



CORTE DEI CONTI

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

RELAZIONE ANNUALE 2015

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

Hanno collaborato: Francesca APICELLA, Beatrice BITTARELLI, Emilio COLELLA,
Vincenza CUSMAI, Claudia MARTINELLI, Ettore
PASSARELLI, Domenico TOLOMEI.



Corte dei Conti

LA SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

composta dai Magistrati:

Dott. Ennio	COLASANTI	Presidente della Sezione
Dott. Salvatore	NICOLELLA	Consigliere
Dott.ssa Maria Teresa	POLITO	Consigliere
Dott.ssa Maria Annunziata	RUCIRETA	Consigliere
Dott. Giacinto	DAMMICCO	Consigliere
Dott. Michele	COSENTINO	Consigliere
Dott. Carlo	MANCINELLI	Consigliere

Nell'Adunanza del 18 Febbraio 2016

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

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

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

Visto il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2015, approvato con deliberazione n. 1/2015 nell'adunanza del 30 gennaio 2015;

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 Michele Cosentino nell'adunanza del 5 novembre 2015 per l'Obiettivo Convergenza e la Programmazione 2014-2020;

Udito il Consigliere Maria Teresa Polito nell'adunanza del 24 novembre 2015 per il Fondo europeo per la Pesca;

Udito il Consigliere Carlo Mancinelli nell'adunanza del 24 novembre 2015 per l'Obiettivo Cooperazione territoriale;

Udito il Consigliere Salvatore Nicoella nell'adunanza del 14 gennaio 2016 per i Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione Europea, e per i documenti di altre Sezioni della Corte dei conti recanti analisi di tematiche collegate alla gestione di fondi di interesse europeo o alle risorse proprie dell'UE;

Udito il Consigliere Maria Teresa Polito nell'adunanza del 22 gennaio per l'Obiettivo competitività regionale ed occupazione;

Udito il Consigliere Giacinto Dammicco nell'adunanza del 27 gennaio 2016 per la Politica agricola comune;

Udito il Consigliere Maria Teresa Polito nell'adunanza del 9 febbraio 2016 per le Irregolarità e frodi a carico del Bilancio dell'Unione europea;

Udita la relazione finale del Presidente Ennio Colasanti

DELIBERA

di approvare l'allegata Relazione annuale 2015, 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



ORDINA

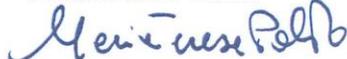
che copia della presente deliberazione, con allegata Relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

I Relatori

Salvatore Nicoletta



Maria Teresa Polito



Giacinto Dammicco



Michele Cosentino



Carlo Mancinelli



Il Presidente Relatore

Franco Colasanti



Depositata in Segreteria il 24 FEB. 2016

Il Dirigente

Maria Teresa Macchione



RELAZIONE

INDICE

SINTESI	3
<hr/>	
1 – RAPPORTI FINANZIARI TRA L’ITALIA E L’UNIONE EUROPEA	15
<hr/>	
1.1 PREMESSA	15
1.2 GESTIONE FINANZIARIA DELL’UNIONE EUROPEA	15
1.2.1 ESECUZIONE DEL BILANCIO	15
1.2.2 CONTROLLO SULLA GESTIONE	17
1.2.3 GESTIONE DELL’ESERCIZIO 2014 SECONDO I DATI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA	19
1.3 FINANZIAMENTO DEL BILANCIO DELL’UNIONE EUROPEA: LE RISORSE PROPRIE	20
1.3.1 PREMESSA	20
1.3.2 ACQUISIZIONE DELLE RISORSE PROPRIE	21
1.3.3 DINAMICA DELLE RISORSE PROPRIE NEL 2014 SECONDO I DATI DELLA COMMISSIONE	22
1.4 ACCREDITAMENTI DELL’UE AGLI STATI MEMBRI NEL 2014 SECONDO I DATI DELLA COMMISSIONE	24
1.5 FLUSSI FINANZIARI TRA L’UNIONE EUROPEA E L’ITALIA NEL 2014	25
1.5.1 VERSAMENTI DELL’ITALIA ALL’UNIONE EUROPEA	25
1.5.2 ACCREDITI DELL’UNIONE EUROPEA ALL’ITALIA	27
1.5.3 SALDO NETTO, “CORREZIONE BRITANNICA” E ALTRE MISURE DI PEREQUAZIONE	28
1.5.4 FONDO DI ROTAZIONE PER L’ATTUAZIONE DELLE POLITICHE COMUNITARIE	30
1.5.5 RICONCILIAZIONE TRA I DATI DELLA COMMISSIONE E I DATI DELLA RGS	31
1.6 ANDAMENTO DEI FLUSSI FINANZIARI NEL PRIMO SEMESTRE 2015	32
1.7 IMPATTO FINANZIARIO DEL CONTENZIOSO TRA UE E ITALIA	33
1.8 CONTROLLI SU FRODI E IRREGOLARITÀ	35
1.9 CONCLUSIONI	36
2 - LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA	51
<hr/>	
2.1 PREMESSA	51
2.2 PROGRAMMAZIONE 2007-2013	51
2.3 PIANO DI AZIONE COESIONE (PAC)	53
2.4 OBIETTIVO CONVERGENZA	55
2.4.1 ATTUAZIONE FINANZIARIA COMPLESSIVA DELL’OBIETTIVO CONVERGENZA	56

2.4.2 DISIMPEGNO AUTOMATICO	57
2.4.3 ATTUAZIONE FINANZIARIA DEL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE	59
2.4.4 ATTUAZIONE FINANZIARIA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO	63
2.4.5 CONTROLLI	67
2.4.6 CONCLUSIONI	72
2.5 OBIETTIVO COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE	74
2.5.1 FINALITÀ, STRUTTURA, DOTAZIONE FINANZIARIA E LIVELLO DI ATTUAZIONE	74
2.5.2 L'ATTUAZIONE FINANZIARIA DEL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE	78
2.5.3 I CONTROLLI DI II LIVELLO DEL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE	82
2.5.4 L'ATTUAZIONE FINANZIARIA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO	86
2.5.5 I CONTROLLI DI II LIVELLO DEL FONDO SOCIALE EUROPEO	89
2.5.6 CONCLUSIONI	94
2.6 OBIETTIVO COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA	97
2.6.1 PROGRAMMI OPERATIVI DELL'OBIETTIVO "COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA"	97
2.6.2 ATTIVITÀ ISTRUTTORIA	100
2.6.3 ATTUAZIONE FINANZIARIA	100
2.6.4 COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA	103
2.6.5 COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE	112
2.6.6 COOPERAZIONE INTERREGIONALE	115
2.6.7 LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	116
2.6.8 CONCLUSIONI	117
2.7 IL FONDO EUROPEO PER LA PESCA	118
2.7.1 ASPETTI FINANZIARI	118
2.7.2 I CONTROLLI	136
2.7.3 CONCLUSIONI	142
2.8 PROGRAMMAZIONE 2014-2020	143
2.8.1 IL PACCHETTO NORMATIVO E GLI STANZIAMENTI COMPLESSIVI	143
2.8.2 L'ACCORDO DI PARTENARIATO TRA L'ITALIA E LA COMMISSIONE EUROPEA E GLI STANZIAMENTI DESTINATI ALL'ITALIA	145
2.8.3 IL COFINANZIAMENTO NAZIONALE, IL FONDO DI SVILUPPO E COESIONE E LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE	156
2.8.4 LA CONDIZIONALITÀ	157
2.8.5 POSSIBILI CONSEGUENZE LEGATE ALLA DATA DI AVVIO DEI PO	159

3 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE	163
3.1 PREMESSA	163
3.2 LE DIMENSIONI FINANZIARIE DELLA PAC NEL 2014	163
3.3 IL NUOVO QUADRO NORMATIVO DELLA PAC	164
3.4 LA GESTIONE DEGLI AIUTI DEL PRIMO PILASTRO PAC	166
3.4.1 ATTUAZIONE IN ITALIA DEL REGIME DI PAGAMENTO UNICO (RPU)	166
3.4.2 ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI (OCM)	170
3.4.3. MERCATO LATTIERO-CASEARIO: CHIUSURA DEL REGIME DELLE QUOTE E MISURE TRANSITORIE	173
3.4.4 SOSTEGNO SPECIFICO	175
3.5 SVILUPPO RURALE	176
3.5.1 COMPLETAMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013	176
3.5.2 FEASR PROGRAMMAZIONE 2014-2020	180
3.6 ATTIVITÀ DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA E PARTECIPAZIONE DELLA SEZIONE A SPECIFICI AUDIT	183
3.7 RETTIFICHE, IRREGOLARITÀ E FRODI	184
3.8 CONSIDERAZIONI RIASSUNTIVE	185
4 - IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA	189
4.1 DISCIPLINA GENERALE	189
4.2 IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE	195
4.3 CONCLUSIONI	202
DOCUMENTI DI ALTRE SEZIONI DELLA CORTE DEI CONTI RECANTI ANALISI DI TEMATICHE COLLEGATE ALLA GESTIONE DI FONDI DI INTERESSE EUROPEO O ALLE RISORSE PROPRIE DELL'UE*	205
ABBREVIAZIONI E ACRONIMI	209
GLOSSARIO	213
RELATORI	239

SINTESI

SINTESI

Nello svolgimento della propria funzione di analisi e di valutazione dei rapporti finanziari tra l'Unione europea e l'Italia e dell'utilizzazione dei Fondi comunitari, la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali ha preso in considerazione ed esaminato, nella Relazione annuale relativa all'anno 2015, le tipologie di finanziamento ed i flussi finanziari in entrata ed in uscita nonché la Politica di coesione socio-economica, la Politica agricola comune e le irregolarità e le frodi.

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

L'analisi dei flussi finanziari intercorsi nell'esercizio 2014 mostra una notevole diminuzione dell'apporto italiano al finanziamento del bilancio dell'Unione (- 7,5% rispetto al 2013) dovuta al decremento della risorsa basata sul RNL che è destinata a finanziare, in forma residuale, la quota delle spese comunitarie non coperte dalle altre entrate e, quindi, risente più direttamente delle previsioni di spesa nell'ambito della programmazione e delle politiche che l'Unione intende perseguire in considerazione anche dell'andamento dei cicli economici.

La risorsa basata sull'IVA e le Risorse proprie tradizionali (dazi doganali e contributi sulla produzione dello zucchero) hanno, invece, segnato incrementi pari rispettivamente all'1,6% e al 7,1% che peraltro, dato il gettito delle due entrate, non valgono a compensare in termini di valori assoluti la flessione dell'altra risorsa.

Anche sul versante delle somme di cui ha beneficiato l'Italia, a titolo di accrediti per le politiche europee, si è registrato una flessione rispetto al precedente esercizio, in contrasto con la linea di tendenza all'aumento che si era manifestata nel quadriennio 2010-2013.

La percentuale di decremento (- 15,1%) ha comportato un peggioramento della posizione di contribuente netto propria degli Stati membri che ottengono accrediti di entità inferiore rispetto alle contribuzioni che versano al bilancio comunitario, nella quale il nostro Paese si trova ormai da tempo, al pari di Germania e Francia.

Il relativo dato in valori assoluti, derivante dal divario tra versamenti e accrediti nel singolo esercizio, è risultato pari a 5,4 miliardi secondo un rapporto di mera differenza aritmetica (nel 2013 ammontava a 4,9 miliardi).

Sulla scorta invece dei particolari criteri di calcolo elaborati dalla Commissione europea, la differenza è risultata pari a 4,5 miliardi (nel 2013 ammontava a 3,8 miliardi), dato questo che comunque conferma la tendenza al peggioramento della posizione del nostro Paese.

Nello specifico, l'Italia nel 2014 ha versato all'Unione, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 15,9 miliardi, che evidenzia un rilevante decremento (- 7,5%) rispetto al precedente esercizio, invertendo così la linea di tendenza all'aumento che si era manifestata nel quadriennio 2010-2013.

La risorsa propria di peso prevalente si è rivelata quella basata sul RNL con 11,4 miliardi di trasferimenti, che però rappresentano un decremento di 1,6 miliardi (- 12,1%) rispetto al totale del 2013, segnando altresì una flessione in termini di incidenza sul totale dei versamenti (72,0%, con una diminuzione di 3,8 punti rispetto al dato accertato per il 2013).

La risorsa basata sull'IVA è risultata ammontare a 1,8 miliardi, evidenziando incrementi, rispetto al precedente esercizio, sia del valore assoluto (+ 1,6%, pari a 0,03 miliardi), sia dell'incidenza sul totale dei versamenti (+ 1,0%, per un dato finale pari al 11,1%).

Le Risorse proprie tradizionali hanno totalizzato 1,5 miliardi, mostrando incrementi, rispetto al precedente esercizio, in termini sia di valore assoluto (7,1%, pari a 0,1 miliardi) che di incidenza sul totale dei versamenti (+ 1,3%, per un dato finale pari al 9,6%).

Quanto al dato riferito all'onere finanziario (1,2 miliardi di euro) sostenuto dall'Italia per contribuire alla somma che l'Unione versa annualmente al Regno Unito a correzione degli squilibri di bilancio, il 2014 ha confermato la tendenza all'aumento già registrata nei due esercizi precedenti, esponendo in particolare rispetto al 2013 un incremento sia del valore assoluto (+ 29,1%, pari a 0,3 miliardi), che dell'incidenza sul totale dei versamenti (+ 2,0%, per un totale finale pari al 7,3%).

L'Unione ha accreditato complessivamente all'Italia nel 2014 la somma di 10,4 miliardi.

Il dato rappresenta una considerevole flessione (- 15,1%) rispetto al precedente esercizio, in contrasto con la linea di tendenza all'aumento che si era manifestata nel quadriennio 2010-2013 [nel corso del quale erano state raggiunte punte significative del + 14,7% (2012) e del + 14,8% (2013)], e attesta una notevole diminuzione di risorse per il nostro Paese (- 1,9 miliardi in termini assoluti).

La rubrica "Crescita sostenibile: risorse naturali" ha mostrato il dato migliore in termini di valori assoluti (5,5 miliardi, con un decremento dell'1,7% rispetto al 2013), registrando un'incidenza sul totale degli accreditamenti pari al 52,8% (superiore di 7,3 punti rispetto al 2013).

La rubrica “Coesione economica, sociale e territoriale” ha registrato, rispetto al 2013, un decremento del 28,7% nel valore assoluto (sceso a quasi 4,0 miliardi) e di 7,2 punti della incidenza sul totale degli accreditamenti (calata al 38,2%).

La rubrica “Competitività per la crescita e l’occupazione”, a sua volta, ha segnato un decremento del 21,0% nel valore assoluto (superando di poco 0,7 miliardi) e una riduzione di 0,5 punti dell’incidenza sul totale (calata al 7,1%).

La rubrica “Sicurezza e cittadinanza” ha segnato un piccolo incremento del valore assoluto (dai 0,18 miliardi nel 2013 ai 0,21 miliardi nel 2014), in corrispondenza di un contenuto incremento dell’incidenza sul totale degli accreditamenti (dall’1,5% del 2013 al 2% del 2014).

L’analisi dei flussi finanziari nel corso del primo semestre 2015 mostra un risultato differenziale negativo tra versamenti e accrediti (- 2.027 milioni) e quindi conferma al momento la linea di tendenza negativa secondo la quale gli importi dei versamenti a favore del bilancio comunitario, a titolo di risorse proprie, superano di gran lunga le quote di finanziamenti assegnate dall’Unione europea all’Italia.

Dalla relazione per il 2014 in materia di lotta contro la frode, presentata dalla Commissione a norma dell’art. 325 TFUE, è risultato che nel settore delle entrate, con particolare riguardo alle Risorse proprie tradizionali, le irregolarità segnalate come frode (n. 710) sono aumentate rispetto al 2013 (n. 633) e la loro incidenza finanziaria totale stimata (176 milioni) è superiore del 74% rispetto all’importo medio accertato nel periodo 2010-2014.

Il numero delle irregolarità non fraudolente è stato superiore del 10% rispetto alla media degli anni 2010-2014 e la relativa incidenza finanziaria è risultata superiore del 101% rispetto all’importo accertato nel medesimo periodo.

La Politica di coesione socio-economica

Nell’ambito della Politica europea di coesione socio-economica, la Sezione ha analizzato lo stato di utilizzo dei Fondi strutturali della Programmazione 2007-2013.

Al riguardo, le Amministrazioni italiane, a livello centrale e regionale, hanno cercato di recuperare i ritardi iniziali nell’avvio dei progetti e le difficoltà attuative sorte in itinere. Il “Piano di azione coesione”, elaborato nel 2011, d’intesa con la Commissione europea, ha portato ad una revisione strategica dei Programmi.

Con essa, si è inteso accelerare l’attuazione della Programmazione, al fine di evitare il rischio di perdita di Fondi comunitari, ma anche riorientare gli interventi, concentrare le risorse ed avviare nuove azioni. Nel complesso, sono state effettuate cinque riprogrammazioni, che hanno trasferito a favore degli interventi ricompresi nel

Piano di azione coesione oltre 13 miliardi di euro, con una corrispondente riduzione della quota di finanziamento nazionale, mentre sono rimaste invariate le risorse comunitarie attribuite. Tale riduzione è stata quasi interamente applicata all'Obiettivo Convergenza.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria nel citato **Obiettivo Convergenza**, grazie anche alle riprogrammazioni di cui sopra, al 30 giugno 2015 gli impegni assunti hanno raggiunto il 128,2% del contributo totale (31,5 miliardi) mentre i pagamenti si sono attestati al 75,9%. Soltanto dopo la chiusura definitiva dei pagamenti della Programmazione in esame si potrà verificare in che misura si è potuto colmare il differenziale negativo, pari a circa il 24%, ancora esistente a metà del 2015.

Con riferimento ai singoli fondi, l'attuazione finanziaria al 30 giugno 2015 risultava essere la seguente: per il FESR 134,2% in termini di impegni e 74,26% in termini di pagamenti; per il FSE 104,36 in termini di impegni e 82,39 in termini di pagamenti.

Le vicende del complesso processo di attuazione della Programmazione 2007-2013 dimostrano che il più efficace utilizzo delle risorse della politica di coesione è strettamente collegato ad un effettivo miglioramento della capacità progettuale e delle complessive capacità istituzionali, amministrative e gestionali, a livello centrale e locale.

All'esigenza di cui sopra ha inteso anche rispondere la creazione di una "Agenzia per la coesione territoriale", istituita con dl. n.101 del 31 agosto 2013, convertito nella legge n.125 del 30 ottobre 2013. Tale nuova struttura ha il compito di svolgere verifiche e monitoraggi più sistematici dell'utilizzo delle risorse, di fornire maggior sostegno ed assistenza tecnica alle Amministrazioni ed alle Regioni interessate e di assumere, in alcuni casi, poteri sostitutivi. Essa è divenuta operativa il 4 novembre 2014, in concomitanza della firma dell'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea relativo alla Programmazione 2014-2020.

L'impianto e la metodologia della nuova Programmazione, assieme alle misure attuative concordate nel citato Accordo di Partenariato, mirano a superare le carenze emerse nei cicli precedenti ed a rendere più efficaci e produttivi gli interventi della Politica di coesione.

I Programmi dell'**Obiettivo Competitività regionale e occupazione** hanno lo scopo di assistere le Regioni nel miglioramento del proprio tessuto produttivo e nella creazione di nuove attività e gestiscono, nel complesso, una dotazione finanziaria che supera i 15 miliardi di euro ed è relativa a 33 Programmi operativi (16 sul FESR, 17 sul FSE di cui uno, il PON "Azioni di sistema", a livello nazionale).

La disarticolazione della dotazione dell'Obiettivo in base alle tematiche prioritarie conferma la preponderanza delle politiche finalizzate alla ricerca e sviluppo tecnologico e al miglioramento dell'occupazione; tali due settori assorbono, da soli, il 40% delle

risorse programmate; la restante quota di risorse risulta parcellizzata in una serie di altre categorie residuali nell'ambito delle quali soltanto gli interventi a sostegno del capitale umano e dei lavoratori/imprese/imprenditori riescono a superare la soglia del 10%.

L'attuazione finanziaria, a giugno 2015 (fonte: RGS-IGRUE), risulta pari, complessivamente, al 109,3 % per gli impegni ed all' 87,9 % per i pagamenti. Il quadro appare migliore rispetto alle precedenti rilevazioni.

Il dato relativo agli impegni è il risultato, per entrambi i Programmi, del ricorso all'*overbooking* ed evidenzia il permanere della situazione di difficoltà congiunturale che caratterizza il Paese. Tale fenomeno interessa in misura maggiore il FESR proprio in ragione degli interventi cofinanziati, che hanno, per la maggior parte, natura infrastrutturale.

L'intero settennio 2007-2013 è stato caratterizzato da una logica emergenziale, con assestamenti finanziari – indubbiamente necessari (si pensi ai due eventi sismici del 2009 e del 2011) – che hanno pesantemente influito su una capacità programmatoria e gestionale non in linea con le aspettative della UE, non sempre adeguata e spesso poco aderente alle esigenze dei territori.

Entrambi i Programmi operativi sono stati caratterizzati da un andamento alquanto lento: soprattutto il FESR, a causa della tipologia degli interventi, ha risentito maggiormente delle difficoltà di accesso al credito e della dimensione progettuale richiesta per la gestione degli stessi. Il FSE (la cui gestione – caratterizzata da attività di natura immateriale - ha presentato minori problemi anche perché agevolato dalla normativa europea sulla semplificazione della rendicontazione della spesa) ha registrato difficoltà a perseguire completamente i propri obiettivi (anche in presenza di iniziative progettuali adeguate alle necessità del territorio). In linea generale, però, il primo semestre del 2015 ha evidenziato un'accelerazione della spesa che lascia intravedere la possibilità di conseguire il raggiungimento del 100% della spesa al 31.12.2015.

L'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" "è articolato in tre sezioni: Cooperazione transfrontaliera; Cooperazione transnazionale; 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 che vedono la partecipazione italiana, la dotazione finanziaria complessiva è di circa 2,7 miliardi di euro, comprensivi anche della quota di cofinanziamento nazionale.

In considerazione del fatto che il periodo di Programmazione si è chiuso con il 31.12.2013, e pur tenendo conto della possibilità di arrivare con i pagamenti – per la cooperazione transfrontaliera – fino al 31.12.2016, si evidenzia che sul fronte degli impegni il livello si attesta in linea quasi generale attorno al 100%, mentre su quello relativo ai pagamenti il gap per il raggiungimento di tale quota è ancora piuttosto ampio (nonostante il buon incremento medio realizzato nel corso dell'ultimo anno), in particolare per due programmi, per i quali si nutrono perplessità sulla possibilità che possano concludersi – sul fronte dei pagamenti – entro il predetto termine del 31.12.2016.

