milioni di euro, per i quali non sono rilevabili, in modo specifico, le fattispecie messe in atto e risultano pendenti sia procedimenti penali che contabili<sup>274</sup>.

Va però evidenziato che tra le segnalazioni di irregolarità esistono ben ulteriori 24 casi per i quali sono pendenti procedimenti penali che devono essere riclassificati come sospette frodi<sup>275</sup>.

Le modalità più ricorrenti sono individuabili negli elementi non corretti e/o falsificati nelle domande o nelle dichiarazioni sostitutive, la mancanza di titoli di proprietà sui terreni oggetto di domanda, l'esposizione di dati e/o notizie false al fine di conseguire

---

<sup>274</sup> I casi di sospetta frode sono: caso 7790/2016 con procedimento n. 265/14 del Tribunale di Enna; caso 10034/2016 con procedimento n. 5297/15 R.G.N.R.; caso 10060/2016 nessuna informazione in merito ai procedimenti pendenti; caso 10061/2016 avviso di fissazione udienza preliminare Tribunale di Bari n. 22171/2012 N.R. del 17.08.2015; caso 10068/2016 procedimento R.G. n. 391/2011 R.N. del Tribunale di Patti; caso 10825/2016 con procedimento n. 285/2015 R.G. del 27.06.2017 del Tribunale di Caltagirone; caso 10950/2016 con procedimento 5061/14 R.G.N.R. Tribunale di Messina; caso 11454/2016 la scheda si modifica per chiusura s.c. 423848 di -11.420,80 come da sentenza Corte dei conti siciliana n. 701/2016; caso 11772/2016 nessuna informazione in merito ai procedimenti pendenti; caso 11882/2016 con procedimento n. 3216/2015 Tribunale di Caltanissetta; caso 13490/2016 con procedimento n. 3137/13 - R.G. notizie di reato. n. 1184/14 - R.G. - G.I.P.; caso 13504/2016 nessuna informazione in merito ai procedimenti pendenti.

<sup>275</sup> Elenco delle irregolarità con informazioni sui procedimenti pendenti: caso 7764/2016 con procedimento 542/2014 Procura di Cuneo; caso 7795/2016 con procedimento 2057/2015 R.G.N.R. 2304/2015 R.G. GIP Tribunale di Ragusa; caso 8047/2016 con procedimento n. 2550/13 - R.G.N.R. - Tribunale di Siracusa; caso 10948/2016 con procedimento presso Tribunale di Patti n. 1757/15 del 04.06.2015; caso 12307/2016 con procedimento n. 681/2007 - R.G.N.R. - Tribunale di Trapani; caso 12913/2016 con procedimento n. 5737/2014 - R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Lodi. Una serie di casi presentano un procedimento aperto presso il Tribunale di Enna: caso 13447/2016 con procedimento n. 2804/2015; caso 13448/2016 con procedimento n. 2681/201; caso 13449/2016 con procedimento n. 1105/2015; caso 13450/2016 con procedimento n. 2744/2015; caso 13451/2016 con procedimento n. 1302/2015; caso 13452/2016 con procedimento n. 2809/2015; caso 13454/2016 con procedimento n. 28220/2015; caso 13455/2016 con procedimento n. 2163/2015; caso 13456/2016 con procedimento n. 4574/2015; caso 13457/2016 con procedimento n. 2211/2015; caso 13458/2016 con procedimento n. 2181/2015; caso 13459/2016 con procedimento n. 2823/2015; caso 13460/2016 con procedimento n. 4571/2015; caso 13461/2016 con procedimento n. 4568/2015; caso 13491/2016 con procedimento n. 2171/2015; caso 13492/2016 con procedimento n. 4575/2015; caso 13493/2016 con procedimento n. 4576/2015; caso 13494/2016 con procedimento n. 2802/2015.

indebitamente contribuiti diversamente non erogabili, l'attività non condotta nel rispetto delle norme contrattuali, il mancato rispetto degli impegni assunti, la difformità tra la superficie dichiarata nella domanda e quella effettiva, il mancato rispetto di requisiti essenziali.

Fra gli altri Organismi pagatori gli importi più significativi sono riconducibili all'ARCEA (Calabria) per complessivi 15,2 milioni di euro. Numerose sono le segnalazioni di irregolarità (128), mentre sono presenti solo 7 casi si sospetta frode<sup>276</sup> con procedimenti penali in corso e 3 di frode accertata. In queste ultime sono individuabili sentenze di condanna della magistratura contabile, in particolare della Sezione giurisdizionale della Calabria. Le principali modalità operative sono: la mancata rendicontazione; il mancato rispetto dei termini; l'azione non completata; le attività illegittime e di grave disordine amministrativo; le gravi carenze documentali; le incongruenze cronologiche che ne mettono in dubbio la veridicità; il mancato rispetto della tempistica di realizzazione; il mancato rispetto degli obblighi assunti; la mancata presentazione certificazione IAP (Imprenditori Agricoli Professionali); la mancanza requisiti essenziali; la richiesta di aiuto con dati falsificati.

Per quanto concerne l'Organismo pagatore in Lombardia (OPLO), gli importi da recuperare per spesa irregolare sono 3,5 milioni di euro. Le irregolarità, per la maggior parte dei casi, hanno ad oggetto: il mancato rispetto degli impegni essenziali, l'emissione di fatture per operazioni inesistenti, la difformità delle superfici, l'assenza del certificato di agibilità, la destinazione d'uso differente e non compresa tra gli interventi ammissibili.

Con riguardo all'AGREA (Emilia-Romagna) la spesa irregolare da recuperare è pari a 2,5 milioni di euro. Le irregolarità sono relative: a sovvenzioni per terreni i cui proprietari erano deceduti prima della stipula dei contratti d'affitto la cui documentazione è costituita da dichiarazioni false; al mancato rispetto del vincolo di destinazione; alla mancata presentazione entro i termini della domanda di pagamento; al danneggiamento e all'alterazione di habitat naturali o semi naturali; alla validazione in anagrafe delle aziende agricole regionale e alla violazione dell'impegno alla conduzione diretta dell'azienda stessa per anni previsti nell'avviso pubblico.

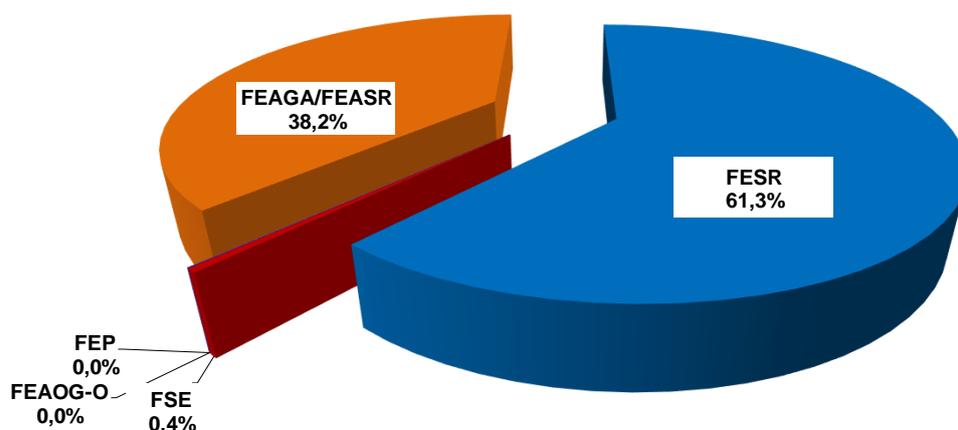
Relativamente all'ARPEA (Piemonte) sono state riscontrate irregolarità per 1,7 milioni di euro nella maggior parte dei casi sulle Domande uniche, ma non sono state reperite informazioni in ordine alle modalità di realizzazione. Con riguardo all'AVEPA (Veneto) si registrano irregolarità per complessivi 1,2 milioni di euro con numerosi casi

<sup>276</sup> 4 rinvii a giudizio; 1 atto di citazione; 1 procedimento penale e 1 ordinanza cautelare.

che hanno riguardato l'inammissibilità del premio per i pascoli, mentre le restanti fattispecie riguardano la mancata realizzazione degli impegni, la mancata presentazione delle fatture o di documentazione a saldo e la mancata presentazione di domanda di collaudo.

Il grafico 2 evidenzia la distribuzione della spesa irregolare da recuperare rispetto ai Fondi comunitari.

**Grafico 2 – Anno di comunicazione dall'1.01.2017 al 30.06.2017 - peso % delle segnalazioni per Fondo comunitario.**



La spesa irregolare da recuperare nel primo semestre 2017 è individuabile per il 61,31% nel FESR, per lo 0,41% nel FSE, per lo 0,04 nel FEAOG-O e per il 38,24% nella Politica agricola.

Il prospetto 2 evidenzia le segnalazioni del primo semestre di comunicazioni all'OLAF 2017. Va rilevato un significativo incremento della spesa irregolare da recuperare, complessivamente per 132 milioni di euro, al riguardo è però necessario considerare che il dato parziale è soggetto a revisione alla fine delle segnalazioni dell'intero anno 2017 e che la chiusura della Programmazione 2007-2013 (31 marzo 2017) favorisce l'emersione delle irregolarità e degli importi da recuperare.

**Prospetto 2 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Amministrazioni  
Anno di comunicazione 3 giugno 2017  
solo casi aperti - importo da recuperare (quota UE e quota NAZ)**

euro

Amministrazioni	FESR	FSE	FEAOG-O	FEP	FEAGA/FEASR	TOTALE
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE (ARPEA)	-	-	-	-	2.338.724	2.338.724
LOMBARDIA (OPLO)	-	-	-	-	352.507	352.507
P.A. TRENTO (APPAG)	101.819	-	-	-	156.216	258.035
P.A. BOLZANO (OPPAB)	-	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-	-
VENETO (AVEPA)	-	-	-	-	581.435	581.435
LIGURIA	49.594	-	-	-	-	49.594
EMILIA-ROMAGNA (AGREA)	-	-	-	-	550.433	550.433
<b>Totale Nord</b>	<b>151.413</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>3.979.314</b>	<b>4.130.727</b>
TOSCANA (ARTEA)	-	-	-	-	2.681.119	2.681.119
UMBRIA	301.667	-	-	-	-	301.667
MARCHE	-	-	-	-	-	-
LAZIO	-	-	-	-	-	-
ABRUZZO	716.877	255.000	-	-	-	971.877
MOLISE	-	-	-	-	-	-
<b>Totale Centro</b>	<b>1.018.544</b>	<b>255.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.681.119</b>	<b>3.954.663</b>
CAMPANIA	454.588	-	-	-	-	454.588
BASILICATA	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	-	-	-	-	-	-
CALABRIA (ARCEA)	46.690.461	283.415	-	-	5.441.258	52.415.134
SICILIA	25.027.852	-	55.233	-	-	25.083.085
SARDEGNA	-	-	-	-	-	-
<b>Totale Sud</b>	<b>72.172.901</b>	<b>283.415</b>	<b>55.233</b>	<b>0</b>	<b>5.441.258</b>	<b>77.952.807</b>
<b>Totale Amm. Regionali</b>	<b>73.342.859</b>	<b>538.415</b>	<b>55.233</b>	<b>0</b>	<b>12.101.691</b>	<b>86.038.197</b>
<i>Ministero sviluppo economico</i>	6.298.220					6.298.220
<i>Ministero università e ricerca</i>	55.400					55.400
<i>Ministero istruzione</i>	21.319					21.319
<i>Ministero interno</i>	1.219.371					1.219.371
AGEA					38.375.083	38.375.083
SAISA Agenzia delle dogane					-	-
<b>TOTALE Amm.ni centrali</b>	<b>7.594.311</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>38.375.083</b>	<b>45.969.393</b>
<b>TOTALE complessivo</b>	<b>80.937.169</b>	<b>538.415</b>	<b>55.233</b>	<b>-</b>	<b>50.476.774</b>	<b>132.007.591</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF al 30.06.2017

In relazione alle Autorità di gestione, il 65,2% delle irregolarità sono poste in essere dalle Amministrazioni regionali, mentre il 34,8% dalle Amministrazioni nazionali, modificando il trend descritto per l'anno di comunicazione 2016.

Nell'ambito delle irregolarità individuabili nelle Regioni, il cui importo complessivo è di 86 milioni di euro, le Regioni del Sud incidono per il 90,6%, quelle del Nord per il 4,8% e quelle del Centro per il 4,6%.

Il FESR registra gli importi irregolari più elevati in particolare nella Regione Calabria e Sicilia rispettivamente per 46,9 milioni di euro e per 25 milioni di euro.

Nella Regione Calabria a seguito della definizione delle procedure di chiusura della Programmazione 2007-2013, sono state aperte numerose segnalazioni. Le

irregolarità hanno avuto ad oggetto: la violazione in materia di appalti; le carenze documentali; il parziale raggiungimento degli obiettivi; la decadenza dai requisiti previsti nell'atto di adesione e di obbligo a seguito della comunicazione dell'interdittiva antimafia; le spese generali forfettarie non ammissibili. L'Amministrazione ha segnalato che la maggior parte dei casi sono stati oggetto di una procedura di decertificazione.

Invece nella Regione Sicilia le principali fattispecie irregolari afferiscono: alla mancata trasmissione nei termini della documentazione a supporto della richiesta di inserimento tra i Progetti a cavallo; al non mantenimento dei requisiti di impresa femminile; alla realizzazione delle opere oggetto di agevolazione antecedentemente all'approvazione del progetto da parte dell'Ente gestore; alla mancata comunicazione sullo stato di avanzamento del Programma o di ultimazione dei lavori; alla violazione della normativa in materia di appalti e alle incongruenze tra le opere oggetto di agevolazione e quelle verificate in loco in fase di collaudo. Nell'ambito delle irregolarità sono registrati due procedimenti penali pendenti<sup>277</sup> con l'applicazione di misure cautelari.

Nell'ambito dei Programmi nazionali con riguardo agli importi da recuperare sul FESR, va segnalato il Ministero dello sviluppo economico con 6,2 milioni di euro per irregolarità del POIN energie rinnovabili le cui fattispecie riguardano: la violazione di norme sugli appalti pubblici con l'applicazione di una rettifica finanziaria; discrasie tra i requisiti essenziali richiesti dal bando di gara e quelli posseduti dai beneficiari per i quali l'Amministrazione non aveva verificato il loro possesso; la determina di affidamento dei lavori di riqualificazione energetica da considerarsi nulla perché adottata in epoca antecedente; la determinazione a contrarre e in alcuni casi la mancata presenza nel contratto dell'apposita clausola relativa agli obblighi di tracciabilità (visto che non sono stati individuati i codici dei pagamenti). All'interno delle diverse segnalazioni si evidenzia

---

<sup>277</sup> Caso 40115/2017 procedimento penale n. 1191/16 R.G.N.R e n. 1549/16 R.G.G.I.P. In data 09 gennaio 2017 è stato emesso provvedimento di sequestro preventivo diretto e per equivalente disposto dal G.I.P. presso il Tribunale di Patti. La misura cautelare ha interessato i beni costituenti il profitto del reato nonché i beni mobili, crediti, immobili, mobili registrati, quote societarie e disponibilità finanziarie nella disponibilità del beneficiario. Con nota prot. 19862 del 12.01.2017 la Guardia di Finanza - Tenenza di Sant'Agata di Militello - trasmette il predetto provvedimento con l'incarico di procedere al blocco dell'ulteriore erogazione del saldo del finanziamento accordato nell'ambito della linea 3.3.1.4. del PO FESR 2007-2013. Caso 40117/2017 procedimento penale n. 1706/2014 R.G.N.R Mod.21. In data 21 aprile 2014 è stata data esecuzione al sequestro preventivo disposto d'urgenza dal PM della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Marsala. La misura cautelare reale ha interessato beni, quote societarie e disponibilità finanziarie degli indagati nonché l'intero complesso aziendale delle società. Con provvedimento datato 4 maggio 2015, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Marsala ha convalidato il sequestro disposto in via d'urgenza dal PM, disponendo il sequestro preventivo sui medesimi beni.

che in 2 casi sono presenti informazioni sui procedimenti penali: uno concluso per non luogo a procedere e l'altro ancora pendente<sup>278</sup>.

Fra le irregolarità del Ministero dello sviluppo economico sono presenti segnalazioni per il PON ricerca e competitività le cui fattispecie si riferiscono, in un caso, al mancato completamento del Programma di investimenti e nell'altro caso è rinvenibile una truffa aggravata dovuta alla presentazione di documentazione giustificativa di spesa maggiorata, alla mancata destinazione dei beni finanziati agli usi previsti e alla violazione di ulteriori obblighi; in detta fattispecie è pendente un procedimento penale<sup>279</sup>.

Infine si segnala il Ministero dell'interno con una spesa irregolare da recuperare per 1,2 milioni di euro relativa a violazione in materia di appalti.

Nell'ambito della Politica agricola il più elevato volume di spesa irregolare da recuperare è anche per il semestre 2017, individuabile nell'Organismo pagatore della Regione Calabria (ARCEA) con 5,4 milioni di euro corrispondenti a numerose segnalazioni (60) di cui 4 sospette frodi<sup>280</sup>; per tutte è stata attivata la procedura di recupero mediante compensazione. Le fattispecie più rilevanti riguardano la richiesta di aiuto con dichiarazioni false (34); il mancato rispetto dei termini e /o condizioni (12); l'azione non completata (7); la documentazione incompleta.

Relativamente all'Organismo pagatore della Toscana (ARTEA) si segnalano importi irregolari da recuperare per 2,6 milioni di euro per i quali la presenza di polizze fideiussorie consentirà la relativa escussione. Le principali modalità attuative riguardano: il mancato mantenimento dei requisiti di accesso prescritti e il mancato rispetto di impegni sulle superficie (dichiarazione in eccesso). Per quanto riguarda, invece, l'OP della Regione Piemonte (ARPEA) con 2,3 milioni di euro di spesa da recuperare, come per le annualità precedenti, non sono presenti informazioni descrittive sulle prassi attuative delle irregolarità.

<sup>278</sup> Caso 31703/2017 procedimento penale n. 8227/2013 R.G.N.R. presso il Tribunale di Bari conclusosi con sentenza n. 5232/16 del 19.09.2016 di non luogo a procedere e il caso 38712/2017 procedimento 4392/2015 R.G. presso la Procura della Repubblica - Tribunale di Lecce, ancora pendente.

<sup>279</sup> La Società non ha adempiuto alle obbligazioni contrattuali previste dal contratto di concessione delle agevolazioni sottoscritto in data 25.05.2006 e vale a dire: mancato pagamento delle rate di mutuo agevolato; mancata destinazione dei beni finanziati agli usi previsti; non rispetto degli obblighi di non alienazione dei beni finanziati; non aver mantenuto idonee coperture assicurative sui beni agevolati; decadimento delle condizioni previste per la concessione delle agevolazioni. Sugli amministratori della Società pende un rinvio a giudizio per truffa aggravata dovuta alla presentazione di documentazione giustificativa di spesa maggiorata. Per tale motivo, Invitalia si è costituita parte civile in data 16.01.2015 nel procedimento penale avviato. La Società inoltre risulta in fallimento a far data del 25.10.2016.

<sup>280</sup> Caso 46437/2017 sentenza della Corte dei conti siciliana 168/2016; caso 47695/2017 Richiesta di rinvio a Giudizio Tribunale di Crotone; caso 47758/2017 Richiesta di rinvio a Giudizio Tribunale di Crotone; caso 47776/2017 nessuna informazione.

### 3.1 Analisi delle segnalazioni "chiusure"

Nel prospetto che segue si rileva che per l'anno di comunicazione 2016 le segnalazioni sono 927 e di tale numero complessivo 755 riguardano la Politica agricola, mentre i Fondi strutturali e FEP sono 172 ed incidono per il 18,5% sul totale. Va, inoltre, osservato che le "chiusure" delle relative segnalazioni sono state 392 e hanno riguardato prevalentemente fattispecie della Politica agricola (291), settore per il quale sono state utilizzate come modalità di recupero: la compensazione, l'escussione della polizza fideiussoria e, in minima parte, la restituzione da parte del beneficiario.

L'importo complessivo della spesa irregolare da recuperare delle segnalazioni chiuse è pari a 27,6 milioni di euro di cui solo 11 milioni di euro sono relativi alla Politica agricola e di questi ben 10,8 milioni di euro risultano recuperati.

In materia di Fondi strutturali le procedure di recupero si presentano più complesse: su 16,6 milioni di euro di segnalazioni chiuse gli importi da recuperare sono pari a 13,4 sul FESR (n. 101 casi) e di essi solo 1,9 milioni di euro sono stati recuperati, mentre 11,5 milioni di euro sono stati decertificati. In ordine al FSE le 61 segnalazioni individuano importi da recuperare per 1,7 milioni di euro e di essi risultano recuperati 0,2 milioni di euro, mentre 1,5 milioni di euro risultano decertificati. Infine il FEP con 8 casi con una spesa irregolare da recuperare per 1,5 milioni di euro e di essi 1,4 milioni di euro risultano decertificati.