In positivo si può evidenziare la buona realizzazione media per i programmi di cooperazione transfrontaliera “frontiere interne”, che sono ad Autorità di gestione italiana, attestatisi, come dato tendenziale, a quasi l'80% al 30.06.2015, fatta eccezione per due programmi che soffrono di un ritardo.

Per quanto riguarda i Programmi della Cooperazione transnazionale e interregionale, i cui pagamenti superano il 70% al 31.12.2014, si rileva che per essi il termine previsto per la conclusione è il 31.12.2015. Ovviamente, non si è ancora in possesso del dato conclusivo a tale data, ma il dato tendenziale al 30.06.2015 mostra un incremento solo del 5% rispetto al 31.12.2014; pertanto, anche in questo caso, si nutrono perplessità sulla possibilità di realizzare un incremento dei pagamenti di oltre il 20% in un semestre.

Il Fondo europeo per la pesca

Il **settore della pesca** è stato interessato dalla crisi economica che ha fortemente limitato la possibilità, per le imprese, di eseguire investimenti, con particolare riguardo all'acquacoltura. Tale contesto ha influenzato il livello di attuazione sì da ridefinire la pianificazione finanziaria a favore dell'Amministrazione centrale. Infatti, nelle diverse Regioni, alla data del 30.06.2015 l'entità degli impegni è pari all' 85,6% e quella dei pagamenti effettuati si attesta mediamente, intorno al 62,4%.

La Programmazione 2014-2020

Nell'elaborare 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, fonti di ritardi nell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali.

Tali criticità sono state individuate: nella Programmazione inadeguata; nelle diffuse carenze di ordine istituzionale, amministrativo e tecnico; nell'assenza di piani settoriali nazionali di riferimento.

A queste situazioni l'Accordo ha inteso ovviare attraverso, tra l'altro: 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.

All'Italia sono stati assegnati, nel complesso, circa 44 miliardi di euro, cifra che ne fa il secondo Stato membro dell'UE per dotazione di bilancio, dopo la Polonia.

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.

La concentrazione tematica in quattro settori chiave (ricerca ed innovazione, piccole e medie imprese, trasporti sostenibili, economia a bassa emissione di carbonio), l'orientamento ai risultati e la condizionalità ex ante figurano in primo piano tra i nuovi principi introdotti nei regolamenti comunitari.

La Politica agricola comune

Nel settore della **Politica agricola comune (PAC)**, gli operatori agricoli italiani hanno beneficiato, nell'esercizio finanziario 2014, di contributi relativi al FEAGA per 4,489 miliardi di euro, che sono stati loro liquidati dagli Organismi pagatori italiani. A fronte di tale importo, i rimborsi comunitari spettanti all'Italia, al netto di riduzioni e sospensioni di pagamenti, sono ammontati a 4,480 miliardi di euro, con una differenza negativa di 9 milioni di euro.

Per il settore lattiero-caseario, si registra in senso negativo, per la campagna 2014-2015 (ultima del regime delle quote-latte) il mancato rispetto della quota di produzione assegnata all'Italia, e quindi della applicazione del prelievo supplementare, a carico dei produttori italiani, di 28 milioni di euro. Ai produttori è stata concessa, con il dl. 51/2015 convertito con modifiche nella legge 91/2015, la rateizzazione di tale onere in tre anni senza interessi.

Riguardo al recupero presso i produttori degli importi di prelievo supplementare già pagati dall'Italia per gli "sforamenti" di anni pregressi, si segnala che con sentenza del 24 giugno 2015 (causa T-527/13) il Tribunale dell'Unione europea ha ritenuto legittimo il pagamento rateale delle multe relative alle quote latte anche per i produttori eccedentari di pregresse campagne, non potendosi considerare tale agevolazione un aiuto di Stato.

Il settore vitivinicolo, di particolare importanza nell'agricoltura italiana, ha affrontato nella campagna 2014-2015 l'ultima coda del regime dei "diritti d'impianto" e l'attuazione del nuovo regime a carattere autorizzativo per i nuovi impianti, che darà luogo ad un aumento controllato delle superfici accompagnato da un costante monitoraggio del potenziale produttivo. In tale quadro, fra le misure di sostegno, hanno rivestito particolare rilevanza quelle relative alla ristrutturazione e riconversione dei vigneti (161 milioni spesi nel 2014 e 151 previsti per il 2015) e quella per la promozione sui mercati dei Paesi terzi (82 milioni spesi nel 2014 e 94 previsti per il 2015).

Con riferimento al Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) l'importo liquidato all'Italia nel 2014 ammonta a 1,210 miliardi di euro. La quota di esecuzione, a tutto il 2014, del Programma settennale 2007-2013 ha raggiunto per l'Italia l'81,7% del totale dei Fondi UE attribuiti, cifra che ci colloca anche per l'anno in riferimento al di sotto della media europea (88,6%). La quota di spesa di tutte le risorse pubbliche destinate allo sviluppo rurale italiano si è attestata, al 31 luglio 2015 all'86,1%, con significativi scostamenti da Regione a Regione (sette Regioni sono sopra il 90% mentre la Basilicata è al 77,7%). Pur essendosi scongiurato il verificarsi di un massiccio disimpegno per la regola "n+2", restano margini consistenti per un miglioramento nelle capacità di programmazione e spesa.

La nuova Programmazione FEASR 2014-2020 attribuisce all'Italia un valore complessivo di Fondi UE di 20,85 miliardi di euro nel settennio, di cui 18,6 destinati all'attuazione dei Programmi regionali e 2,2 destinati a misure nazionali.

Meritano in proposito attenzione le iniziative intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, facenti parte del Programma nazionale di sviluppo rurale, che riguardano la semplificazione del sistema e dei modelli per la presentazione delle domande di aiuto e pagamento (che ha lo scopo di consentirne la compilazione anche a persone non esperte), la realizzazione di un sistema standardizzato di predisposizione dei bandi sul sistema informativo, in modo da garantire l'apertura tempestiva dei bandi, con semplificazione e trasparenza per i beneficiari, e l'implementazione di flussi informativi integrati con perfezionamento dei 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).

Le irregolarità e le frodi

Con riguardo alle **irregolarità e alle frodi** nell'anno di comunicazione 2014 la spesa irregolare è relativa per il 65,8% ai Fondi strutturali, per il 33,3% alla Politica agricola e per lo 0,9% alla Pesca.

All'interno della ripartizione il 59% ricade sulle Amministrazioni regionali e il 41% sulle Amministrazioni nazionali (tenendo anche conto che le segnalazioni dell'AGEA comprendono tutte quelle che non rientrano negli organismi pagatori regionali). La spesa irregolare è così ripartita all'interno delle Amministrazioni regionali: per il 65,6% alle Regioni del Sud, per il 30,9% alle Regioni del Nord e per il 3,5% alle Regioni del Centro.

Dalle comunicazioni del 2015 (novembre) la spesa irregolare è ripartita per il 64,5% sui Fondi strutturali, per il 34,8% sulla Politica agricola e solo per lo 0,8% sulla Pesca.

All'interno della ripartizione tra Autorità di gestione, rispetto alla precedente annualità, si rileva che il 24% ricade sulle Amministrazioni nazionali e il 76% sulle Amministrazioni regionali ed, in particolare, il 69% sulle Regioni del Sud, il 26,2% sulle Regioni del Nord ed il 4,8% sulle Regioni del Centro.

Il monitoraggio evidenzia la diffusione del fenomeno, che interessa tutte le tipologie di Fondi con conseguente preoccupante estensione dei livelli di rischio.

Gli importi più rilevanti da recuperare sono riferibili alle Regioni meridionali inserite nell'Obiettivo convergenza (già Obiettivo 1), nella specie è necessario tener conto dell'elevato importo ricadente sul FSE, nella Regione Sicilia, per i casi di irregolarità relativi alla chiusura di progetti della Programmazione 2000-2006, attribuibili tutti ad uno stesso soggetto beneficiario. Ciò è riconducibile alla circostanza che le Regioni inserite nella Convergenza sono destinatarie di rilevanti risorse europee e sono influenzate dalla particolare situazione socio-economica locale, caratterizzata da vari fattori negativi connessi alla presenza sul territorio della criminalità organizzata ed a un più marcato ritardo nella crescita economica rispetto alle altre aree. Importi da recuperare, sia pure meno consistenti, per irregolarità a danno del FSE e del FESR esistono anche nelle Regioni del Nord.

Anche l'ampio ricorso alla decertificazione, operato dalle Autorità di gestione, costituisce un vulnus per l'Erario nazionale. Le risorse decertificate, infatti, non rilevano per il bilancio UE, mentre il loro recupero rimane totalmente a carico dell'Erario nazionale.

Il fenomeno delle irregolarità desta allarme, anche in considerazione del fatto che, fra i sistemi di frode utilizzati, è frequente la mancata realizzazione delle attività finanziate, soprattutto nel settore dei contributi pubblici. Tale condotta non solo è strumentale alla illecita distrazione dei fondi concessi, ma danneggia le finalità specifiche delle sovvenzioni, rivolte alla riqualificazione professionale dei lavoratori e allo sviluppo delle attività imprenditoriali, vanificando l'obiettivo di incentivare la crescita delle Regioni interessate. Cospicue sono, quindi, le risorse europee che continuano ad essere sottratte alle finalità programmate a causa di irregolarità e frodi.

In generale, si può sottolineare l'efficacia del sistema dei controlli in Italia, in raffronto anche a quanto avviene negli altri Paesi membri dell'UE. Una valutazione comparativa del fenomeno delle irregolarità in sede europea presupporrebbe una armonizzazione dei sistemi di controllo che, allo stato, non sembra sussistere.

CAPITOLO I

RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

1 – RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

1.1 Premessa

Questo primo capitolo esamina i rapporti finanziari tra l'Unione europea e gli Stati membri, soprattutto rispetto alla posizione dell'Italia, sotto i profili dell'andamento delle risorse versate al bilancio comunitario e della loro destinazione ai vari settori di intervento delle politiche europee.

L'analisi riguarda l'anno 2014 e, per l'Italia, anche il primo semestre 2015 ed è stata eseguita sulla scorta di dati diffusi dalla Commissione europea, dalla Corte dei conti europea e dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS).

1.2 Gestione finanziaria dell'Unione europea

1.2.1 Esecuzione del bilancio

Il bilancio dell'Unione comprende, oltre uno Stato generale delle entrate e delle spese, dieci Sezioni suddivise per Istituzione/Organo, ciascuna delle quali si articola in uno Stato delle entrate e in uno Stato delle spese¹.

L'esecuzione del bilancio è riservata alla Commissione, che opera in base alle disposizioni del regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25.10.2012 (regolamento finanziario - RF)², sotto la propria responsabilità ed entro i limiti degli stanziamenti autorizzati.

Gli Stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio della sana gestione finanziaria³, il cui rispetto è imposto in modo incisivo da due disposizioni di contenuto quasi identico (artt. 310 e 317 del TFUE).

Ai sensi dell'art. 58 del RF, la Commissione esegue il bilancio:

a) direttamente ("gestione diretta")⁴;

¹ Art. 43 del regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012. Le Sezioni sono: 1) Parlamento europeo; 2) Consiglio europeo e Consiglio; 3) Commissione; 4) Corte di giustizia dell'Unione europea; 5) Corte dei conti; 6) Comitato economico e sociale europeo; 7) Comitato delle regioni; 8) Mediatore europeo; 9) Garante europeo della protezione dei dati; 10) Servizio europeo per l'azione esterna. Nel bilancio 2014 è esposto peraltro solo lo Stato generale delle entrate.

² Il regolamento n. 966/2012 stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione. La decorrenza della relativa disciplina è precisata dall'art. 214 del testo normativo, al quale si rimanda.

³ Richiamato anche nell'art. 287 del TFUE, relativo ai compiti della Corte dei conti europea.

⁴ In tal caso le funzioni d'esecuzione del bilancio sono espletate ad opera dei Servizi della Commissione, compreso il personale presso le Delegazioni dell'Unione nei singoli Paesi ospitanti, a norma del paragrafo 2 dell'art. 56 del RF, oppure tramite le Agenzie esecutive di cui all'art. 62 del RF.

- b) delegando i relativi compiti ai singoli Stati membri (nell'ambito della "gestione concorrente")⁵;
- c) indirettamente ("gestione indiretta")⁶.

Ai sensi dell'art. 318 del TFUE, la Commissione dà conto della propria attività:

- sottoponendo al Parlamento e al Consiglio (nonché, ai sensi degli artt. 147 e 148 del RF, alla Corte dei conti europea) i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni del bilancio;
- comunicando loro un bilancio finanziario, che espone l'attivo e il passivo dell'Unione;
- presentando, infine, una Relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti, in particolare rispetto alle osservazioni formulate dalle predette Istituzioni a norma dell'art. 319 del TFUE⁷.

Per ciascun esercizio il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio (art. 319 del TFUE), adottando una pronuncia di scarico nella quale vengono formulate considerazioni generali sul quadro economico/finanziario contingente e futuro, osservazioni sulle tematiche e criticità emerse dall'analisi della gestione, nonché inviti relativi ad azioni prioritarie da intraprendere e misure specifiche da adottare⁸.

⁵ In tal caso le funzioni d'esecuzione del bilancio sono delegate, appunto, agli Stati membri, i quali adottano tutte le misure necessarie, comprese quelle legislative, regolamentari e amministrative, o di altro tipo, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione (art. 59 del RF).

La gestione concorrente rappresenta il principale canale di spesa dell'Unione e, come ha ribadito in più occasioni il Parlamento europeo, non comporta alcuna attenuazione della responsabilità ultima della Commissione per l'esecuzione del bilancio, fermo restando che gli Stati membri sono tenuti a cooperare lealmente per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

⁶ In tal caso le funzioni di esecuzione del bilancio sono affidate a soggetti puntualmente elencati nell'art. 58 del RF (Paesi terzi ovvero Organismi da questi designati, Organizzazioni internazionali e rispettive Agenzie, ecc.), sulla scorta delle regole dettate nell'art. 60 del RF.

⁷ Nella quinta di tali relazioni [Bruxelles, 26.6.2015, COM(2015) 313 *final*] la Commissione ha illustrato in sintesi i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, lanciata nel 2010 per la crescita e l'occupazione, segnalando che sia nella sfera dei cambiamenti climatici e del consumo energetico che nel campo dell'istruzione sono stati compiuti passi significativi, mentre sono stati registrati risultati più modesti nel campo della ricerca e dello sviluppo e si sono allungate le distanze dagli obiettivi dell'occupazione.

Nel contempo ha analizzato i risultati e gli impatti ottenuti nel 2014 per i principali programmi finanziati nell'ambito del precedente Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2007-2013, fornendo altresì una panoramica dei progressi conseguiti nelle prime fasi dell'attuazione del nuovo QFP 2014-2020.

Per il commento formulato al riguardo dalla Corte dei conti europea, v. *infra*, note n. 15 e n. 16.

⁸ Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 29.4.2015 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul scarico relativa all'esecuzione del bilancio generale dell'UE per l'esercizio 2013, sezione III, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE) L 255 del 30.9.2015.

In questa sede il Parlamento, in particolare:

- a) ha esortato la Commissione e gli Stati membri a promuovere il passaggio da una cultura della spesa a una cultura del rendimento, incentrata sui risultati ottenuti in base ai principi di efficienza, efficacia ed economia, nonché a favorire la piena trasparenza nell'uso dei Fondi strutturali attraverso la pubblicazione della documentazione contabile relativa ai progetti approvati;
- b) ha esortato la Commissione ad adottare una "previsione di tesoreria a lungo termine", che individui il fabbisogno futuro idoneo a garantire l'esecuzione dei pagamenti da imputare ai bilanci annuali;

La Commissione compie tutti i passi necessari per dar seguito (*follow-up*): 1) alle osservazioni che accompagnano le decisioni di discarico; 2) alle altre osservazioni del Parlamento concernenti l'esecuzione delle spese; 3) alle osservazioni annesse alle raccomandazioni di discarico del Consiglio⁹.

Dal suo canto la Corte dei conti europea esegue approfondimenti in ordine al riscontro dato alle raccomandazioni che la stessa Istituzione formula nelle sue relazioni¹⁰.

1.2.2 Controllo sulla gestione

Il controllo sulla gestione finanziaria dell'UE è affidato alla Corte dei conti europea che, ai sensi dell'art. 287 del TFUE, esamina per ciascun esercizio i conti consolidati (rendiconti finanziari consolidati e relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio) e, all'esito di tale verifica, presenta al Parlamento europeo e al Consiglio¹¹ una Relazione annuale nella quale è compresa la dichiarazione sull'affidabilità dei conti e sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti ("*déclaration d'assurance*" - DAS).

Nelle premesse della Relazione sull'esercizio 2014¹² la Corte ha puntualmente indicato i campi di analisi nei quali si è dispiegata l'attività di referto, così suddivisi:

- DAS e sintesi delle risultanze dell'audit svolto sull'affidabilità dei conti e sulla regolarità delle operazioni (capitolo 1, che contiene anche un commento sulla Relazione di sintesi della Commissione¹³ e sulle Relazioni annuali di attività dei direttori generali);
- constatazioni sulla gestione finanziaria e di bilancio (capitolo 2);
- analisi della *performance* e verifica dei termini in cui il Quadro finanziario pluriennale di riferimento¹⁴ consente alla Commissione europea di monitorare e indirizzare i

c) ha ribadito che gli Stati membri devono agire rigorosamente in conformità del principio di sana gestione finanziaria, in modo da non compromettere la propria responsabilità nella gestione dei fondi dell'Unione; d) ha invitato la Corte dei conti ad elaborare una propria metodologia di rendicontazione per Stato membro (tenendo presenti non solo le risorse comunitarie a rischio, ma anche i sistemi di gestione e di controllo dei singoli Paesi e i meccanismi correttivi applicati dalla Commissione per valutare l'andamento delle gestioni che presentano i risultati peggiori) e a raccomandare le migliori soluzioni possibili.

⁹ La Commissione, su richiesta del Parlamento o del Consiglio, sottopone relazioni in merito alle misure adottate sulla scorta di tali osservazioni e, in particolare, alle istruzioni impartite ai Servizi incaricati dell'esecuzione del bilancio; dette relazioni sono trasmesse anche alla Corte dei conti europea.

¹⁰ Si rinvia, per quanto riguarda le entrate dell'Unione, a quanto osservato al punto 4.27 della Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2014, in GUUE, C 373 del 10.11.2015.

¹¹ La relazione viene anche trasmessa ai Parlamenti nazionali.

¹² Relazione annuale, cit., pag. 7.

¹³ Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2014, Bruxelles, 3.6.2015 COM(2015) 279 final.

¹⁴ Il Quadro finanziario pluriennale (QFP) traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione per una durata di almeno 5 anni. L'articolo 312 del TFUE stabilisce che il QFP, sotto forma di regolamento, deve essere adottato all'unanimità dal Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.

progressi verso gli obiettivi di Europa 2020¹⁵, nonché osservazioni sulla quinta Relazione sulla valutazione delle finanze dell'Unione¹⁶ e sulle Relazioni annuali di attività dei direttori generali (capitolo 3);

- constatazioni sulle entrate (capitolo 4);
- illustrazione, limitatamente alle rubriche 1a, 1b, 2, 4 e 5 del QFP, delle risultanze delle verifiche sulla regolarità delle operazioni, nonché analisi di selezionati sistemi e relazioni annuali di attività (capitoli da 5 a 9)¹⁷.

Nella DAS, in particolare, la Corte europea ha reso le seguenti conclusioni¹⁸:

“VIII. ... i conti consolidati dell'Unione europea relativi all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014 presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, la posizione finanziaria dell'Unione al 31 dicembre 2014, i risultati delle sue operazioni, i flussi di cassa e le variazioni dell'attivo netto per l'esercizio chiuso in tale data, conformemente al regolamento finanziario e alle norme contabili basate sui principi contabili per il settore pubblico riconosciuti a livello internazionale.

IX. ... le entrate alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari.

X. La spesa registrata nel 2014 a titolo delle rubriche da 1 a 4 del quadro finanziario pluriennale, a copertura della spesa operativa, è inficiata da errore in misura rilevante. Il livello di errore da noi stimato per i pagamenti sottostanti i conti è pari al 4,4%¹⁹. La nostra conclusione è corroborata dall'analisi della Commissione sugli importi a rischio presentata nella relazione di sintesi.

XI. ... data l'importanza delle questioni descritte nel paragrafo concernente gli elementi su cui si basa il giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti alla

Il QFP fissa gli importi massimi annui (massimali) della spesa dell'Unione, complessivamente e per le principali categorie di spesa (rubriche), senza raggiungere quindi il livello di dettaglio proprio del bilancio annuale.

¹⁵ Al riguardo l'Istituzione di controllo sostiene che il disallineamento tra i pertinenti periodi del Quadro finanziario pluriennale (in particolare quello relativo alla programmazione 2007/2013) e la durata decennale della strategia dell'UE ha reso difficile per la Commissione monitorare e rendere conto del contributo fornito dal bilancio comunitario alla strategia Europa 2020 nel suo complesso.

¹⁶ Bruxelles, 26.6.2015, COM(2015) 313 *final* (v. retro, nota n. 7).

La Corte dei conti europea riconosce che in questa sede la Commissione fornisce più informazioni su Europa 2020 rispetto alla precedente relazione, attraverso un'apposita sezione contenente un resoconto sintetico dei progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi della strategia, nonché molteplici riferimenti al contributo dei singoli programmi all'attuazione della medesima (riferimenti che risultano tuttavia limitati).

Ribadisce inoltre che il QFP 2007-2013 non consente un rendiconto completo riguardo al contributo fornito dal bilancio dell'UE ad Europa 2020, in quanto è stato concepito anteriormente all'adozione della strategia.

¹⁷ L'Istituzione di controllo non ha presentato una valutazione specifica sulla spesa a titolo delle rubriche 3 (“Sicurezza e cittadinanza”) e 6 (“Compensazioni”) del QFP.

¹⁸ Relazione annuale, cit., pagine 10-13.

¹⁹ Il dato relativo all'esercizio 2013 era risultato pari al 4,7%.

base dei conti, i pagamenti sottostanti i conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014 sono inficiati da errori in misura rilevante”.

1.2.3 Gestione dell'esercizio 2014 secondo i dati della Corte dei conti europea

Il bilancio dell'UE per l'esercizio 2014, approvato in via definitiva il 20 novembre 2013 e fatto oggetto di sette bilanci rettificativi, ha autorizzato le Istituzioni e gli Organi a eseguire pagamenti per un importo di 139,0 miliardi (pari al 4,5% in meno rispetto al 2013)²⁰.

Nel dettaglio, secondo la Corte dei conti europea, le entrate dell'Unione sono risultate pari a 143,9 miliardi, ripartiti come precisato nella seguente tabella²¹.

Tabella 1 - Entrate dell'UE nel 2014

(miliardi di euro)

Entrate	Importi	% di (a)	% di (b)
Risorse proprie tradizionali (RPT) ²²	16,4	12,7	11,4
Risorsa basata sull'imposta sul valore aggiunto (I	17,7	13,7	12,3
Risorsa basata sul reddito nazionale lordo (RNL)	94,9	73,6	65,9
Totale risorse proprie (a)	129,0	100,0	89,6
Eccedenze, saldi e aggiustamenti	5,1		3,6
Interessi di mora e ammende	4,6		3,2
Contributi e restituzioni in base ad accord programmi UE	3,2		2,2
Altre entrate	2,0		1,4
Totale finale (b)	143,9		100,0

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

I pagamenti totali effettuati nel 2014 sono risultati pari a 142,5 miliardi, di cui 137,1 miliardi relativi al bilancio votato per il medesimo anno²³.

²⁰ A questo dato vanno aggiunti i riporti dal 2013 e le entrate a destinazione specifica, che hanno innalzato il totale degli stanziamenti di pagamento a 147,5 miliardi.

²¹ Relazione annuale, cit., tabella pag. 128.

²² Dazi doganali e contributi sulla produzione dello zucchero.

²³ A questo dato vanno aggiunti 1,3 miliardi relativi all'utilizzo degli importi riportati dal 2013 e 4,1 miliardi relativi all'utilizzo delle entrate con destinazione specifica.

Come già chiarito in precedenza, l'Istituzione di controllo ha limitato le proprie valutazioni solo ad alcune delle rubriche del QFP.

I relativi risultati finanziari sono stati così esposti²⁴:

- Competitività per la crescita e l'occupazione→ 13,3 miliardi²⁵;
- Coesione economica, sociale e territoriale→ 54,4 miliardi²⁶;
- Risorse naturali→ 56,6 miliardi²⁷;
- Ruolo mondiale dell'Europa→ 7,2 miliardi²⁸;
- Amministrazione→ 8,8 miliardi.

Nel complesso, alla luce dei dati finali innanzi riportati, la gestione si è chiusa con una eccedenza delle entrate rispetto alle spese pari a 1,4 miliardi.

La Corte dei conti europea²⁹ ha rilevato che i pagamenti hanno ancora superato l'importo del massimale del QFP fissato dal regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/ 2013 in 128 miliardi per il 2014 e, ciò nonostante, le spese a carattere pluriennale hanno presentato livelli troppo elevati di impegni di bilancio non ancora liquidati.

La Corte ha quindi ribadito l'avviso, già espresso in precedenti relazioni, che la Commissione debba predisporre e pubblicare annualmente una previsione di tesoreria a lungo termine, misura questa che, oltre ad essere di aiuto per valutare il fabbisogno futuro e le priorità di bilancio, favorirebbe l'adozione delle decisioni necessarie per dar corso ai pagamenti attraverso i bilanci annuali approvati³⁰.

1.3 Finanziamento del bilancio dell'Unione europea: le risorse proprie

1.3.1 Premessa

Il bilancio dell'Unione è alimentato da risorse proprie che ne garantiscono l'autonomia finanziaria.

La materia è regolata dall'art. 311 TFUE, il quale stabilisce che: *“Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le*

²⁴ Relazione annuale, cit., tabelle alle pagine 149, 166, 214, 262 e 276 dell'elaborato.

²⁵ Di cui: Ricerca 8,1 miliardi; Istruzione, formazione, gioventù e sport 1,5 miliardi; Altre azioni e programmi 1,5 miliardi; Programmi spaziali 1,4 miliardi; Trasporti 0,8 miliardi.

²⁶ Di cui: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e altri interventi regionali 29,7 miliardi; Fondo di coesione (FC) 13,5 miliardi; Fondo sociale europeo (FSE) 10,6 miliardi; Altri 0,6 miliardi.

²⁷ Di cui: Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) 44,3 miliardi; Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) 11,2 miliardi; Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) 0,7 miliardi; Altro 0,4 miliardi.

²⁸ Di cui: Strumento di cooperazione allo sviluppo 1,8 miliardi; Strumento europeo di vicinato 1,7 miliardi; Aiuto umanitario 1,4 miliardi; Strumento di assistenza preadesione 1,3 miliardi; Altre azioni e programmi 1,0 miliardi.

²⁹ Relazione annuale, cit., pag. 77 e seguenti.

³⁰ Nello stesso senso si è pronunciato il Parlamento europeo (v. retro, nota n. 8)

*disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali*³¹.

La norma contiene anche il principio del finanziamento integrale del bilancio attraverso risorse proprie³², al quale si ricollega l'obbligo del pareggio del bilancio prescritto dall'art. 310 del TFUE, con esclusione della possibilità per l'Unione di ricorrere al prestito come fonte di finanziamento.

Il sistema delle risorse proprie, delineato dalla normativa vigente, dà peraltro *“risultati poco soddisfacenti secondo la maggior parte dei criteri di valutazione. Inoltre, il meccanismo è complesso e poco trasparente, il che lo rende leggibile solo da parte di una ristretta cerchia di esperti, ne limita l'accesso e la conoscenza effettiva da parte dei cittadini e ostacola l'esercizio di un controllo democratico sul sistema stesso*³³.

La Commissione, pertanto, ha presentato un progetto di riforma della materia, inteso a garantire: - equità (da conseguire attraverso l'adozione di criteri tali da non essere percepiti in termini di ulteriore aggravio dei bilanci nazionali e da rispecchiare la capacità contributiva dei singoli Stati membri); - trasparenza; - semplicità (specie in materia di meccanismi di correzione); - capacità di fornire i fondi sufficienti per le politiche europee (in forma stabile e nel rispetto dei principi di bilancio, soprattutto quello del pareggio); - chiara riferibilità alle politiche europee; - verificabilità tramite audit.

1.3.2 Acquisizione delle risorse proprie

Il sistema di 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 il Tesoro o l'organismo da esso designato*³⁴.

I ritardi nelle iscrizioni nel 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 accertato³⁵. Per la loro

³¹ La procedura di approvazione richiede, in sostanza, una doppia unanimità degli Stati membri: prima in sede di Consiglio per approvare la decisione, poi in sede di ratifica da parte dei singoli Stati.

³² Oltre alle entrate derivanti dai versamenti effettuati dagli Stati membri, ve ne sono altre di varia natura: interessi di mora e multe, imposte e prelievi effettuati sui redditi del personale, contributi e restituzioni in relazione ad accordi e programmi comunitari, eventuale saldo positivo di ciascun esercizio, ecc..

³³ Parere del Comitato economico e sociale europeo ECO/309 del 29 marzo 2012, paragrafo 2.4.1.

³⁴ Regolamento (CEE, EURATOM) n. 1552/89 del Consiglio del 29.5.1989, art. 9,1.

³⁵ 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.

esazione è riconosciuto agli Stati membri un compenso del 20% a titolo di rimborso delle spese di riscossione³⁶.

L'iscrizione delle risorse proprie IVA³⁷ e RNL³⁸, 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.

1.3.3 Dinamica delle risorse proprie nel 2014 secondo i dati della Commissione³⁹

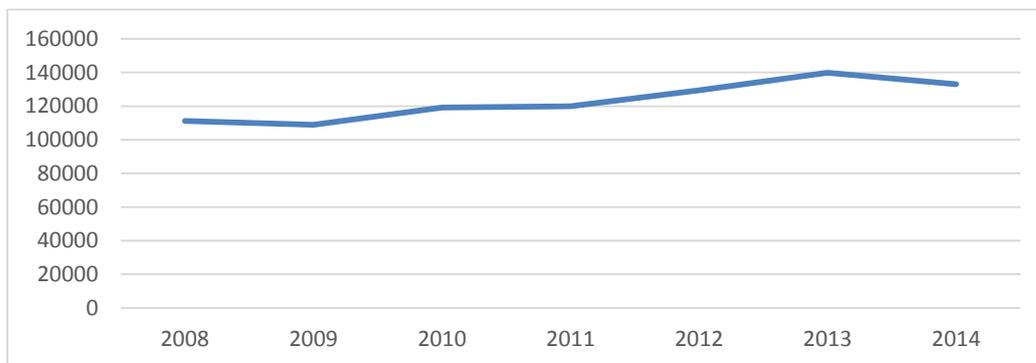
Le somme, complessive e analitiche, incamerate dall'Unione europea a titolo di risorse proprie (nonché per la cosiddetta "correzione britannica", di cui si dirà in seguito) sono indicate nei prospetti 1, 6, 7 e 8 che riguardano la serie storica 2008-2014, riprodotti in coda al presente capitolo ed elaborati in base ai dati della Commissione.

Nel periodo di riferimento la media delle variazioni percentuali, tra i singoli esercizi e quello immediatamente precedente, è risultata pari al 3,2%⁴⁰.

L'istogramma che segue illustra graficamente l'andamento che si è avuto nei totali complessivi delle entrate:

Grafico 1 – Andamento delle entrate dell'UE nel periodo 2008 – 2014

(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

³⁶ La percentuale indicata nel testo è stata introdotta con la decisione del Consiglio n. 2014/335/UE, EURATOM del 26.5.2014, di cui si dirà al paragrafo 1.5.3, al posto della precedente percentuale del 25%.

³⁷ La risorsa risulta dall'applicazione dell'aliquota dello 0,30% agli imponibili IVA armonizzati, determinati in base alle regole dell'Unione. L'imponibile preso in considerazione a tal fine, per ciascun Stato membro, non è superiore al 50% del rispettivo reddito nazionale lordo.

³⁸ La risorsa RNL risulta dall'applicazione a una base imponibile, che rappresenta la somma dei redditi nazionali lordi ai prezzi di mercato, di un'aliquota da fissare ogni anno nel quadro della procedura di bilancio ed è funzione dello scarto fra le spese dell'UE e la somma di tutte le altre risorse di bilancio (per tale ragione è anche detta "risorsa complementare").

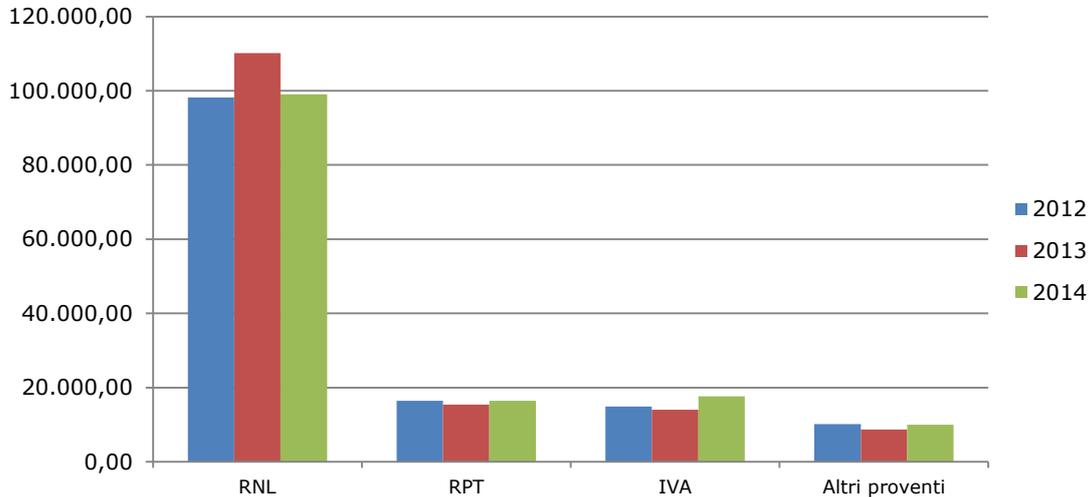
³⁹ Cfr. Rapporto della Commissione sul bilancio 2014 (*"European Commission, EU budget 2014 Financial report"* (http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2014/lib/financial_report_2014_en.pdf)).

⁴⁰ Il dato, risultante dalla media aritmetica delle percentuali di segno positivo o negativo indicate per singolo esercizio nel prospetto 1 allegato in coda al presente capitolo, deve intendersi diretto solo a dare conto della ipotetica variazione percentuale annua che, nel periodo di riferimento, porta dal totale iniziale del 2008 al totale finale del 2014.

L'istogramma che segue, invece, illustra l'andamento delle singole categorie di entrate negli ultimi tre anni⁴¹:

Grafico 2 - Entrate dell'UE nel triennio 2012 - 2014

(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Nel 2014 il totale delle entrate per risorse proprie è risultato pari a 133,0 miliardi con un decremento (- 4,9% rispetto al precedente esercizio) che si pone in contrasto con la crescita annuale tendenziale manifestatasi nel quadriennio 2010-2013⁴².

La percentuale di incidenza⁴³ dell'insieme di tali risorse (133,0 miliardi), rispetto al totale complessivo delle entrate (143,0 miliardi), è risultata del 93,0%⁴⁴.

La dinamica interna dell'aggregato ha mostrato nel 2014, rispetto al 2013:

- un incremento delle Risorse proprie tradizionali, passate dall'11,0% all'12,4% del totale (con un aumento anche in valori assoluti);
- un incremento della risorsa IVA, passata dal 10,0% al 13,3% del totale (con un aumento anche in valori assoluti);
- un decremento della risorsa RNL, passata dal 78,9% al 74,5% del totale (con una considerevole contrazione di circa 11 miliardi in valori assoluti)⁴⁵.

⁴¹ Non si considerano i dati relativi alla "correzione britannica", la cui ridotta entità non consente una riproduzione grafica di facile lettura.

⁴² Nel 2009, invece, vi era stato un decremento del 2,0% rispetto all'esercizio precedente.

⁴³ La percentuale in parola differisce da quella (89,6%) riportata nella tabella 1 del paragrafo 1.2.3, elaborata sulla scorta dei dati della Relazione finanziaria della Corte dei conti europea; la differenza è dovuta all'adozione di criteri diversi di ripartizione nell'analisi delle entrate dell'UE, tali da comportare in quella sede l'indicazione di un totale inferiore della risorsa basata sul RNL.

⁴⁴ Nel 2013 era pari al 94,1%.

⁴⁵ Come si è già accennato nella nota n. 38, la risorsa in parola è commisurata al RNL di ciascuno Stato membro ed è destinata a finanziare, in forma residuale, la quota delle spese comunitarie non coperte dalle

1.4 Accreditementi dell'UE agli Stati membri nel 2014 secondo i dati della Commissione

L'analisi degli accreditementi dell'Unione in favore dei singoli Stati membri condotta per risultati aggregati, riportati nei prospetti 2 e 9 riprodotti in coda al presente capitolo⁴⁶ ed elaborati in base ai dati della Commissione, tiene conto della classificazione introdotta nel 2007 in attuazione dell'*Interinstitutional Agreement on cooperation in budgetary matters* del 17.5.2006 e poi parzialmente modificata a far tempo dal 2014, in attuazione del successivo Accordo del 2.12.2013.

Le spese operative attinenti alle prime tre rubriche del bilancio comunitario⁴⁷, che riguardano direttamente le risorse assegnate agli Stati membri per consentire loro di perseguire le finalità delle politiche europee, hanno segnato rispetto al 2013 un decremento del 5,1% (per un totale di accrediti pari a 120,3 miliardi), in merito al quale si deve peraltro considerare che l'esercizio 2014 si pone all'inizio del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

Gli accreditementi dell'Unione nel 2014 sono stati assorbiti in misura preponderante dalle rubriche "Coesione economica, sociale e territoriale" e "Crescita sostenibile: risorse naturali", che nel complesso hanno inciso sul totale per il 90,6%.

La rubrica "Coesione economica, sociale e territoriale" ha segnato un aumento dell'incidenza sul totale degli accreditementi (dal 44,4% del 2013 al 44,9% del 2014) dovuto peraltro alla diminuzione di quest'ultimo dato, per cui è più significativo il regresso registrato in termini assoluti (dai 56,2 miliardi del 2013 ai 54,1 miliardi del 2014).

La rubrica "Crescita sostenibile: risorse naturali" ha mostrato un decremento del valore assoluto (dai 57,9 miliardi del 2013 ai 55,0 miliardi del 2014), mantenendo inalterata l'incidenza sul totale degli accreditementi (45,7%).

La rubrica "Competitività per la crescita e l'occupazione" ha segnato un decremento sia del valore assoluto (dagli 11,0 miliardi del 2013 ai 9,6 miliardi del 2014), che dell'incidenza sul totale degli accreditementi (dall'8,6% del 2013 all'8,0% del 2014).

La rubrica "Sicurezza e cittadinanza"⁴⁸ ha segnato un piccolo decremento del valore assoluto (dagli 1,7 miliardi del totale nel 2013 delle sotto-rubriche "Cittadinanza"

altre entrate; la sua entità quindi, stante il delineato carattere complementare, risente delle politiche che l'Unione intende perseguire in considerazione anche dell'andamento dei cicli economici.

⁴⁶ Il primo riguarda la serie storica 2008-2014, l'altro gli esercizi 2013 e 2014.

⁴⁷ Nel QFP 2014-2020, approvato col regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013), la classificazione è organizzata in sei rubriche: 1. "Crescita intelligente e inclusiva" (1.a "Competitività per la crescita e l'occupazione"; 1.b "Coesione economica, sociale e territoriale"); 2. "Crescita sostenibile: risorse naturali"; 3. "Sicurezza e cittadinanza"; 4. "Ruolo mondiale dell'Europa"; 5. "Amministrazione"; 6. "Compensazioni" (quest'ultima prevista solo per l'esercizio 2014).

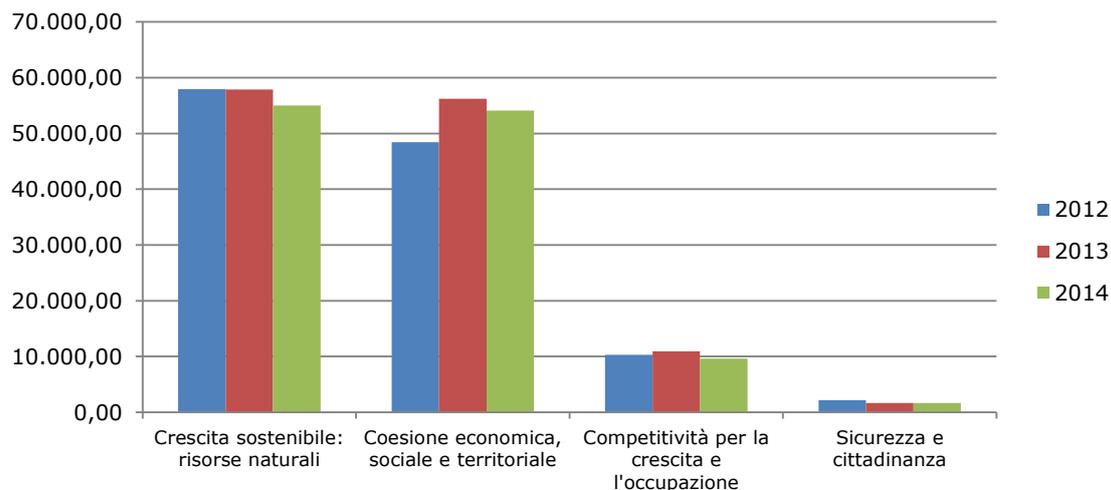
⁴⁸ Nel QFP 2014-2020 le sotto-rubriche "Cittadinanza" (3.a) e "Libertà, sicurezza e giustizia" (3.b) sono state fuse nell'unica rubrica (3) "Sicurezza e cittadinanza", che include ora le seguenti politiche: giustizia e

e “Libertà, sicurezza e giustizia” agli 1,6 miliardi dell'attuale rubrica nel 2014), in corrispondenza di un contenuto incremento dell'incidenza sul totale degli accreditamenti (dall'1,3% del 2013 all'1,4% del 2014).

L'istogramma che segue illustra l'andamento delle singole categorie degli accreditamenti negli ultimi tre anni:

Grafico 3 - Accredamenti dell'UE agli Stati membri nel triennio 2012 – 2014

(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

1.5 Flussi finanziari tra l'Unione europea e l'Italia nel 2014

1.5.1 Versamenti dell'Italia all'Unione europea

Come risulta dal prospetto 3, riprodotto in coda al presente capitolo, l'Italia nel 2014 ha versato all'Unione, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 15,9 miliardi⁴⁹, che evidenzia un rilevante decremento (- 7,5%) rispetto al precedente esercizio, invertendo così la linea di tendenza all'aumento che si era manifestata nel quadriennio 2010-2013⁵⁰.

La risorsa propria di peso prevalente si è rivelata quella basata sul RNL con 11,4 miliardi di trasferimenti, che però rappresentano un decremento di 1,6 miliardi (- 12,1%) rispetto al totale del 2013, segnando altresì una flessione in termini di incidenza sul totale

affari interni, protezione delle frontiere, immigrazione e politica di asilo, sanità pubblica, protezione dei consumatori, cultura, gioventù, informazione e dialogo con i cittadini. Per facilitare l'analisi, nel testo sono appunto posti a confronto il totale delle due precedenti sotto-rubriche “Libertà, sicurezza e giustizia” e “Cittadinanza” e quello della nuova rubrica “Sicurezza e giustizia”.

⁴⁹ Il dato ricomprende anche l'importo di 1,2 milioni, posto a carico dell'Italia a titolo di “correzione britannica”, di cui si precisa l'andamento in un successivo capoverso (cfr., al riguardo, anche il paragrafo 1.5.3 e il paragrafo 1.5.5).

⁵⁰ + 4,4% nel 2013; + 2,9% nel 2012; + 4,9% nel 2012; + 6% nel 2011.

dei versamenti (72,0%, con una diminuzione di 3,8 punti rispetto al dato accertato per il 2013).

Il versamento in conto risorsa basata sul RNL ha comunque mostrato un incremento rispetto alle previsioni di bilancio, dovuto:

- a un conguaglio negativo a seguito della contabilizzazione del bilancio rettificativo n. 8/2013;
- a un versamento aggiuntivo per revisione basi imponibili di anni precedenti;
- alla contabilizzazione soltanto nel 2015 di un conguaglio positivo riferito al bilancio rettificativo 7/2014.