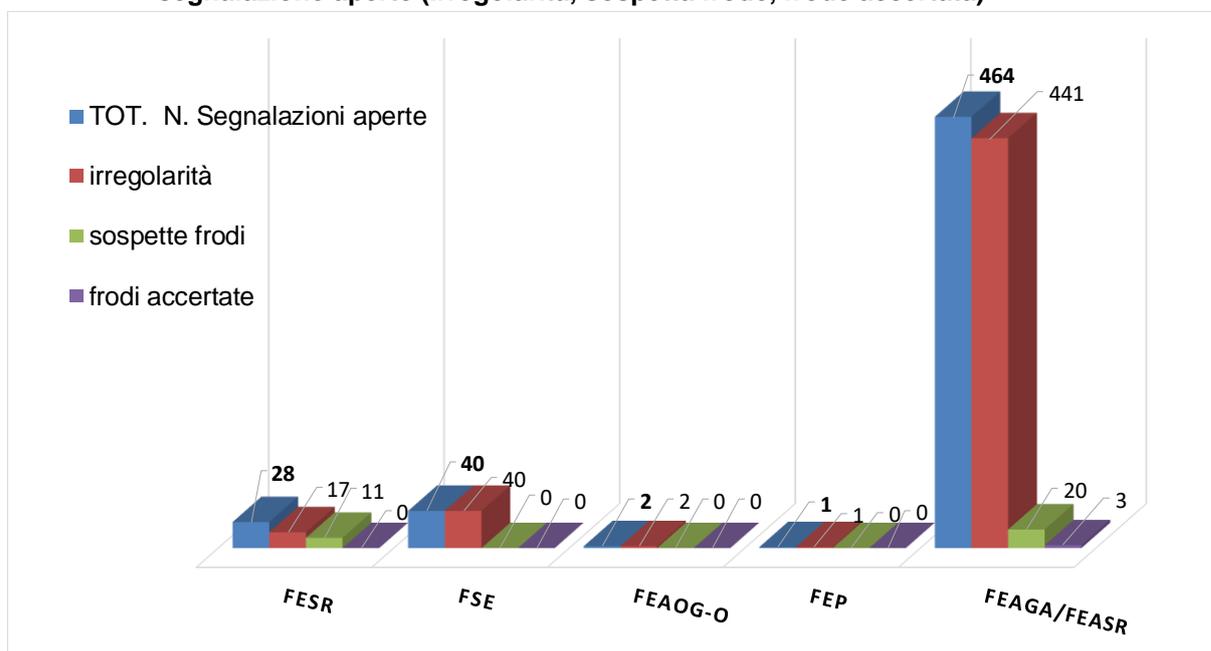
**Prospetto 3 – Anno 2016: segnalazioni comunicate all'OLAF, distinte in casi chiusi e aperti (irregolarità, sospette frodi e frodi)**

Fondi comunitari	Programmazione	TOT. N. Segnalazioni	TOT. N. Segnalazioni chiuse*	TOT. N. Segnalazioni aperte	QUALIFICAZIONE		
					irregolarità (aperte)	sospette frodi (aperte)	frodi accertate (aperte)
FESR	2000-2006	2	0	2	2	0	0
	2007-2013	99	73	26	15	11	0
FSE	2007-2013	61	21	40	40	0	0
FEAOG-O	2000-2006	2	0	2	2	0	0
FEP	2007-2013	8	7	1	1	0	0
FEAGA/FEASR		755	291	464	441	20	3
<b>Totale</b>		<b>927</b>	<b>392</b>	<b>535</b>	<b>501</b>	<b>31</b>	<b>3</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.06.2017

Dal prospetto 3 si può osservare la diversa "qualificazione" delle segnalazioni ancora aperte e il diverso peso assunto dalle sospette frodi e/o dalle frodi accertate sull'ammontare dei casi. In merito alle sospette frodi si rileva che esse costituiscono, nell'ambito delle irregolarità il 15,4% per i Fondi strutturali e FEP e il 4,9 per la PAC (v. grafico 3).

**Grafico 3 – Anno di comunicazione 2016 – analisi delle “qualificazioni” della segnalazione aperte (irregolarità, sospetta frode, frode accertata)**



Dal prospetto 4 si rileva che, per il primo semestre 2017, la distribuzione delle segnalazioni comunicate all'OLAF sono 1.006 di cui 554 della Politica agricola e 452 dei Fondi strutturali rispettivamente il 55,1 % e il 44,9%.

Va osservato che anche in questo primo semestre le “chiusure” hanno riguardato prevalentemente fattispecie della Politica agricola<sup>281</sup>, visto che su un importo complessivo da recuperare di 1,4 milioni di euro risultano recuperati 0,9 milioni di euro. Più complesse sono le procedure di recupero dei Fondi strutturali per complessivi 80,9 milioni di euro di cui 56,9 milioni di euro sul Fondo FESR, (di cui 2,1 milioni di euro risultano recuperati e 54,8 milioni di euro decertificati); per il FSE su 1,9 milioni di euro di importi irregolari, risultano recuperati 24 mila euro e 0,6 milioni di euro decertificati a cui vanno aggiunti 0,9 milioni di euro irrecuperabili.

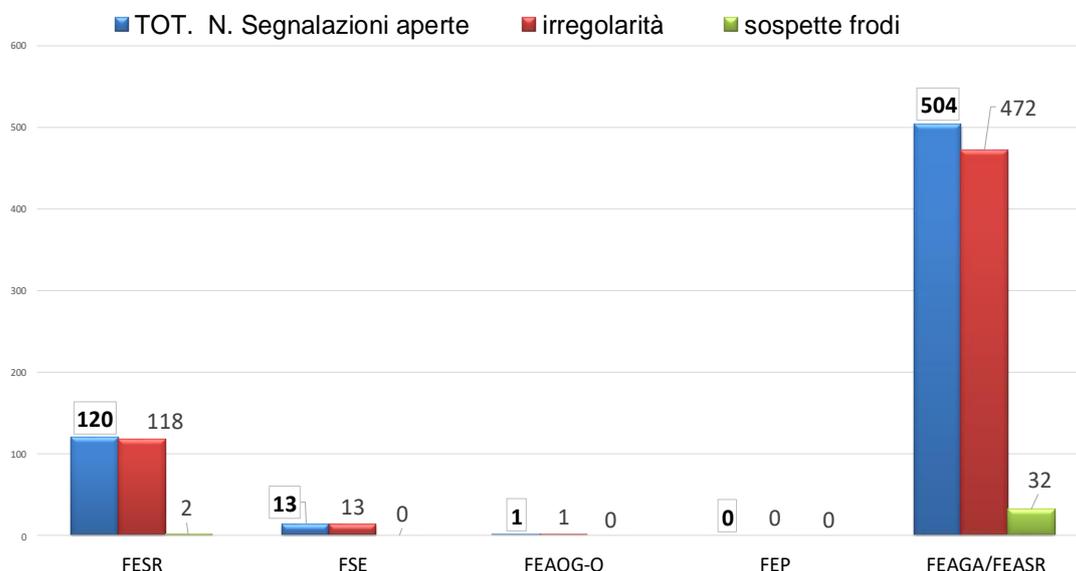
<sup>281</sup> Nelle 50 segnalazioni “chiusure” sono presenti anche 9 schede che, da accertamento successivo, sono risultate prive di irregolarità.

**Prospetto 4 – Anno 2017 (al 30 giugno 2017): segnalazioni comunicate all'OLAF, distinte in casi chiusi e aperti (irregolarità, sospette frodi e frodi)**

Fondi comunitari	Programmazione	TOT. N. Segnalazioni	TOT. N. Segnalazioni chiuse*	TOT. N. Segnalazioni aperte	QUALIFICAZIONE		
					irregolarità (aperte)	sospette frodi (aperte)	frodi accertate (aperte)
FESR	2007-2013	426	306	120	118	2	0
FSE	2007-2013	25	12	13	13	0	0
FEAOG-O	2000-2006	1	0	1	1	0	0
FEP	2007-2013	0	0	0	0	0	0
FEAGA/FEASR		554	50	504	472	32	0
<b>Totale</b>		<b>1006</b>	<b>368</b>	<b>638</b>	<b>604</b>	<b>34</b>	<b>0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.06.2017

Dall'analisi del prospetto 4 e del relativo grafico può evincersi l'assenza di frodi accertate, mentre le sospette frodi sono in numero di 34, la maggior parte delle quali relative alla PAC per il 6,3%, rispetto alle segnalazioni complessive e solo per l'1,5% (2 sospette frodi) per i Fondi strutturali.

**Grafico 4 – Anno di comunicazione 2017 (30 giugno 2017) – analisi delle "qualificazioni" della segnalazione aperte (irregolarità, sospetta frode)**

#### 4. Programmazione 2007-2013: analisi delle segnalazioni

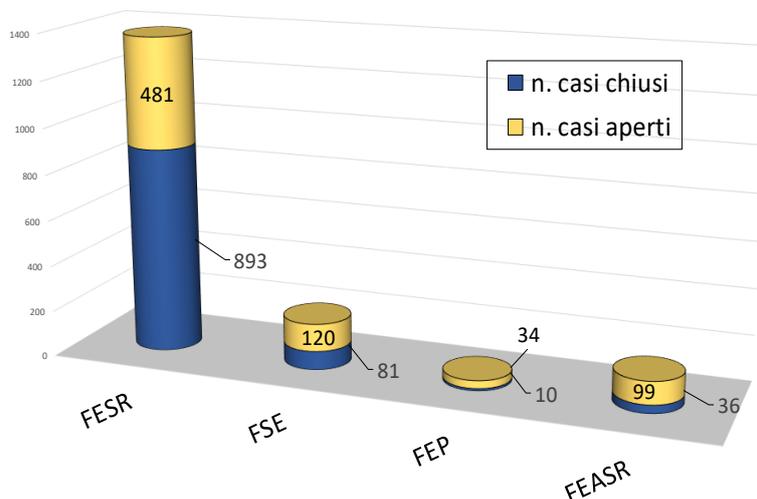
La Programmazione si è conclusa con l'invio alla Commissione, al 31 marzo 2017, della rendicontazione certificata delle spese sostenute per i Progetti approvati. Durante l'arco temporale della Programmazione, attraverso vari tipi di controlli (interni

ed esterni), sono state aperte dalle Autorità di gestione delle segnalazioni di irregolarità e/o frodi nel sistema IMS-OLAF, secondo quanto previsto dai regolamenti comunitari<sup>282</sup>. Rispetto alla data di rilevazione e analisi (2 trimestre 2017) il numero delle segnalazioni può subire delle variazioni fino alla definitiva certificazione di chiusura da parte della Commissione.

Dall'analisi complessiva dei dati (v. prospetto 5 e grafico 5) per tipologia di irregolarità dei Fondi strutturali, del FEP e del Fondo FEASR<sup>283</sup>, si rileva che, rispetto al totale di 1.754 casi, il numero maggiore di segnalazioni si riferiscono alle irregolarità per 1.636, pari al 93,3%, che ricadono maggiormente sul FESR, con il 78,3%. Le sospette frodi sono 87, pari al 6,7%, di cui 51 relative al FESR per il 58,6%, mentre le frodi sono 3, di cui 2 relative al FEP e 1 al FSE (v. grafici 6, 7, 8).

Con riguardo, invece, agli importi di spesa irregolare le irregolarità hanno un peso pari all'82,3% mentre il 17,7% è relativo alle sospette frodi, tali dati sono riferiti sia ai Fondi strutturali che al FEP che al FEASR.

**Grafico 5 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva del numero delle segnalazioni all'OLAF dei Fondi strutturali, FEP e FEASR**



<sup>282</sup> Regolamento (UE) 1828/2006 riferito al Fondo FESR e FSE; regolamento (UE) 498/2007 riferito al FEP e regolamento (UE) 1848/2006 inerente al FEAGA e FEASR.

<sup>283</sup> Per il Fondo FEASR sono indicate solo le segnalazioni dell'anno 2016 e 2017 in quanto solo dal 1 gennaio 2016, sul sistema IMS-OLAF, era possibile attribuire all'irregolarità il singolo Fondo in oggetto perché fino a quella data tutti i casi avevano attribuito come Fondo il misto: FEAGA/FEASR.

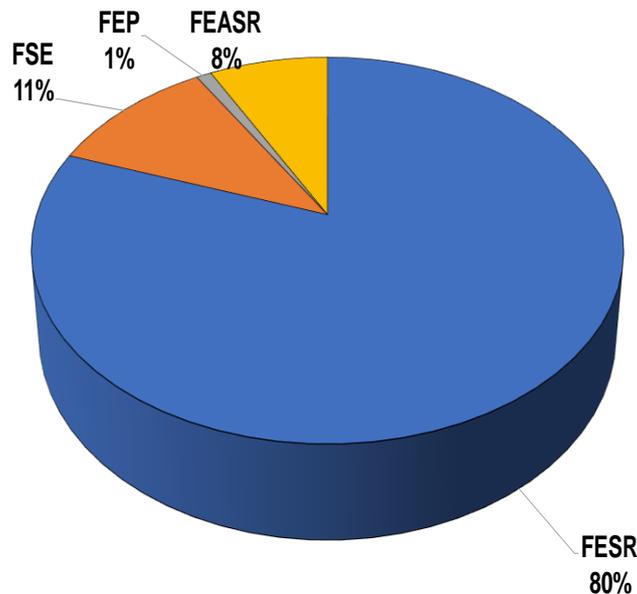
**Prospetto 5 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva del numero delle segnalazioni all'OLAF dei Fondi strutturali, FEP e FEASR**

Fondo	STATO	n. casi	irregolarità	sospetta frode	frode	nessuna irregolarità
FESR	<b>totale</b>	<b>1374</b>	<b>1320</b>	<b>51</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
	chiusi*	893	877	13	0	3
	aperti	481	443	38	0	0
FSE	<b>totale</b>	<b>201</b>	<b>178</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>11</b>
	chiusi	81	64	5	1	11
	aperti	120	114	6	0	0
FEP	<b>totale</b>	<b>44</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
	chiusi	10	6	0	0	4
	aperti	34	10	22	2	0
	<b>sub-totale</b>	<b>1619</b>	<b>1514</b>	<b>84</b>	<b>3</b>	<b>18</b>
FEASR!	<b>totale</b>	<b>135</b>	<b>122</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
	chiusi	36	31	0	0	5
	aperti	99	96	3	0	0
<b>Fondi comunitari</b>	<b>TOTALE</b>	<b>1754</b>	<b>1636</b>	<b>87</b>	<b>3</b>	<b>23</b>

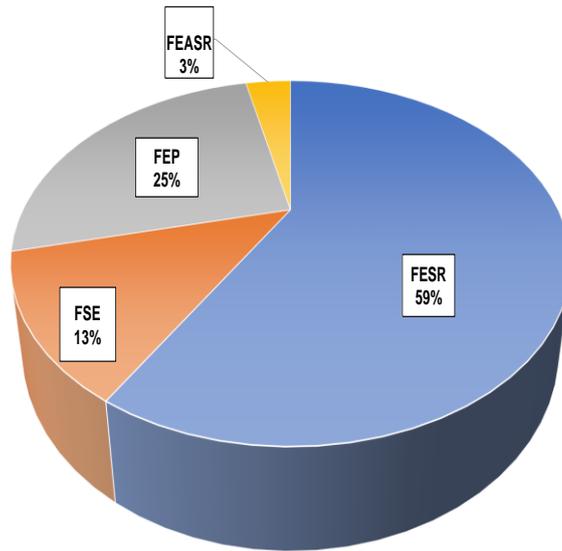
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.06.2017

I dati del FEASR sono parziali perché sono indicate solo le segnalazioni dell'anno 2016 e 2017 in quanto solo dal 1 gennaio 2016, sul sistema IMS-OLAF, era possibile attribuire all'irregolarità il singolo Fondo in oggetto perché fino a quella data tutti i casi ricadevano nel Fondo misto: FEAGA/FEASR.

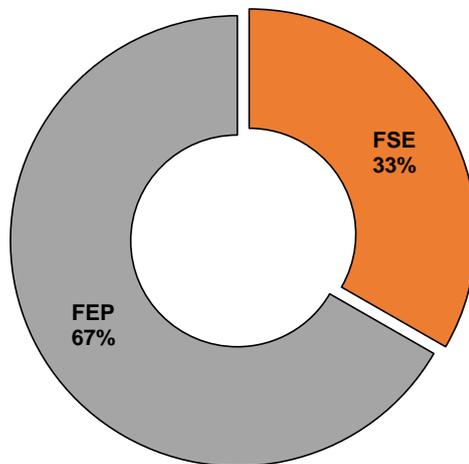
**Grafico 6 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva del numero delle segnalazioni all'OLAF – IRREGOLARITA'**



**Grafico 7 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva del numero delle segnalazioni all'OLAF – SOSPETTA FRODE**



**Grafico 8 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva del numero delle segnalazioni all'OLAF – FRODE**



Accanto al numero delle segnalazioni è necessario individuare l'impatto finanziario della spesa irregolare, rapportando la spesa irregolare oggetto di pagamenti, agli importi decertificati e agli importi recuperati.

Il prospetto 6 è stato realizzato tenendo in considerazione le informazioni estrapolate dal sistema IMS e valorizzando, attraverso un'attenta analisi di quanto riportato sulle schede stesse, i "campi" corrispondenti alla spesa decertificata, recuperata e ancora da recuperare.

**Prospetto 6 – Programmazione 2007-2013: analisi finanziaria complessiva delle segnalazioni all'OLAF dei Fondi strutturali, FEP e FEASR\***

euro

Fondo	STATO	n. casi	SPESA IRREGOLARE (quota UE e NAZ)	SPESA IRREGOLARE PAGATA (quota UE e NAZ)	SPESA DA RECUPERARE (quota UE e NAZ)	di cui SPESA DECERTIFICATA della spesa da recuperare * (quota UE e NAZ)	SPESA RECUPERATA (quota UE e NAZ)	SPESA ANCORA DA RECUPERARE (quota UE e NAZ)
					A=B+C		B	C
FESR	totale	1374	813.398.954,84	806.437.665,05	806.437.665,05	396.730.256,78	50.905.680,71	732.247.058,00
	chiusi	893	354.914.596,28	352.253.109,78	352.253.109,78	331.489.986,68	48.871.872,85	282.834.499,88
	aperti	481	458.484.358,56	454.184.555,27	454.184.555,27	65.240.270,10	2.033.807,86	449.412.558,12
FSE	totale	201	43.366.600,67	42.116.172,42	42.116.172,42	8.538.676,49	1.053.182,77	40.672.421,29
	chiusi	81	7.403.961,64	7.150.316,79	7.150.316,79	6.418.266,63	871.658,91	5.888.089,52
	aperti	120	35.962.639,03	34.965.855,63	34.965.855,63	2.120.409,86	181.523,86	34.784.331,77
FEP	totale	44	17.114.680,69	16.425.537,70	16.425.537,70	1.946.368,76	150.762,40	16.178.175,30
	chiusi	10	1.519.168,75	1.519.168,75	1.519.168,75	1.422.568,75	-	1.422.568,75
	aperti	34	15.595.511,94	14.906.368,95	14.906.368,95	523.800,01	150.762,40	14.755.606,55
	sub-totale	1619	873.880.236,20	864.979.375,17	864.979.375,17	407.215.302,03	52.109.625,88	789.097.654,59
FEASR#	totale	135	24.338.240,61	24.024.864,61	24.024.864,61	-	1.605.469,50	22.419.395,11
	chiusi	36	1.410.132,64	1.410.132,64	1.410.132,64	-	1.410.132,64	-
	aperti	99	22.928.107,97	22.614.731,97	22.614.731,97	-	195.336,86	22.419.395,11
Fondi comunitari	TOTALE	1754	898.218.476,81	889.004.239,78	889.004.239,78	407.215.302,03	53.715.095,38	811.517.049,70

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.06.2017

\*Nell'importo ancora da recuperare sono stati esclusi tutti i Progetti retrospettivi per un valore di 23.284.926,34 euro in quanto Progetti finanziari già in precedenza con risorse nazionali.

# I dati del FEASR sono parziali perché sono indicate solo le segnalazioni dell'anno 2016 e 2017 in quanto solo dal 1 gennaio 2016, sul sistema IMS-OLAF, era possibile attribuire all'irregolarità il singolo Fondo in oggetto perché fino a quella data tutti i casi ricadevano nel fondo misto: FEAGA/FEASR.

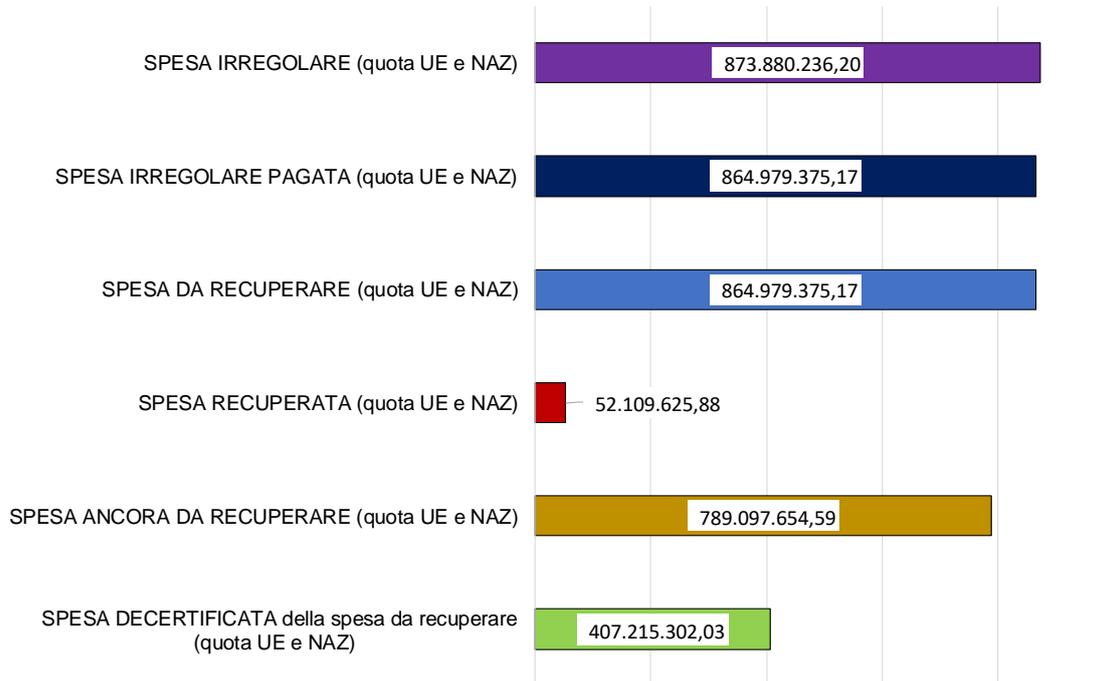
Nella spesa ancora da recuperare è compresa anche la spesa dei casi decertificati in quanto per lo Stato nazionale sono comunque recuperi da effettuare.

Dai grafici che seguono (9 e 10) si rileva che l'importo recuperato nei Fondi strutturali, FEP e FEASR è di limitata entità. Inoltre dal grafico 9 si rileva come la quota di decertificazione (ossia importi di spesa irregolarità sottratti al bilancio UE) rimane a carico del bilancio nazionale/regionale e come essa costituisca la maggior parte della spesa ancora da recuperare.

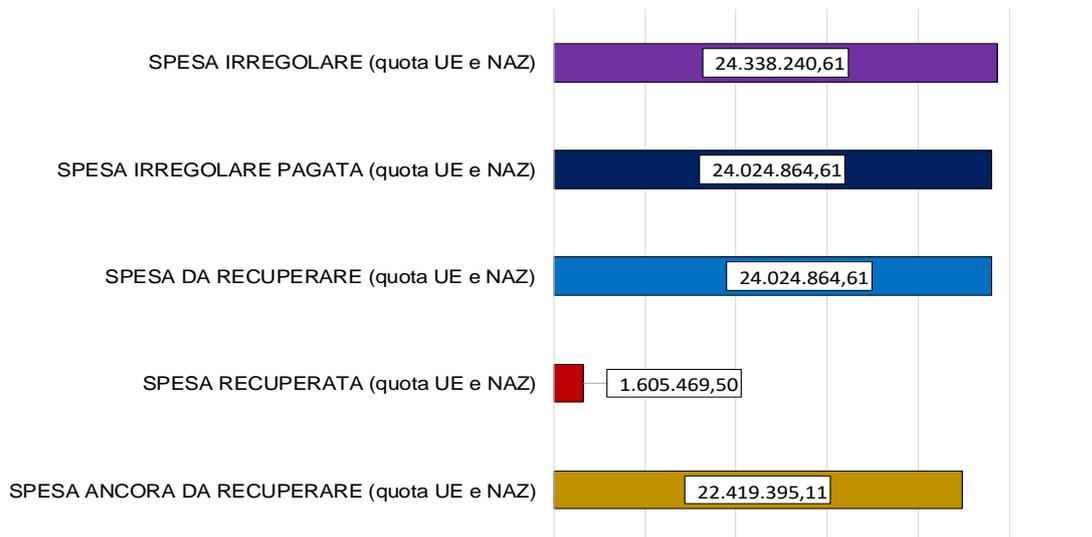
Si analizza, con i grafici di seguito riportati, l'andamento finanziario di tutte le segnalazioni comparando la spesa irregolare con la spesa recuperata distinte per Fondo.

In tutti i Fondi strutturali, FEP e in materia agricola è evidente come particolarmente esigui sono gli importi recuperati (v. grafici 11, 12, 13, 14).

**Grafico 9 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva degli importi delle irregolarità e/o frodi dei Fondi strutturali e FEP**

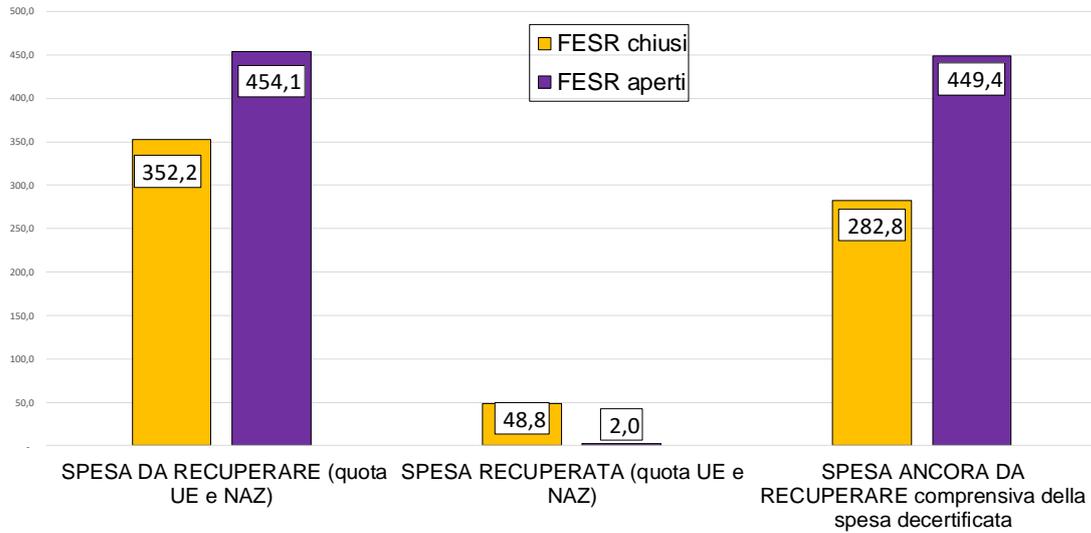


**Grafico 10 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva degli importi delle irregolarità e/o frodi del FEASR#**



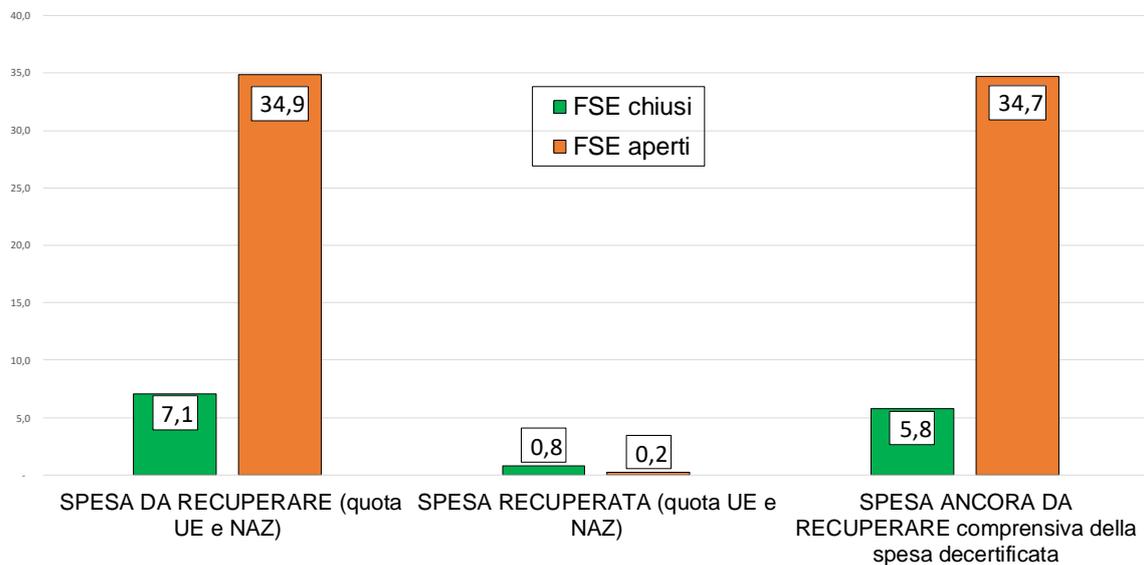
# I dati del FEASR sono parziali perché sono indicate solo le segnalazioni dell'anno 2016 e 2017 in quanto solo dal 1 gennaio 2016, sul sistema IMS-OLAF, era possibile attribuire all'irregolarità il singolo Fondo in oggetto perché fino a quella data tutti i casi ricadevano nel fondo misto: FEAGA/FEASR.

**Grafico 11 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva degli importi delle irregolarità e/o frodi del FESR (in milioni di euro) \***

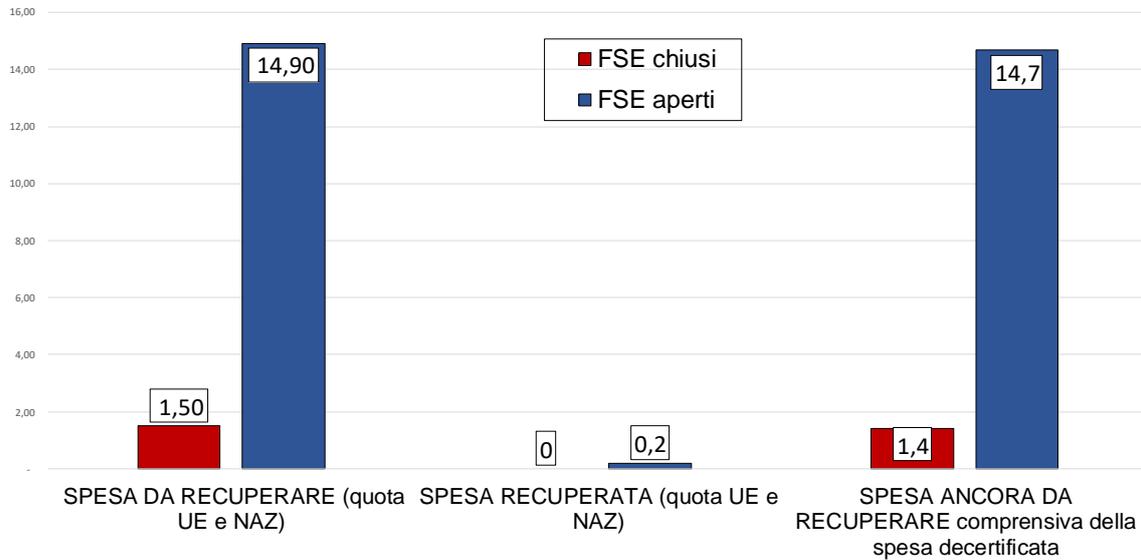


\*La spesa ancora da recuperare dei casi chiusi è al netto di 20,5 milioni di euro di Progetti retrospettivi. Anche nei casi aperti l'importo ancora da recuperare è al netto di un Progetto retrospettivo per 2,7 milioni di euro.

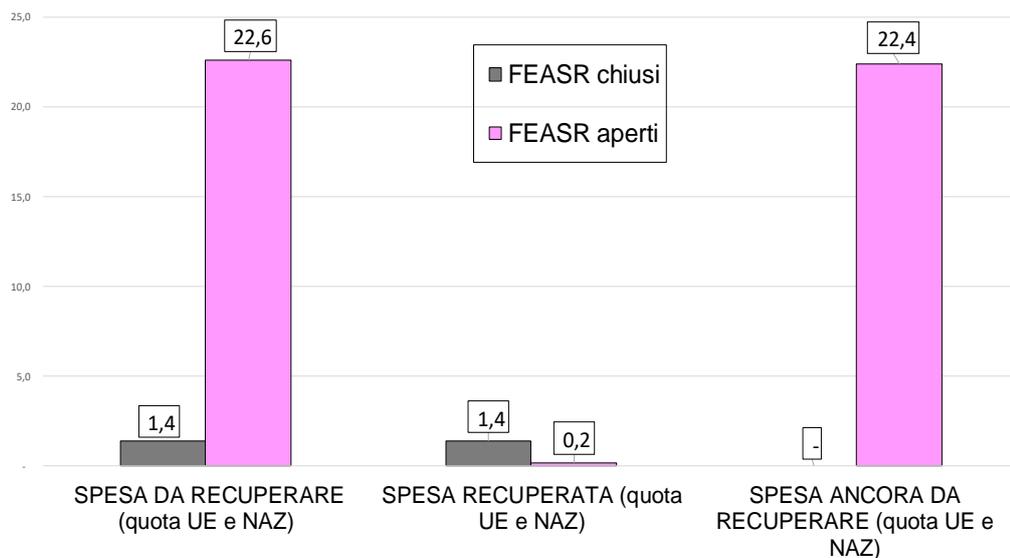
**Grafico 12 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva degli importi delle irregolarità e/o frodi del FSE (in milioni di euro)**



**Grafico 13 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva degli importi delle irregolarità e/o frodi del FEP (in milioni di euro)**



**Grafico 14 – Programmazione 2007-2013: analisi complessiva degli importi delle irregolarità e/o frodi del FEASR (anno di comunicazione 2016 e parte del 2017, in milioni di euro)**



## 5. Conclusioni

Si formulano alcune considerazioni conclusive per l'anno 2016 e, in parte, per l'annualità 2017, anche se, per tale ultimo periodo, le stesse sono parziali e non definitive.

Con riguardo alle spese si richiama l'attenzione, in via generale, sulla circostanza che più dell'84% del bilancio della UE è investito negli Stati membri. La gestione di tali somme è concorrente con la Commissione ed è quindi evidente che, in questa difficile congiuntura economica, è di importanza vitale che tutti i Fondi disponibili siano ben

spesi. È, quindi, necessario sottolineare, che il contrasto alle irregolarità e frodi, a danno del bilancio dell'UE, debba costituire una priorità: è necessario avviare efficaci azioni di recupero delle somme perdute, per garantire che tali risorse siano dedicate ai principali obiettivi posti dall'Unione, quali lo sviluppo dei territori, la creazione di posti di lavoro e la tutela dell'ambiente.

Al fine di prevenire l'utilizzo fraudolento dei Fondi, in futuro, le Autorità di gestione dovranno analizzare con attenzione i meccanismi sottostanti le irregolarità, particolarmente nei casi gravi, valutando con maggiore rigore le prassi applicative adottate.

Può agevolmente osservarsi che nel 2016 si è registrato un incremento complessivo delle irregolarità in materia agricola e una consistente riduzione degli importi irregolari da recuperare relativi ai Fondi strutturali, fra i quali le entità più rilevanti sono sempre attribuibili al FESR.

Uguualmente elevati sono gli importi irregolari da recuperare per l'anno 2017, con le somme più rilevanti per il FESR. In diminuzione rispetto al 2016 si presentano le irregolarità in materia agricola, ma trattandosi di una cadenza temporale non completa, è solo alla fine dell'anno che può essere valutato l'effettivo *trend*.

I Programmi maggiormente interessati da irregolarità, a differenza dell'anno precedente, sono quelli nazionali, i cui importi di spesa irregolare da recuperare incidono nell'annualità 2016, per il 65,6% sull'importo complessivo. La spesa irregolare da recuperare regionale incide per il 34,4%: di essa il 69,9% del totale è relativo a fenomeni riscontrabili nelle Regioni meridionali e desta preoccupazione la circostanza che in una sola Regione sono presenti segnalazioni per irregolarità nell'ambito di Fondi strutturali i cui importi sono pari a circa il 45% di quelli complessivamente segnalati nell'anno per l'intero ambito regionale.

Rispetto alle rilevazioni relative al primo semestre 2016, rappresentate nella precedente Relazione, si osserva, con riguardo ai Fondi strutturali, che il Fondo di sviluppo regionale (FESR) registra una significativa diminuzione della spesa da recuperare in diverse Regioni, in particolare per la Regione Sicilia, mentre invece gli importi relativi alla Programmazione nazionale si confermano elevati con particolare rilievo per quelli registrati sul PON ricerca e competitività.

In materia agricola, complessivamente, si confermano per l'intero anno gli importi indicati nella Relazione precedente segnalando, comunque, la significativa diminuzione della spesa irregolare da recuperare per gli Organismi pagatori (OP): ARPEA per la Regione Piemonte, OPLO per la Regione Lombardia, AVEPA per la Regione Veneto e

ARTEA per la Regione Toscana per i quali sono stati chiusi diversi casi per avvenuto recupero.

Nell'ambito dei Fondi strutturali, in particolare nel 2016, va segnalata la consistente riduzione degli importi da recuperare in materia di Fondo sociale europeo – FSE, ascrivibile in buona parte alla modalità di definizione semplificata dei pagamenti attraverso costi standard e a una modifica della strategia dei controlli che si svolgono non più solo *desk*, ma *in loco* e non più alla fine, al momento dei pagamenti, ma *in itinere*.

Il settore degli appalti continua a essere un'area ad elevata sensibilità relativamente alla presenza di errori e irregolarità. Nell'ampia casistica degli errori e irregolarità riscontrati, la violazione della normativa sugli appalti continua a essere la tipologia percentualmente prevalente. Circostanza questa comune non solo all'Italia, ma all'intera area UE, soprattutto relativamente alla spesa cofinanziata dal FESR e dal Fondo di coesione, come evidenziato anche in varie Relazioni della Corte dei conti europea<sup>284</sup>. Le fattispecie più frequenti sono costituite da: lavori aggiuntivi appaltati senza gara; perizie di variante in assenza di circostanze imprevedute ed imprevedibili; aggiudicazione diretta di contratti in assenza di specifica giustificazione. Al riguardo si evidenzia che questa Sezione ha in corso (in fase di completamento) un audit sugli errori in materia di appalti pubblici, sui cui esiti riferirà a breve al Parlamento.

Non meno gravi, sia per le modalità operative che per l'entità degli importi coinvolti si presentano le irregolarità (sospette frodi) evidenziate con riguardo al PON Ricerca ed innovazione, Programma indirizzato all'innovazione che avrebbe dovuto costituire leva essenziale per lo sviluppo del Paese.

Il fenomeno delle irregolarità desta allarme anche in considerazione del fatto che nelle fattispecie fraudolente, fra i sistemi di frode utilizzati è frequente la falsità delle dichiarazioni per dissimulare l'assenza dei requisiti essenziali, con la conseguenza che, soprattutto nel settore dei contributi pubblici, le attività finanziate non sono poste in essere. Tale condotta non solo è strumentale all'illecita distrazione dei fondi concessi, ma danneggia le finalità specifiche alle quali le sovvenzioni sono indirizzate (sono rivolte, tra l'altro; alla riqualificazione professionale dei lavoratori, allo sviluppo delle attività imprenditoriali ed allo sviluppo sostenibile della Politica agricola), vanificando la finalità di incentivare le occasioni di crescita nel settore e nelle Regioni interessate. Vanno, altresì, considerati gli effetti negativi che le irregolarità producono, non solo sul tessuto

---

<sup>284</sup> Relazione annuale della Corte dei conti europea del 28 settembre 2017 sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio 2016.

sociale, ma anche sul rapporto fiduciario fra i cittadini e le Istituzioni dell'Unione. Nei casi più gravi, peraltro, alimentano i flussi dell'economia illegale che trae giovamento dalle carenze gestionali della Pubblica amministrazione.

Ulteriore motivo di preoccupazione è constatare che sono limitate le azioni di recupero avviate dalle Amministrazioni per il ristoro del bilancio comunitario e nazionale, quest'ultimo particolarmente gravato anche dalle rilevanti somme oggetto di decertificazione (modalità in base alla quale il rischio finanziario è esclusivamente a carico dello Stato membro).

La Sezione ha attribuito importanza crescente al monitoraggio del fenomeno sia sotto il profilo dei dati statistici, che delle prassi comportamentali ed ha costituito una propria banca dati (SIDIF-ConosCO) che, utilizzando le segnalazioni che le Amministrazioni nazionali periodicamente indirizzano all'OLAF, fornisce elementi conoscitivi su diversi piani anche con riguardo alle somme da recuperare. La Corte dei conti ha in tal modo la possibilità di svolgere un costante controllo sulle azioni poste in essere dalle Amministrazioni per ristorare l'Erario nazionale e comunitario.

A fronte di una significativa presenza di segnalazioni per irregolarità per alti importi va rilevato, in linea con la risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017<sup>285</sup> (punto 38), che un alto numero di segnalazioni evidenzia un'elevata capacità del sistema nazionale dei controlli di intercettare le irregolarità. Al riguardo può rilevarsi che il sistema dei controlli adottato in Italia è particolarmente efficace anche in rapporto ad altri Paesi UE.

Un'attendibile valutazione comparativa del fenomeno in sede europea presuppone un'armonizzazione delle attività di controllo, in linea con le osservazioni del Parlamento europeo, che fino a ora è stata di difficile attuazione.

La recente approvazione della direttiva PIF 2017/1371 evidenzia, senza meno, un nuovo corso della tutela degli interessi finanziari, che consente di auspicare un'attenzione maggiore, da parte di tutti gli Stati membri, verso misure indirizzate ad una più ampia uniformità di tutela.

La Corte dei conti italiana, sempre attenta all'uniformità della tutela, ha in corso l'organizzazione di un *working group*<sup>286</sup> volto a coinvolgere le Istituzioni superiori di

<sup>285</sup> Risoluzione P8\_TA-PROV(2017)0206 Relazione annuale 2015 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE-Lotta contro la frode. Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sulla Relazione annuale 2015 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE-Lotta contro la frode.

<sup>286</sup> La costituzione del *working group* per l'attuazione armonizzata dei regolamenti UE sulla tutela degli interessi finanziari e per la definizione di buone pratiche, proposto dalla Corte dei conti italiana il 30 settembre 2014, nell'ambito del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, è stata approvata dal Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni superiori di controllo, a Riga, con la risoluzione del 19 giugno 2015 che ha autorizzato la costituzione del predetto gruppo.

controllo degli Stati UE, per definire un più alto livello di garanzia degli interessi finanziari dell'UE, anche attraverso l'individuazione di metodologie comuni e l'attuazione di buone pratiche.

**RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE  
SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE  
AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI  
FONDI COMUNITARI**



## **RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI**

### **1 Premessa**

### **2 Documentazione richiesta**

### **3 Esame dei dati provenienti dalle Sezioni regionali di controllo**

### **4 Conclusioni**

#### **1 Premessa**

Ai fini di tracciare un quadro più completo del ruolo di controllo, svolto dalla Corte dei conti, viene presentata una sintesi delle analisi e dei dati emersi dalle attività delle Sezioni regionali di controllo, in relazione all'utilizzazione dei fondi comunitari nelle singole Regioni. Si avverte, infatti, l'esigenza di rappresentare i livelli di efficienza e di produttività dei fondi nei territori e il grado di operatività, nella gestione degli stessi, da parte delle istituzioni di governo locale, evidenziando le eventuali criticità tendenziali, come i percorsi più virtuosi.

#### **2 Documentazione richiesta**

La Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, al fine di fornire una rappresentazione più fedele delle attività di controllo svolte dalla Corte dei conti anche in ambito locale in materia di fondi comunitari, in particolare sulla valorizzazione e destinazione dei predetti fondi, ha chiesto, con nota del 29 settembre 2017, ai Presidenti delle Sezioni di controllo delle Regioni e delle Province autonome di conoscere se, oltre alle analisi sull'impiego dei Fondi comunitari, contenute nei referti allegati alle decisioni di parifica dei Rendiconti delle singole Regioni o Province autonome, fossero state elaborate, o fossero in corso di elaborazione, relazioni speciali sulla tematica in esame.

I contributi acquisiti, a seguito di tale richiesta, concorrono a realizzare un raccordo tra i referti delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti presentati alle Assemblee o Consigli regionali e/o provinciali di riferimento, e il referto di questa Sezione destinato al Parlamento.

#### **3 Esame dei dati provenienti dalle Sezioni regionali di controllo**

Relativamente alla richiesta sulla predisposizione di eventuali relazioni speciali, è emerso quanto segue:

*La Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha comunicato che nel Programma annuale per le attività di controllo per il 2017 è prevista una specifica relazione sulla gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con Fondi comunitari relativi all'anno 2016.*

La Sezione di controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha informato che nel Programma di controllo per il 2017 è stata inserita l'indagine relativa al sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile (si tratta di un'indagine da svolgere in raccordo con la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ed attualmente in fase di istruttoria).

La Sezione di controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia ha comunicato che nel Programma di controllo per il 2017 è stata prevista un'indagine speciale relativa al "Progetto Giovani" (PAC e POO FSE 2014-2020 - Priorità 8.ii e priorità 10.ii del POO FSE 2014-2020), nell'ambito di un controllo sull'utilizzo dei Fondi comunitari, con particolare riguardo alle caratteristiche della Programmazione regionale 2014-2020 e con riferimento agli elementi di debolezza registrati a carico delle Programmazioni precedenti.