La risorsa basata sull'IVA è risultata ammontare a 1,8 miliardi, evidenziando incrementi, rispetto al precedente esercizio, sia del valore assoluto (+ 1,6%, pari a 0,03 miliardi), sia dell'incidenza sul totale dei versamenti (+ 1,0%, per un dato finale pari al 11,1%).

Anche questo dato rappresenta un incremento rispetto alle previsioni di bilancio, dovuto a ritardi nelle contabilizzazioni di conguagli a favore del nostro Paese (avvenute soltanto nel 2015) per revisione delle basi imponibili di anni precedenti.

Le Risorse proprie tradizionali hanno totalizzato 1,5 miliardi, mostrando incrementi, rispetto al precedente esercizio, in termini sia di valore assoluto (7,1%, pari a 0,1 miliardi) che di incidenza sul totale dei versamenti (+ 1,3%, per un dato finale pari al 9,6%).

Pure questo dato, come i precedenti, rappresenta un incremento rispetto alle previsioni di bilancio, dovuto all'aumento del gettito derivante dal transito di merci di provenienza extracomunitaria⁵¹.

Quanto al dato riferito all'onere finanziario sostenuto dall'Italia per contribuire alla somma che l'Unione versa annualmente al Regno Unito a correzione degli squilibri di bilancio (di cui al successivo sotto-paragrafo 1.5.3), il 2014 ha confermato la tendenza all'aumento già registrata nei due esercizi precedenti, esponendo in particolare rispetto al 2013 un incremento sia del valore assoluto (+ 29,1%, pari a 0,3 miliardi), che dell'incidenza sul totale dei versamenti (+ 2,0%, per un totale finale pari al 7,3%).

Sul piano comparativo⁵², l'importo versato dall'Italia all'UE a titolo di risorsa basata sul RNL si è collocato nel 2014, come in tutto il periodo dal 2008 al 2013, al quarto posto nella graduatoria dei Paesi membri (dopo Germania, Francia e Regno

⁵¹ Le analisi relative alle ragioni dell'andamento delle tre risorse proprie, rispetto alle previsioni di bilancio, sono state desunte dal Bollettino statistico della Ragioneria generale dello Stato "Flussi finanziari Italia - UE, anno 2014", pagine 18 e 19.

⁵² V. i prospetti 6, 7 e 8, riprodotti alla fine del presente capitolo.

Unito) con l'11,5% sul totale, evidenziando una flessione di 0,3 punti percentuali rispetto al 2013.

L'ammontale della risorsa basata sull'IVA ha raggiunto una posizione analoga nella graduatoria degli Stati membri (dopo Germania, Francia e Regno Unito) con il 10,0% sul totale, evidenziando una flessione di 2,4 punti percentuali rispetto al 2013.

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 il 9,3%, pur evidenziando un incremento di 0,1 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente.

1.5.2 Accrediti dell'Unione europea all'Italia

Come risulta dal prospetto 3, riprodotto in coda al presente capitolo, l'Unione ha accreditato complessivamente all'Italia nel 2014 la somma di 10,4 miliardi.

Il dato rappresenta una considerevole flessione (- 15,1%) rispetto al precedente esercizio, in contrasto con la linea di tendenza all'aumento che si era manifestata nel quadriennio 2010-2013 [nel corso del quale erano state raggiunte punte significative del + 14,7% (2012) e del + 14,8% (2013)], e attesta una notevole diminuzione di risorse per il nostro Paese (- 1,9 miliardi in termini assoluti)⁵³.

Oltretutto la contrazione, pur collocandosi nel quadro generale regressivo illustrato nel paragrafo 1.4, manifesta in termini percentuali un risultato ben più negativo rispetto al - 5,1% che ha caratterizzato l'andamento generale degli accrediti dell'UE agli Stati membri.

La rubrica "Crescita sostenibile: risorse naturali" ha mostrato il dato migliore in termini di valori assoluti (5,5 miliardi, con un decremento dell'1,7% rispetto al 2013), registrando un'incidenza sul totale degli accreditamenti pari al 52,8% (superiore di 7,3 punti rispetto al 2013).

La rubrica "Coesione economica, sociale e territoriale" ha registrato, rispetto al 2013, un decremento del 28,7% nel valore assoluto (sceso a quasi 4,0 miliardi) e di 7,2 punti della incidenza sul totale degli accreditamenti (calata al 38,2%).

La rubrica "Competitività per la crescita e l'occupazione", a sua volta, ha segnato un decremento del 21,0% nel valore assoluto (superando di poco 0,7 miliardi) e una riduzione di 0,5 punti dell'incidenza sul totale (calata al 7,1%).

⁵³ Al riguardo va nuovamente sottolineato che l'esercizio 2014 si pone all'inizio del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

Per l'analisi del dato rispetto a tutti i Paesi membri dell'Unione si confronti anche il prospetto 9, riprodotto alla fine del presente capitolo.

La rubrica “Sicurezza e cittadinanza” ha segnato un piccolo incremento del valore assoluto (dai 0,18 miliardi nel 2013 ai 0,21 miliardi nel 2014), in corrispondenza di un contenuto incremento dell'incidenza sul totale degli accreditamenti (dall'1,5% del 2013 al 2% del 2014)⁵⁴.

In termini di valori assoluti, nel 2014 l'Italia si è collocata al quinto posto della graduatoria relativa alle somme accreditate dall'Unione ai singoli Stati membri, preceduta da Polonia, Francia, Spagna e Germania.

Nell'ambito di questi Paesi, che sono gli unici ad aver superato il tetto dei 10 miliardi di assegnazioni, la percentuale di decremento raggiunta dall'Italia rispetto all'anno precedente (- 15,1%) è sostanzialmente analoga a quelle raggiunte dalla Germania (- 15,1%) e dalla Spagna (- 16,2%), ma ben superiore al dato della Francia (- 5,5%).

Il risultato della Polonia, dal suo canto, rappresenta addirittura un incremento del 7,8%.

1.5.3 Saldo netto, “correzione britannica” e altre misure di perequazione

Il 2014 ha segnato per l'Italia un peggioramento del rapporto versamenti/accreditati con l'Unione e, quindi, un aumento del “saldo netto negativo” nazionale, salito nell'esercizio a 5,4 miliardi secondo la mera differenza aritmetica di cui si tiene conto nel prospetto 3 (nel 2013 ammontava a 4,9 miliardi).

Il totale dei “saldi netti negativi” per l'Italia, nel settennio 2008/2014, è quindi risultato pari a 39,0 miliardi.

Nei successivi prospetti 4 e 5 l'analisi dei saldi relativi ai flussi finanziari nel periodo citato è stata condotta sulla scorta di criteri di calcolo che differiscono in funzione delle poste diverse prese in considerazione e, pertanto, mostrano risultati discordi da quelli innanzi esposti ma, tuttavia, anche essi di segno negativo.

Il prospetto 4, i cui dati sono stati desunti dal Bollettino statistico del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato⁵⁵, accerta il saldo per somma algebrica tra gli importi versati dall'Italia all'UE a titolo di risorse proprie e le somme accreditate dall'UE all'Italia, distinte per fonte finanziaria.

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Bollettino della Ragioneria generale dello Stato “Flussi finanziari Italia - UE, anno 2014”.

Secondo tale computo, il “saldo netto negativo” per l'Italia nel 2014 è stato pari a 7,4 miliardi (nel 2013 ammontava a 5,2 miliardi), mentre il risultato complessivo del settennio ammonta a 46,2 miliardi.

Il prospetto 5, che si basa sui dati della Commissione ed esamina la posizione di tutti gli Stati membri dell'Unione, determina il saldo secondo un diverso e complesso sistema di calcolo⁵⁶.

Secondo tale computo, il “saldo netto negativo” per l'Italia nel 2014 è stato pari a 4,5 miliardi (nel 2013 ammontava a 3,8 miliardi), mentre il risultato complessivo nel settennio ammonta a 32,9 miliardi⁵⁷.

Dal prospetto 5 si desume, altresì, che nel periodo 2008-2014 i contribuenti netti (vale a dire, i Paesi che hanno mostrato saldi negativi) sono risultati, in ordine decrescente: Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Italia, Svezia, Belgio, Austria, Danimarca e Finlandia⁵⁸.

I Paesi con i maggiori saldi positivi nel settennio, invece, sono risultati, in ordine decrescente: Polonia, Ungheria, Grecia, Romania, Portogallo, Repubblica Ceca, Bulgaria, Lituania, Spagna e Slovacchia. Si tratta di alcuni degli Stati membri ammissibili nel periodo 2007-2013 (la Spagna a titolo transitorio) al Fondo di coesione, istituito per assistere i Paesi aventi un RNL *pro capite* inferiore al 90% della media europea⁵⁹.

Il quadro innanzi delineato è sicuramente influenzato da alcuni particolari vantaggi riconosciuti nel tempo a singoli Stati.

La decisione del Consiglio n. 2007/436/CE, EURATOM del 7.6.2007, sulle risorse proprie, aveva accordato per il periodo 2007-2013:

- il diritto di beneficiare di più favorevoli misure dell'aliquota di prelievo della risorsa IVA, fissata allo 0,225% per l'Austria, allo 0,15% per la Germania e allo 0,10% per i Paesi Bassi e la Svezia;
- l'ulteriore diritto di usufruire di una riduzione lorda del contributo RNL annuo per i Paesi Bassi (605 milioni) e la Svezia (150 milioni).

⁵⁶ Cfr. *European Commission, EU budget 2014 Financial report*, cit., pag. 142 e seguenti.

⁵⁷ Il dato della Commissione, in sostanza, è più direttamente riferibile al rapporto tra gli oneri di finanziamento del bilancio comunitario posti a carico dei singoli Paesi membri e le risorse riconosciute ai medesimi per il perseguimento delle politiche dell'Unione, dovendosi invero considerare che nel calcolo non si tiene conto in particolare delle spese di amministrazione.

⁵⁸ Nel settennio 2007-2013 l'Italia si trovava al quarto posto, preceduta da Germania, Francia e Regno Unito.

⁵⁹ Il Fondo di coesione è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11.07.2006 e dal regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio dell'11.07.2006.

Gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione nel periodo 2014-2020 sono: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

La decisione del Consiglio n. 2014/335/UE, EURATOM del 26.5.2014⁶⁰ ha apportato alcune variazioni per il periodo 2014-2020:

- l'aliquota di prelievo della risorsa basata sull'IVA è stata fissata allo 0,15% per la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia;
- per i Paesi Bassi, la Svezia e la Danimarca sono state disposte riduzioni lorde del contributo annuo basato sul RNL, pari, rispettivamente, a 695 milioni, 185 milioni e 130 milioni;
- per l'Austria è stata disposta una riduzione lorda del contributo annuo basato sul RNL, pari a 30 milioni nel 2014, 20 milioni nel 2015 e 10 milioni nel 2016.

A questi benefici va aggiunta la tradizionale revisione degli squilibri di bilancio denominata "correzione britannica" ("*UK rebate*"), già richiamata, che si concretizza nel rimborso al Regno Unito del 66% del rispettivo saldo netto di bilancio e comporta, di riflesso, un ulteriore onere finanziario a carico degli altri Stati membri (limitato, per la Germania, i Paesi Bassi, l'Austria e la Svezia, a un quarto del valore normale).

Tale meccanismo si fonda sulla decisione del Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984, con la quale si stabilì, accogliendo le richieste del Regno Unito (unico Paese dell'UE, fino a oggi, ad aver usufruito dello specifico beneficio), che "*... ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito*"⁶¹.

Le conseguenze, che tuttora ne derivano agli interessi italiani, sono rilevanti dal punto di vista finanziario, dovendosi considerare che l'onere a carico del nostro Paese nel settennio 2008-2014 ammonta complessivamente a 6,7 miliardi⁶² (risultanti dalla somma dei dati riportati per singolo anno nel prospetto 3), di cui 1,2 miliardi riferiti all'anno 2014.

1.5.4 Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Con la legge 16 aprile 1987, n. 183, art. 5 e seguenti, è stato istituito il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, allo scopo di consentire maggiore rapidità e trasparenza dei flussi finanziari tra l'Italia e l'UE, attraverso l'utilizzo di due conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato⁶³.

⁶⁰ In vigore il primo giorno del mese successivo al ricevimento dell'ultima comunicazione di espletamento delle procedure richieste, dalle rispettive norme costituzionali, per l'adozione da parte dei singoli Stati membri e applicabile dal 1° gennaio 2014.

⁶¹ Il Consiglio, nell'occasione, affermò anche che "*la politica di spesa è, in definitiva, lo strumento essenziale per risolvere il problema degli squilibri di bilancio*".

⁶² Il risultato è analogo a quello accertato con riferimento al settennio 2007-2013.

⁶³ Nel corso dell'anno 2013 è stato aperto un ulteriore conto corrente infruttifero per la gestione dei programmi complementari alla programmazione comunitaria ("Piano di Azione Coesione" e interventi attivabili ai sensi dell'art.1, comma 242, della legge 27.12.2013, n. 147).

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;
- l'assegnazione, e conseguente erogazione, delle quote di finanziamento nazionali;
- le chiusure finanziarie degli interventi comunitari, con riconoscimento ed erogazione del saldo delle quote nazionali.

Nel 2014 il Fondo ha registrato introiti per circa 10,7 miliardi, di cui 5,1 miliardi sono risorse provenienti dal bilancio dello Stato⁶⁴ e 5,6 miliardi sono risorse comunitarie.

I trasferimenti sono stati pari a 10,5 miliardi, di cui 4,5 miliardi dal conto relativo ai finanziamenti nazionali e 6,0 miliardi dal conto relativo ai cofinanziamenti comunitari⁶⁵.

1.5.5 Riconciliazione tra i dati della Commissione e i dati della RGS

Il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - IGRUE, ha svolto una disamina dei propri dati concernenti i versamenti effettuati all'UE per l'anno 2014, a titolo di risorse proprie, ai fini della loro riconciliazione con i corrispondenti dati pubblicati nel Rapporto finanziario della Commissione (v. prospetto 10 riprodotto in coda al presente capitolo).

Al riguardo l'Amministrazione ha fornito le seguenti precisazioni in ordine alla differenza di 1.299,7 milioni tra le proprie risultanze complessive (17,2 miliardi) e quelle esposte nel Report finanziario della Commissione (15,9 miliardi):

- 1) risorsa basata sull'IVA: la differenza (+ 210,3 milioni), rispetto al dato accertato dalla Commissione, è il risultato della somma algebrica di due importi:
 - a) + 157,6 milioni riguardano un conguaglio a favore dell'Italia (effetto dell'adozione del bilancio rettificativo n. 7/2014) contabilizzato nel mese di febbraio 2015 su indicazione della Commissione, ma che la stessa Istituzione europea ha portato in diminuzione dei versamenti 2014;
 - b) + 52,7 milioni rappresentano parte di un conguaglio a favore dell'Italia (effetto della revisione delle basi imponibili IVA degli anni precedenti) contabilizzato nel mese di settembre 2015 a seguito dell'entrata in vigore del regolamento (UE, EURATOM) n. 1377/2014 del Consiglio del 18 dicembre 2014, che invece la Commissione ha portato in diminuzione dei versamenti 2014;

⁶⁴ A tale importo vanno aggiunti 316,1 milioni relativi a restituzioni e altre entrate, 18,7 milioni relativi ad altri accrediti e 101,2 milioni relativi a reintegri su anticipazioni di contributi comunitari per il periodo di programmazione 2000-2006.

⁶⁵ Per il dettaglio v. il Bollettino della Ragioneria generale dello Stato "Flussi finanziari Italia - UE, anno 2014", cit., pag. 57 e seguenti.

- 2) risorsa basata sul RNL: la differenza (+ 1.199,1 milioni), rispetto al dato accertato dalla Commissione, è il risultato della somma algebrica di tre importi:
- a) + 465,8 milioni riguardano un pagamento relativo al bilancio rettificativo n. 8/2013 contabilizzato nel versamento di febbraio 2014 su indicazione della Commissione, ma che la stessa Istituzione europea ha considerato tra i versamenti del 2013;
 - b) - 52,7 milioni rappresentano parte di un conguaglio dovuto dall'Italia (effetto delle revisioni delle basi imponibili RNL degli anni precedenti) contabilizzato nel mese di settembre 2015 a seguito dell'entrata in vigore del regolamento n. 1377/2014, che invece la Commissione ha portato in aumento dei versamenti 2014;
 - c) + 786,0 milioni riguardano un conguaglio a favore dell'Italia relativo al bilancio rettificativo n. 7/2014 contabilizzato nel febbraio 2015 su indicazione della Commissione, ma che la stessa Istituzione europea ha portato in diminuzione dei versamenti 2014;
- 3) Correzione UK: la differenza (- 107,2 milioni), rispetto al dato accertato dalla Commissione, è dovuta al pagamento di un conguaglio relativo al bilancio rettificativo n. 7/2014 contabilizzato nel versamento del mese di febbraio 2015 su indicazione della Commissione, ma che la stessa Istituzione europea ha considerato tra i versamenti del 2014;
- 4) Risorse proprie tradizionali: la differenza (- 2,5 milioni), rispetto al dato accertato dalla Commissione, è il risultato della somma algebrica di due importi:
- a) + 3,0 milioni riguardano dazi doganali riscossi dall'Italia su merci destinate alla Repubblica di San Marino (queste riscossioni, che seguono una procedura prevista da una convenzione tra la Repubblica di San Marino e l'Unione, non sono considerate dalla Commissione nel suo Rapporto annuale perché non costituiscono RPT dell'UE)⁶⁶;
 - b) - 5,5 milioni riguardano due versamenti di RPT effettuati rispettivamente a febbraio 2013 (1,2 milioni) e dicembre 2013 (4,3 milioni) che la Commissione ha contabilizzato nel 2014.

1.6 Andamento dei flussi finanziari nel primo semestre 2015

L'analisi dei flussi finanziari nel corso del primo semestre 2015 mostra un risultato differenziale negativo tra versamenti e accrediti (- 2.027 milioni) e quindi conferma al momento la linea di tendenza negativa secondo la quale gli importi dei versamenti a

⁶⁶ Nel 2013 il dato differenziale era risultato pari a + 8,4 milioni.

favore del bilancio comunitario, a titolo di risorse proprie, superano di gran lunga le quote di finanziamenti assegnate dall'Unione europea all'Italia⁶⁷.

I dati dei versamenti sono illustrati nella seguente tabella:

Tabella 2 - Versamenti dell'Italia all'UE nel primo semestre 2015

(milioni di euro)

Risorse proprie	Importi	%
Risorse proprie tradizionali (RPT)	818,6	8,5
Risorsa basata sull'IVA	1.029,6	10,7
Risorsa basata sul RNL	7.768,8	80,8
Totale risorse proprie	9.617,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli accrediti, a loro volta, hanno fatto segnare i seguenti risultati:

Tabella 3 - Accrediti dell'UE all'Italia nel primo semestre 2015

(milioni di euro)

	Importi	%
FEAGA	3.567,9	47,0
FESR	2.101,5	27,7
FSE	761,0	10,0
FEOGA O./FEASR	903,3	11,9
SFOP/FEP	4,0	0,1
PON occupazione giovani (programmazione 2014-2020)	170,3	2,2
Altri proventi	81,9	1,1
Totale	7.589,9	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.7 Impatto finanziario del contenzioso tra UE e Italia

Il TFUE contiene una serie di disposizioni destinate a garantire il rispetto dei principi di diritto e degli interessi comunitari, che possono avere riflessi finanziari di vario tipo sui bilanci degli Stati membri (come: variazioni nel gettito di imposte e tributi dovute alla necessità di modificare la normativa in materia fiscale; accertamento di maggiori importi dovuti all'UE a titolo di risorse proprie; addebito di sanzioni e/o di interessi).

Le norme attengono, in particolare, alle procedure di infrazione instaurate ai sensi degli artt. 258 e 260 (per inadempimento, da parte dei Paesi membri, agli obblighi

⁶⁷ I prospetti riportati nel testo sono stati elaborati sulla scorta dei dati desunti dai Bollettini trimestrali RGS, nei quali la distinzione tra gli accrediti è operata con riferimento alla tipologia di fonte finanziaria.

incombenti in virtù dei trattati) e ai procedimenti di indagine formale avviati ai sensi dell'art. 108, paragrafo 2 (a sindacato degli "aiuti di Stato")⁶⁸.

Relativamente alle ipotesi di infrazione, l'ultimo Report della Commissione concernente il monitoraggio sull'implementazione delle normative europee⁶⁹ ha evidenziato in generale, per il 2014, un leggero aumento delle procedure attivate.

Le procedure chiuse sono state 781, mentre in 16 casi si è disposto il ritiro della contestazione prima della pronuncia della Corte di giustizia dell'UE.

In totale, al 31 dicembre 2014 risultavano aperte 1.347 procedure.

Dal predetto documento si ricava inoltre che l'Italia si è collocata:

- al settimo posto tra i Paesi col maggior numero di procedure avviate nell'anno di riferimento (41 casi);
- al primo posto tra i Paesi col maggior numero di procedure aperte al 31 dicembre 2014 (89 casi).

A seguito della riunione del Collegio dei Commissari del 19.11.2015, il numero delle procedure di infrazione a carico del nostro Paese, comprensivo anche di iniziative risalenti ad anni precedenti, si è attestato a 90 casi, di cui 68 per violazione del diritto comunitario e 22 per mancato recepimento di direttive⁷⁰.

Di seguito si illustrano alcuni recenti casi⁷¹:

- procedura n. 2013/0042, concernente il mancato recepimento della disciplina comunitaria relativa alla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici (l'Italia ha provveduto al riguardo con il decreto legislativo 4.3.2014, n. 26, che all'art. 37 prevede misure dalle quali deriva un aggravio per la spesa pubblica, precisato nel successivo art. 41, al quale si rimanda)⁷²;
- procedura n. 2013/0398, concernente il mancato recepimento della disciplina comunitaria sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (l'Italia ha provveduto al riguardo con il decreto legislativo 4.3.2014, n. 32, che ha determinato un aumento della spesa pubblica per un importo annuale di euro 6.084.833,36)⁷³;

⁶⁸ L'art. 107, paragrafo 1, del TFUE stabilisce che, salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

⁶⁹ *Monitoring the application of EU law (2014) Annual Report*, Bruxelles, 9.7.2015 COM(2015) 329 final.

⁷⁰ Cfr. sito del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁷¹ L'elenco tiene conto dei dati delle Relazioni relative al secondo semestre del 2013 e al primo semestre del 2014, redatte ai sensi dell'art. 15-bis della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (oggi sostituito dall'art. 14 della legge 24 dicembre 2012, n. 234), dalle quali sono desunte anche le previsioni sull'impatto finanziario.

⁷² Il Collegio dei Commissari ha disposto l'archiviazione della procedura in data 10.7.2014.

⁷³ Il Collegio dei Commissari ha disposto l'archiviazione della procedura in data 16.12.2014.

- procedura n. 2013/2251, concernente la perdita di risorse proprie doganali su partite di tabacco di contrabbando (impatto finanziario di euro 2.120.309,50 dovuto all'obbligo di versare all'Unione i relativi diritti doganali);
- procedura n. 2014/0131, concernente il mancato recepimento della disciplina comunitaria in materia di scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale (l'Italia ha provveduto al riguardo con il decreto legislativo 4.3.2014, n. 37, che ha determinato un aumento della spesa pubblica annua pari per il 2014 all'importo di euro 473.665,00)⁷⁴.

1.8 Controlli su frodi e irregolarità

Dalla relazione per il 2014 in materia di lotta contro la frode, presentata dalla Commissione a norma dell'art. 325 TFUE⁷⁵, si ricavano i seguenti dati generali relativi al settore delle entrate⁷⁶, con particolare riguardo alle Risorse proprie tradizionali:

- fattispecie di carattere fraudolento:
 - i casi di frode (n. 710) sono aumentati rispetto al 2013 (n. 633) ma risultano inferiori del 2% rispetto alla media degli anni 2010-2014 (n. 726);
 - il 36% dei casi di frode è emerso nel corso di ispezioni effettuate dai servizi anti-frode e il 40% nel corso di controlli doganali eseguiti in fase di sdoganamento delle merci (si evidenzia quindi un'inversione di tendenza rispetto al 2013, anno in cui le rispettive percentuali erano risultate pari al 47% e al 29%);
 - in termini di importi, il 56% del totale delle RPT relative a casi di frode è stato accertato attraverso controlli doganali (il 13% all'atto dello sdoganamento e il 43% ex post), il 27% durante ispezioni effettuate dai servizi antifrode e il 15% attraverso controlli fiscali;
 - la relativa incidenza finanziaria (176 milioni⁷⁷) è superiore del 74% rispetto all'importo medio accertato del periodo 2010-2014 (102 milioni)⁷⁸;
 - i Paesi segnalati per numero maggiore di casi di frode sono stati, nell'ordine: la Francia, la Germania, la Spagna, l'Italia e il Regno Unito;

⁷⁴ Il Collegio dei Commissari ha disposto l'archiviazione della procedura in data 10.7.2014.

⁷⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode, Relazione annuale 2015, Bruxelles, 31.7.2015, COM(2015) 386 *final*.

⁷⁶ Per i dati riferiti al settore delle spese si rinvia al successivo apposito capitolo, nel quale è contenuta anche l'illustrazione della disciplina generale in materia.

⁷⁷ Il dato indicato è desunto dalla tabella 1 allegata alla Relazione; il testo del documento riferisce invece il dato di 157 milioni.

⁷⁸ L'incremento indicato nel testo è dovuto in parte a un caso individuato dall'Italia, per un importo pari a 44 milioni.

- i Paesi segnalati per maggiore incidenza finanziaria di frodi sono stati, nell'ordine: l'Italia, la Francia, la Spagna, il Belgio e la Bulgaria;
- fattispecie irregolari:
 - il numero delle irregolarità non fraudolente (n. 4.475) è stato superiore del 10% rispetto alla media degli anni 2010-2014 (n. 4.073);
 - la relativa incidenza finanziaria (802 milioni) risulta superiore del 101% rispetto all'importo medio accertato del periodo 2010-2014 (398 milioni)⁷⁹;
 - i Paesi segnalati per numero maggiore di irregolarità sono stati, nell'ordine: il Regno Unito, la Germania, l'Olanda, la Spagna e la Francia;
 - i Paesi segnalati per maggiore incidenza finanziaria di irregolarità sono stati, nell'ordine: la Germania, il Regno Unito, l'Olanda, la Francia e la Spagna;
- la quota principale del totale degli importi di RPT accertati nel 2014 è stata riscossa senza particolari difficoltà;
- le risorse oggetto di recupero in relazione a tutte le irregolarità (segnalate o meno come frode), a seguito degli accertamenti compiuti nel 2014, ammontano nel complesso a 958 milioni⁸⁰;
- al riguardo sono stati già introitati 229 milioni (corrispondenti a un tasso di recupero del 24%);
- ammontano invece a 204 milioni circa le entrate per azioni di recupero collegate a casi rilevati nel periodo 1989-2013.

1.9 Conclusioni

L'analisi dei flussi finanziari intercorsi nell'esercizio 2014 mostra una notevole diminuzione dell'apporto italiano al finanziamento del bilancio dell'Unione (- 7,5% rispetto al 2013) dovuta al decremento della risorsa basata sul RNL che è destinata a finanziare, in forma residuale, la quota delle spese comunitarie non coperte dalle altre entrate e, quindi, risente più direttamente delle previsioni di spesa nell'ambito dei cicli di programmazione e delle politiche che l'Unione intende perseguire in considerazione anche dell'andamento dei cicli economici.

La risorsa basata sull'IVA e le Risorse proprie tradizionali (dazi doganali e contributi sulla produzione dello zucchero) hanno, invece, segnato incrementi pari rispettivamente all'1,6% e al 7,1% che peraltro, dato il gettito delle due entrate, non valgono a compensare in termini di valori assoluti la flessione dell'altra risorsa.

⁷⁹ In particolare il Regno Unito ha individuato infrazioni compiute attraverso una specifica modalità e aventi una notevole incidenza finanziaria (euro 572.885.031,00).

⁸⁰ Il dato concerne solo i casi che comportano un importo di risorse superiore a 10.000,00 euro.

Anche sul versante delle somme di cui ha beneficiato l'Italia, a titolo di accrediti per le politiche europee, si è registrato una flessione rispetto al precedente esercizio, in contrasto con la linea di tendenza all'aumento che si era manifestata nel quadriennio 2010-2013.

La percentuale di decremento (- 15,1%) ha comportato un peggioramento della posizione di contribuente netto propria degli Stati membri che ottengono accrediti di entità inferiore rispetto alle contribuzioni che versano al bilancio comunitario, nella quale il nostro Paese si trova ormai da tempo, al pari di Germania e Francia.

Il relativo dato in valori assoluti, derivante dal divario tra versamenti e accrediti nel singolo esercizio, è risultato pari a 5,4 miliardi secondo un rapporto di mera differenza aritmetica (nel 2013 ammontava a 4,9 miliardi).

Sulla scorta invece dei particolari criteri di calcolo elaborati dalla Commissione europea, la differenza è risultata pari a 4,5 miliardi (nel 2013 ammontava a 3,8 miliardi), dato questo che comunque conferma la tendenza al peggioramento della posizione del nostro Paese.

Prospetto 1 - Versamenti degli Stati membri all'UE*

(milioni di euro)

	EU-27										EU-28				Media delle incidenze (%)
	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	
Risorse proprie tradizionali **	17.282,9	15,5	14.528,2	13,3	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	13,2
Risorsa propria IVA	19.007,7	17,1	12.796,2	11,7	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	12,3
Risorsa propria PNL/RNL	74.477,3	67,0	81.982,5	75,2	91.066,8	76,5	88.414,3	73,7	98.160,2	75,8	110.194,6	78,9	99.075,6	74,5	74,5
Correzione britannica***	400,0	0,4	-321,1	-0,3	-114,8	-0,1	5,4	0,0	-56,5	0,0	169,9	0,1	-209,3	-0,2	0,0
Totale RP****	111.167,9	100,0	108.985,8	100,0	119.081,8	100,0	119.996,3	100,0	129.428,3	100,0	139.749,5	100,0	132.963,2	100,0	100,0
Variazione %				-2,0		9,3		0,8		7,9		8,0		-4,9	
Media delle variazioni %	3,2														
Altri proventi*****	10.066,6		8.718,7		8.720,4		10.005,3		10.110,8		8.706,4		9.973,4		
Totale entrate	121.234,5		117.704,5		127.802,2		130.001,6		139.539,1		148.455,9		142.936,6		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

* A causa degli arrotondamenti i totali possono non corrispondere alla somma degli addendi.

** Al netto degli oneri di riscossione.

*** La correzione britannica non è pari a zero a causa degli scarti sui tassi di cambio.

**** Esclusi gli aggiustamenti per altri Stati membri (- 1,8 milioni).

***** Incluso il surplus dell'anno 2013 (1.005,4 milioni).

Prospetto 2 - Accredamenti dell'UE agli Stati membri, per rubriche di spesa*

(milioni di euro)

	EU-27										EU-28				Media delle incidenze %
	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013**	%	2014	%	
1.a Competitività	8.303,3	8,5	8.528,8	9,0	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	8,7
1.b Coesione	35.478,8	36,5	33.896,7	35,7	37.111,4	35,8	42.265,0	38,5	48.403,8	40,7	56.236,5	44,4	54.072,8	44,9	39,5
2. Risorse naturali	52.094,4	53,6	50.626,0	53,3	55.906,7	53,9	55.868,8	50,9	57.921,3	48,7	57.897,0	45,7	54.989,9	45,7	50,3
3.a Cittadinanza + 3.b Libertà, sicurezza e giustizia***	1.239,2	1,3	1.907,8	2,0	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	1,5
TOTALE****	97.115,7	100,0	94.959,3	100,0	103.687,6	100,0	109.745,2	100,0	118.822,9	100,0	126.764,7	100,0	120.343,2	100,0	100,0
Variazione %		0,0		-2,2		9,2		5,8		8,3		6,7		-5,1	
Media delle variazioni %								3,8							

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

* A causa degli arrotondamenti i totali possono non corrispondere alla somma degli addendi.

** I dati riferiti all'anno 2013 sono stati uniformati a quelli contenuti nel prospetto 9

*** 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" (85,5 milioni), delle spese di amministrazione (7.680,9 milioni), delle compensazioni (28,6 milioni) e degli strumenti speciali (426,7 milioni).

Prospetto 3 - Flussi finanziari tra l'Italia e la UE*

(milioni di euro)

	EU-27															EU-28						
	2008			2009			2010			2011			2012			2013			2014			
	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	
VERSAMENTI**	15.143,2	0,0	100,0	14.363,1	-5,2	100,0	15.223,6	6,0	100,0	15.969,9	4,9	100,0	16.432,1	2,9	100,0	17.160,8	4,4	100,0	15.880,3	-7,5	100,0	
Risorse proprie tradizionali***	1.648,6	0,0	10,9	1.505,4	-8,7	10,5	1.668,0	10,8	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	9,6	
Risorsa propria IVA	2.907,1	0,0	19,2	1.378,6	-52,6	9,6	1.558,9	13,1	10,2	1.811,8	16,2	11,3	2.294,4	26,6	14,0	1.732,2	-24,5	10,1	1.760,1	1,6	11,1	
Risorsa propria PNL/RNL	9.184,9	0,0	60,7	10.396,3	13,2	72,4	11.381,0	9,5	74,8	11.698,5	2,8	73,3	11.796,1	0,8	71,8	13.003,8	10,2	75,8	11.434,7	-12,1	72,0	
Correzione britannica	1.402,6	0,0	9,3	1.082,8	-22,8	7,5	615,7	-43,1	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	7,3	
ACCREDITI****	10.053,3	0,0	100,0	9.109,8	-9,4	100,0	9.227,6	1,3	100,0	9.336,1	1,2	100,0	10.708,7	14,7	100,0	12.297,2	14,8	100,0	10.437,7	-15,1	100,0	
1.a Competitività	835,4	0,0	8,3	761,5	-8,8	8,4	768,2	0,9	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.b Coesione	3.688,7	0,0	36,7	2.413,2	-34,6	26,5	2.567,5	6,4	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	
2. Risorse naturali	5.407,3	0,0	53,8	5.287,1	-2,2	58,0	5.731,5	8,4	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	
3.a Cittadinanza + 3.b Libertà, sicurezza e giustizia*****	121,9	0,0	1,2	648,0	431,6	7,1	160,4	-75,2	1,7	174,9	9,0	1,9	907,5	418,9	8,5	179,6	-80,2	1,5	3. Sicurezza e Cittadinanza *****	211,7	17,9	2,0
Saldi	-5.089,9			-5.253,3			-5.996,0			-6.633,8			-5.723,4			-4.863,6			-5.442,6			
Variazione %					-3,2			14,1			10,6			-13,7			-15,0			11,9		
Totale movimenti netti 2008-2014	-39.002,6																					

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

* A causa degli arrotondamenti i totali possono non corrispondere alla somma degli addendi.

** Con esclusione degli aggiustamenti (8,3 milioni) per Danimarca, Irlanda e Regno Unito.

*** Al netto degli oneri di riscossione.

**** Con esclusione delle spese di amministrazione (257,5 milioni).

***** 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.

Prospetto 4 - Posizione netta dell'Italia*

(milioni di euro)

Imputazioni	Eu-27					Eu-28	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Contributi al bilancio UE (Versamenti)	15.265,6	15.007,5	14.889,1	16.215,3	15.973,2	17.150,4	17.188,3
Risorse proprie tradizionali**	1.657,9	1.510,3	1.671,8	1.745,4	1.566,6	1.428,2	1.517,9
Risorsa IVA	4.118,0	2.347,7	1.694,1	1.811,8	2.294,4	1.903,7	1.970,5
Risorsa PNL/RNL	9.489,7	11.149,4	11.523,2	12.658,1	12.112,2	13.818,5	13.700,0
Finanziamenti UE (Accreditati)	9.244,8	7.781,8	8.350,0	8.644,6	9.769,0	11.903,5	9.802,4
FEOGA Garanzia/FEAGA	4.309,6	4.682,8	4.828,6	4.746,6	4.575,3	4.530,9	4.478,4
FEOGA-O e SFOP	408,6	251,6	100,2	117,6	37,3	20,7	6,1
FESR	2.859,0	1.404,6	2.027,8	1.561,2	1.680,1	4.311,9	2.815,2
FSE	781,8	918,2	535,2	905,5	1.171,5	1.421,5	1.052,4
FEASR	679,6	355,2	647,7	1.101,7	1.307,9	1.267,0	1.198,7
FEP	59,4		44,8	59,2		77,5	47,7
Altro	146,8	169,4	165,6	152,7	996,9	274,0	203,9
Movimenti netti	-6.021,0	-7.225,7	-6.539,1	-7.570,8	-6.204,2	-5.246,9	-7.386,0
Totale movimenti netti 2008-2014	-46.193,6						

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Flussi finanziari

* Il conteggio della Ragioneria generale dello Stato differisce da quello elaborato dalla Corte dei conti su dati della Commissione, di cui al prospetto 3 (v. al riguardo, tra l'altro, il paragrafo 1.5.5 del capitolo 1 e il correlato prospetto 10). A causa degli arrotondamenti i totali possono non corrispondere alla somma degli addendi.

** Gli importi dei versamenti sono espressi al netto degli oneri di riscossione.

Prospetto 5 - Saldi operativi di bilancio*

(milioni di euro)

	Eu-27										EU-28				Movimenti netti	Media
	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014			
		% RNL		% RNL		% RNL		% RNL		% RNL		% RNL		% RNL		
Belgio	-720,6	-0,3	-1.663,9	-0,5	-1.466,4	-0,4	-1.369,6	-0,4	-1.493,7	-0,4	-1.541,1	-0,4	-1.478,1	-0,4	-9.733,4	-1.390,5
Bulgaria	669,6	1,2	624,2	1,9	895,5	2,5	725,4	1,9	1.329,7	3,4	1.529,0	3,9	1.824,3	4,5	7.597,7	1.085,4
Rep. Ceca	1.178,0	0,6	1.702,5	1,3	2.079,3	1,5	1.455,2	1,0	3.045,2	2,1	3.401,1	2,4	3.004,2	2,1	15.865,5	2.266,5
Danimarca	-543,2	-0,3	-969,5	-0,4	-615,3	-0,3	-836,6	-0,3	-1.126,0	-0,5	-1.277,1	-0,5	-836,0	-0,3	-6.203,7	-886,2
Germania	-8.774,3	-0,3	-6.357,5	-0,3	-9.223,6	-0,4	-9.002,5	-0,3	-11.953,8	-0,4	-13.824,8	-0,5	-15.501,6	-0,5	-74.638,1	-10.662,6
Estonia	227,4	1,5	573,0	4,3	672,7	4,9	350,4	2,3	785,3	4,74	771,4	4,3	473,8	2,5	3.854,0	550,6
Irlanda	566,1	0,4	-47,5	-0,0	803,9	0,6	383,8	0,3	670,6	0,5	279,1	0,2	38,8	0,0	2.694,8	385,0
Grecia	6.279,7	2,4	3.121,0	1,4	3.597,4	1,6	4.622,6	2,2	4.544,9	2,3	5.340,7	2,9	5.162,6	2,9	32.668,9	4.667,0
Spagna	2.813,2	0,4	1.181,7	0,1	4.100,9	0,4	2.995,0	0,3	3.999,0	0,4	3.058,3	0,3	1.090,6	0,1	19.238,7	2.748,4
Francia	-3.842,7	-0,2	-5.872,7	0,3	-5.534,8	-0,3	-6.405,8	-0,3	-8.297,5	-0,4	-8.445,7	-0,4	-7.164,6	-0,3	-45.563,8	-6.509,1
Croazia											49,6	0,1	173,6	0,4	223,2	31,9
ITALIA	-4.101,4	-0,1	-5.058,5	0,3	-4.534,0	-0,3	-5.933,0	-0,4	-5.058,1	-0,3	-3.789,9	-0,2	-4.467,0	-0,3	-32.941,9	-4.706,0
Cipro	-17,7	-0,1	-2,3	-0,0	10,6	0,1	-6,9	0,0	-25,2	-0,2	40,4	0,2	114,8	0,7	113,7	16,2
Lettonia	407,0	2,6	501,5	2,5	674,2	3,7	731,3	3,6	955,9	4,3	801,2	3,4	799,8	3,4	4.870,9	695,8
Lituania	842,6	3,0	1.493,3	5,6	1.358,4	5,0	1.368,0	4,6	1.514,0	4,8	1.514,5	4,5	1.543,2	4,4	9.634,0	1.376,3
Lussemburgo	-22,1	-0,4	-100,2	-0,4	-41,9	-0,1	-75,0	-0,2	-79,5	-0,3	-69,4	-0,2	80,1	0,3	-308,0	-44,0
Ungheria	1.111,7	1,7	2.719,4	3,1	2.748,4	2,9	4.418,3	4,7	3.280,4	3,6	4.954,5	5,3	5.681,6	5,6	24.914,3	3.559,2
Malta	30,0	0,5	8,6	0,2	52,9	0,9	67,0	1,2	71,4	1,1	88,0	1,3	179,4	2,4	497,3	71,0
Paesi Bassi	-2.678,2	-0,5	117,7	0,0	-1.833,1	-0,3	-2.214,0	-0,4	-2.364,5	-0,4	-2.675,1	-0,4	-4.711,1	-0,7	-16.358,3	-2.336,9
Austria	-356,4	-0,2	-402,1	-0,2	-677,0	-0,2	-805,1	-0,3	-1.073,3	-0,4	-1.251,7	-0,4	-1.240,6	-0,4	-5.806,2	-829,5
Polonia	4.441,7	1,8	6.337,1	2,1	8.427,5	2,5	10.975,1	3,1	11.997,2	3,3	12.237,1	3,3	13.748,0	3,5	68.163,7	9.737,7
Portogallo	2.695,1	1,6	2.150,7	1,4	2.622,6	1,6	2.983,7	1,8	5.027,2	3,1	4.416,7	2,8	3.211,3	1,9	23.107,3	3.301,0
Romania	1.581,0	0,5	1.692,5	1,5	1.245,2	1,0	1.451,5	1,1	2.031,6	1,6	4.142,8	3,0	4.519,9	3,1	16.664,5	2.380,6
Slovenia	113,8	0,3	241,9	0,7	424,1	1,2	490,1	1,4	572,2	1,6	429,2	1,2	794,4	2,2	3.065,7	438,0
Slovacchia	725,6	1,2	542,1	0,9	1.349,6	2,1	1.160,6	1,7	1.597,0	2,3	1.287,4	1,8	1.010,1	1,4	7.672,4	1.096,1
Finlandia	-318,5	-0,1	-544,2	-0,3	-300,2	-0,2	-652,1	-0,3	-658,8	-0,3	-604,0	-0,3	-809,0	-0,4	-3.886,8	-555,3
Svezia	-1.463,1	-0,3	-85,6	-0,0	-1.211,4	-0,3	-1.325,4	-0,3	-1.925,1	-0,5	-2.220,7	-0,5	-2.312,7	-0,5	-10.544,0	-1.506,3
Regno Unito	-844,3	-0,2	-1.903,3	-0,1	-5.625,9	-0,3	-5.565,6	-0,3	-7.366,1	-0,4	-8.641,7	-0,5	-4.929,8	-0,2	-34.876,7	-4.982,4
Totali	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
Totale saldi operativi dell'Italia 2008-2014	-32.941,9															

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

* Escluse le spese di amministrazione e le Risorse proprie tradizionali; incluse le quote per la correzione UK.