La Sezione di controllo per la Regione Piemonte ha comunicato di avere inserito nel Programma di controllo per l'anno 2017 un'indagine, già in corso di istruttoria, relativa ad interventi a tutela dell'occupazione nella Regione Piemonte, in linea con la Strategia Europea 2020 nell'ambito dei Fondi strutturali.

Per quanto riguarda, invece, le relazioni allegare alle decisioni di parifica del Rendiconto di ogni singola Regione o Provincia autonoma, relative all'anno 2016, è emerso che le Sezioni di controllo di alcune Regioni e Province autonome hanno approfondito la tematica dei Fondi europei in appositi capitoli.

Si tratta della Sezione di controllo per la Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen<sup>287</sup> e della Provincia autonoma di Trento<sup>288</sup> e delle Sezioni regionali di controllo per il Piemonte<sup>289</sup>, per la Lombardia<sup>290</sup>, per la Liguria<sup>291</sup>, per

---

287 Decisione n.2/PARI/2017.

288 Decisione n.3/PARI/2017.

289 Deliberazione n. 134/2017/SRCPIE/PARI.

290 Deliberazione n.200/2017/PARI.

291 Deliberazione n. 65/2017/PARIFICA.

il Veneto<sup>292</sup>, per l'Emilia-Romagna<sup>293</sup>, per la Toscana<sup>294</sup>, per le Marche<sup>295</sup>, per la Calabria<sup>296</sup> e per la Regione siciliana<sup>297</sup>.

I prospetti che seguono riepilogano le attività delle Sezioni regionali sui singoli Fondi e sulle singole politiche dell'UE:

### Programmazione 2007-2013 - Riepilogo attività Sezioni regionali

Sezioni regionali di controllo	Obiettivi Convergenza e Competitività		Politica Agricola Comune		Politiche per la Pesca	Obiettivo cooperazione territoriale	Altri
	FESR	FSE	FEAGA	FEASR	FEP		
P.A. BOLZANO	SI	SI		SI		SI	SI
P.A. TRENTO	SI	SI		SI	SI		SI
PIEMONTE	SI	SI					
LOMBARDIA			SI	SI			
LIGURIA	SI	SI		SI			
VENETO	SI	SI		SI	SI		
EMILIA-ROMAGNA							
TOSCANA	SI	SI		SI		SI	SI
MARCHE	SI	SI					
CALABRIA	SI	SI					
SICILIA	SI	SI		SI	SI		

Fonte: elaborazione su dati Sezioni regionali di controllo

### Programmazione 2014-2020 - Riepilogo attività Sezioni regionali

Sezioni regionali di controllo	Obiettivo investimenti in favore della crescita e occupazione		Politica Agricola Comune		Politiche per la Pesca	Obiettivo cooperazione territoriale	Altri
	FESR	FSE	FEAGA	FEASR	FEAMP		
P.A. BOLZANO	SI	SI		SI		SI	
P.A. TRENTO	SI	SI		SI	SI	SI	SI
PIEMONTE	SI	SI					
LOMBARDIA			SI	SI			
LIGURIA	SI	SI		SI			
VENETO	SI	SI		SI			
EMILIA-ROMAGNA	SI	SI		SI	SI		
TOSCANA	SI	SI		SI		SI	SI
MARCHE	SI	SI					
CALABRIA							
SICILIA	SI	SI		SI	SI		

Fonte: elaborazione su dati Sezioni regionali di controllo

<sup>292</sup> Deliberazione n. 422/PARI/2017.

<sup>293</sup> Deliberazione n.110/2017/PARI.

<sup>294</sup> Deliberazione n. 159/2017/PARI.

<sup>295</sup> Deliberazione n. 81/2017/PARI.

<sup>296</sup> Deliberazione n. 97/2017/PARI.

<sup>297</sup> Deliberazione n. 3/2017/SSRR7PARI.

Si ritiene opportuno fornire qui di seguito sintetici elementi sulle valutazioni che alcune delle citate Sezioni hanno formulato in esito al controllo, mentre si rinvia ai singoli referti, già citati in nota, per ulteriori elementi di dettaglio.

## PIEMONTE

La Sezione di controllo per la Regione Piemonte ha preso specificamente in esame gli interventi riconducibili alla Politica comunitaria di coesione socio-economica, attuati attraverso gli strumenti del FESR e del FSE. Al riguardo, ha osservato che si evidenzia, nel corso dell'anno 2016, un'accelerazione delle operazioni di pagamento da rendicontare alla Commissione europea, relativamente al periodo di Programmazione 2007-2013, chiusa il 31 dicembre 2015.

Poiché i documenti di certificazione della spesa potevano essere presentati fino al 31 marzo 2017, data entro la quale era necessario inviare le domande finali di pagamento alla Commissione, l'eventuale completa definizione delle risorse impiegate avverrà, tuttavia, solo a conclusione dell'istruttoria della Commissione europea sugli stessi documenti di certificazione della spesa. La Regione ha comunicato che sul FESR la spesa certificata al 31.12.2016 è stata pari a euro 1.149.280.674,1, a fronte di una dotazione finanziaria di euro 1.027.820.044,0 con pagamenti intorno al 113% rispetto agli stanziamenti, mentre sul FSE la spesa certificata al 31 dicembre 2016 è stata pari a euro 1.009.710.574,8, a fronte di una dotazione finanziaria di euro 1.001.100.271,0, con pagamenti intorno al 102% rispetto agli stanziamenti. La Sezione regionale ha rilevato che, in tal modo, alla fine del ciclo di Programmazione, è stata garantita un'elevata utilizzazione rispetto ad entrambi i Fondi.

Con la Programmazione 2014-2020 sono stati modificati i precedenti Obiettivi, concentrandoli in "Investimenti per la crescita e l'occupazione" e "Cooperazione territoriale europea". In relazione al primo Obiettivo è stato assegnato alla Regione Piemonte un importo complessivo di 1.838.134.740,0 euro relativamente a FSE e FESR; ulteriori risorse sono state assegnate per il settore agricolo. L'*iter* di approvazione ha avuto tempi diversi per i due Fondi e l'avvio della nuova Programmazione ha subito ritardi per la concomitante chiusura della precedente.

In data 12 dicembre 2014, la Commissione europea ha approvato il POR FSE 2014-2020 del Piemonte, articolato su cinque Assi, con un budget di 872.290.000,0 euro, di cui la metà stanziati dall'UE. Il 12 febbraio 2015, la Commissione europea ha approvato il POR FESR per il Piemonte 2014-2020. La dotazione finanziaria comunitaria era pari a 482.922.370,0 euro di risorse FESR, per una dotazione totale comprensiva

del cofinanziamento nazionale e regionale, pari a 965.844.740,0 euro, articolato su 7 Assi prioritari.

Per quanto riguarda il FSE, la Sezione regionale ha evidenziato che, in base a quanto comunicato dalla Regione, l'ammontare della spesa certificata al 31 dicembre 2016 è pari a euro 59.410.925,2, mentre la spesa impegnata è pari ad euro 231.351.192,4, a fronte della ricordata dotazione finanziaria di 872.290.000,0 euro. L'importo, dunque, si rivela molto contenuto, sia in termini di impegni, che di spesa certificata, evidenziando un generale ritardo nella Programmazione. Tanto in termini di impegni e pagamenti, che di spesa certificata, si evidenziano importi molto contenuti anche rispetto ai dati inerenti al Programma operativo FESR, in ordine al quale la Sezione regionale ha osservato che il percorso di approvazione si è concluso nei primi mesi del 2015, determinando un ritardo della fase di avvio che differisce la chiusura al 2022. L'ammontare della spesa certificata, al 31 dicembre 2016, è pari a 20 milioni di euro, mentre la spesa impegnata è pari a euro 77.686.877,9, a fronte di una dotazione finanziaria di 965.844.740,0 euro.

La predetta Sezione ravvisa, pertanto, la necessità di un'accelerazione delle procedure di impegno e pagamento, per evitare la perdita delle risorse, incluse quelle erogate a titolo di anticipazione, in quanto la Programmazione in esame, ai fini di rispettare i tempi degli interventi finanziati ed evitare lo spreco di risorse, ha previsto la verifica dei risultati conseguiti al 31 dicembre 2018, in ordine ad alcuni Programmi ed Assi prioritari.

Sempre a giudizio della Sezione regionale di controllo per il Piemonte, il *trend* di spesa nel 2016, con riferimento alla Programmazione 2014-2020, si è rivelato di buon livello, in confronto alle altre regioni, in particolare rispetto al FSE.

Riguardo alle irregolarità e alle frodi, la Sezione regionale ne ha rilevato un consistente numero con riferimento al FESR, per le diverse annualità esaminate; in diversi casi l'Amministrazione ha proceduto ad attivare il recupero, consentendo il reintegro delle somme all'Erario comunitario e nazionale.

## LOMBARDIA

La Sezione di controllo per la Regione Lombardia ha riferito che, per l'anno 2016, a differenza di quanto fatto oggetto di verifica negli anni precedenti, ha ritenuto di analizzare, con particolare riguardo alla Programmazione 2014-2020, l'attuazione regionale della Politica agricola comune europea, con peculiare riferimento ai flussi di cassa dell'Organismo pagatore regionale.

Al riguardo, la Sezione regionale ha evidenziato che le risultanze delle istruttorie condotte consentono di rilevare un funzionamento dell'area analizzata improntato a canoni di efficienza, efficacia ed economicità; si tratta di una valutazione coerente rispetto alle risultanze degli anni precedenti, sia pure riferite a Fondi comunitari diversi.

La Sezione regionale ha fatto anche riferimento al rilievo, contenuto nella Relazione del collegio dei revisori, secondo cui la "Regione Lombardia continua ad escludere dal consolidamento l'Organismo Pagatore Regionale (OPR), nonostante il comma 4 dell'art. 47 del d. lgs. n. 118/2011 disponga che il consuntivo degli Organismi pagatori dei Fondi UE partecipi al bilancio consolidato di cui all'articolo 11-bis". Al riguardo, la predetta Sezione ha dato atto che la Regione ha segnalato che l'art. 15, comma 9, della legge n. 154 del 2016 – nello stabilire che "(p)er consentire l'omogenea armonizzazione dei sistemi contabili, gli organismi pagatori regionali ...(*omissis*)..., relativamente alla gestione fuori bilancio dei fondi della Politica agricola comune (PAC) e dei correlati aiuti nazionali, statali e regionali, applicano le disposizioni del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, in accordo e nei tempi previsti per l'AGEA – ha nella sostanza permesso alla stessa Regione Lombardia e a tutte le regioni provviste di Organismo pagatore, nelle more dell'applicazione delle disposizioni da parte di AGEA, di escludere il proprio OPR dal bilancio consolidato della Giunta e del Consiglio.

La Sezione di controllo per la Lombardia ha formulato, conclusivamente, un giudizio positivo sulle strutture di pertinenza delle Aree istituzionali ed economica. Tale giudizio è, altresì, accompagnato da un contestuale invito ad intervenire sugli spazi di miglioramento tuttora esistenti, sia in materia di organizzazione (in particolare per evitare duplicazioni di strutture o costituzione di meri "filtri), sia in materia di contenimento della spesa pubblica, sia in materia di controlli interni.

## LIGURIA

La Sezione di controllo per la Regione Liguria ha analizzato l'utilizzo delle risorse dei Fondi FERS, FSE e FEARS, riferiti sia alla Programmazione 2007-2013 che alla Programmazione 2014-2020, e formula un giudizio sostanzialmente positivo riguardo alla loro gestione.

Per il ciclo di Programmazione 2007-2013, la Sezione regionale ha rilevato che l'esame della documentazione finale di chiusura presentata alla Commissione europea ha confermato il pieno utilizzo dei finanziamenti allocati ed ha fornito anche informazioni supplementari in ordine ai risultati ottenuti nel contesto economico-sociale della Liguria.

Per quanto concerne il corrente Periodo di programmazione 2014-2020, la predetta Sezione ha constatato che, essendosi avviate le relative operazioni soltanto nel

2016, gli indici di realizzazione sono ancora poco significativi e che sui modesti valori dei livelli di avanzamento finanziario hanno, in ogni caso, inciso: la concomitante chiusura della precedente programmazione; la crescente complessità della *governance*; il riassetto organizzativo delle Amministrazioni regionali, conseguente anche all'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56<sup>298</sup>.

La Sezione regionale ha elaborato la tabella che segue, nella quale sono riassunti i valori di efficienza realizzativa (data dal rapporto tra pagamenti e risorse programmate) per i tre Fondi esaminati, in raffronto anche ai corrispondenti dati nazionali.

**Efficienza realizzativa dei Programmi operativi 2014-2020  
della Regione Liguria al 31 dicembre 2016**

PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE	FINANZIAMENTO PUBBLICO TOTALE	PAGAMENTI	EFFICIENZA REALIZZATIVA	EFFICIENZA REALIZZATIVA SU BASE NAZIONALE
	(a)	(b)	(b)/(a)	
FESR	392.545.240,00	6.390.314,08	1,63%	1,77%
FSE	354.544.768,00	10.356.052,16	2,92%	2,46%
FEASR	313.708.702,00	7.553.627,13	2,41%	5,62%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti-Sezione regionale di controllo per la Liguria sulla base dei dati dei RAA Regione Liguria 2014-2020

Al riguardo, la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha rilevato che per il FESR e per il FSE, si registrano livelli di avanzamento in linea con i progressi attesi e idonei a consentire il raggiungimento degli obiettivi intermedi di spesa (fissati per la fine del 2018), richiesti dalla cosiddetta "riserva di efficacia", cui è subordinata la possibilità di beneficiare di quote aggiuntive di risorse comunitarie. Nel caso del FSE, l'Autorità di gestione si è, comunque, riservata di procedere nel 2017 ad una verifica della coerenza e robustezza del *Performance Framework*, per intervenire con eventuali correzioni in alcuni dei *target* in esso presenti.

Quanto al FEARS la Sezione regionale ha notato un certo ritardo nello stato di attuazione, anche in confronto ai dati nazionali; ciò rende necessaria l'adozione di iniziative in grado di imprimere una forte accelerazione della spesa ed idonee a scongiurare l'applicazione di sanzioni (come la sospensione dei pagamenti nel 2019 o le correzioni finanziarie a fine Programmazione).

Infine, la Sezione Liguria, così come avvenuto in anni precedenti, intende sottoporre ad una analisi più approfondita uno specifico progetto, individuato

<sup>298</sup> "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che ha impattato anche sulla reinternalizzazione in capo alle regioni di funzioni attribuite alle province.

nell'operazione "Città di Genova", inquadrata nell'ambito della "Strategia Urbana Integrata Sostenibile dell'Asse 6-Città" del Programma operativo FESR 2014-2020. Su tale iniziativa convergono un canale di finanziamento regionale (tramite il POR FESR) ed uno nazionale (tramite il Programma operativo nazionale - PON METRO, gestito dall'Agenzia per la coesione territoriale).

## **VENETO**

La Sezione di controllo per la Regione Veneto ha preso in esame la gestione sia delle risorse del FEASR e del FEP che di quelle del FERS e del FSE, con particolare riferimento alla Programmazione 2007-2013.

In proposito, la Sezione regionale ha riferito in ordine al consistente contraddittorio, non sempre esaustivo, svolto con la Regione, con peculiare riguardo alla verifica del rispetto, formale e sostanziale, del vincolo di destinazione.

In merito alla gestione del FEASR, la Sezione Veneto ha osservato che la richiesta istruttoria aveva ad oggetto la verifica delle risultanze contabili della gestione dell'intero Fondo al 31 dicembre 2016, e quindi sia la quota comunitaria che quella nazionale (statale e regionale). La Regione, invece, con riferimento ad alcune specifiche voci (ad esempio quella relativa ai "Pagamenti effettuati dalla Regione a seguito di rendicontazione") ha riportato dati parziali, riconoscendo poi, in sede di esame della memoria difensiva, l'incompletezza dei dati stessi: ciò ha comportato, per la Sezione, la conseguente oggettiva impossibilità di valutarne la correttezza, soprattutto con riguardo all'effettivo mantenimento del vincolo di destinazione delle risorse complessivamente assegnate rispetto alle finalità previste dalle pertinenti norme e regolamenti. Pertanto, la Sezione regionale non ha potuto formulare un giudizio definitivo in ordine alle modalità di gestione del Fondo in esame.

Con riguardo al FEP, la Sezione Veneto ha riferito che gli elementi ed i chiarimenti complessivamente forniti dalla Regione hanno permesso una più agevole verifica. Gli stessi, tuttavia, non hanno consentito di superare la criticità rilevata in merito alla mancata cancellazione, senza alcuna plausibile spiegazione, di alcuni residui attivi, per un importo anche rilevante, alla data del 31 dicembre 2016, a Programmazione ormai ultimata, diversamente da quanto è accaduto per i correlati residui passivi. Anche la mancata rendicontazione delle anticipazioni erogate dall'UE alla Regione nel corso della Programmazione è rimasta sostanzialmente priva di spiegazione. La Sezione regionale ritiene, inoltre, che non costituisca una valida giustificazione, sotto il profilo contabile, la "compensazione" che la Regione dichiara di aver operato, in luogo della

restituzione medesima di quei contributi che andavano restituiti per effetto della revoca di alcuni finanziamenti.

Quanto al FSE, la Sezione regionale ribadisce, analogamente a quanto dedotto in merito al FEP, il rilievo della omessa rendicontazione degli anticipi ricevuti dalla Regione. Inoltre, la Sezione regionale osserva che la rendicontazione sulla Programmazione 2007-2013 non può considerarsi chiusa, atteso che risultano ancora in essere contenziosi dinanzi all'autorità giudiziaria; le somme oggetto di contestazione, non ancora rendicontate alla UE, peraltro, sono ancora presenti nel bilancio regionale (disallineamento).

In merito alla gestione del FESR, la Sezione regionale ha evidenziato alcune incongruenze contabili ed irregolarità, a fronte delle quali la Regione ha affermato che gli unici obblighi in capo ad essa sarebbero quelli imposti dai regolamenti comunitari *“che prevedono unicamente il rispetto del Piano finanziario vigente...”* e che *“non pongono alcun vincolo particolare in merito alla gestione delle risorse stanziato sul bilancio regionale”*. La Sezione Veneto ha sottolineato che tale affermazione non ha tenuto in debito conto le norme ed i principi contabili che regolano qualsiasi attività di gestione delle risorse pubbliche, da qualunque fonte esse provengano.

In generale, per quanto concerne la Programmazione 2007-2013, la Sezione regionale ha ribadito l'impossibilità di rinvenire la pur necessaria correlazione tra accertamenti del vincolo di destinazione ed impegni, soprattutto con riguardo al FSE ed al FESR, considerato che la stessa non è documentata dalle risultanze del rendiconto, né emerge dai prospetti compilati dalla Regione. Tale grave criticità non sembra sussistere per la successiva Programmazione 2014-2020, in merito alla quale, tuttavia, la Sezione regionale si è riservata ulteriori approfondimenti in occasione dei successivi giudizi di parifica.

## **MARCHE**

La Sezione di controllo per la Regione Marche ha analizzato la chiusura della Programmazione 2007-2013 e l'avvio della Programmazione 2014-2020 con riguardo al FERS ed al FSE.

Al riguardo, la Sezione regionale ha riportato che le valutazioni in merito alla conclusione della Programmazione 2007-2013 sono di sostanziale regolarità gestionale e che l'attuazione della Programmazione 2014-2020 non ha fatto fin ad allora emergere criticità, pur se l'esercizio trascorso ha comunque visto un avanzamento fisiologicamente ancora limitato.

La Sezione Marche ha sottolineato che la quantità delle risorse provenienti dall'Unione europea nell'ambito dei Fondi strutturali merita un elevato livello di attenzione da parte delle autorità amministrative regionali, al fine di assicurare il rispetto del vincolo di destinazione alle finalità previste dagli strumenti di Programmazione.

A tale riguardo, detta Sezione ha osservato che, nell'ambito dei controlli sulla spesa rendicontata, da un lato, vanno utilizzate tutte le potenzialità degli strumenti informatici per rendere sempre più efficaci e tempestivi i riscontri documentali, dall'altro, va perseguito l'obiettivo di assicurare quanto più possibile la verifica della piena funzionalità degli interventi finanziati e la loro stabilità nel tempo.

## CALABRIA

La Sezione regionale di controllo per la Regione Calabria ha esaminato l'utilizzo delle risorse del FSE e del FESR per la Programmazione 2007-2013.

La Sezione stessa, in relazione al FSE, ha rilevato una palese difficoltà della Regione a realizzare una piena utilizzazione delle risorse allocate e una dimensione limitata di attività (dotazione finanziaria iniziale 860,5 milioni di euro, dotazione post rimodulazioni 573,7 milioni di euro, somma non utilizzata 41,8 milioni di euro); dato questo ancora più preoccupante se si osserva e si raffronta, ad esempio, l'andamento dell'occupazione nella Regione quale si rileva dalla tabella che segue (di cui al Rapporto finale di esecuzione trasmesso dalla Regione Calabria alla Commissione europea):

**Posizionamento della Calabria rispetto ai target al 31 dicembre 2015**

Indicatore EU 2020 Tasso di occupazione 20-64 anni	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TARGET	
							UE	ITALIA
<b>Totale</b>	46	46,2	45,2	42,3	42,6	42,1	75	67-69

Fonte: Regione Calabria

Le conseguenti riformulazioni del Programma e quindi la riduzione della quota di cofinanziamento statale (confluita nel Piano di azione e coesione) ha consentito, peraltro, la prosecuzione degli interventi considerati di particolare rilevanza per la strategia di sviluppo regionale.

In tema di controlli, la Sezione regionale ha richiamato le carenze evidenziate dalla stessa Autorità di gestione e le reiterate raccomandazioni della Commissione europea sulla necessità di interventi correttivi per potenziare i sistemi di gestione e di

controllo, accrescere l'affidabilità della rendicontazione, migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi.

Anche in relazione a ciò, la citata Sezione si è riservata, all'esito dell'esame della documentazione di chiusura del FSE, una successiva analisi sulle risultanze definitive.

Per quanto riguarda il FESR, la Sezione regionale ha rilevato che l'ingente dotazione finanziaria iniziale (2,998 miliardi di euro), a seguito delle rimodulazioni intervenute anche in questo Fondo, si è ridotta notevolmente (1,998 miliardi di euro), essendo la differenza confluita nel citato Piano di azione e di coesione per la Calabria.

La Sezione Calabria ha quindi evidenziato che l'attuazione del FESR è stata caratterizzata da diverse criticità, tra le quali la più rilevante, che ha riguardato il funzionamento del sistema di gestione e controllo, ha dato luogo ad un provvedimento di sospensione dei pagamenti intermedi da parte della Commissione europea.

La Sezione regionale ha altresì riferito che l'AdG ha dovuto riprogrammare negli anni le risorse finanziarie al fine di adeguarle alle effettive potenzialità di spesa, attivando anche, nelle fasi finali, un pacchetto di misure correttive per far fronte al rischio di mancato raggiungimento dei *target* di spesa; ha rafforzato il settore dei controlli; e si è adoperata per migliorare la *performance* del Programma.

La Sezione regionale, prendendo atto degli indubbi sforzi avviati dall'Amministrazione regionale, al fine di raggiungere gli obiettivi finanziari di chiusura, ha tuttavia rilevato la criticità insita nel ricorso ai cosiddetti "progetti retrospettivi".

Sul tema, la Sezione Calabria ha ricordato che tale pratica, che la Commissione europea ammette, pur considerandola estremamente pericolosa ed in contraddizione con il principio di addizionalità e con il valore aggiunto che dovrebbe avere il Programma, non garantisce la qualità degli interventi, trattandosi di progetti discendenti dalla programmazione nazionale unitaria e selezionati nell'ambito di procedure espletate da altre amministrazioni.

La Sezione regionale ha, inoltre, sottolineato che l'elevata incidenza dei progetti retrospettivi (circa il 44% della dotazione finanziaria quale ridefinita dalle rimodulazioni) dimostra carenza di progettualità ed incapacità ad assorbire la spesa comunitaria con i progetti originariamente inseriti nel Programma.

La Sezione Calabria ha anche chiesto alla Regione di precisare in modo puntuale le modalità di utilizzo delle risorse comunitarie ottenute a rimborso a valere sui "progetti retrospettivi", in considerazione della copertura economica già assicurata per tali progetti da altri Enti, elencando - in merito all'utilizzo di tali risorse liberate - progettualità ed Enti destinatari, specificando eventuali vincoli dettati dalla normativa comunitaria e nazionale di rango primario e secondario.

In proposito la Regione ha assicurato di aver seguito tutte le indicazioni fornite dagli Organismi nazionali e comunitari ed ha specificato che l'attività di reimputazione contabile delle risorse potrà avvenire solo dopo che i servizi della Commissione europea avranno verificato la regolare chiusura del Programma e la validità della documentazione a supporto presentata ed avranno disposto la liquidazione del saldo finale; potendosi in tal modo tener conto dei rimborsi effettivamente incassati dall'Autorità di certificazione, sarà possibile quantificare l'importo delle risorse rivenienti dalla certificazione di progetti retrospettivi e pianificarne il reimpiego.

## SICILIA

La Sezione di controllo per la Regione Sicilia, analizzando la chiusura dei Programmi 2007-2013, ha sottolineato che l'accelerazione finale impressa dalle relative Autorità di gestione ha consentito un assorbimento quasi totale delle risorse assegnate per il FESR (96,42% di spesa certificata), per il FSE (100%) e per il FEASR (98,75%), mentre il FEP si è attestato all' 83,57%. La Sezione stessa ha rilevato, inoltre, che, all'inizio del Periodo di programmazione, l'insieme dei Programmi operativi assegnava alla Sicilia quasi 11 miliardi di euro (FESR: 6,539; FSE: 2,084; FEASR: 2,185; FEP: 166,707 milioni di euro), benché, in ragione delle notevoli difficoltà attuative incontrate, dei ritardi accumulati nella fase di avvio e di fattori esterni agli stessi, quali la difficile congiuntura economica nazionale, gli stringenti vincoli del patto di stabilità e, non ultima, l'instabilità dei vertici sia politici che amministrativi regionali, siano state via via ridotte le risorse iniziali, attraverso numerose rimodulazioni finanziarie (il FESR è sceso a 4,359 miliardi ed il FSE a 1,389 miliardi di euro). Le somme così sottratte sono confluite nel Piano di azione e coesione, nell'ambito del quale saranno restituite ai territori ed alle amministrazioni inizialmente detentrici.

La Sezione regionale ha quindi sottolineato come tale rimodulazione dei Programmi abbia consentito una complessiva ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse disponibili che non ha penalizzato il quadro logico e strategico del Programma originario.

Per quanto riguarda la *governance* dei Programmi, la Sezione regionale di controllo per la Sicilia ha rilevato che i dati di chiusura ne attestano un valido concorso al raggiungimento di risultati assolutamente insperati ed inimmaginabili (alla fine del 2012 la spesa certificata non andava oltre il 12% del valore dei Programmi).

Su un piano più generale, la Sezione regionale ha, però, ugualmente sottolineato come l'utilizzo dei Fondi strutturali non sembra abbia avuto quell'effetto propulsivo e moltiplicativo, tipico degli investimenti pubblici, ma soltanto un effetto sostitutivo e "tampone" rispetto agli effetti della crisi. Un'efficiente gestione dei Fondi europei

potrebbe costituire l'unica vera risorsa per colmare il grave divario esistente tra la Sicilia e il panorama nazionale ed europeo; divario che la Sicilia, malgrado la profusione di ingenti risorse, alla fine del quarto ciclo di Programmazione comunitaria, non è riuscita ancora a colmare.

La Sezione regionale ritiene opportuno richiamare l'attenzione del Governo regionale sulla circostanza che la programmazione dei Fondi comunitari dovrebbe essere prevalentemente incentrata su grandi interventi infrastrutturali, idonei ad assicurare una migliore efficacia del Programma, a comportare una riduzione della frammentazione degli interventi e a garantire, altresì, una maggiore crescita occupazionale nell'isola.

Con riferimento all'attuale ciclo di Programmazione 2014-2020, la Sezione regionale di controllo per la Sicilia ha fatto presente che, sebbene il nuovo Periodo sia iniziato da oltre tre anni, deve essere tenuto presente che il regolamento attuativo è stato approvato a pochi giorni dalla prima data in cui sarebbe stato possibile effettuare la spesa del nuovo ciclo. Ciò ha provocato un ritardo nell'approvazione e nell'avvio di tutti i Programmi, compresi quelli della Sicilia.

## **TOSCANA**

Relativamente alla Regione Toscana, gli impegni del 2016 mostrano un sensibile incremento, rispetto al precedente esercizio, per tutti i Programmi.

Rispetto al ciclo di Programmazione 2007-2013, il dato relativo alla certificazione finale delle spese trasmesse alla Commissione europea evidenzia il completo assorbimento delle risorse europee da parte della Regione Toscana per la quasi totalità dei Fondi. Il Fondo FESR ed il Fondo FSE, che garantiscono, in termini di risorse comunitarie, il maggiore apporto finanziario, presentano una percentuale di certificazione rispettivamente pari al 125% ed al 101% rispetto al *target* di certificazione, dovuto al cd. *overbooking*.

Il raggiungimento del target di certificazione previsto al 31 marzo 2017, per il ciclo di Programmazione 2007-2013, è stato garantito, nonostante le criticità rilevate nella spesa di Fondi strutturali e nella necessità di implementare le capacità amministrative e tecniche, soprattutto a causa della carenza di piani settoriali nazionali di riferimento. Questo ha comportato, nel corso degli anni, continue riprogrammazioni delle risorse e delle scelte di investimento.

I dati comparativi della Regione Toscana rispetto alle altre realtà regionali in merito al tasso di realizzazione dei Fondi FESR e FSE, mostrano che la Regione Toscana si colloca, per l'anno 2016, non solo al di sopra del valore medio nazionale per

entrambi i Fondi, ma anche al di sopra dei valori di realizzazioni delle sole regioni Competitività.

Con riferimento al FESR si rilevano criticità nella realizzazione delle grandi infrastrutture che anche nel 2016 presentano difficoltà di avanzamento.

Per quanto attiene ai bandi esaminati della Programmazione 2014-2020, (7 bandi del POR-FESR e 15 del POR-FSE), il 41% è stato concluso nei termini, il 50% si è concluso oltre il termine, mentre il 9% è attualmente *in itinere*.

In ordine all'attuazione del FESR 2007-2013, l'esame analitico per singoli Assi rivela che la maggior parte degli obiettivi prioritari del Programma raggiunge risultati positivi in termini di conseguimento dei *target* di spesa.

I nuovi posti di lavoro attivati dai progetti conclusi al termine del Programma 2007-2013 sono pari a 5.165 unità, conseguendo, sostanzialmente, il raggiungimento del *target* prefissato, pari al 98,75% del valore programmato.

Anche rispetto agli obiettivi raggiunti nella riduzione delle emissioni di gas serra CO<sub>2</sub>, si registra un esito soddisfacente.

Per quanto concerne le irregolarità, nell'ultimo periodo della programmazione che coincide con il biennio 2015-2017, sono stati rilevati 24 casi di irregolarità segnalate all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), riconducibili ad una violazione dell'art. 57 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 (stabilità delle operazioni). La quota comunitaria FESR complessiva degli importi irregolari rilevati è pari a circa 1,3 milioni di euro, con la corrispondente quota nazionale pari a circa 2,7 milioni. Tutti i 24 casi sono chiusi e le risorse recuperate sono state riutilizzate nell'ambito del POR FESR 2007-2013.

Per quanto riguarda il nuovo POR FESR 2014-2020, oltre il 70% delle risorse sarà destinato all'imprenditorialità, con il sostegno a processi di innovazione tecnologica, economica e ambientale. Il 30% sarà utilizzato per interventi finalizzati allo sviluppo della qualità sociale, ambientale dei territori e dei servizi.

Il POR FSE 2007-2013, ha previsto una dotazione finanziaria di circa 660 milioni di euro. A conclusione del suo ciclo naturale, lo stato di avanzamento in termini di impegni, pagamenti e spesa certificata manifesta il raggiungimento dell'obiettivo programmatico, con il pieno assorbimento delle risorse previste.

Alla data di chiusura, il Programma ha impegnato risorse pari al 100,8% della dotazione prevista. Gli impegni risultano in linea sia con il livello di pagamenti che con la spesa certificata e l'avanzamento finanziario si attesta, quanto a impegni e certificazioni comunitarie, intorno alla media del Programma.

Relativamente al tema delle irregolarità, come rileva il Rapporto finale di esecuzione, l'Autorità di gestione ha ricevuto 992 segnalazioni per un numero di 975 interventi.

La dotazione finanziaria del Programma operativo regionale FSE 2014-2020 (POR CRO) della Regione Toscana ammonta a circa 733 milioni, di cui 366 milioni quale quota del cofinanziamento europeo FSE, 256 milioni provenienti dallo Stato e 110 milioni dalla Regione.

Per ciò che attiene all'andamento delle risorse impegnate, a fine 2016, il POR-FSE della Regione ha conseguito l'assunzione di impegni per circa 87 milioni di euro, pari al 12% della dotazione finanziaria.

Il "Piano esecutivo regionale della Garanzia Giovani" della Regione Toscana, approvato dalla Giunta Regionale con delibera n. 346 del 28.04.2014, riguarda un bacino di utenza stimato in circa 55.000 giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni e prevede attività di orientamento, tirocinio, promozione del servizio civile, inserimento o reinserimento in un percorso di formazione professionale o istruzione per completare gli studi, sostegno alla creazione e all'avviamento di impresa. Prevede, altresì, *bonus* occupazionali destinati ai datori di lavoro, per l'assunzione di giovani fino a 29 anni.

Al 31 dicembre 2016 risultano impegnati oltre 53 milioni di euro, al netto dell'assistenza tecnica, corrispondenti al 94,2% delle risorse gestite dalla Regione Toscana (esclusi i circa 12 milioni previsti per il *bonus* occupazionale, gestiti dall'Inps).

Il Programma di sviluppo rurale 2007-2013, finanziato con il FEASR, ha concluso il suo ciclo di programmazione nell'anno 2015, mentre quello stesso Programma, con riguardo al Periodo 2014-2020, è stato approvato con decisione della Commissione europea n. 3507 del 26 maggio 2015, recepita dalla Regione Toscana con delibera di Giunta regionale n. 788 del 4 agosto 2015.

Al suddetto Programma risulta assegnata una dotazione finanziaria pari ad euro 961.841.372,90. Il tasso di partecipazione della quota FEASR, rispetto all'importo complessivo della dotazione finanziaria, è pari al 43,1%.

Per quanto riguarda l'impegnato, ovvero le risorse oggetto di contratti di assegnazione a favore dei beneficiari già stipulati e quindi giuridicamente vincolanti nei confronti dei beneficiari stessi, la somma è pari ad euro 497.064.623,42, corrispondente al 51,68% della dotazione finanziaria.

Con riferimento al livello dei pagamenti, si rileva che il liquidato, ovvero il totale delle somme effettivamente pagate ai beneficiari, al 31.12.2016, è pari ad euro 61.440.711,41. La percentuale di realizzazione, in termini di pagamenti, si rivela modesta, il 6,39% rispetto alla dotazione finanziaria e il 12,36%, rispetto al totale degli

impegni. Le risultanze dei primi mesi del 2017 rivelano un lieve incremento nel livello dei pagamenti (10,7% della dotazione finanziaria), mentre gli impegni complessivi ammontano al 53,04% della complessiva dotazione finanziaria.

Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), oggi Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), interviene ad integrazione delle risorse FESR, consentendo di estendere la platea dei beneficiari grazie allo scorrimento di graduatorie già adottate nelle procedure di selezione del POR. Al termine del 2016, risultano in corso di realizzazione interventi per un valore di risorse FSC pari a 464,56 milioni di euro, pari al 92,2% della dotazione finanziaria.

Gli impegni ammontano ad euro 874 milioni, di cui 424 corrispondenti a risorse FSC, corrispondenti al 91,3% del totale delle risorse FSC. I pagamenti si attestano ad euro 665 milioni, di cui 316 corrispondenti a risorse FSC, corrispondenti al 68,1% del totale delle risorse FSC.

#### 4 Conclusioni

Dal quadro sopra esposto si evince, in sintesi, con riguardo alla Programmazione 2007-2013, un elevato tasso di utilizzazione dei Fondi in esame da parte di diverse Regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Marche, Toscana, Sicilia), mentre la Calabria ha registrato un'attività più ridotta, che ha determinato una contrazione del cofinanziamento statale. Fenomeno quest'ultimo che ha interessato, peraltro, anche la Sicilia, la quale, tuttavia, nella fase finale ha speso quasi il totale delle risorse assegnate.

Ricorrente appare il ritardo nell'attuazione della Programmazione 2014-2020, e una lentezza nell'avvio (Piemonte, Liguria, Marche, Sicilia) collegata a diversi fattori, tra i quali la sovrapposizione con la concomitante chiusura della fase di Programmazione precedente (2007-2013), la crescente complessità della *governance* del complesso di programmazione dei Fondi, il riassetto organizzativo delle Amministrazioni regionali, legato alle implicazioni dell'attuazione della riforma inerente alle Città Metropolitane e alle Province - legge 7 aprile 2014, n. 56 - con le nuove attribuzioni in capo alle Regioni.

Dall'esame degli approfondimenti elaborati dalle Sezioni regionali di controllo emerge la crescente attenzione alle dinamiche dei Fondi comunitari e alla loro gestione da parte delle Sezioni stesse, molte delle quali, ed in numero auspicabilmente crescente, hanno elaborato, o si accingono ad elaborare, approfondimenti ed analisi specifiche sulla materia.

Le valutazioni formulate dalle predette Sezioni coincidono in generale con le considerazioni di carattere generale formulate da questa Sezione e contenute nei pertinenti capitoli della presente Relazione, pur tenendo conto dei diversi contesti locali

e delle peculiari tipologie di intervento che hanno contraddistinto l'impegno delle singole  
Regioni.



## **ABBREVIAZIONI E ACRONIMI**



**ABBREVIAZIONI E ACRONIMI**

- ACT** = Agenzia Cooperazione territoriale
- AdA** = Autorità di Audit
- AdG** = Autorità di Gestione
- AdP** = Autorità di Pagamento
- A.G.** = Autorità Giudiziaria
- AGC** = Autorità di Gestione Comune
- AGEA** = Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura
- AGREA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per l'Emilia Romagna
- ANPAL** = Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro
- AOP** = Associazioni di organizzazioni di produttori (agricoli)
- AP** = Accordo di Partenariato
- APPAG** = Agenzia Provinciale Pagamenti per la Provincia di Trento
- ARBEA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Basilicata
- ARCEA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Calabria
- ARGEA** = Agenzia regionale gestione e erogazione aiuti in agricoltura per la Sardegna
- AREA VdA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste
- ARPEA** = Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per il Piemonte
- ARSEA** = Agenzia della Regione Siciliana per le erogazioni in agricoltura
- ARTEA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Toscana
- AT** = Assistenza Tecnica
- AUG** = Autorità Unica di Gestione
- AUP** = Autorità Unica di Pagamento
- AVEPA** = Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura
- BEI** = Banca europea per gli investimenti
- CBC** = *Cross-Border Cooperation*, Cooperazione Transfrontaliera
- CdP** = Complemento di programmazione
- CdS** = Comitato di Sorveglianza
- CIPE** = Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
- COM** = Commissione
- CONFIDI** = Consorzio di garanzia collettiva dei fidi
- CNEL** = Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
- CSC** = Comitato di Sorveglianza Congiunto
- CSP** = Comitati di Selezione dei Progetti

- CTE** = Cooperazione Territoriale Europea
- DAS** = Déclaration d'assurance
- DGR** = Decreto Giunta Regionale
- D.lgs.** = decreto legislativo
- DM** = decreto ministeriale
- DOCUP** = Documento Unico di Programmazione
- DPEF** = Documento di programmazione economico-finanziario
- DPS o DPSC** = Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione
- EGESIF** = *Expert Group on European Structural Investment Funds*
- EDES** = *Early Detection and Exclusion System*
- ENPI** = *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, strumento europeo di vicinato e partenariato
- ENR** = Ente Nazionale Risi
- ESPON** = *European Spatial Planning Observation Network*, progettazione rete europea di osservazione del territorio
- FAS** = Fondo per le aree sottosviluppate
- FC** = Fondo di Coesione
- FEAD** = Fondo europeo di aiuti agli indigenti
- FEAGA** = Fondo Europeo Agricolo di Garanzia
- FEAMP** = Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca
- FEAOG-G** = Fondo Europeo Agricolo Orientamento e Garanzia - Sezione Garanzia
- FEAOG-O** = Fondo Europeo Agricolo Orientamento e Garanzia - Sezione Orientamento
- FEASR** = Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
- FEIS** = Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici
- FEP** = Fondo Europeo per la Pesca
- FSE** = Fondo Sociale Europeo
- FESR** = Fondo Europeo Sviluppo Regionale
- FPRS** = Fondo per i Programmi Regionali di Sviluppo
- FSC** = Fondo Sviluppo e Coesione
- GAL** = Gruppi di Azione Locale
- GCF** = Gruppo di controllo finanziario
- GECT** = Gruppo Europeo Cooperazione Territoriale
- GIS** = *Geographic Information System*, sistema di informazione geografica
- GUCE** = Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea
- GUUE** = Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
- IAP** = Imprenditori Agricoli Professionali

- ICT** = *Information Communication Technology*
- IGRUE** = Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea
- IMS** = *Irregularity Management System*
- INAIL** = Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro
- INEA** = Istituto Nazionale di Economia Agraria
- INPS** = Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
- INTERACT** = *INTERreg Animation, Cooperation and Transfer*
- IPA** = *Instrument for Pre-accession Assistance*, strumento di assistenza pre-adesione
- ISC** = Istituzioni Superiori di Controllo
- ISFOL** = Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale Lavoratori
- ISTAT** = Istituto Nazionale di Statistica
- LEADER** = *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale
- MAP** = Ministero delle Attività Produttive
- MEF** = Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Meuro** = Milioni di Euro
- Mgl/Euro** = Migliaia di euro
- MIPAAF** = Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali
- MISE** = Ministero dello Sviluppo Economico
- MIT** = Ministero infrastrutture e trasporto
- Mld/Euro** = Miliardi di Euro
- MLPS** = Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale
- MUS** = *Monetary Unit Sampling*, campionamento per unità monetaria
- NAP** = Piani annuali per l'occupazione
- NCP** = *National Contact Point*, punto di contatto nazionale
- NUTS** = Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche (originale acronimo francese *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*)
- OC** = Operatori Collettivi
- OC** = Organismo di Certificazione
- OCM** = Organizzazione Comune dei Mercati
- OI** = Organismo Intermedio
- OLAF** = Ufficio europeo per la Lotta Antifrode – “*Office européen de Lutte Antifraude*”
- OMC** = Organizzazione Mondiale del Commercio
- ONG** = Associazioni non governative
- OP** = Organismo Pagatore
- OP** = Organizzazioni di produttori (agricoli)

**OPLO** = Organismo Pagatore per la regione Lombardia  
**OPPAB** = Organismo Pagatore Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen  
**PAC** = Politica Agricola Comune  
**PAC** = Piano di Azione e Coesione  
**PAN** = Piani d'azione nazionale  
**PIC** = Programma di Iniziativa Comunitaria  
**PIF** = Protezione interessi finanziari dell'UE  
**PIL** = Prodotto Interno Lordo  
**PIT** = Programma Integrato Territoriale  
**PMI** = Piccola e Media Impresa  
**PNL** = Prodotto Nazionale Lordo  
**PO** = Programma Operativo  
**POI o POIN** = Programma Operativo Interregionale  
**POM** = Programma Operativo Multiregionale  
**PON** = Programma Operativo Nazionale  
**POP** = Programma Operativo Plurifondo  
**POR** = Programma Operativo Regionale  
**PPA** = Parità di Potere d'Acquisto  
**PRA** = Piano di Rafforzamento Amministrativo  
**PS** = Partenariati di sviluppo  
**PSN** = Programma di Sostegno Nazionale  
**PSR** = Piani di Sviluppo Rurale  
**PSRN** = Piano di Sviluppo Rurale Nazionale  
**PTO** = Patto Territoriale per l'Occupazione  
**QCS** = Quadro Comunitario di Sostegno  
**QFP** = Quadro finanziario pluriennale  
**QFU** = Quadro finanziario unico  
**QSN** = Quadro Strategico Nazionale  
**RAC** = Rapporto Annuale di Controllo  
**RAE** = Rapporto Annuale di Esecuzione  
**Reg.** = Regolamento  
**RF** = Regolamento Finanziario  
**RGS** = Ragioneria Generale dello Stato  
**RNL** = Reddito Nazionale Lordo  
**RRN** = Rete Rurale Nazionale