Prospetto 6 - Somme versate dagli Stati membri all'UE a titolo di risorse proprie tradizionali *

(milioni di euro)

	Eu-27										EU-28			
	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
		%		%		%		%		%		%		%
Belgio	1.820,2	10,5	1.423,0	9,8	1.489,6	9,5	1.581,0	9,4	1.600,9	9,7	1.359,5	8,8	1.572,6	9,6
Bulgaria	86,3	0,5	52,9	0,4	42,4	0,3	49,1	0,3	45,9	0,3	54,7	0,4	56,7	0,3
Rep. Ceca	206,9	1,2	166,8	1,1	189,4	1,2	220,6	1,3	198,5	1,2	171,7	1,1	197,9	1,2
Danimarca	343,6	2,0	282,8	1,9	306,8	2,0	327,6	2,0	306,4	1,9	293,3	1,9	294,2	1,8
Germania	3.337,0	19,3	2.945,9	20,3	3.064,5	19,6	3.456,0	20,6	3.393,6	20,6	3.251,1	21,2	3.327,0	20,3
Estonia	33,9	0,2	24,0	0,2	17,2	0,1	21,9	0,1	22,1	0,1	21,7	0,1	22,2	0,1
Irlanda	201,1	1,2	176,6	1,2	185,6	1,2	199,8	1,2	203,5	1,2	210,6	1,4	225,6	1,4
Grecia	230,6	1,3	190,8	1,3	215,4	1,4	141,0	0,8	123,1	0,7	112,3	0,7	123,2	0,7
Spagna	1.189,7	6,9	1.001,8	6,9	1.158,1	7,4	1.170,2	7,0	1.084,9	6,6	993,1	6,5	1.132,9	6,9
Francia	1.568,5	9,1	1.263,0	8,7	1.407,3	9,0	1.566,3	9,3	1.499,3	9,1	1.417,2	9,2	1.394,1	8,5
Croazia											11,5	0,1	42,5	0,3
ITALIA	1.648,6	9,5	1.505,4	10,4	1.668,0	10,7	1.741,7	10,4	1.563,3	9,5	1.419,8	9,2	1.520,4	9,3
Cipro	45,0	0,3	34,5	0,2	26,4	0,2	24,6	0,1	20,3	0,1	14,8	0,1	17,8	0,1
Lettonia	29,1	0,2	18,5	0,1	16,8	0,1	22,6	0,1	24,4	0,1	20,7	0,1	25,9	0,2
Lituania	60,0	0,3	40,3	0,3	39,1	0,2	44,6	0,3	49,2	0,3	55,3	0,4	64,3	0,4
Lussemburgo	14,8	0,1	10,8	0,1	12,7	0,1	14,3	0,1	11,8	0,1	11,3	0,1	14,0	0,1
Ungheria	113,3	0,7	92,9	0,6	92,6	0,6	101,0	0,6	96,8	0,6	90,9	0,6	105,5	0,6
Malta	12,6	0,1	9,6	0,1	9,8	0,1	10,1	0,1	9,4	0,1	8,9	0,1	10,5	0,1
Paesi Bassi	2.032,8	11,8	1.721,1	11,8	1.749,2	11,2	1.935,7	11,5	1.906,9	11,6	1.807,6	11,8	1.981,7	12,1
Austria	201,6	1,2	156,9	1,1	166,6	1,1	189,5	1,1	177,1	1,1	163,9	1,1	178,6	1,1
Polonia	450,6	2,6	299,5	2,1	317,8	2,0	352,6	2,1	382,9	2,3	383,8	2,5	428,2	2,6
Portogallo	134,0	0,8	117,6	0,8	134,2	0,9	135,0	0,8	119,5	0,7	114,0	0,7	111,0	0,7
Romania	199,9	1,2	124,3	0,9	100,9	0,6	109,9	0,7	131,0	0,8	105,3	0,7	105,8	0,6
Slovenia	89,9	0,5	68,8	0,5	66,6	0,4	74,2	0,4	65,0	0,4	57,5	0,4	58,2	0,4
Slovacchia	111,7	0,6	83,6	0,6	107,3	0,7	117,4	0,7	96,6	0,6	85,9	0,6	95,1	0,6
Finlandia	166,7	1,0	114,9	0,8	127,0	0,8	152,4	0,9	139,7	0,8	127,6	0,8	126,8	0,8
Svezia	454,3	2,6	370,1	2,5	434,3	2,8	466,9	2,8	464,9	2,8	442,6	2,9	466,1	2,8
Regno Unito	2.500,1	14,5	2.232,0	15,4	2.513,5	16,1	2.551,8	15,2	2.716,3	16,5	2.558,7	16,7	2.730,7	16,6
Totale	17.282,8	100,0	14.528,4	100,0	15.659,1	100,0	16.777,8	100,0	16.453,3	100,0	15.365,3	100,0	16.429,5	100,0

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

* Risorse proprie tradizionali al netto degli oneri di riscossione. A causa degli arrotondamenti i totali possono non corrispondere alla somma degli addendi.

Prospetto 7 - Somme versate dagli Stati membri all'UE a titolo di risorsa IVA*

(milioni di euro)

	EU-27										EU-28			
	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
		%		%		%		%		%		%		%
Belgio	465,9	2,5	349,4	2,7	439,2	3,5	516,5	3,5	475,8	3,2	476,9	3,4	508,6	2,9
Bulgaria	52,5	0,3	51,0	0,4	46,0	0,4	51,2	0,3	52,8	0,4	60,0	0,4	58,7	0,3
Rep. Ceca	221,4	1,2	170,0	1,3	180,9	1,5	207,7	1,4	198,1	1,3	199,8	1,4	183,8	1,0
Danimarca	322,3	1,7	274,9	2,1	256,9	2,1	291,3	2,0	292,9	2,0	290,4	2,1	279,5	1,6
Germania	3.336,3	17,6	1.705,0	13,3	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
Estonia	23,7	0,1	19,9	0,2	19,7	0,2	22,9	0,2	23,0	0,2	24,9	0,2	25,7	0,1
Irlanda	260,1	1,4	201,4	1,6	193,8	1,6	193,5	1,3	191,1	1,3	202,2	1,4	203,2	1,2
Grecia	394,5	2,1	328,3	2,6	293,6	2,4	278,6	1,9	215,6	1,4	204,2	1,5	286,0	1,6
Spagna	1.655,0	8,7	1.527,9	11,9	760,4	6,1	1.964,4	13,3	1.317,1	8,9	1.292,1	9,2	1.382,0	7,8
Francia	2.991,6	15,7	2.545,7	19,9	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
Croazia											32,1	0,2	63,0	0,4
ITALIA	2.907,1	15,3	1.378,6	10,8	1.558,9	12,5	1.811,8	12,2	2.294,4	15,4	1.732,2	12,4	1.760,1	10,0
Cipro	25,5	0,1	24,8	0,2	24,9	0,2	27,0	0,2	25,9	0,2	24,2	0,2	23,0	0,1
Lettonia	35,3	0,2	22,5	0,2	13,7	0,1	15,9	0,1	22,1	0,1	26,5	0,2	32,5	0,2
Lituania	53,1	0,3	41,8	0,3	31,6	0,3	27,9	0,2	36,7	0,2	43,4	0,3	40,3	0,2
Lussemburgo	44,8	0,2	41,1	0,3	39,3	0,3	46,7	0,3	40,9	0,3	42,9	0,3	38,5	0,2
Ungheria	152,8	0,8	113,2	0,9	119,4	1,0	116,6	0,8	89,0	0,6	109,2	0,8	118,1	0,7
Malta	9,0	0,0	8,2	0,1	8,1	0,1	9,5	0,1	9,3	0,1	11,2	0,1	10,6	0,1
Paesi Bassi	910,6	4,8	264,2	2,1	202,3	1,6	290,3	2,0	257,3	1,7	260,2	1,9	818,6	4,6
Austria	389,4	2,0	270,7	2,1	287,1	2,3	306,1	2,1	327,0	2,2	333,8	2,4	453,0	2,6
Polonia	562,9	3,0	427,6	3,3	518,3	4,2	527,0	3,6	543,9	3,7	501,4	3,6	445,1	2,5
Portogallo	251,5	1,3	227,7	1,8	276,3	2,2	299,3	2,0	235,3	1,6	225,6	1,6	242,3	1,4
Romania	168,5	0,9	156,6	1,2	124,1	1,0	138,8	0,9	147,1	1,0	153,8	1,1	161,3	0,9
Slovenia	60,6	0,3	53,9	0,4	50,1	0,4	54,7	0,4	51,9	0,3	52,2	0,4	52,8	0,3
Slovacchia	72,8	0,4	77,0	0,6	53,4	0,4	60,0	0,4	84,0	0,6	67,9	0,5	69,0	0,4
Finlandia	246,1	1,3	237,2	1,9	226,7	1,8	266,9	1,8	277,1	1,9	285,3	2,0	270,5	1,5
Svezia	453,8	2,4	152,9	1,2	149,5	1,2	173,1	1,2	188,3	1,3	198,6	1,4	553,1	3,1
Regno Unito	2.940,5	15,5	2.124,7	16,6	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
Totale	19.007,6	100,0	12.796,2	100,0	12.470,7	100,0	14.798,9	100,0	14.871,2	100,0	14.019,7	100,0	17.667,4	100,0

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

* A causa degli arrotondamenti i totali possono non corrispondere alla somma degli addendi.

Prospetto 8 - Somme versate dagli Stati membri all'UE a titolo di risorsa PNL/RNL *

(milioni di euro)

	EU-27										EU-28			
	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
		%		%		%		%		%		%		%
Belgio	2.041,2	2,7	2.408,1	2,9	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
Bulgaria	196,2	0,3	240,8	0,3	247,1	0,3	274,0	0,3	295,3	0,3	336,0	0,3	315,1	0,3
Rep. Ceca	843,8	1,1	860,3	1,0	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
Danimarca	1.421,4	1,9	1.600,2	2,0	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
Germania	15.138,0	20,3	17.104,4	20,9	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
Estonia	89,0	0,1	93,9	0,1	98,9	0,1	106,8	0,1	121,3	0,1	154,0	0,1	138,2	0,1
Irlanda	974,9	1,3	949,8	1,2	952,9	1,0	886,5	1,0	978,4	1,0	1.234,2	1,1	1.111,3	1,1
Grecia	1.481,8	2,0	1.577,9	1,9	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
Spagna	6.189,0	8,3	7.208,3	8,8	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
Francia	11.740,9	15,8	13.623,0	16,6	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
Croazia											180,5	0,2	294,6	0,3
ITALIA	9.184,9	12,3	10.396,3	12,7	11.381,0	12,5	11.698,5	13,2	11.796,1	12,0	13.003,8	11,8	11.434,7	11,5
Cipro	95,1	0,1	117,6	0,1	124,2	0,1	123,4	0,1	130,4	0,1	135,6	0,1	107,6	0,1
Lettonia	131,8	0,2	147,4	0,2	133,8	0,1	133,6	0,2	170,3	0,2	206,1	0,2	192,6	0,2
Lituania	190,2	0,3	202,5	0,2	186,3	0,2	213,6	0,2	238,6	0,2	284,2	0,3	253,6	0,3
Lussemburgo	172,0	0,2	194,4	0,2	196,5	0,2	215,0	0,2	207,6	0,2	246,4	0,2	171,2	0,2
Ungheria	591,6	0,8	588,9	0,7	701,9	0,8	666,1	0,8	692,4	0,7	751,2	0,7	700,4	0,7
Malta	33,6	0,0	38,8	0,0	40,4	0,0	43,5	0,0	46,8	0,0	62,0	0,1	49,4	0,0
Paesi Bassi	3.643,0	4,9	3.990,1	4,9	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
Austria	1.567,3	2,1	1.871,3	2,3	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
Polonia	2.157,6	2,9	2.031,0	2,5	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
Portogallo	940,0	1,3	1.077,5	1,3	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
Romania	741,1	1,0	901,8	1,1	859,2	0,9	901,8	1,0	1.097,4	1,1	1.122,0	1,0	1.089,7	1,1
Slovenia	226,5	0,3	256,0	0,3	250,8	0,3	251,8	0,3	262,7	0,3	293,3	0,3	247,0	0,2
Slovacchia	360,7	0,5	462,9	0,6	449,8	0,5	474,7	0,5	524,2	0,5	598,7	0,5	502,3	0,5
Finlandia	1.126,6	1,5	1.203,5	1,5	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
Svezia	2.268,8	3,0	2.044,4	2,5	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
Regno Unito	10.930,4	14,7	10.797,7	13,2	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
Totale	74.477,4	100,0	81.988,8	100,0	91.066,9	100,0	88.414,2	100,0	98.163,2	100,0	110.194,6	100,0	99.075,6	100,0

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

* A causa degli arrotondamenti i totali possono non corrispondere alla somma degli addendi.

Prospetto 9 - Somme accreditate dalla UE ai singoli Stati membri nel 2013 e 2014 (EU-28)*

(milioni di euro)

	Risorse naturali			Competitività			Coesione			Libertà, sicurezza e giustizia**	Cittadinanza**		Sicurezza e Cittadinanza**			Totali			
	2013	2014	% su anno prec.	2013	2014	% su anno prec.	2013	2014	% su anno prec.	2013 (a)	2013 (b)	2013 (c=a+b)	2014	% su anno prec.	2013	2014	% su anno prec.	Differenza valore assoluto su anno prec.	
Belgio	736,8	674,0	-8,5	1.101,1	1.029,5	-6,5	465,0	384,1	-17,4	88,7	83,3	172,0	231,1	34,4	2.474,9	2.318,7	-6,3	156,2	
Bulgaria	943,2	1.007,2	6,8	95,4	112,2	17,6	891,0	1.092,5	22,6	11,9	3,2	15,1	14,9	-1,3	1.944,7	2.226,8	14,5	-282,1	
Rep. Ceca	1.211,1	1.178,2	-2,7	90,8	180,7	99,0	3.562,0	2.975,0	-16,5	9,0	4,3	13,3	12,0	-9,8	4.877,2	4.345,9	-10,9	531,3	
Danimarca	1.046,7	1.078,1	3,0	252,2	189,4	-24,9	71,6	175,8	145,5	2,5	12,0	14,5	10,3	-29,0	1.385,0	1.453,6	5,0	-68,6	
Germania	6.636,0	6.150,3	-7,3	1.562,7	1.128,4	-27,8	4.571,8	3.538,3	-22,6	35,0	57,2	92,2	99,0	7,4	12.862,7	10.916,0	-15,1	1.946,7	
Estonia	236,8	181,0	-23,6	26,3	43,7	66,2	681,2	426,0	-37,5	19,9	1,6	21,5	8,1	-62,3	965,8	658,8	-31,8	307,0	
Irlanda	1.529,1	1.238,1	-19,0	193,7	118,7	-38,7	97,3	140,5	44,4	5,8	6,6	12,4	19,8	59,7	1.832,5	1.517,1	-17,2	315,4	
Grecia	2.651,1	2.853,3	7,6	244,8	167,1	-31,7	4.232,0	3.991,8	-5,7	36,6	8,9	45,5	38,4	-15,6	7.173,4	7.050,6	-1,7	122,8	
Spagna	6.901,6	6.555,3	-5,0	1.030,1	1.039,2	0,9	5.606,1	3.771,7	-32,7	93,9	25,6	119,5	75,3	-37,0	13.657,3	11.441,5	-16,2	2.215,8	
Francia	9.619,4	8.532,8	-11,3	1.508,6	1.796,6	19,1	2.603,4	2.682,5	3,0	85,8	82,4	168,2	128,2	-23,8	13.899,6	13.140,1	-5,5	759,5	
Croazia	2,4	96,9	3.937,5	23,0	23,6	2,6	0,1	313,9	313.800,0	40,0	3,1	43,1	85,5	98,4	68,6	519,9	657,9	-451,3	
ITALIA	5.600,0	5.505,9	-1,7	931,7	736,0	-21,0	5.585,9	3.984,1	-28,7	68,0	111,6	179,6	211,7	17,9	12.297,2	10.437,7	-15,1	1.859,5	
Cipro	77,2	84,5	9,5	24,6	21,1	-14,2	104,0	149,2	43,5	4,9	3,4	8,3	8,1	-2,4	214,1	262,9	22,8	-48,8	
Lettonia	351,2	236,5	-32,7	38,7	26,4	-31,8	657,2	780,2	18,7	5,9	2,0	7,9	9,9	25,3	1.055,0	1.053,0	-0,2	2,0	
Lituania	621,7	624,4	0,4	121,2	77,2	-36,3	1.099,9	1.137,0	3,4	24,7	3,9	28,6	37,0	29,4	1.871,4	1.875,6	0,2	-4,2	
Lussemburgo	51,4	42,1	-18,1	163,1	225,4	38,2	19,1	39,0	104,2	4,2	9,9	14,1	14,3	1,4	247,7	320,8	29,5	-73,1	
Ungheria	1.778,3	1.894,6	6,5	178,3	232,2	30,2	3.908,5	4.454,5	14,0	13,5	8,8	22,3	18,6	-16,6	5.887,4	6.599,9	12,1	-712,5	
Malta	17,4	19,3	10,9	10,8	12,5	15,7	109,9	198,8	80,9	27,0	2,1	29,1	17,0	-41,6	167,2	247,6	48,1	-80,4	
Paesi Bassi	954,1	974,6	2,1	659,9	475,2	-28,0	394,1	304,8	-22,7	142,7	20,7	163,4	164,0	0,4	2.171,5	1.918,6	-11,6	252,9	
Austria	1.262,8	1.004,0	-20,5	240,5	185,5	-22,9	291,1	298,0	2,4	35,6	11,0	46,6	41,6	-10,7	1.841,0	1.529,1	-16,9	311,9	
Polonia	5.157,3	5.069,2	-1,7	190,4	140,1	-26,4	10.658,0	12.074,9	13,3	105,8	18,7	124,5	108,5	-12,9	16.130,2	17.392,7	7,8	-1.262,5	
Portogallo	1.532,9	1.507,4	-1,7	133,3	88,5	-33,6	4.435,0	3.283,7	-26,0	26,6	4,0	30,6	29,8	-2,6	6.131,8	4.909,4	-19,9	1.222,4	
Romania	2.459,1	2.183,5	-11,2	69,0	63,7	-7,7	2.953,2	3.628,6	22,9	16,9	10,9	27,8	21,4	-23,0	5.509,1	5.897,2	7,0	-388,1	
Slovenia	194,8	264,6	35,8	44,5	42,4	-4,7	535,8	817,3	52,5	6,9	20,4	27,3	8,8	-67,8	802,4	1.133,1	41,2	-330,7	
Slovacchia	566,0	532,0	-6,0	58,4	69,2	18,5	1.380,8	1.051,7	-23,8	5,0	6,0	11,0	5,6	-49,1	2.016,2	1.658,5	-17,7	357,7	
Finlandia	893,7	621,5	-30,5	180,3	138,2	-23,3	368,1	250,8	-31,9	20,7	8,5	29,2	14,3	-51,0	1.471,3	1.024,8	-30,3	446,5	
Svezia	906,7	928,9	2,4	341,5	247,6	-27,5	289,2	405,1	40,1	22,2	69,7	91,9	76,8	-16,4	1.629,3	1.658,4	1,8	-29,1	
Regno Unito	3.958,2	3.951,7	-0,2	1.441,6	1.023,8	-29,0	665,2	1.723,0	159,0	82,0	33,2	115,2	136,5	18,5	6.180,2	6.835,0	10,6	-654,8	
Totale	57.897,0	54.989,9	-5,0	10.956,5	9.634,1	-12,1	56.236,5	54.072,8	-3,8	1.041,7	633,0	1.674,7	1.646,5	-1,7	126.764,7	120.343,3	-5,1	6.421,4	

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

* A causa degli arrotondamenti i totali possono non corrispondere alla somma degli addendi. Escluse Spese di amministrazione, Compensazioni, UE "attore globale" e Strumenti speciali. 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", 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.

Prospetto 10 - Quadro di conciliazione dei dati (Commissione europea e Dipartimento della RGS) relativi ai versamenti da Italia a UE – 2014

(milioni di euro)

	IMPORTO VERSAMENTO IVA	IMPORTO VERSAMENTO RNL	IMPORTO VERSAMENTO CORREZIONE UK	NON PARTECIPAZION E DK, IE, UK	IMPORTO VERSAMENTO RPT	TOTALE
VERSAMENTI RISORSE PROPRIE ITALIA EFFETTUATI DA RGS - I.G.R.U.E.	1.970,4	12.633,8	1.057,9	8,3	1.517,9	17.188,3
VERSAMENTI RISORSE PROPRIE ITALIA RILEVATI DALLA RELAZIONE FINANZIARIA DELLA COMMISSIONE UE 2014*	1.760,1	11.434,7	1.165,1	8,3	1.520,4	15.888,6
DIFFERENZA	210,3	1.199,1	-107,2	0,0	-2,5	1.299,7

Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – IGRUE

*Il totale dei versamenti desunto dal Report della Commissione differisce da quello indicato nel prospetto 3, nel quale non è considerata la voce "Non partecipazione DK, IE, UK".

CAPITOLO II

LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

2 - LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

2.1 Premessa

L'analisi della fase finale della Programmazione 2007-2013 non può prescindere da un richiamo, sia pure per sommi capi, dei principi ispiratori della politica di coesione socio-economica dell'Unione europea.

Tale politica mira a stimolare uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile negli Stati membri ed a ridurre i divari tra le diverse regioni europee, incidendo sui ritardi delle aree meno favorite (art. 174 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE), attraverso l'assegnazione di specifiche risorse in un quadro di programmazione settennale.

Le risorse comunitarie si considerano “aggiuntive” rispetto alle risorse nazionali che gli Stati membri sono tenuti a stanziare, nel rispetto di una certa proporzionalità, in osservanza del “principio di addizionalità” (art.15 regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006), secondo cui l'Unione europea interviene a sostegno, e non in sostituzione, delle politiche nazionali.

2.2 Programmazione 2007-2013

Il Quadro strategico nazionale (QSN), che tende a garantire la coerenza degli interventi comunitari con quelli nazionali, è il punto di riferimento della Programmazione 2007-2013⁸¹.

Predisposto a suo tempo dal Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007, il QSN 2007-2013 ha previsto la ripartizione complessiva delle risorse comunitarie e delle risorse nazionali per la politica di coesione.

In aggiunta, sono state definite le risorse italiane per la politica regionale, finanziate dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) di cui al decreto legislativo n.88 del 31 maggio 2011. Ciò, in un'ottica di unificazione della programmazione e di unitarietà delle diverse fonti di finanziamento. Tali impostazioni originarie hanno peraltro subito, nel corso degli anni, molteplici revisioni e modifiche in corrispondenza anche con l'avvio del Piano di Azione Coesione (v. punto 2.3).

⁸¹ Questa è in linea con i Grandi orientamenti di politica economica (GOPE) e con la Strategia europea per l'occupazione (SEO) e con gli “orientamenti strategici della Comunità per la coesione” (decisione 2006/702/CE del Consiglio del 6 ottobre 2006).

La Programmazione 2007-2013 si articola, come noto, su tre Obiettivi: Convergenza⁸², Competitività regionale e occupazione⁸³, Cooperazione territoriale⁸⁴, oltre che sullo Sviluppo rurale e sulla Pesca.

All'inizio del periodo di programmazione i Fondi comunitari assegnati all'Italia per i tre Obiettivi citati (con esclusione, quindi, dei fondi destinati allo Sviluppo rurale ed alla Pesca), ammontavano a 28,5 miliardi di euro. Tali risorse, per il citato principio di addizionalità, erano "aggiuntive" ai finanziamenti nazionali pubblici, pari a 31,6 miliardi di euro. In totale, i fondi assegnati ammontavano, quindi, a 60,1 miliardi di euro. Il prospetto sottostante riporta i dati citati.