**RTP** = Risorse Proprie Tradizionali  
**SAISA** = Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo  
**SAR** = Sistema di Allarme Rapido  
**SEO** = Strategia europea per l'occupazione  
**SFOP** = Strumento Finanziario Orientamento Pesca  
**SG** = Sovvenzione Globale  
**SIAN** = Sistema Informativo Agricolo Nazionale  
**SIDIF** = Sistema informatico della gestione delle irregolarità e frodi comunitarie  
**SIE** = (fondi) Strutturali e di Investimento Europei  
**SIF** = Strumenti di Ingegneria Finanziaria  
**SIGC** = Sistema Integrato di Gestione e Controllo  
**SI.GE.CO.** = Sistema di Gestione e Controllo  
**SIL** = Soggetto Intermediario Locale  
**SIRGS** = Sistema Informativo Ragioneria Generale dello Stato  
**SLL** = Sistema Locale del Lavoro  
**SME** = Sistema Monetario Europeo  
**STC** = Segretariato Tecnico Congiunto  
**TFUE** = Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea  
**TIF** = Tutela Interessi Finanziari  
**UCOFPL** = Ufficio Centrale Orientamento e Formazione Professionale Lavoratori  
**UE** = Unione Europea  
**ULA** = Unità di Lavoro  
**UVAL** = Unità di valutazione degli investimenti pubblici  
**YEI** = *Youth employment initiative*



## GLOSSARIO

<b>Accordo di Partenariato</b>	<p>Il pacchetto legislativo sulla politica di coesione 2014-2020 (IT, EN, FR) introduce importanti cambiamenti, quali un coordinamento rafforzato della programmazione dei quattro fondi comunitari collegati al Quadro Strategico Comune 2014-2020 in un unico documento strategico, e una stretta coerenza rispetto ai traguardi della strategia Europa 2020 per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile dell'UE e rispetto agli adempimenti previsti nell'ambito del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche.</p> <p>L'Accordo di partenariato definisce, a livello di ciascuno Stato membro, i fabbisogni di sviluppo, gli obiettivi tematici della programmazione, i risultati attesi e le azioni da realizzare tramite l'impiego dei fondi strutturali. Il processo di preparazione del documento strategico è stato avviato con la presentazione da parte del Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del lavoro, e delle politiche agricole, forestali e alimentari, nel dicembre 2012, del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali", che ha definito l'impianto metodologico del nuovo ciclo, individuando sette innovazioni volte a rafforzare l'efficacia e la qualità della spesa dei fondi.</p>
<b>Accreditati dell'Unione europea</b>	<p>Risorse che l'Unione europea trasferisce all'Italia per il finanziamento delle politiche comunitarie.</p>
<b>Addizionalità</b>	<p>Principio generale di organizzazione dei Fondi strutturali in base al quale la Commissione e lo Stato membro stabiliscono il livello delle spese pubbliche o assimilabili a finalità strutturale che lo Stato membro deve sostenere nel corso della programmazione per assicurare un reale impatto economico degli interventi comunitari. Nel periodo 2000-2006 sono previsti tre momenti di verifica del rispetto di tale principio: ex ante, ossia una volta meglio effettuata l'adozione dei programmi, a metà percorso e a fine esercizio (ex post).</p>
<b>Agenzia per la Coesione territoriale</b>	<p>L'Agenzia per la coesione territoriale, istituita ai sensi dell'art. 10 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, coerentemente all'art. 119 della Costituzione e allo Statuto approvato con DPCM del 9 luglio 2014, ha l'obiettivo di sostenere, promuovere ed accompagnare, secondo criteri di efficacia ed efficienza, programmi e progetti per lo sviluppo e la coesione economica, nonché di rafforzare, al fine dell'attuazione degli interventi, l'azione di programmazione e sorveglianza di queste politiche.</p> <p>In particolare, obiettivo strategico dell'Agenzia è di fornire supporto all'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013 e 2014-2020 attraverso azioni di accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi e agli enti beneficiari degli stessi, con particolare riferimento agli Enti locali, nonché attività di</p>

monitoraggio e verifica degli investimenti e di supporto alla promozione e al miglioramento della progettualità e della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi.

<b>Autorità di audit</b>	L'Autorità di Audit è l'organismo incaricato dell'audit relativo ad un programma operativo (periodo di programmazione 2007-2013), segnalato dallo Stato membro alla Commissione ai sensi dell'art. 71 del regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006; fa parte dei sistemi di gestione e di controllo del programma che devono essere necessariamente istituiti dagli Stati membri; essa adempie a tutte le funzioni definite nell'art. 62 del medesimo regolamento, secondo le modalità attuative definite dal regolamento (CE) n. 1828/2006. Qualora uno Stato membro costituisca più autorità di audit esso può designare un organismo di coordinamento, al fine di favorire la cooperazione con la Commissione ai sensi dell'art. 73 del medesimo regolamento 1083/2006.
<b>Autorità di gestione</b>	Le autorità o gli organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali, designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento (ad esempio un programma operativo), ai sensi del regolamento (CE) 1083/2006, art. 60, oppure lo Stato membro allorché sia il medesimo ad esercitare detta funzione. Qualora lo Stato membro designi un'Autorità di gestione diversa da sé stesso, definisce tutte le modalità dei suoi rapporti con l'Autorità di gestione e dei rapporti di quest'ultima con l'autorità o organismo che funge da Autorità di pagamento per l'intervento in questione.
<b>Autorità di certificazione</b>	Prevista dal regolamento (CE) 1083/2006, art. 61, del Consiglio, è un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione.
<b>Beneficiario finale</b>	Gli organismi e le imprese pubbliche o private responsabili della committenza delle operazioni; nel caso dei regimi di aiuto e di aiuti concessi da organismi designati dallo Stato, gli organismi che concedono gli aiuti.
<b>Bilancio generale dell'Unione europea</b>	Documento giuridico-contabile che prevede ed autorizza preventivamente, ogni anno, le entrate e le spese della Comunità. Nel Trattato che istituisce la Comunità europea – parte quinta, titolo II, articoli da 268 a 280 – sono enunciate le disposizioni finanziarie che stabiliscono i principi generali che inquadrano la procedura di bilancio (unità, universalità, annualità, equilibrio, specializzazione), il finanziamento del bilancio (il peculiare sistema delle risorse proprie), lo svolgimento della procedura di bilancio (autorità competenti e relative scadenze), l'esecuzione ed il controllo del bilancio (principio della buona gestione finanziaria), nonché ulteriori disposizioni. Le grandi categorie di spese dell'Unione europea sono articolate

secondo una apposita classificazione per rubrica (o categoria): la tabella delle cosiddette prospettive finanziarie. La complessa procedura per l'esame ed approvazione del bilancio generale della Comunità è descritta, oltre che nel richiamato Trattato, anche in un articolato Regolamento finanziario: le cosiddette Autorità di bilancio sono individuate nel Parlamento europeo e nel Consiglio, mentre alla Commissione è attribuito un ruolo di competenza nell'esecuzione del bilancio.

**Campione statistico** Un qualsiasi sottoinsieme composto da elementi della popolazione (termine legato al primo campo d'impiego della Statistica, la Demografia) oggetto di uno studio conoscitivo svolto con metodi statistici. Si dice che un campione è rappresentativo quando riproduce, su scala ridotta, le caratteristiche della popolazione oggetto di analisi: per la sua costruzione è dunque necessario disporre di informazioni a priori, ad esempio disponibili attraverso un censimento. Si parla di campione casuale semplice quando si utilizza un criterio di estrazione in cui tutti gli elementi della popolazione hanno la stessa probabilità di essere inclusi nel campione.

**Cofinanziamento nazionale** Quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, da determinare per garantire la complementarietà dell'intervento comunitario rispetto alle azioni degli Stati membri (principio di addizionalità). La funzione di determinazione della quota nazionale pubblica dei programmi, progetti ed altre iniziative cofinanziati dall'Unione europea, un tempo di competenza del CIPE, è svolta attualmente da un apposito gruppo di lavoro presieduto dall'Ispettore generale capo dell'IGRUE cui partecipano i funzionari competenti in materia del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (per le tematiche legate ai Fondi strutturali) e delle amministrazioni statali e regionali interessate.

**Comitati di sorveglianza** Organi costituiti dallo Stato membro, in accordo con l'Autorità di gestione, per seguire ogni quadro comunitario di sostegno o documento unico di programmazione ed ogni programma operativo. I rappresentanti delle Autorità che partecipano al finanziamento dell'intervento hanno il diritto di voto nelle decisioni del Comitato, i rappresentanti della Commissione hanno funzione consultiva. Tali comitati assicurano l'efficienza e la qualità dell'esecuzione dell'intervento comunitario e possono proporre all'Autorità di gestione qualsiasi adattamento o revisione dell'intervento che renda possibile il conseguimento degli obiettivi prioritari di sviluppo ed il miglioramento della gestione dell'intervento. Tra le competenze di tali comitati si segnala, inoltre, l'esame ed approvazione dei rapporti annuali e finali di esecuzione prima della loro trasmissione alla Commissione, nonché qualsiasi proposta di modifica riguardo il contenuto della decisione della Commissione concernente la partecipazione dei Fondi.

**Comitato economico e sociale europeo (CESE)** Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è stato creato, in quanto organo consultivo, dal trattato del 1957 che ha istituito la Comunità economica europea, con il compito di rappresentare gli interessi delle diverse categorie economiche e sociali. Con l'allargamento dell'Unione a 28 Stati, esso è attualmente composto da 350 membri, ripartiti in tre categorie: datori di lavoro, lavoratori e rappresentanti di attività specifiche (agricoltori, artigiani, PMI e industrie, professioni liberali, rappresentanti dei consumatori, rappresentanti della comunità scientifica e pedagogica, dell'economia sociale, delle famiglie, dei movimenti ecologici). I membri del Comitato sono nominati per un mandato rinnovabile di cinque anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità.

I suoi tre compiti principali sono:

- assicurare che la politica e la legislazione dell'UE si adattino alle condizioni socioeconomiche ricercando un consenso proficuo per il bene comune;
- promuovere la partecipazione nell'UE dando alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e ad altri gruppi di interesse la possibilità di esprimersi e assicurando il dialogo con tali interlocutori;
- promuovere i valori dell'integrazione europea sostenendo la causa della democrazia partecipativa e le organizzazioni della società civile.

Il CESE è consultato preliminarmente all'adozione di un numero rilevante di atti relativi al mercato interno, all'educazione, alla tutela dei consumatori, alla protezione dell'ambiente, allo sviluppo regionale e al settore sociale. Esso può anche formulare pareri di propria iniziativa. Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (maggio 1999), il CESE deve essere consultato obbligatoriamente in merito ad un numero più vasto di temi (la nuova politica in materia di occupazione, le nuove disposizioni in materia sociale, la salute pubblica e le pari opportunità) e può essere consultato dal Parlamento europeo. Il Trattato di Nizza ha però precisato la qualifica dei membri: il CESE è costituito da «rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata».

**Commissione europea**

Organo del sistema istituzionale comunitario che svolge una funzione di vitale importanza nel processo politico dell'Unione europea poiché adempie al controllo del rispetto e della corretta applicazione del diritto comunitario. La Commissione è diretta da un presidente, assistito da due vicepresidenti; attualmente si compone di 28 membri (compreso il Presidente), uno per Stato membro; peraltro, il numero dei componenti è modificabile dal Consiglio con deliberazione unanime; il trattato di Lisbona prevedeva inizialmente che il numero dei commissari fosse ridotto ad una cifra pari ai 2/3 degli stati membri, ma tale riduzione non è mai stata attuata; i Commissari sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri attraverso procedura d'investitura; la nomina è soggetta ad approvazione da parte del Parlamento. In virtù del diritto d'iniziativa la

Commissione si evidenzia come motore della politica comunitaria, formulando al Consiglio proposte e progetti di normativa comunitaria; inoltre garantisce che gli Stati membri applichino debitamente le disposizioni comunitarie, gestisce il bilancio annuale dell'Unione assumendosi la responsabilità della spesa pubblica e dell'amministrazione dei quattro Fondi principali della Comunità, esercita attraverso le proprie Direzioni Generali ampie competenze amministrative, costituisce – anche se in misura limitata – un organo esecutivo (ad esempio, introduzione di misure preventive per proteggere il mercato comunitario dalle pratiche concorrenziali di paesi terzi), rappresenta la Comunità presso le organizzazioni internazionali.

### **Complemento di programmazione**

Il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari di un intervento comunitario. Tale documento, elaborato dallo Stato membro o dall'Autorità di gestione e trasmesso alla Commissione, contiene la descrizione delle misure di attuazione dei corrispondenti assi prioritari ed, in particolare, per ciascuna misura, la definizione delle categorie di beneficiari finali ed il piano finanziario. Può essere modificato dall'Autorità di gestione, su propria iniziativa o su richiesta del Comitato di Sorveglianza, dandone adeguata comunicazione alla Commissione.

### **Condizionalità**

La condizionalità è l'insieme di regole per una gestione dell'azienda agricola rispettosa dell'ambiente e attenta alla salubrità dei prodotti e del benessere degli animali allevati; essa rappresenta uno dei principali pilastri della Politica Agricola Comune. È attiva dal 2005 e si articola in una serie di impegni, definiti dagli "Atti" e dalle "Norme", presenti negli allegati III e IV del Reg. CE 1782/2003 (sostituiti dagli allegati II e III del regolamento CE 73/09), riguardanti rispettivamente i Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO) e le Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA).

Una delle caratteristiche peculiari della "condizionalità" è la multidisciplinarietà: infatti, essa mette in relazione il fatto produttivo agricolo con le tematiche ambientali e sanitarie, ponendo al centro la salvaguardia delle risorse primarie come il suolo, l'acqua, il paesaggio. In questo senso, la condizionalità è forse uno degli aspetti della PAC che più si armonizza con il concetto di azienda multifunzionale, generatrice di beni pubblici ambientali e sociali, oltre che di derrate agricole. In Italia, l'applicazione del sistema della Condizionalità è affidato all'AGEA in qualità di Organismo di Coordinamento degli Organismi Pagatori.

### **Condizionalità (2)**

Le condizionalità sono state introdotte dal Regolamento n. 1303/2013; con l'adozione del principio di condizionalità il trasferimento di competenza e di gestione ad uno Stato membro delle risorse messe a disposizione dal bilancio comunitario a valere sui Fondi SIE è condizionato, prima dell'avvio della programmazione, dalla presenza di alcuni specifici fattori normativi e strumentali in grado di consentire ai Fondi SIE di esplicare il massimo beneficio.

Esse possono suddividersi in tre tipologie principali:

- a) condizionalità ex ante, che si configurano come “fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l’efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d’investimento o a una priorità dell’Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto;
- b) condizionalità macroeconomica, relativa cioè al rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell’ambito della governance economica europea;
- c) condizionalità ex post (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolata al raggiungimento di obiettivi predeterminati. Il loro mancato conseguimento può determinare la sospensione dei finanziamenti. Viceversa, a seconda delle performance dimostrate nel raggiungimento dei target prestabiliti, la condizionalità prevede l’attribuzione di una riserva di premialità.

**Conferenza  
intergovernativa  
(CIG)**

Il termine conferenza intergovernativa (CIG) indica una trattativa tra i governi degli Stati membri che si svolge con l’obiettivo di apportare modifiche ai trattati. Questo tipo di conferenze svolge un ruolo fondamentale negli sforzi di integrazione europea, dal momento che ogni cambiamento istituzionale deve essere il frutto dei negoziati cui esse danno luogo. Le conferenze sono aperte, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, dal Consiglio dei ministri, che delibera a maggioranza semplice in seguito a consultazione del Parlamento europeo e, se del caso, della Commissione. I lavori preparatori sono affidati a un gruppo composto da un rappresentante di governo per ciascuno Stato membro, cui tradizionalmente si è sempre aggiunto un rappresentante della Commissione. Il Parlamento europeo è associato da vicino a tutti i lavori, grazie alla presenza di osservatori e a scambi di vedute cui partecipa il presidente del Parlamento. Il gruppo riferisce regolarmente al Consiglio Affari generali. Le decisioni finali sono adottate, nel corso di un Consiglio europeo, dai capi di Stato e di governo. Va, tuttavia, sottolineato che, per quanto riguarda la CIG 2004, i lavori di preparazione sono stati effettuati in maniera inedita poiché essi sono stati affidati ad una Convenzione ed accompagnati da un ampio dibattito pubblico.

**Consiglio europeo**

Il Consiglio europeo è costituito dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell’Unione, che tengono riunioni regolari. Istituito col comunicato finale del vertice di Parigi del dicembre 1974, esso si è riunito per la prima volta nel 1975 (10/11.03.1975, Dublino). Esso si è sostituito alla prassi delle conferenze europee al vertice, che hanno caratterizzato il periodo 1961-1974. L’esistenza del Consiglio è stata giuridicamente consacrata dall’Atto unico europeo ed è ufficializzata dal Trattato sull’Unione europea. È convocato almeno due volte all’anno e conta tra i suoi membri il presidente della Commissione europea, in quanto membro di diritto. Dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo ha un proprio presidente; inoltre, partecipa

ai lavori l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il suo compito è di stabilire gli orientamenti politici generali e d'imprimere all'Unione europea l'impulso necessario al suo ulteriore sviluppo.

**Consiglio (dei ministri) dell'Unione europea**

È la principale istituzione decisionale dell'Unione europea e l'autorità legislativa finale. Nel Consiglio sono rappresentati i governi degli Stati membri i quali assicurano la presidenza del Consiglio per l'arco di 6 mesi in un ordine di avvicendamento – basato sul principio dell'alternanza tra grandi e piccoli Stati membri – stabilito all'unanimità dal Consiglio. Ha il compito precipuo di assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dai Trattati. Oltre al richiamato ruolo legislativo condiviso con il Parlamento europeo per numerose competenze comunitarie, tra l'altro provvede al coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri, dispone di un potere di decisione rispetto alle politiche e priorità dell'Unione europea, costituisce – assieme al Parlamento europeo - l'autorità di bilancio che adotta il bilancio della Comunità, rappresenta l'autorità amministrativa suprema di tutti i funzionari e agenti della Commissione. È il Consiglio europeo che adotta, con decisioni a maggioranza qualificata, l'elenco delle formazioni del Consiglio (dei ministri), ad eccezione delle seguenti, previste direttamente dall'art. 16 TUE: Consiglio "Affari generali"; Consiglio "Affari esteri".

**Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche**

È redatto annualmente a consuntivo dall'ISTAT ed in sede previsionale dall'ISCO, al fine di conoscere l'impatto delle operazioni dell'operatore pubblico sulla evoluzione del prodotto interno lordo e di talune sue componenti. Ha come area di riferimento gli enti che producono servizi non destinati alla vendita. Esso riflette le operazioni gestionali di tali enti - con esclusione di quelle finanziarie - sulla scorta del criterio della competenza economica ed in termini di contabilità nazionale.

**Controllo di I e di II livello**

Periodo di programmazione 2007-2013:  
I sistemi di gestione e controllo sono disciplinati, nelle linee generali, dal regolamento (CE) n. 1083/2006, articoli da 58 a 62. I regolamenti di attuazione dei vari fondi disciplinano nel dettaglio le modalità operative, che possono variare a seconda dell'Obiettivo.

**Corte dei conti europea**

Istituzione dell'Unione europea, operante dal 1977 con sede in Lussemburgo. Il suo compito principale è controllare la corretta esecuzione del bilancio comunitario (legittimità e regolarità delle entrate e delle spese del bilancio e sana gestione finanziaria), al duplice fine di migliorare la gestione finanziaria dei Fondi dell'Unione e di rendere conto al cittadino europeo dell'utilizzo del denaro pubblico da parte delle autorità responsabili della gestione. La Corte si compone attualmente di un collegio di 28 membri che vengono nominati per un periodo di 6 anni dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. Essa può controllare ogni organismo o individuo che riceva o gestisca Fondi comunitari; i controllori della Corte esaminano i documenti

giustificativi delle operazioni finanziarie, in particolare effettuando dei controlli a campione nel corso delle ispezioni in loco per verificare l'affidabilità dei sistemi di attuazione delle normative europee ai livelli comunitario e nazionale. La Corte redige una Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'Unione (con dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE). La Corte ha anche poteri consultivi; essa deve essere consultata obbligatoriamente prima dell'adozione di taluni progetti di normativa comunitaria a carattere finanziario. La Corte non dispone di potere giurisdizionale, essa svolge attività di prevenzione e individuazione di frodi e irregolarità favorendo l'azione della Comunità e degli Stati membri.

**Corte di giustizia  
dell'Unione europea**

La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) si compone di 28 giudici e di 8 avvocati generali. I giudici e gli avvocati generali sono designati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni rinnovabile. La Corte può riunirsi in sezioni o in seduta plenaria per gli affari particolarmente importanti o complessi e su richiesta di uno Stato membro. Essa assolve due funzioni principali: verificare la compatibilità con i trattati degli atti delle istituzioni europee e dei governi; pronunciarsi, su richiesta di un giudice nazionale, sull'interpretazione o la validità delle disposizioni del diritto comunitario. Nell'ambito dell'Unione, oltre alla CGUE c'è il Tribunale di primo grado, organo giurisdizionale autonomo. Il Trattato di Lisbona ha introdotto una riforma importante del sistema giurisdizionale dell'Unione. Per quanto riguarda la Corte di giustizia dell'Unione europea, gli aspetti fondamentali sono i seguenti: una maggiore flessibilità nella modifica dello statuto della Corte, che d'ora in avanti potrà essere modificato con procedura legislativa ordinaria; con uguale procedura potranno essere istituiti i tribunali specializzati; per quanto concerne l'ambito di intervento, si segnala, in particolare: l'estensione della competenza allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché agli atti del Consiglio europeo (eccettuata la PESC) ed agli atti di tutti gli organi e le agenzie dell'Unione; la previsione di alcune competenze anche in materia di PESC (in particolare, la valutazione della compatibilità con i trattati di accordi internazionali anche in materia di PESC e il controllo della legittimità delle decisioni europee del Consiglio che prevedano misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche); la semplificazione della procedura per i casi di mancato adempimento degli obblighi derivanti dai trattati o dall'esecuzione di una sentenza della Corte stessa; viene introdotta la possibilità di ricorso per "violazione del principio di sussidiarietà", proponibile sia dagli Stati membri che dal Comitato per le Regioni; viene anche ampliata la possibilità di ricorso individuale, in caso di contestata omissione – da parte del cittadino nei confronti di un'Istituzione – nell'emanazione nei suoi confronti di un atto esecutivo, cui ritenga di avere diritto.

<b>Degressività</b>	Nel campo della Politica Agricola Comune, si definisce degressività la progressiva riduzione degli aiuti scaglionata nel tempo (es. 3% all'anno).
<b>DOCUP</b>	Documento Unico di Programmazione. Un documento unico approvato dalla Commissione che riunisce gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo. Ciascun DocUP contiene, tra l'altro, la strategia e gli assi prioritari fissati per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro interessato, una descrizione sintetica delle misure previste per realizzare le priorità, un piano finanziario indicativo per ciascun asse prioritario e per ogni anno, le disposizioni di attuazione. Ogni DocUP è corredato di un complemento di programmazione
<b>ESPON</b>	acronimo di <i>European Spatial Planning Observation Network</i> , è la struttura europea volta a sviluppare analisi territoriali tematiche e trasversali finalizzate alla migliore attuazione delle politiche europee territoriali nello spazio nazionale, regionale, d'area vasta dell'Unione europea. Il Programma, gestito dal Ministero degli Interni del Lussemburgo, ha l'obiettivo fondamentale di aumentare la conoscenza e la coesione delle strutture territoriali europee e di rilevare gli impatti che le politiche adottate hanno ai vari livelli dell'Unione europea allargata.
<b>Eurojust</b>	Eurojust è un organismo dell'Unione europea istituito nel 2002 per consolidare l'efficacia delle autorità competenti degli Stati membri nella lotta contro forme gravi di criminalità internazionale ed organizzata. Eurojust migliora il coordinamento delle attività in materia di indagini e di azioni penali ed assiste gli Stati membri per migliorare la loro efficacia in tale campo. La sua missione è di intensificare lo sviluppo della cooperazione a livello europeo sui casi di giustizia penale. È il principale interlocutore delle istituzioni europee quali il Parlamento, il Consiglio e la Commissione.
<b>Europa 2020</b>	La strategia Europa 2020 punta a rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio. L'UE si propone di diventare un'economia intelligente, sostenibile e solidale. Queste tre priorità che si rafforzano a vicenda intendono aiutare l'UE e gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. L'Unione si è posta cinque ambiziosi obiettivi – in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020. Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi settori i propri obiettivi nazionali. Interventi concreti a livello europeo e nazionale vanno a consolidare la strategia.
<b>Europol (Ufficio europeo di polizia)</b>	Nell'articolo 29 del trattato di Amsterdam, Europol e - dopo la recente modifica introdotta dal trattato di Nizza - Eurojust appaiono come due strumenti volti a garantire ai cittadini un livello elevato di protezione in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. L'idea di istituire un Ufficio europeo di polizia venne avanzata già in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo (28 e 29 giugno 1991). Si decise allora di dare vita ad un nuovo

organismo che fungesse da struttura per sviluppare la cooperazione di polizia tra gli Stati membri nei settori della prevenzione e della lotta contro le forme gravi di criminalità internazionale organizzata. L'Ufficio, previsto dal trattato di Maastricht, avviò la sua attività il 3 gennaio 1994 con la denominazione di Unità "Droghe" di Europol (UDE). Il mandato dell'Ufficio, inizialmente limitato alla lotta contro la droga, venne progressivamente esteso ad altre importanti forme di criminalità. La convenzione che ha istituito Europol venne firmata nel luglio del 1995 ed entrò in vigore il 1° ottobre 1998, essa però è diventata pienamente operativa solo a partire dal luglio 1999. Europol ha ripreso le attività dell'Unità "Droghe", in particolare nei settori del traffico di stupefacenti, delle organizzazioni che gestiscono l'immigrazione clandestina, del traffico di autoveicoli rubati, della tratta di esseri umani (ivi compresa la pornografia infantile), della falsificazione di denaro e di altri mezzi di pagamento, del traffico di materiale radioattivo e di sostanze nucleari, del terrorismo e del riciclaggio di denaro. Il trattato di Amsterdam attribuisce ad Europol diversi compiti: promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti di diversi Stati membri; sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata; promuovere contatti con magistrati ed inquirenti specializzati nella lotta contro la criminalità organizzata. Nel dicembre 2001 il ruolo di Europol è stato rafforzato con l'ampliamento delle sue competenze a tutte le forme di criminalità internazionale menzionate nell'allegato alla Convenzione Europol. Oltre a ciò, sono state avanzate due idee ancora più importanti: l'una relativa alla possibilità di conferire a Europol dei reali poteri investigativi, l'altra sulle modalità di esercizio del controllo democratico su tale ufficio.

**FEAGA**

Fondo europeo agricolo di garanzia.

Finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure per regolarizzare i mercati agricoli, come gli interventi e le restituzioni all'esportazione.

**FEAD**

Il Fondo sostiene gli interventi promossi dai paesi dell'UE per fornire agli indigenti un'assistenza materiale, attraverso la fornitura di beni di prima necessità. A quella materiale si affianca l'assistenza non materiale, promossa dagli Stati Membri per agevolare l'inserimento nella società. L'assistenza deve andare di pari passo con misure d'integrazione sociale, come iniziative di orientamento e sostegno per aiutare le persone a uscire dallo stato di povertà.

**FEAMP**

Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca – FEAMP 2014-2020 rappresenta il nuovo strumento finanziario per i settori della pesca e dell'acquacoltura nell'UE.

**FEAOG Garanzia**

Sezione del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia tradizionalmente destinata al sostegno dei mercati agricoli

(PAC); le risorse sono destinate a vari comparti: in misura prevalente, seminativi, carni bovine, prodotti lattiero-caseari; seguono olio d'oliva, zucchero, prodotti ortofrutticoli, carni ovine e caprine, tabacco e vino. Oggi il FEAOG garantisce finanzia anche le misure di sviluppo rurale.

**FEAOG  
Orientamento**

Il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia sezione Orientamento contribuisce al conseguimento dell'obiettivo prioritario di sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo tramite il miglioramento dell'efficienza delle strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, nonché la promozione del potenziale endogeno delle zone rurali.

**FEASR**

Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri.

**FEIS**

Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) costituisce il nucleo del "Piano di investimenti per l'Europa", per stimolare la crescita economica a lungo termine e la competitività, contribuendo a utilizzare finanziamenti pubblici, compresi finanziamenti del bilancio UE, per mobilitare investimenti privati. Il Fondo è un'entità distinta e trasparente e costituisce un conto separato gestito dalla Banca europea per gli investimenti.

Il Fondo europeo per gli investimenti strategici concentra gli investimenti nelle infrastrutture, in particolare nella banda larga e nelle reti energetiche, nonché nei trasporti, negli agglomerati industriali; nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione, nelle energie rinnovabili, nelle PMI e nelle imprese a media capitalizzazione.

La funzione principale del FEIS è assumere parte dei rischi associati alle attività svolte dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dal Fondo europeo per gli investimenti. La capacità di rischio rafforzata che il FEIS garantisce alla BEI consente di investire in progetti con un profilo di rischio più elevato del consueto. Gli investimenti della BEI con il supporto della garanzia UE dovrebbero attirare gli investimenti privati.

**FEP**

Il Fondo europeo per la pesca è entrato ufficialmente in vigore il 4 settembre 2006 ed è normato dal Regolamento 1198/2006 del 27/07/2006.

È lo strumento finanziario comunitario che contribuisce alla promozione dello sviluppo sostenibile nel settore della pesca, delle zone di pesca e della pesca nelle acque interne.

**FESR**

Fondo europeo di sviluppo regionale. Il Fondo contribuisce principalmente allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, nonché alla riconversione economica e sociale delle regioni con difficoltà strutturali.

**Flussi finanziari**

Costituiscono gli sviluppi della gestione effettuata nel corso dell'esercizio annuale i quali hanno effetti finanziari e sono rilevati, in termini monetari, mediante la contabilità finanziaria che

è la forma di contabilità ancora più diffusa tra le Amministrazioni pubbliche.

**Fondi strutturali** Strumenti finanziari cui è affidato il perseguimento della finalità dell'Unione europea di rafforzare e mantenere la convergenza nello sviluppo dei Paesi membri.

**Fondo di coesione** Fondo creato nel 1993 a integrazione degli aiuti strutturali dell'UE, destinato al sostegno degli Stati membri con PIL medio pro capite inferiore al 90% della media comunitaria. Dal 1° gennaio 2000 furono ammessi a beneficiarne Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda. Dal 1° maggio 2004, con l'allargamento dell'Unione, furono poi ammessi a beneficiarne tutti i nuovi Paesi membri (Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia), mentre ne venne esclusa l'Irlanda. Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione sono: Bulgaria, Croazia, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia; la Spagna, con un RNL pro capite inferiore alla media dell'UE-15, fruisce di un regime di sostegno transitorio.

**Fondo di rotazione** Istituito con la legge n. 183 del 16 aprile 1987, art. 5, nell'ambito dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (oggi Ministero dell'economia e delle finanze) - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, quale strumento di gestione e informazione finanziaria per il coordinamento delle politiche comunitarie. Al Fondo perviene il complesso delle somme erogate dalle Istituzioni comunitarie, a valere sulle diverse linee del bilancio comunitario, in attuazione delle molteplici politiche di sviluppo settoriale perseguite dall'Unione europea (tra cui quelle relative ai Fondi strutturali), nonché le somme annualmente determinate con la legge di approvazione del bilancio dello Stato per la copertura di parte nazionale del complesso degli interventi di politica comunitaria. Tali somme, versate su appositi conti infruttiferi presso la Tesoreria centrale dello Stato intestati all'IGRUE, vengono erogate alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati titolari di interventi di politica comunitaria. I due conti in questione sono, rispettivamente, il Conto corrente di tesoreria n. 23211 per i finanziamenti dell'UE ed il n. 23209 per i corrispondenti finanziamenti nazionali.

**FSC** Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è la nuova denominazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 289/2002. Rappresenta lo strumento strategico e operativo privilegiato per dare unità programmatica e finanziaria agli interventi aggiuntivi, volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. In particolare, il Fondo finanzia gli interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali: sia di carattere infrastrutturale, sia di carattere immateriale; di rilievo nazionale, interregionale e regionale; aventi natura di

grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. La programmazione è deliberata dal CIPE.

- FSE** Fondo Sociale Europeo  
Istituito con il Trattato di Roma (1957), è lo strumento fondamentale dell'Unione europea per promuovere le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché per facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale. Tale fondo promuove, tra l'altro, azioni per migliorare il mercato del lavoro, favorire lo sviluppo delle risorse umane attraverso interventi di formazione e riqualificazione professionale, promuovere le pari opportunità nel mondo del lavoro.
- IMS** *Irregularities Management System*. È il sistema informativo di monitoraggio delle comunicazioni relative alle irregolarità e frodi gestito da OLAF-Commissione europea in sinergia con gli Stati membri.
- IGRUE** Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea.  
(Ex Ispettorato Generale per l'amministrazione del Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie) creato nel 1988 nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per la gestione finanziaria e conoscitiva del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. L'Ispettorato partecipa al processo di formazione, esecuzione e certificazione del bilancio comunitario (quest'ultima fase in collaborazione con la Corte dei conti europea), in particolare determinando, d'intesa con le amministrazioni competenti, la quota nazionale pubblica dei programmi, progetti ed altre iniziative cofinanziati dall'Unione europea. È l'Autorità italiana responsabile dell'esercizio dei controlli comunitari affidati dall'Unione, provvedendo, tra l'altro, al coordinamento di detta attività ispettiva tra le amministrazioni nazionali titolari di interventi e le preposte istituzioni comunitarie. Nell'ambito del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato l'IGRUE provvede in via permanente, mediante il sistema nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali, a raccogliere ed elaborare i dati relativi ai flussi finanziari che intercorrono tra l'Italia e l'Unione europea e quelli nazionali ad essi collegati, nonché gli elementi a valenza fisica e procedurale concernenti la destinazione e l'utilizzo delle risorse comunitarie.
- INTERACT** È il programma quadro dei programmi di Cooperazione territoriale europea (CTE).  
INTERACT significa: *INTERreg Animation, Cooperation and Transfer* e sostiene tramite workshops, seminari, studi,

- consulenze e collegamenti in rete i programmi della CTE esistenti (INTERREG, ESPON, URBACT)
- Legge comunitaria** Il meccanismo della Legge comunitaria, istituito con la legge 9 marzo 1989, n.86 (c.d. legge La Pergola), prevede che il Ministro competente per il Coordinamento delle Politiche comunitarie verifichi annualmente lo stato di conformità dell'ordinamento italiano in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dall'Unione Europea e che sulla base di tale verifica presenti entro il 31 gennaio di ciascun anno un disegno di legge recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee". La periodicità di tale verifica assicura un adempimento più puntuale degli obblighi comunitari, derivanti, in particolare dalle direttive comunitarie.
- MUS** *Monetary unit sampling*. Indica il metodo di campionamento statistico più utilizzato per i test sui dettagli di bilancio, ossia il campionamento per unità monetaria. Offre la semplicità di procedimento statistico tipica del campionamento per attributi, fornendo nel contempo un risultato statistico espresso in monete. Il MUS prende anche il nome di "campionamento per importo monetario cumulativo".
- NUTS** La nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. È stata ideata dall'Eurostat nel 1988 tenendo come riferimento di base l'unità amministrativa locale. Da allora è la principale regola per la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali della UE, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sull'entità della popolazione residente in ciascuna area. La nomenclatura ha vari livelli e attualmente suddivide i Paesi dell'Unione Europea in:
- territori di livello NUTS 0: i 28 Stati nazionali.
  - territori di livello NUTS 1 (97), per es. gli Stati federati della Germania tedeschi, le Regioni del Belgio, la Danimarca, la Svezia, la Finlandia continentale, l'Irlanda, il Galles, la Scozia e altre grandi entità regionali. Per l'Italia la suddivisione è per aree sovra-regionali: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole (non corrisponde perciò ad alcun ente infra-nazionale).
  - territori di livello NUTS 2 (274), come le regioni italiane, le Comunità autonome in Spagna, le regioni e i *DOM* francesi, le province belghe e olandesi, i *Länder* austriaci, le *Regierungsbezirke* tedesche, etc.
  - territori di livello NUTS 3 (1.324): le province italiane, le *Nomoi* in Grecia, le *Maakunnat* in Finlandia, i *Län* in Svezia, le *Kreise* tedesche, i Dipartimenti francesi, le province spagnole, etc.
- Per fare un esempio: la condizione di ammissibilità di un territorio all'Obiettivo 1 dei fondi strutturali per il periodo 2000/2006 (definito in Agenda 2000) è principalmente applicata al livello NUTS 2, mentre quella di un territorio all'Obiettivo 2, principalmente al livello NUTS 3.

<b>Obiettivo “Convergenza”</b>	Insieme all’obiettivo “Competitività” e all’obiettivo “Cooperazione” costituiscono i nuovi obiettivi della Programmazione 2007-2013. L’Obiettivo “Convergenza” è volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l’occupazione tramite l’aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico ed umano, lo sviluppo dell’innovazione e della società della conoscenza, dell’adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell’ambiente e l’efficienza amministrativa.
<b>Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”</b>	Punta a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l’occupazione anticipando i cambiamenti economico e sociali, inclusi quelli connessi all’apertura degli scambi, mediante l’incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale umano, l’innovazione e la promozione della società della conoscenza, l’imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell’ambiente e il miglioramento dell’accessibilità, dell’adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro “inclusivi”.
<b>Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”</b>	È inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze a livello territoriale adeguato.
<b>OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode)</b>	La missione dell’OLAF consiste nella protezione degli interessi finanziari dell’UE, <u>nella lotta contro la frode</u> , la corruzione ed ogni altra forma di attività illegale, comprese quelle perpetrate in seno alle istituzioni europee. Istituito con decisione della Commissione europea del 28 aprile 1999 (modificata con decisione della Commissione 2013/478/EU del 27 settembre 2013), l’Ufficio ha sostituito l’Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF) creata dalla Commissione nel 1988 con un ambito operativo limitato a questa sola istituzione. L’allora Presidente della Commissione europea, Jacques Santer, aveva proposto al Parlamento europeo, il 6 ottobre 1998, di trasformare l’Unità in un organo indipendente, conferendogli nuovi poteri. L’OLAF può ora svolgere indagini sulla gestione e sul finanziamento di tutte le istituzioni e organi dell’Unione e gode di un’indipendenza operativa assoluta, garantita in particolare da due organi: a) il suo direttore, il quale viene nominato dal Parlamento, dalla Commissione e dal Consiglio, in concertazione tra di loro. L’esecuzione delle funzioni investigative dell’OLAF (interne ed esterne alle istituzioni comunitarie) è svolta sotto la responsabilità del suo Direttore Generale designato dalla Commissione per un periodo di cinque anni (rinnovabili una volta, ora sette anni non rinnovabile), previo parere favorevole del comitato di vigilanza e in concertazione con il Parlamento europeo ed il Consiglio. Nell’intento di garantire l’indipendenza dell’OLAF nelle sue funzioni d’indagine, il legislatore ha fatto obbligo al Direttore generale dell’Ufficio di non chiedere né

accettare istruzioni da alcun governo o istituzione (compresa la Commissione). Qualora egli ritenga che la Commissione abbia preso un provvedimento che metta in causa la propria dipendenza, il Direttore generale dispone di un potere di ricorso contro la Commissione dinanzi alla Corte di Giustizia. b) il comitato di vigilanza, che è incaricato di controllare lo svolgimento delle inchieste; è composto da cinque personalità esterne indipendenti, nominate congiuntamente dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea. Un accordo interistituzionale concluso il 25 maggio 1999 dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea, precisa le modalità in base alle quali devono svolgersi le inchieste interne dell'OLAF allo scopo di combattere le frodi, la corruzione e le altre attività illegali che recano pregiudizio agli interessi finanziari delle Comunità europee. In base a tale accordo l'Ufficio ha competenza a indagare su fatti rilevanti che possono configurare un inadempimento degli obblighi professionali dei funzionari e degli altri agenti, passibili di conseguenze sul piano penale o disciplinare.

**Organismo Intermedio (OI)**

Qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

**Organismo pagatore**

Nella Politica Agricola Comune l'Organismo Pagatore (OP) ha la funzione di erogare ai beneficiari le somme finanziate dai Fondi (FEAGA e FEASR). L'Organismo pagatore, a tal fine, è riconosciuto dallo Stato membro dall'autorità competente designata a livello ministeriale (D.M. 17/06/2009) ma deve essere, altresì, riconosciuto e accreditato anche dalla Commissione UE in relazione al possesso di rigorosi requisiti. A tali fini, vengono riconosciuti gli enti la cui struttura e organizzazione amministrativa garantisce il rispetto dei criteri definiti dalla Commissione europea (Reg. di esecuzione UE n. 908/2014). Gli Organismi pagatori sono oggetto di costante supervisione da parte dell'autorità competente che, ogni tre anni, comunica i risultati di tale monitoraggio alla Commissione UE.

**Organizzazioni comuni dei mercati agricoli (OCM)**

Le organizzazioni comuni di mercato (OCM) sono disposizioni stabilite a livello comunitario che disciplinano la produzione e gli scambi dei prodotti agricoli di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Da quando è stata istituita la politica agricola comune (PAC), esse hanno progressivamente sostituito le organizzazioni nazionali di mercato nei settori in cui era necessario. Le organizzazioni comuni di mercato si prefiggono innanzitutto di realizzare gli obiettivi della PAC, in particolare stabilizzare i mercati, garantire un equo tenore di vita agli agricoltori e aumentare la produttività dell'agricoltura.

**Pagamento unico**

Il pagamento unico aziendale è un sostegno diretto al reddito dell'agricoltore introdotto con l'applicazione della Riforma della

PAC. L'assegnazione del premio unico aziendale è sganciata dalla produzione (disaccoppiamento), ovvero non dipende dalla quantità e dal tipo di coltura o allevamento, ma dai titoli e dalla superficie aziendale posseduti dall'agricoltore.

### **Pagamenti diretti**

Negli ultimi 20 anni la Politica Agricola Comune ha subito ben cinque riforme che hanno progressivamente e profondamente modificato l'impianto originario basato sui prezzi minimi garantiti e sulla protezione alle frontiere, verso un modello di sostegno disaccoppiato dalla produzione. Tale sostegno assorbe la parte più cospicua degli aiuti all'agricoltura

Quale ulteriore elemento di novità, l'impalcatura della nuova Politica agricola comune lascia agli Stati membri ambiti di flessibilità maggiori anche in ordine a tali aiuti.

### **Parlamento europeo**

Organo di espressione democratica e di controllo politico dell'Unione europea. Tale istituzione rappresenta i cittadini degli Stati membri della Comunità; è il più grande parlamento multinazionale del mondo. Eletto a suffragio universale diretto ogni cinque anni dal giugno 1979, attualmente è formato da 750 deputati (più il presidente) riuniti in diversi gruppi politici ad espressione delle maggiori politiche correnti dell'Unione; l'ufficio di presidenza del Parlamento è composto da un presidente, vicepresidenti e questori. Il Parlamento, attraverso le proprie commissioni permanenti, esercita funzioni di tipo decisionale sia nell'ambito dei processi legislativi - raccogliendo le proposte della Commissione e collaborando con i processi attuativi del Consiglio - che nel campo della politica di bilancio congiuntamente con il Consiglio; funzioni di tipo consultivo nel quadro delle procedure di consultazione obbligatorie o facoltative da parte del Consiglio e della Commissione, e funzioni di controllo dell'esecutivo, principalmente nei confronti della Commissione (può, ad esempio, istituire commissioni d'inchiesta al fine di esaminare violazioni del diritto comunitario o abusi a livello amministrativo nella Commissione). È garantito ai cittadini dell'Unione o ad ogni persona fisica o morale il diritto di presentare petizioni al Parlamento esaminate da apposita Commissione permanente; inoltre spetta la Parlamento europeo nominare un mediatore europeo all'inizio e per la durata di ciascuna legislatura, scegliendolo tra personalità che siano cittadini dell'Unione e offrano tutte le garanzie di indipendenza e di competenza richieste.