Prospetto 1 – Risorse complessive per Obiettivi prioritari

(milioni di euro)

Obiettivi	Contributo totale (a=b+c+d)	Contributo comunitario (b)	Contributo nazionale pubblico (c)	Contributo privati (d)
Convergenza	43.584,40	21.632,96	21.951,44	0,00
Competitività	15.814,36	6.324,90	9.489,46	0,00
Cooperazione*	705,59	546,42	153,46	5,71
Totale	60.104,35	28.504,28	31.594,36	5,71

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

*Il dato si riferisce esclusivamente alle iniziative di Cooperazione transfrontaliera realizzate con Autorità di gestione italiana. Per l'insieme dei dati sulla Cooperazione territoriale si rinvia a quanto illustrato nel capitolo specifico.

Nel corso degli ultimi anni del periodo di programmazione si è dato luogo ad una serie di rimodulazioni e revisioni. Il prospetto 2 fornisce il quadro generale della ripartizione dei contributi comunitari e della quota nazionale per i tre Obiettivi menzionati, quale definito al 31 dicembre 2014, dopo cioè le rimodulazioni intervenute.

Nei capitoli seguenti si dà conto, in maniera dettagliata, delle riprogrammazioni effettuate.

⁸² Per il sostegno alla crescita ed alla creazione di maggiori posti di lavoro nelle Regioni in ritardo di sviluppo (che succede all'Obiettivo 1 della Programmazione 2000-2006).

⁸³ Per anticipare e promuovere il cambiamento in tutte le altre Regioni (che succede agli Obiettivi 2 e 3 della Programmazione 2000-2006).

⁸⁴ Per promuovere lo sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo attraverso la cooperazione transnazionale, transfrontaliera ed interregionale (che succede ai Programmi Interregionali della Programmazione 2000-2006).

Prospetto 2 – Risorse complessive per Obiettivi prioritari, al 31.12.2014

(euro)

Obiettivo	Contributo totale (a=b+c+d)	di cui FSE (b)	di cui FESR (c)	Importo nazionale pubblico (d)	Impegni	Pagamenti	% Impegni/ Contributo totale	% Pagamenti/ Contributo totale
Convergenza	25.110.083.139,00		17.847.665.708,00	7.262.417.431,00	32.037.369.372,41	16.812.397.921,46	127,6	67,0
	6.383.664.741,00	3.750.057.615,00		2.633.607.126,00	6.380.702.165,39	4.874.771.235,79	100,0	76,4
Totale	31.493.747.880,00	3.750.057.615,00	17.847.665.708,00	9.896.024.557,00	38.418.071.537,80	21.687.169.157,25	122,0	68,9
Competitività	7.544.621.659,00		3.144.405.253,00	4.400.216.406,00	8.420.164.155,91	6.149.225.086,02	111,6	81,5
	7.634.242.213,00	3.210.484.854,00		4.423.757.359,00	7.796.677.265,58	6.378.011.957,39	102,1	83,5
Totale	15.178.863.872,00	3.210.484.854,00	3.144.405.253,00	8.823.973.765,00	16.216.841.421,49	12.527.237.043,41	106,8	82,5
Cooperazione*	693.903.601,05	0	536.477.243,00	157.426.358,05	687.630.220,17	535.496.248,24	99,1	77,2
Totale	693.903.601,05	0,00	536.477.243,00	157.426.358,05	687.630.220,17	535.496.248,24	99,1	77,2
Totale generale	47.366.515.353,05	6.960.542.469,00	21.528.548.204,00	18.877.424.680,05	55.322.543.179,46	34.749.902.448,90	116,8	73,4

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

*Il dato si riferisce esclusivamente alle iniziative di Cooperazione transfrontaliera realizzate con Autorità di gestione italiana. Per l'insieme dei dati sulla Cooperazione territoriale si rinvia a quanto illustrato nel capitolo specifico.

2.3 Piano di Azione Coesione (PAC)

Il Governo italiano, d'intesa con la Commissione europea e in condivisione con le Regioni e le Amministrazioni centrali interessate, ha elaborato nel novembre del 2011 un "Piano di Azione Coesione"⁸⁵, volto ad individuare obiettivi e modalità operative per la revisione strategica dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali nel ciclo 2007-2013. Ciò al fine di favorire un più rapido, ampio ed incisivo utilizzo delle risorse.

Sono state riviste le scelte di investimento fino ad allora compiute ed è stata ridotta la quota di finanziamento nazionale (fermo restando il finanziamento UE), con ciò determinandosi una riduzione della dimensione dei programmi, con conseguente diminuzione del rischio di perdita delle risorse comunitarie⁸⁶.

Il Piano è stato attuato attraverso cinque fasi successive di riprogrammazione.

Le prime due fasi (dicembre 2011 e maggio 2012) hanno comportato la riallocazione di risorse per un totale di 6,4 miliardi di euro, attraverso sia la riduzione della quota di finanziamento nazionale, sia la revisione interna dei programmi.

La terza fase (dicembre 2012), ha previsto la riduzione della quota nazionale di ulteriori 5,7 miliardi di euro a valere su tre pilastri: adozione di misure anticicliche (2,5

⁸⁵ "Piano di Azione Coesione" definito in data 21 novembre 2011 di intesa con la Commissione europea in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011.

⁸⁶ Vedi audizione Commissioni riunite V Camera e 5a Senato relazione del 6 dicembre 2011.

miliardi); salvaguardia di progetti validi già avviati (1,9 miliardi); avvio di nuove azioni regionali (1,3 miliardi).

Queste prime tre riprogrammazioni hanno riguardato in misura prevalente le Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia ed in misura più contenuta le altre Regioni del Mezzogiorno ed alcune Regioni del Centro-Nord.

Per i Programmi dell'Obiettivo Convergenza è stato in certi casi innalzato fino alla soglia massima consentita (75%) il tasso di contributo comunitario FESR.

Con le risorse derivanti da tale riduzione della quota di finanziamento nazionale e con le risorse rimodulate all'interno dei POR, si è intervenuti, lungo linee condivise con la Commissione europea, su alcuni temi particolarmente qualificanti della Politica di coesione: l'occupazione; i giovani; l'innalzamento delle competenze professionali; l'inclusione sociale, con una particolare attenzione al tessuto imprenditoriale. Sono state anche adottate misure anticicliche e misure rivolte alla salvaguardia di singoli progetti in ritardo di esecuzione ma meritevoli di non essere esclusi dai finanziamenti.

La quarta fase di riprogrammazione (estate 2013) ha mobilitato risorse pari a circa 2,1 miliardi di euro, modificando anche la destinazione di risorse già assegnate. Essa ha previsto misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e per la coesione sociale. Sono state inoltre adottate misure di rimodulazione finanziaria ed attuativa di interventi già inseriti nelle precedenti fasi di riprogrammazione.

La quinta fase di riprogrammazione, avviata a dicembre 2013, ha riguardato la rimodulazione di 1,8 miliardi di euro, già programmati nel Piano di Azione Coesione, per 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.

Il prospetto 3 fornisce la quantificazione delle risorse per gli Obiettivi della Convergenza, della Competitività e della Cooperazione alla data del 30 giugno 2015, depurate dalle somme della quota nazionale allocate al Piano di Azione Coesione con le cinque riprogrammazioni sopramenzionate.

Prospetto 3 – Risorse complessive per Obiettivi prioritari, al 30.6.2015

(milioni di euro)

Obiettivi	Contributo totale	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico	Contributo privati
Convergenza	31.493,75	21.597,73	9.896,02	0,00
Competitività	15.178,86	6.354,89	8.823,97	0,00
Cooperazione*	697,40	539,50	157,90	0,00
TOTALE	47.370,01	28.492,12	18.877,89	0,00

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

*Il dato si riferisce esclusivamente alle iniziative di Cooperazione transfrontaliera realizzate con Autorità di Gestione Italiana. Per l'insieme dei dati sulla Cooperazione territoriale si rinvia a quanto illustrato nel capitolo specifico.

Dal suddetto prospetto emerge che la quota del contributo comunitario per i tre citati Obiettivi è rimasta sostanzialmente inalterata, mentre si è registrata una riduzione del contributo nazionale di circa 13 miliardi di euro, che sono stati trasferiti a favore degli interventi ricompresi nel Piano di Azione Coesione. Tale riduzione è stata applicata quasi interamente all'Obiettivo Convergenza.

Con la rimodulazione delle risorse comunitarie e delle risorse nazionali⁸⁷ si è inteso accelerare l'attuazione dei programmi; rafforzare l'efficacia degli interventi; avviare nuove progetti, eventualmente da riprendere nella nuova programmazione; anticipare i nuovi metodi di programmazione rivolta ai risultati.

2.4 Obiettivo Convergenza

L'Obiettivo Convergenza ha lo scopo di accelerare la convergenza degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo con il sostegno alla crescita ed all'occupazione.

Le Regioni interessate dall'Obiettivo Convergenza sono quelle con un PIL (Prodotto Interno Lordo) pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria. 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*).

⁸⁷ Il Piano di Azione Coesione è attuato unitamente al percorso di accelerazione avviato, di intesa con le Regioni e la Commissione europea, con la delibera CIPE 1/2011 e le successive decisioni del Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria attraverso cui sono stati fissati target di impegno e spesa da conseguire progressivamente.

2.4.1 Attuazione finanziaria complessiva dell'Obiettivo Convergenza

I prospetti seguenti evidenziano l'entità dei finanziamenti destinati all'Obiettivo Convergenza, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2014 e del 31 dicembre 2014.

Prospetto 4 – Risorse destinate all'Obiettivo Convergenza al 30.06.2014

(milioni di euro)

Obiettivo	Contributo totale	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico
Convergenza	32.551,10	21.597,80	10.953,30
TOTALE	32.551,10	21.597,80	10.953,30

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Prospetto 5 – Risorse destinate all'Obiettivo Convergenza al 31.12.2014

(milioni di euro)

Obiettivo	Contributo totale	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico
Convergenza	31.493,75	21.597,73	9.896,02
TOTALE	31.493,75	21.597,73	9.896,02

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Le risorse comunitarie e nazionali destinate a tale Obiettivo (31,5 miliardi di euro) sono state calcolate tenendo conto delle riallocazioni del Piano di Azione Coesione, quali riportate nel paragrafo precedente. Il contributo comunitario è rimasto sostanzialmente invariato rispetto a quello previsto all'inizio della Programmazione (21,6 miliardi di euro), mentre il contributo nazionale è sceso dagli iniziali 21,9 miliardi a 9,9 miliardi di euro, a seguito delle rimodulazioni del Piano di Azione Coesione⁸⁸.

L'attuazione finanziaria al 31 dicembre 2014 ed al 30 giugno 2015 dell'Obiettivo Convergenza, suddivisa per Fondo, è riportata nei prospetti 6 e 7.

Prospetto 6 – Attuazione finanziaria Obiettivo Convergenza al 31.12.2014

(milioni di euro)

Obiettivo	Fondi	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% Impegni/ Contributo totale	% Pagamenti/ Contributo totale
Convergenza	FESR	25.110,08	32.037,37	16.812,40	127,6	67,0
	FSE	6.383,66	6.380,70	4.874,77	100,0	76,4
TOTALE		31.493,74	38.418,07	21.687,17	122,0	68,9

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

⁸⁸ L'ammontare di questo contributo nazionale è finanziato dallo Stato attraverso il Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui alla legge n 183 del 16 aprile 1987.

Prospetto 7 – Attuazione finanziaria Obiettivo Convergenza al 30.06.2015

(milioni di euro)

Obiettivo	Fondi	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% Impegni/Contributo totale	% Pagamenti/Contributo totale
Convergenza	FESR	25.110,08	33.728,21	18.647,21	134,3	74,3
	FSE	6.383,66	6.662,10	5.259,65	104,4	82,4
TOTALE		31.493,74	40.390,31	23.906,86	128,2	75,9

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

La comparazione tra i due prospetti mostra che nel semestre dal 31 dicembre 2014 al 30 giugno 2015 si registra un incremento di 2 miliardi di euro per gli impegni e di 2,2 miliardi di euro per i pagamenti.

In termini assoluti, alla data del 30 giugno 2015, l'importo dei pagamenti del FESR (18,6 miliardi di euro) e di quelli del FSE (5,3 miliardi di euro) porta il totale dei pagamenti dell'Obiettivo Convergenza a 23,9 miliardi di euro, una cifra che evidenzia un differenziale negativo di 7,6 miliardi di euro (-24% circa) rispetto all'importo totale programmato per l'Obiettivo.

Soltanto dopo la data di chiusura prevista per i pagamenti (31 dicembre 2015, termine ultimo di ammissibilità della spesa), si potrà verificare di quanto ci si è potuti avvicinare all'utilizzo pieno delle risorse rispetto al cospicuo differenziale negativo che si registra ancora al 30 giugno 2015 e che, calcolato per ciascuno dei due Fondi, risulta essere -25,7% per il FESR e -17,6% per il FSE.

2.4.2 Disimpegno automatico

Conformemente alle disposizioni di cui al regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio, le risorse comunitarie devono essere utilizzate sulla base di una precisa tempistica, pena il disimpegno delle stesse (cosiddetta regola dell' $n+2$ ⁸⁹). Sono stati

⁸⁹ Art. 93 par. 1 del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006: la Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso ad un Programma operativo che non è stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi, o per la quale non le è stata trasmessa una domanda di pagamento ai sensi dell'articolo 86, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma, salvo l'eccezione di cui al paragrafo 2.

previsti, tuttavia, alcuni temperamenti ed eccezioni alla regola n+2, in ragione delle difficoltà connesse alla crisi economica e finanziaria in atto^{90 91}.

A livello nazionale, inoltre, sono state introdotte ulteriori misure, in continuità con le azioni di accelerazione dell'attuazione finanziaria dei Fondi strutturali avviate con la delibera CIPE 1/2011 e con il varo del Piano di Azione Coesione.

In particolare, a partire dal 2012, sono stati fissati target anticipati di spesa da certificare al 31 maggio e al 31 ottobre di ogni anno (oltre ai target consueti di fine anno) e sono state contemplate, per i programmi che non avessero raggiunto tali target, sanzioni nella forma di riprogrammazione delle risorse, ovvero di riduzione del cofinanziamento nazionale in favore di azioni coerenti con quelle definite dal Piano di Azione Coesione. Nel corso del 2013⁹², i target sono stati estesi al 2015, e ne è stato innalzato il livello.

Il 31 dicembre 2015 è il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione per il ciclo di Programmazione 2007-2013. L'eventuale disimpegno delle risorse avviene, tuttavia, solo a conclusione dell'istruttoria della Commissione europea sui documenti di certificazione della spesa, che possono essere presentati fino al 31 marzo 2017.

Come già avvenuto nei precedenti cicli di Programmazione, nell'ultimo anno di ammissibilità della spesa la presentazione delle certificazioni subisce un "fisiologico" rallentamento, sia a causa delle regole di esecuzione del bilancio comunitario, sia per le operazioni legate alla fase di chiusura (termine ammissibilità, controlli finali, spostamento risorse, predisposizione documenti, ecc.).

Dai dati sullo stato di attuazione della politica di coesione, aggiornati alla fine del mese di maggio 2015 e validati dalla Ragioneria generale dello Stato e dall'Agenzia per la coesione territoriale, risulta quanto segue: la spesa certificata dall'Italia alla Commissione europea al 31 maggio 2015 in attuazione dei Programmi dell'Obiettivo

⁹⁰ Art. 93 par. 2 del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006: per gli Stati membri il cui PIL nel periodo 2001-2003 era inferiore all'85% della media UE a 25, il termine è fissato al 31 dicembre del terzo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio annuale effettuato tra il 2007 e il 2010 a titolo dei rispettivi Programmi operativi.

⁹¹ Regolamento (UE) 539/2010 del Parlamento e del Consiglio del 16 giugno 2010 art. 1, comma 13, 2 bis: "In deroga [...] i termini per il disimpegno automatico non si applicano all'impegno di bilancio annuale relativo al contributo complessivo annuale per il 2007". Art. 1, comma 14, "Periodo di interruzione per grandi progetti e aiuti di Stato.

Quando lo Stato membro presenta una domanda per un grande progetto conforme a tutti i requisiti posti dall'art. 40, gli importi potenzialmente soggetti a disimpegno automatico sono ridotti degli importi annuali interessati da tali grandi progetti". Quando la Commissione adotta una decisione al fine di autorizzare un regime di aiuti, gli importi potenzialmente soggetti a disimpegno automatico sono ridotti degli importi annuali interessati da tali grandi progetti".

⁹² In sede di Comitato QSN del 9 aprile 2013.

Convergenza ha raggiunto il 67,4% della dotazione totale per il FESR e l'81,1% della dotazione totale per il FSE. Rispetto alla rilevazione del 31 dicembre 2014 (65,3% per il FESR e 75% per il FSE) si è registrato un incremento, rispettivamente, del 2,1% e del 6,1%, ma si è ancora al di sotto del *target* di certificazione anticipata, che era fissato al 71,8% per il FESR (-4,4%) e all'81,9% per il FSE (-0,8%).

Sempre con riguardo all'Obiettivo Convergenza, al 31 maggio 2015 l'ammontare delle spese certificate non ha raggiunto il livello fissato dai *target* nei seguenti nove casi: POR Calabria FESR (risultato 59,7%, *target* 72,9%); POR Calabria FSE (risultato 75,8%, *target* 83,7%); POR Sicilia FESR (risultato 56,5%, *target* 64,1%); POR Sicilia FSE (risultato 74,1%, *target* 82,8%); i POIN Attrattori culturali⁹³ (risultato 72,7%, *target* 83,6%); POI Energie rinnovabili (risultato 75,1%, *target* 85,0%); PON Governance e AT (risultato 76,2%, *target* 84,8%); PON Reti e mobilità (risultato 49,8%, *target* 69,9%); PON Ricerca e competitività (risultato 76,4%, *target* 83,1%).

Anche dai dati sulla certificazione sopra riportati viene, in sostanza, confermato un percorso non facile in termini di avvicinamento al massimo utilizzo delle risorse allocate.

2.4.3 Attuazione finanziaria del Fondo europeo di sviluppo regionale

Nei prospetti che seguono si riportano i dati dell'attuazione finanziaria del FESR, suddivisi per intervento, rispettivamente, al 31 dicembre 2014 ed al 30 giugno 2015. Tali prospetti sono preceduti da quello relativo al 30 giugno 2014 ai fini della comparazione dei dati nell'arco dell'ultimo anno giugno 2014 - giugno 2015.

⁹³ Con il documento "Piano di Azione Coesione", nel 2012 il Programma operativo interregionale (POIN) "Attrattori culturali, naturali e turismo", è entrato nella sfera d'azione del Piano di Azione Coesione (PAC). In quest'ambito, e nella logica di una cooperazione rafforzata con la Commissione europea, si è attuato il processo di revisione strategica del Programma, volto a determinare nuove condizioni di attuazione coerenti con gli obiettivi che il Governo e la Commissione europea hanno condiviso.

La nuova fase del Programma è fondata sull'attuazione di progetti caratterizzati da elevata rilevanza strategica e mirati alla valorizzazione, promozione turistica e sostegno alle imprese della filiera in aree territoriali circoscritte (Aree di attrazione culturale e naturale).

La strategia così rivisitata risulta comunque rispondente non solo a quella prevista dal QSN 2007-2013, ma anche a quella del POIN nella sua versione originaria. Il Programma mantiene e accentua la sua dimensione strategica e operativa di natura multiregionale. Cambiano invece in maniera più radicale il processo di *governance* e le modalità di attuazione, improntate rispettivamente a una maggiore semplificazione e ad una programmazione "per progetti" selezionati in base a criteri stringenti.

Prospetto 8 – Attuazione finanziaria - Convergenza FESR per interventi al 30.06.2014

(euro)

Programmi operativi	Programmato 2007-2013	Impegni	Pagamenti	Imp./ Progr. (%)	Pag./ Progr. (%)
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	636.908.886,00	335.092.824,54	263.427.405,31	52,61	41,36
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.071.857.568,00	1.028.897.642,66	629.089.110,08	95,99	58,69
PON Governance e AT	226.190.810,00	197.936.935,40	142.517.169,16	87,51	63,01
PON Istruzione Ambienti per l'apprendimento	510.777.108,00	562.813.846,44	292.956.058,89	110,19	57,35
PON reti e mobilità	1.832.971.855,00	2.093.771.218,37	814.236.543,44	114,23	44,42
PON Ricerca e competitività	4.424.393.642,00	5.790.459.653,44	2.809.498.453,38	130,88	63,50
PON Sicurezza per lo Sviluppo	852.080.874,00	677.758.691,75	541.503.695,48	79,54	63,55
POR Campania	4.576.530.132,00	5.267.602.424,22	1.617.011.191,82	115,10	35,33
POR Puglia	4.492.319.002,00	5.343.285.412,92	2.677.013.322,54	118,94	59,59
POR Basilicata	752.186.373,00	681.949.262,28	470.619.053,01	90,66	62,57
POR Calabria	1.998.826.702,00	2.191.081.239,84	860.243.639,32	109,62	43,04
POR Sicilia	4.359.736.734,00	4.138.387.165,30	2.014.584.263,47	94,92	46,21
TOTALE	25.734.779.686,00	28.309.036.317,16	13.132.699.905,90	110,00	51,03

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Prospetto 9 – Attuazione finanziaria - Convergenza FESR per interventi al 31.12.2014

(euro)

Programmi operativi	Programmato 2007-2013	Impegni	Pagamenti	Imp./Prog (%)	Pag./Prog. (%)
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	636.908.886,00	663.427.875,35	467.612.855,64	104,16	73,42
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.071.857.568,00	1.197.380.675,81	829.762.599,41	111,71	77,41
PON Governance e AT FESR	184.127.207,00	208.529.957,91	156.492.504,27	113,25	84,99
PON Istruzione - Ambienti per l'apprendimento	510.777.108,00	591.404.948,15	376.735.311,89	115,79	73,76
PON Reti e mobilità	1.832.971.855,00	2.265.844.824,47	1.009.089.524,37	123,62	55,05
PON Ricerca e competitività	4.136.929.095,00	6.203.201.093,61	3.269.278.953,36	149,95	79,03
PON Sicurezza per lo Sviluppo	852.080.874,00	773.946.287,60	652.806.641,79	90,83	76,61
POR Campania	4.576.530.132,00	6.441.539.483,73	2.576.194.127,44	140,75	56,29
POR Puglia	4.197.150.605,00	5.922.327.404,51	3.164.392.770,95	141,10	75,39
POR Basilicata	752.186.373,00	708.992.038,93	547.864.049,92	94,26	72,84
POR Calabria	1.998.826.702,00	2.397.993.819,08	1.194.281.134,03	119,97	59,75
POR Sicilia	4.359.736.734,00	4.662.780.963,26	2.567.887.448,39	106,95	58,90
TOTALE	25.110.083.139,00	32.037.369.372,41	16.812.397.921,46	127,59	66,95

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Prospetto 10 - Attuazione finanziaria - Convergenza FESR per interventi al 30.06.2015
(euro)

Programmi operativi	Programmato 2007-2013	Impegni	Pagamenti	Imp./Prog. (%)	Pag./Prog. (%)
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	636.908.886,00	815.432.632,54	555.373.408,41	128,03	87,20
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.071.857.568,00	1.215.118.400,21	892.608.904,28	113,37	83,28
PON Governance e AT	184.127.207,00	198.018.139,15	160.118.988,32	107,54	86,96
PON Istruzione Ambienti per l'apprendimento	510.777.108,00	629.552.987,50	466.100.947,09	123,25	91,25
PON reti e mobilità	1.832.971.855,00	2.463.965.509,37	1.279.852.247,70	134,42	69,82
PON Ricerca e competitività	4.136.929.095,00	5.795.800.156,00	3.235.991.611,23	140,10	78,22
PON Sicurezza per lo Sviluppo	852.080.874,00	805.314.660,50	704.104.429,99	94,51	82,63
POR Campania	4.576.530.132,00	6.818.367.002,17	3.127.078.381,93	148,99	68,33
POR Puglia	4.197.150.605,00	6.307.493.795,67	3.488.647.997,56	150,28	83,12
POR Basilicata	752.186.373,00	784.510.147,58	567.964.153,93	104,30	75,51
POR Calabria	1.998.826.702,00	2.519.107.351,84	1.333.694.976,63	126,03	66,72
POR Sicilia	4.359.736.734,00	5.375.526.162,86	2.835.678.273,72	123,30	65,04
TOTALE	25.110.083.139,00	33.728.206.945,39	18.647.214.320,79	134,32	74,26

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Gli importi programmati riguardanti il PON Governance e AT, il PON Ricerca e competitività, il POR Puglia, indicati nei prospetti 9 e 10, mostrano diminuzioni rispetto ai dati al 30.06.2014 indicati nel prospetto 8, per effetto di riprogrammazioni nel frattempo intervenute

Dai prospetti sopra riportati emerge che, alla data del 30 giugno 2015, gli impegni raggiungono il 134,32% del programmato, ma sono riferiti – come già detto in precedenza - ad un programmato complessivo che è stato, in parte, “depurato” dai ristorni afferenti alle varie riprogrammazioni a favore del Piano di Azione Coesione.