Il Mediatore europeo conduce indagini su casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni ed organi comunitari. Solo la Corte di giustizia ed il tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali non rientrano nella sua giurisdizione.

Il mediatore normalmente conduce le sue indagini sulla base di denunce, ma ha anche la possibilità di aprirne di propria iniziativa.

### **Partenariato**

Principio generale di organizzazione dei Fondi strutturali che riguarda la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la

valutazione degli interventi comunitari. Tale principio comporta la massima concertazione nella preparazione dei programmi tra la Commissione e lo Stato membro, nonché le autorità e organismi designati dallo Stato membro nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti. Ai fini dell'attuazione dei programmi, tale principio presuppone altresì la cooperazione tra un vasto numero di soggetti pubblici e privati, comprese le parti sociali e gli enti competenti in materia di ambiente.

### **Phasing-out e phasing-in**

L'Obiettivo Convergenza riguarda gli Stati membri e le Regioni il cui prodotto interno lordo pro capite (PIL/abitante), calcolato in base ai dati relativi all'ultimo triennio precedente all'adozione del regolamento n. 1083/2006 sui Fondi strutturali, è inferiore al 75% della media dell'UE allargata. Per le Regioni che superano tale soglia a causa del cosiddetto "effetto statistico" (cioè a causa dell'ingresso dei dieci nuovi Stati membri), il cui PIL medio per abitante è inferiore al 75% della media dell'Unione Europea a 15 Stati membri ma superiore al 75% della media dell'Unione Europea a 25 Stati, è previsto un sostegno economico transitorio (il *phasing out*). Allo stato, per l'Italia tali Regioni sono la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia.

Ad esse si aggiunge la Basilicata, che beneficia di un regime transitorio a sostegno della sua uscita dall'Obiettivo (*phasing-out*). La Sardegna, invece, uscita definitivamente dall'Obiettivo Convergenza, beneficia di un regime transitorio a sostegno del suo ingresso nell'Obiettivo Competitività regionale e occupazione (*phasing-in*).

### **Piano di azione Coesione**

Il Piano Azione Coesione ha l'obiettivo di colmare i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione e, al contempo, rafforzare l'efficacia degli interventi, in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011 e in conformità alle Conclusioni del Vertice dei Paesi Euro dello stesso 26 ottobre 2011.

Il Piano di Azione Coesione impegna quindi le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su alcune priorità.

### **Piano di sviluppo**

Il documento nel quale lo Stato membro interessato, nella fase di negoziazione che precede un periodo di programmazione, svolge un'analisi della situazione, in considerazione degli obiettivi prioritari di sviluppo e delle esigenze prioritarie connesse al conseguimento di tali obiettivi, nonché la strategia e le priorità di azione previste, i loro obiettivi specifici e le relative risorse finanziarie indicative.

### **Pista di controllo**

La descrizione, per ogni forma di intervento, di ogni procedura relativa ai sistemi di gestione e di controllo dei Fondi comunitari e nazionali; ciascuna procedura (ad esempio la domanda di pagamento intermedio da formulare alla Commissione europea per ottenere l'erogazione del contributo comunitario) viene

dettagliata in ogni sua fase significativa attraverso la descrizione dell'operazione che la caratterizza e le conseguenti relazioni poste in essere tra i centri di responsabilità coinvolti all'interno ed all'esterno del processo di attuazione degli interventi. In particolare, per ciascuna fase devono essere identificati i responsabili che effettuano i controlli, le informazioni prodotte e le loro modalità di trasmissione.

### **Politica agricola comune (PAC)**

La politica agricola comune (PAC) appartiene alla sfera di competenza esclusiva della Comunità e si prefigge, ai sensi dell'articolo 33 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori europei e una remunerazione equa agli agricoltori grazie, in particolare, all'organizzazione comune dei mercati agricoli e al rispetto dei principi dell'unicità dei prezzi, della solidarietà finanziaria e della preferenza comunitaria. La PAC costituisce una delle più importanti politiche dell'Unione europea (le spese agricole rappresentano circa il 40% del bilancio comunitario).

Per effetto del Reg. (CE) 1290/2005 del 21 giugno 2005 del Consiglio, l'assetto gestionale delle misure base della Politica agricola comune è strutturato in due fondi, definiti rispettivamente Primo e Secondo "Pilastro": Il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Ciò in quanto le misure di mercato e quelle di sviluppo rurale presentano significative differenze.

Pur avendo i medesimi meccanismi di riconoscimento e revoca degli Organismi pagatori e di gestione finanziaria, si deve considerare che il FEAGA è rivolto al sostegno di prodotti e produttori attraverso l'intervento nei mercati agricoli e l'aiuto diretto, in un prevalente regime di "pagamento unico" per gli "aiuti disaccoppiati" (non legati alla produzione) con residue forme di sostegno specifico connesse alla produzione ("aiuti accoppiati"). Il FEASR opera, invece, con finanziamenti in maniera più simile ai fondi strutturali, in base a programmi settennali (è in corso quello del ciclo 2007-2013) e per obiettivi (detti Assi) che perseguono: il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; il miglioramento dell'ambiente e del paesaggio; il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale; l'attuazione di strategie locali di sviluppo attraverso partenariati pubblico-privati.

### **Politica di sviluppo rurale**

La politica di sviluppo rurale dell'UE aiuta le zone rurali dell'Unione ad affrontare la vasta gamma di problemi economici, ambientali e sociali del XXI secolo. Spesso chiamata "il secondo pilastro" della politica agricola comune (PAC), integra il regime di pagamenti diretti agli agricoltori con misure di gestione dei mercati agricoli (il cosiddetto "primo pilastro"). La politica di sviluppo rurale condivide una serie di obiettivi con altri fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE).

La politica di sviluppo rurale dell'UE è finanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) con una dotazione di cento miliardi di euro per il periodo 2014-2020, e

durante questi sette anni ciascun paese dell'UE riceve un contributo finanziario. Ciò mobiliterà ulteriori 61 miliardi di euro di finanziamenti pubblici da parte degli Stati membri.

**Politiche di coesione** Rappresentano uno dei principali campi d'azione dell'Unione europea, alla cui realizzazione sono destinate ingenti risorse del bilancio comunitario, principalmente attraverso i Fondi strutturali. Le finalità di queste politiche, fissate dai trattati, consistono nel rafforzare la coesione economica e sociale degli Stati membri dell'Unione europea, ed in particolare ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

**Posizione netta** Per ciascun membro dell'Unione, è data dalla differenza tra le risorse ricevute in accredito ed i versamenti effettuati al bilancio comunitario ad una certa data; se la differenza è positiva il Paese si definisce beneficiario netto; in caso contrario, si tratterà di un contribuente netto.

**Premialità** La Premialità è un meccanismo di incentivazione introdotto dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per un importo relativo a circa il 10 per cento del totale delle risorse pubbliche del QCS, che consente di premiare i comportamenti virtuosi dei singoli programmi e diffondere le migliori esperienze. Il sistema della premialità dei Fondi strutturali è costituito da due riserve, una comunitaria pari al 4 per cento e una nazionale pari al 6 per cento. Le due riserve sono regolate da criteri, meccanismi di assegnazione e tempi di allocazione diversi e presentano entrambe, pur con alcune differenze, una struttura di incentivi tale da stimolare la competizione tra amministrazioni per modernizzare la Pubblica amministrazione e la gestione dei Fondi.

**Principio di addizionalità** Il principio di addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro. La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti di ciascun periodo di programmazione: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

**Principio di condizionalità** Le regole di condizionalità per l'erogazione dei Fondi comunitari previste nel regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 sono articolate in tre tipologie:

- a) condizionalità *ex ante*, definita nelle norme specifiche di ciascun Fondo e riportata nell'Accordo di Partenariato dei singoli Stati membri. Tali regole sono previste per garantire che sussistano le condizioni quadro (programmatiche, regolatorie, di pianificazione e di strumentazione operativa) necessarie ad assicurare l'efficacia degli investimenti. I regolamenti individuano specifiche condizionalità *ex ante* che devono essere soddisfatte fin dall'inizio della

Programmazione e come prerequisito per la spesa dei Fondi comunitari;

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

**Procedura d'infrazione**

La Commissione europea, nella sua qualità di "guardiana" dei Trattati, vigila sull'adempimento, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad esso incombenti in forza dei Trattati. La procedura d'infrazione costituisce uno strumento indispensabile per garantire il rispetto e l'effettività del diritto dell'Unione. La decisione relativa al suo avvio è una competenza esclusiva della Commissione, la quale, esercitando un potere discrezionale, può agire su denuncia di privati, sulla base di un'interrogazione parlamentare o di propria iniziativa.

**Procedura di controllo dei disavanzi eccessivi**

Procedura attraverso la quale la Commissione Europea verifica il rispetto dei parametri di convergenza stabiliti nel Trattato di Maastricht, con particolare riguardo ai risultati di finanza pubblica. Si concretizza nella trasmissione semestrale da parte degli Stati membri di una serie di dati di finanza pubblica e di economia reale, sia di consuntivo che programmatici, che deve avvenire entro il 1° marzo e il 1° settembre di ogni anno secondo precise modalità indicate nel Regolamento comunitario n. 3605/93.

**Progetti Integrati Territoriali (PIT)**

I Progetti Integrati Territoriali sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Il Progetto Integrato Territoriale si articola dunque in componenti progettuali esplicitamente collegate dalla finalizzazione comune allo sviluppo territoriale. Il PIT rappresenta una specifica modalità di attuazione degli interventi cofinanziati dal Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni Obiettivo1.

<b>Programma operativo comunitario</b>	Il documento approvato dalla Commissione ai fini dell'attuazione di un quadro comunitario di sostegno, composto di un insieme coerente di assi prioritari articolati in misure pluriennali, per la realizzazione del quale è possibile far ricorso ad uno o più Fondi e ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti, nonché alla BEI (Banca europea per gli investimenti); si definisce programma operativo integrato un programma operativo il cui finanziamento è assicurato da più Fondi. Ogni programma operativo contiene, tra l'altro, gli assi prioritari del programma in coerenza con il corrispondente quadro comunitario di sostegno, una descrizione sintetica delle misure previste per attuare gli assi prioritari, un piano finanziario indicativo per ciascun asse prioritario e per ogni anno, le disposizioni di attuazione. Ogni programma operativo è corredato di un complemento di programmazione.
<b>Programmazione comunitaria</b>	Principio di azione dei Fondi strutturali mirante all'elaborazione di programmi pluriennali di sviluppo. La programmazione segue un iter decisionale concertato che si svolge in varie tappe fino al momento in cui l'attuazione dei programmi viene affidata ai promotori del progetto, siano essi pubblici o privati. L'attuale periodo di programmazione va dal 2000 al 2006.
<b>Prospettive finanziarie</b>	Quadro di riferimento della disciplina di bilancio interistituzionale dell'Unione europea a partire dalla riforma del 1988. Le Prospettive Finanziarie sono un meccanismo di programmazione delle spese dell'UE ed hanno lo scopo di rafforzare la disciplina di bilancio, contribuire allo sviluppo armonico della procedura, contenere l'aumento totale delle spese e verificare l'andamento delle varie categorie di spesa. Coprono un periodo di sei anni: l'UE, infatti, diversamente da molti suoi Stati membri, funziona secondo una programmazione finanziaria di lunga durata. I tre attori principali che intervengono nella definizione delle Prospettive finanziarie sono il Consiglio, la Commissione ed il Parlamento europeo.
<b>Provvedimenti di cofinanziamento nazionale</b>	Decreti dell'IGRUE mediante i quali si dispone l'assegnazione delle risorse del cofinanziamento statale a carico della legge n. 183/87.
<b>QCS</b>	Quadro Comunitario di Sostegno. Il documento approvato dalla Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano di sviluppo presentato dallo Stato membro e contenente la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie. Tale documento è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più programmi operativi. In Italia, per la programmazione 2000-2006, sono stati approvati un QCS per le regioni dell'obiettivo 1 (decisione della Commissione 2050 del 1° agosto 2000) – che comprende 7 programmi operativi nazionali e 7 programmi operativi regionali – gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, ed un QCS per le regioni dell'obiettivo 3 (decisione della Commissione 1120 del 18 luglio

2000) – che comprende 1 programma operativo nazionale e 14 programmi operativi regionali – gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

**QSN**

Quadro strategico nazionale.

È stato adottato con decisione comunitaria in data 13 luglio 2007. Il QSN, documento di indirizzo per la programmazione unitaria della politica regionale, comunitaria e nazionale in Italia, dispone l'unificazione della programmazione ai diversi livelli e l'unitarietà delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie.

**Regola dell'n+2 o disimpegno automatico**

Per la Programmazione 2007-2013, è la procedura prevista dagli articoli dal 93 al 97 del regolamento 1083/2006, secondo la quale la quota di un impegno che non è stata liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile, alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno o, eventualmente e per gli importi in questione, alla data di una successiva decisione della Commissione necessaria per autorizzare una misura o un'operazione, è disimpegnata automaticamente dalla Commissione; la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione viene ridotta in misura corrispondente.

**Rischio di controllo**

Eventualità secondo cui il controllore può pervenire ad un giudizio erroneo riguardo le attività dell'organismo controllato.

**Riserva di efficacia**

La riserva di efficacia dell'attuazione è una somma di risorse, pari al 6 % dei fondi SIE (corrisponde a una quota tra il 5 % e il 7 % della dotazione di ogni Asse di un Programma, tranne l'assistenza tecnica e programmi dedicati agli strumenti finanziari), che viene accantonata ed "è destinata soltanto a Programmi e Assi prioritari che hanno conseguito i propri target intermedi", individuati nell'ambito del *performance framework* (quadro di riferimento dell'attuazione, un nuovo strumento diretto a migliorare l'efficacia nell'implementazione dei programmi. Il *performance framework* si basa su un sistema di indicatori legati principalmente all'attuazione finanziaria e agli interventi realizzati, per cui devono essere fissati target intermedi (*milestones*) al 2018 e target finali al 2023).

Alla verifica sul conseguimento dei target intermedi dei Programmi a livello degli Assi prioritari, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella Relazione Annuale sullo stato di Attuazione nel 2019, può seguire sia l'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione, sia, nel caso di grave carenza, la sospensione dei pagamenti. Se gli assi prioritari hanno conseguito i propri target intermedi, l'importo della riserva di efficacia dell'attuazione prevista per gli Assi prioritari è ritenuta definitivamente assegnata al Programma sulla base di una decisione della Commissione.

**Risorse proprie  
(tradizionali,  
aggiuntive)**

Mezzi finanziari di partecipazione al bilancio comunitario da parte di tutti gli Stati dell'Unione, si distinguono in risorse proprie tradizionali e aggiuntive. Le prime comprendono dazi doganali sui prodotti importati dagli Stati non appartenenti alla Comunità, prelievi sulle importazioni agricole, contributi alla produzione e all'ammasso di zucchero e derivati, che affluiscono direttamente al bilancio UE (a meno di una quota trattenuta dagli Stati membri a compensazione dei costi di riscossione pari al 20% dal 1° gennaio 2014); le seconde sono costituite da una percentuale dell'IVA e una percentuale del RNL. Quest'ultima è definita "risorsa complementare" in quanto destinata a coprire la differenza fra la quota complessiva delle risorse necessarie a finanziare il bilancio comunitario e la quota coperta dalle altre risorse.

**Sovvenzione globale** Gli interventi realizzati dall'Unione europea con i Fondi strutturali possono assumere diverse forme, una in particolare è quella della concessione di Sovvenzioni globali.

La Sovvenzione globale è un'importante forma di intervento e di utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e riguarda prevalentemente iniziative di sviluppo locale, per la cui attuazione richiede la selezione di un Organismo intermediario.

L'Intermediario deve soddisfare le seguenti condizioni:

- essere presente nella zona in questione;
- essere investito di una missione di interesse pubblico;
- essere dotato della solvibilità e della capacità amministrativa e finanziaria necessarie;
- avere un'esperienza pluriennale nei settori in questione e coinvolgere in maniera adeguata gli ambienti socioeconomici direttamente interessati alle misure previste.

La Sovvenzione globale permette una reale applicazione del principio di sussidiarietà e di compartecipazione, in quanto consente all'Organismo intermedio di essere un'istituzione di sviluppo locale.

Lo scopo è quello di migliorare l'efficacia delle azioni, assicurando una maggiore rispondenza degli interventi ai fabbisogni e alle peculiarità del contesto di riferimento.

**Sussidiarietà**

Principio in base al quale la Comunità interviene nei settori che non sono di sua esclusiva competenza solo se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, invece, essere realizzati meglio a livello comunitario per le dimensioni o gli effetti dell'azione in questione.

**Sviluppo rurale**

Lo sviluppo rurale (il cui specifico fondo è individuato con l'acronimo FEASR) rappresenta il "secondo pilastro" della politica agricola comune (PAC) ed è oggetto di cofinanziamento, con tassi di partecipazione diversi, per le diverse misure. Gli aiuti FEASR sono in alcuni casi connessi alla superficie (come i pagamenti agroambientali e i pagamenti compensativi agli agricoltori nelle zone che presentano svantaggi naturali), ma in altri casi ne prescindono (come per l'ammodernamento delle

aziende agricole e la predisposizione di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale).

**Trattati dell'Unione europea**

Costituiscono, insieme ai loro allegati e protocolli e ad altri accordi con uno status simile, parte del diritto primario dell'Unione europea. Il diritto primario viene generato dai negoziati diretti tra i governi degli Stati membri; gli accordi cui si perviene sono previsti sotto forma di Trattati che sono poi soggetti al processo di ratifica da parte di tutti gli Stati membri secondo le modalità prescritte dalle rispettive costituzioni (voto parlamentare e/o referendum). La stessa procedura viene applicata per ogni successiva modifica dei Trattati: i Trattati su cui si fonda l'Unione sono modificabili mediante una conferenza intergovernativa che riunisce i rappresentanti dei governi degli Stati membri che, di comune accordo, decidono le eventuali modifiche. Nei Trattati si definiscono le funzioni e le responsabilità delle istituzioni e degli organismi dell'Unione europea che partecipano ai processi decisionali, nonché le procedure legislative, esecutive e giuridiche che caratterizzano il diritto comunitario e la sua applicazione. Si possono consultare i Trattati che istituiscono le Comunità europee, i Trattati di adesione, altri Trattati e protocolli presso il sito web EUR-Lex: [http://europa.eu/eu-law/treaties/index\\_it.htm](http://europa.eu/eu-law/treaties/index_it.htm)

**Trattato di Lisbona**

Il Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione Europea (firmato a Maastricht il 7.2.1992), ed il Trattato che istituisce la Comunità Europea (firmato a Roma il 25.3.1957) – la cui denominazione viene modificata in Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – , è stato firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei 27 Stati membri ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

**Unione economica e monetaria (UEM)**

L'Unione economica e monetaria (UEM) designa il processo volto ad armonizzare le politiche economiche e monetarie degli Stati membri dell'Unione europea con l'obiettivo ultimo della creazione di una moneta unica, l'euro. Di essa si è occupata una delle due conferenze intergovernative concluse a Maastricht nel dicembre del 1991. Per la realizzazione dell'UEM il trattato prevede tre fasi: fase n. 1 (dal 1° luglio 1990 al 31 dicembre 1993): libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri; rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche ed intensificazione della cooperazione tra banche centrali; fase n. 2 (dal 1° gennaio 1994 al 30 dicembre 1998): convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri (al fine di garantire la stabilità dei prezzi e finanze pubbliche sane); creazione dell'Istituto monetario europeo (IME) e successivamente, nel 1998, della Banca centrale europea (BCE); fase n. 3 (iniziata il 1° gennaio 1999): fissazione irrevocabile dei tassi di cambio e introduzione della moneta unica sui mercati dei cambi e per i pagamenti elettronici; introduzione dell'euro fiduciario il 1° gennaio 2002. La terza fase dell'UEM è stata lanciata in undici Stati membri, ai quali due anni più tardi si è unita la Grecia. Tre Stati membri non hanno adottato la moneta

unica: il Regno Unito e la Danimarca, che beneficiano di una clausola di esenzione detta “di opt-out”, e la Svezia, che non soddisfa attualmente tutti i criteri per quanto riguarda l'indipendenza della sua banca centrale. Il 1° gennaio 2002 le banconote e le monete in euro sono state introdotte negli Stati membri dell'area dell'euro, dove hanno gradualmente sostituito le vecchie monete nazionali. Il 28 febbraio 2002 è terminata la fase transitoria di doppia circolazione delle vecchie monete e dell'euro. L'euro è ormai la moneta unica di più di 300 milioni di europei. Per assicurare il successo a lungo termine dell'UEM è necessario proseguire il risanamento del bilancio e il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

**URBACT**

È un programma finalizzato a promuovere lo scambio di esperienze tra città europee attraverso la creazione di reti tematiche.

**UVAL**

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico ex ante, in itinere ed ex post, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari.

L'Unità fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza di programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

È coordinata da un Responsabile ed è formata da un massimo di 30 componenti, con un'alta, specifica e comprovata specializzazione professionale, scelti fra professori ordinari ed associati, ricercatori universitari, esperti con esperienza in organismi internazionali, dipendenti di Amministrazioni dello Stato, personale degli enti pubblici anche economici e delle società da questi controllate, esperti appartenenti a paesi dell'Unione europea.

Le attività dell'Unità, nell'attuazione di un programma unitario, sono articolate, dal 2002, in quattro aree:

- metodi e studi per le politiche pubbliche
- modernizzazione e innovazione amministrativa
- valutazione di programmi
- valutazione di progetto.

**UVER**

L'Unità di verifica dà impulso all'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamenti pubblici, con particolare riferimento ai Programmi comunitari e agli Accordi di Programma Quadro.

**Valutazione indipendente**

Valutazione realizzata da enti o persone non soggetti a controllo da parte dei responsabili della formulazione e della realizzazione di un intervento di sviluppo. La credibilità di una valutazione dipende in parte dal grado di indipendenza con la quale è stata

effettuata. L'indipendenza implica la libertà da influenze politiche e da pressioni degli enti interessati e si caratterizza per un libero accesso alle informazioni e per un'autonomia totale nell'investigazione e nella presentazione dei risultati.

**Valutazione  
intermedia**

Valutazione condotta circa alla metà del processo di realizzazione dell'intervento.

**Versamenti al  
bilancio comunitario**

Risorse che l'Italia versa a titolo di partecipazione all'Unione europea e che alimentano le entrate del bilancio comunitario.