Alla stessa data, l'avanzamento finanziario relativo ai pagamenti, se raffrontato al dato del 30 giugno 2014 (13,1 miliardi di euro a fronte di un programmato pari a 25,7 miliardi di euro), registra una crescita pari a 5,5 miliardi di euro. Lo sviluppo, ove rapportato all'andamento dei pagamenti nei cinque anni precedenti, appare significativo. In percentuale, il livello dei pagamenti complessivi si attesta sul 74,26%. Pertanto, il divario da colmare nell'ultimo semestre per realizzare il totale dei pagamenti è di circa il 25%.

Permane, quindi, un cospicuo differenziale negativo dei pagamenti con il rischio di non riuscire a utilizzare tutte le risorse impegnate.

I prospetti che seguono riportano i dati dell'attuazione finanziaria del FESR, suddivisi per intervento, rispettivamente, a livello di PON e di POR.

Prospetto 11 - Attuazione finanziaria - Convergenza FESR per interventi PON al 30.06.2015
(euro)

Programmi operativi	Programmato 2007-2013	Impegni	Pagamenti	Imp./Prog. (%)	Pag./Prog. (%)
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	636.908.886,00	815.432.632,54	555.373.408,41	128,03	87,20
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.071.857.568,00	1.215.118.400,21	892.608.904,28	113,37	83,28
PON Governance e AT	184.127.207,00	198.018.139,15	160.118.988,32	107,54	86,96
PON Istruzione Ambienti per l'apprendimento	510.777.108,00	629.552.987,50	466.100.947,09	123,25	91,25
PON reti e mobilità	1.832.971.855,00	2.463.965.509,37	1.279.852.247,70	134,42	69,82
PON Ricerca e competitività	4.136.929.095,00	5.795.800.156,00	3.235.991.611,23	140,10	78,22
PON Sicurezza per lo Sviluppo	852.080.874,00	805.314.660,50	704.104.429,99	94,51	82,63
TOTALE	9.225.652.593,00	11.923.202.485,27	7.294.150.537,02	129,24	79,06

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Prospetto 12 - Attuazione finanziaria - Convergenza FESR per interventi POR al 30.06.2015
(euro)

Programmi operativi	Programmato 2007-2013	Impegni	Pagamenti	Imp./Prog. (%)	Pag./Prog. (%)
POR Campania	4.576.530.132,00	6.818.367.002,17	3.127.078.381,93	148,99	68,33
POR Puglia	4.197.150.605,00	6.307.493.795,67	3.488.647.997,56	150,28	83,12
POR Basilicata	752.186.373,00	784.510.147,58	567.964.153,93	104,30	75,51
POR Calabria	1.998.826.702,00	2.519.107.351,84	1.333.694.976,63	126,03	66,72
POR Sicilia	4.359.736.734,00	5.375.526.162,86	2.835.678.273,72	123,30	65,04
TOTALE	15.884.430.546,00	21.805.004.460,12	11.353.063.783,77	137,27	71,47

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Il confronto tra i dati del PON rispetto a quelli dei POR risulta a favore del primo, con un importo pagato di 7,3 miliardi di euro pari al 79,06% del costo programmato, a fronte di 11,3 miliardi di euro di pagamenti nei POR, pari al 71,47% del costo programmato.

La migliore capacità di spesa dei PON e dei POIN conferma una tendenza già emersa negli esercizi precedenti, che in parte può spiegarsi con la caratteristica della centralità della gestione dei PON e dei POIN rispetto ai POR.

Nell'ambito dei PON i Programmi con la migliore *performance* in termini di pagamenti sono il PON istruzione ed ambiente ed il POIN attrattori culturali, naturali e turismo.

In seno ai POR la migliore attuazione sotto il profilo dei pagamenti si registra nel POR Puglia e nel POR Basilicata.

2.4.4 Attuazione finanziaria del Fondo sociale europeo

Nei prospetti che seguono si riportano i dati dell'attuazione finanziaria del FESR, suddivisi per intervento, rispettivamente, al 31 dicembre 2014 ed al 30 giugno 2015. Tali prospetti sono preceduti dal prospetto relativo al 30 giugno 2014 ai fini della comparazione dei dati nell'arco dell'ultimo anno giugno 2014 - giugno 2015.

Prospetto 13 - Attuazione finanziaria - Convergenza FSE per interventi al 30.06.2014

(euro)

Programmi operativi	Programmato 2007-2013	Impegni	Pagamenti	Imp./Progr. (%)	Pag./Progr. (%)
PON Governance e Azioni di Sistema	427.981.628,00	415.959.828,48	304.339.784,87	97,19	71,11
PON Competenze per lo Sviluppo	1.485.929.492,00	1.502.126.496,70	1.099.159.718,53	101,09	73,97
POR Campania *	868.000.000,00	663.995.103,90	461.799.622,86	76,50	53,20
POR Puglia	1.279.200.000,00	1.102.955.493,48	813.152.036,63	86,22	63,57
POR Basilicata	322.365.588,00	258.195.560,94	239.875.799,08	80,09	74,41
POR Calabria	800.498.754,00	630.812.721,49	530.635.392,05	78,80	66,29
POR Sicilia	1.632.308.298,00	1.590.139.283,35	948.549.772,49	97,42	58,11
TOTALE	6.816.283.760,00	6.164.184.488,34	4.397.512.126,51	90,43	64,51

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

* La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari ad euro 466.011.396,74, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio.

Prospetto 14 - Attuazione finanziaria - Convergenza FSE per interventi al 31.12.2014

(euro)

Programmi operativi	Programmato 2007-2013	Impegni	Pagamenti	Imp./Progr. (%)	Pag./Progr. (%)
PON Competenze per lo Sviluppo	1.485.929.492,00	1.494.539.999,17	1.209.853.941,90	100,58	81,42
PON Governance e Azioni di Sistema	427.981.628,00	417.171.097,07	337.543.671,72	97,47	78,87
POR Campania*	788.000.000,00	746.184.000,91	532.975.200,01	94,69	67,64
POR Puglia	1.279.200.000,00	1.191.020.518,18	940.877.843,73	93,11	73,55
POR Basilicata	322.365.588,00	283.475.679,85	265.623.268,63	87,94	82,40
POR Calabria	690.649.167,00	640.441.945,82	549.539.742,47	92,73	79,57
POR Sicilia	1.389.538.866,00	1.607.868.924,39	1.038.357.567,33	115,71	74,73
TOTALE	6.383.664.741,00	6.380.702.165,39	4.874.771.235,79	99,95	76,36

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

* La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari ad euro 579.422.734,47, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio.

Prospetto 15 - Attuazione finanziaria - Convergenza FSE per interventi al 30.06.2015

(euro)

Programmi operativi	Programmato 2007-2013	Impegni	Pagamenti	Imp./Prog. (%)	Pag./Prog. (%)
PON Governance e Azioni di Sistema	427.981.628,00	422.370.142,77	363.796.237,35	98,69	85,00
PON Competenze per lo Sviluppo	1.485.929.492,00	1.614.791.999,72	1.391.111.571,12	108,67	93,62
POR Campania*	788.000.000,00	814.931.020,62	661.976.211,36	103,42	84,01
POR Puglia**	1.279.200.000,00	1.233.819.016,24	984.184.782,02	96,45	76,94
POR Basilicata	322.365.588,00	317.606.722,54	273.847.865,17	98,52	84,95
POR Calabria	690.649.167,00	651.632.043,51	507.205.984,46	94,35	73,44
POR Sicilia	1.389.538.866,00	1.606.947.820,66	1.077.524.752,33	115,65	77,55
TOTALE	6.383.664.741,00	6.662.098.766,06	5.259.647.403,81	104,36	82,39

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

*La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari ad euro 668.583.070,30, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio.

**La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari ad euro 1.012.539.291,77, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio.

Gli importi programmati riguardanti i POR di Campania, Calabria e Sicilia, indicati nei prospetti 14 e 15, mostrano diminuzioni rispetto ai dati al 30.06.2014 indicati nel prospetto 13, per effetto di riprogrammazioni nel frattempo intervenute.

Alla data del 30 giugno 2015 l'attuazione finanziaria del FSE in termini di impegni (104,36%) si rivela inferiore rispetto a quella del FESR (134,32%).

L'attuazione finanziaria relativa ai pagamenti, se raffrontato al dato del 30 giugno 2014 (4,4 miliardi di euro a fronte di un programmato pari a 6,8 miliardi di euro), registra una crescita di 0,8 miliardi di euro.

In termini di pagamenti, l'attuazione del FSE al 30 giugno 2015 è migliore di quella del FESR (82,39% contro 74,26%). Tale dato rappresenta un apprezzabile 8,13% in più rispetto ai pagamenti del FESR nello stesso periodo.

Anche nel caso del FSE la *performance* finale in termini di pagamento potrà essere valutata soltanto dopo la chiusura dei programmi.

Nei prospetti che seguono si riportano i dati dell'attuazione finanziaria del FSE per Asse, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2014, del 31 dicembre 2014 e del 30 giugno 2015.

Prospetto 16 – Attuazione finanziaria - Convergenza FSE, per Asse, al 30.06.2014

(euro)

Asse	Programmato 2007-2013	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Avanzamento %	
				(b)	(c)
(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	
1 - Adattabilità	495.941.416,00	352.935.870,54	289.152.675,75	71,16	58,30
2 - Occupabilità	2.072.005.957,00	1.913.851.652,18	1.280.648.434,01	92,37	61,81
3 - Inclusione sociale	412.567.311,00	390.553.308,74	300.383.072,69	94,66	72,81
4 - Capitale umano	3.218.901.396,00	3.032.068.684,57	2.236.549.281,43	94,20	69,48
5 - Interregionalità e transnazionalità	93.827.865,00	69.180.301,98	42.426.327,94	73,73	45,22
6 - Assistenza tecnica	240.725.405,00	176.355.558,48	120.464.353,28	73,26	50,04
7 - Capacità istituzionale	259.139.230,00	207.941.835,95	110.947.554,95	80,24	42,81
8 - Pari opportunità e non discriminazione	23.175.180,00	21.297.275,90	16.940.426,46	91,90	73,10
TOTALE	6.816.283.760,00	6.164.184.488,34	4.397.512.126,51	90,43	64,51

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Prospetto 17 – Attuazione finanziaria - Convergenza FSE, per Asse, al 31.12.2014

(euro)

Asse	Programmato 2007-2013	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Avanzamento %	
				(b)	(c)
(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	
1 - Adattabilità	430.007.321,00	384.424.797,59	314.269.071,26	89,40	73,08
2 - Occupabilità	1.922.033.733,00	2.018.790.389,22	1.457.553.557,81	105,03	75,83
3 - Inclusione sociale	390.472.813,00	388.008.764,91	314.580.986,27	99,37	80,56
4 - Capitale umano	3.054.637.732,00	3.100.302.531,82	2.453.030.966,87	101,49	80,31
5 - Interregionalità e transnazionalità	71.623.370,00	68.747.569,01	46.227.551,52	95,98	64,54
6 - Assistenza tecnica	239.175.405,00	182.648.516,44	133.340.322,09	76,37	55,75
7 - Capacità istituzionale	252.539.187,00	216.686.419,18	137.799.648,98	85,80	54,57
8 - Pari opportunità e non discriminazione	23.175.180,00	21.093.177,22	17.969.130,99	91,02	77,54
TOTALE	6.383.664.741,00	6.380.702.165,39	4.874.771.235,79	99,95	76,36

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Prospetto 18 - Attuazione finanziaria - Convergenza FSE, per Asse, al 30.06.2015

(euro)

Asse	Programmato 2007-2013	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Avanzamento %	
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
1 - Adattabilità	430.007.321,00	447.833.659,05	360.251.053,63	104,15	83,78
2 - Occupabilità	1.922.033.733,00	2.050.088.370,79	1.496.842.919,09	106,66	77,88
3 - Inclusione sociale	390.472.813,00	397.094.100,32	328.694.655,70	101,70	84,18
4 - Capitale umano	3.054.637.732,00	3.240.715.562,07	2.702.228.385,30	106,09	88,46
5 - Interregionalità e transnazionalità	71.623.370,00	65.841.149,32	47.290.214,22	91,93	66,03
6 - Assistenza tecnica	239.175.405,00	205.146.364,10	145.993.560,26	85,77	61,04
7 - Capacità istituzionale	252.539.187,00	234.407.620,28	159.831.168,39	92,82	63,29
8 - Pari opportunità e non discriminazione	23.175.180,00	20.971.940,13	18.515.447,22	90,49	79,89
TOTALE	6.383.664.741,00	6.662.098.766,06	5.259.647.403,81	104,36	82,39

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Gli importi programmati riguardanti tutti gli Assi ad eccezione dell'Asse "Pari opportunità e non discriminazione" indicati nei prospetti 17 e 18 mostrano diminuzioni rispetto ai dati al 30.06.2014 indicati nel prospetto 16, per effetto di riprogrammazioni nel frattempo intervenute.

Alla data del 30 giugno 2015, il miglior risultato in termini di impegni è raggiunto dall'Asse "Occupabilità" (106,66%) ed in termini di pagamenti dall'Asse "Capitale umano" (88,46%). Per l'Asse "Assistenza tecnica", viceversa, a fronte di impegni sul programmato pari all'85,77%, si registra una modesta percentuale di pagamenti (61,04%).

Sui due Assi "Adattabilità" e "Occupabilità", che presentavano negli esercizi precedenti contenute percentuali di pagamento, ha inciso in maniera consistente l'accordo del 12 febbraio 2009 siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome in materia di interventi di sostegno al reddito.

Tale accordo prevedeva la possibilità di utilizzare importanti risorse finanziarie come ammortizzatori in deroga, a valere proprio sui Programmi regionali FSE, con lo scopo di affrontare l'eccezionale situazione economico-finanziaria con il sostegno alla domanda interna, anche attraverso la previsione di misure di supporto all'occupazione. Ciò ha permesso di elevare in modo significativo le percentuali di attuazione degli impegni e dei pagamenti.

2.4.5 Controlli

2.4.5.1 I controlli nazionali

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attraverso l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), ha comunicato, come di consueto, la situazione relativa ai controlli effettuati in termini di spesa controllata rispetto alla spesa certificata per i Programmi dell'Obiettivo Convergenza, cofinanziati dai Fondi FESR e FSE alla data di dicembre 2014⁹⁴.

I sotto riportati prospetti 19 e 20 ne danno rappresentazione.

Prospetto 19 – Sintesi audit FESR, dicembre 2014

(euro)

Programmi operativi	Spesa certificata 31.12.2013 (a)	Spesa controllata (b)	Spesa controllata su certificata % (c=b/a)	Spesa irregolare (d)	Tasso di errore nel campione % (e=d/b)
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	99.817.348,59	87.689.851,13	87,85	6.005.655,33	6,85
POI Energia rinnovabile e risparmio energetico	160.939.242,20	150.888.933,80	93,76	18.225.653,80	12,08
PON Governance e AT	36.433.740,90	23.352.040,21	64,09	144.052,53	0,62
PON Istruzione	40.256.899,64	3.096.173,75	7,69	9.703,08	0,31
PON Reti e mobilità	236.878.747,65	140.795.134,88	59,44	1.889.729,55	1,34
PON Ricerca e competitività	756.701.128,00	410.823.313,21	54,29	4.200.902,59	1,02
PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia	117.278.528,03	54.954.317,74	46,86	1.009.635,15	1,84
POR Calabria	134.202.918,06	62.340.444,43	46,45	21.050,35	0,03
POR Campania	408.783.481,76	280.068.932,52	68,51	100,00	0,00
POR Puglia	622.600.340,75	218.103.301,87	35,03	1.898.371,01	0,87
POR Sicilia	509.068.635,50	328.299.751,79	64,49	8.337.954,33	2,54
POR Basilicata	134.840.688,20	51.532.989,32	38,22	184.045,42	0,36
TOTALE	3.257.801.699,28	1.811.945.184,65	55,62	41.926.853,14	2,31

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

⁹⁴ Nota MEF - RGS - prot. n. 70604 del 16/09/2015: Tutte le spese sono state dichiarate tramite il Sistema comunitario SFC2007 nell'anno 2014 da parte delle Autorità di certificazione e sono conformi ai criteri di ammissibilità delle spese di cui all'articolo 56 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 e all'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1198/2006 della Commissione del 14 luglio 2006 e sono state sostenute dai beneficiari durante l'attuazione delle operazioni selezionate nel quadro del Programma operativo conformemente alle condizioni relative alla concessione di contributi pubblici a norma dell'articolo 78, paragrafo 1 dei regolamenti (CE) n. 1083/2006 e n. 1198/2006.

Prospetto 20 – Sintesi audit FSE, dicembre 2014

(euro)

Programmi operativi	Spesa certificata 31.12.2013 (a)	Spesa controllata (b)	Spesa controllata su certificata % (c=b/a)	Spesa irregolare (d)	Tasso di errore nel campione % (e=d/b)
PON Competenze per lo sviluppo	189.251.006,00	6.364.448,35	3,36	51.590,49	0,81
PON Governance e Azioni di Sistema	81.808.798,31	12.610.858,01	15,42	126.731,09	1,00
POR Campania	167.430.837,55	85.357.626,89	50,98	77.941,63	0,09
POR Puglia	268.059.720,26	39.171.842,57	14,61	258.954,02	0,66
POR Basilicata	57.586.662,51	10.424.901,01	18,10	3.630,12	0,03
POR Calabria	147.629.531,79	3.621.417,34	2,45	3.621.417,34	100,00
POR Sicilia	288.612.721,90	11.420.244,30	3,96	104.272,90	0,91
TOTALE	1.200.379.278,32	168.971.338,47	14,08	4.244.537,59	2,51

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

Dai dati espressi nei prospetti 19 e 20 la spesa controllata ammonta ad un totale di 2 miliardi di euro, con un dato rispettivamente di 1,8 miliardi di euro per i Programmi FESR Convergenza e di 0,2 miliardi di euro per i Programmi FSE Convergenza.

Analizzando il rapporto spesa controllata/spesa certificata, appare subito evidente il divario netto tra il dato degli audit FESR, che raggiunge un apprezzabile 55,6% ed il minor controllo operato sui fondi FSE, che raggiunge un modesto 14,1%. Per gli audit FESR, le percentuali migliori di spesa controllata rispetto alla spesa certificata, riguardano il PON Istruzione (7,69%), il PON Governance e AT (64,1%) e il POR Campania (68,5%), mentre le percentuali più basse coinvolgono il POIN Attrattori culturali, naturali e turismo (0,0%) e il POR Puglia (35%).

Per gli audit FSE le percentuali migliori riguardano il PON Governance e Azioni di sistema (15,4%) e il POR Campania (51%), mentre tra le percentuali più basse spiccano il dato del PON Competenze per lo sviluppo (3,4%) e del POR Calabria (2,4%).

In ordine alla spesa controllata, è utile ricordare che nella Programmazione 2000-2006, veniva stabilita una percentuale minima di spesa (5% di quella totale ammissibile: art. 10.2 del regolamento (CE) 438/2001 della Commissione del 2 marzo 2001), su cui basare l'affidabilità del campione da sottoporre al controllo di II livello. Nella Programmazione 2007-2013 viene invece indicato che occorre individuare un "campione di operazioni adeguato", secondo quanto stabilito dall'art. 62, comma 1, lettera b, del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 senza, peraltro, specificare i requisiti di siffatta adeguatezza.

Lo stato di attuazione degli audit riferiti ai singoli Programmi finanziati dal FESR Obiettivo Convergenza alla data del 30 giugno 2015, è indicato nel prospetto 21.

Prospetto 21 – Stato di attuazione audit programmi FESR al 30.06.2015

Programmi operativi	Modifiche della strategia di audit rispetto al RAC 2014	Audit di sistema 01.07.2014 – 30.06.2015							Audit di sistema 01.07.2015 – 30.06.2016	Audit delle operazioni con spesa certificata nel 2014	Stato di realizzazione dell'audit delle operazioni con spesa certificata nel 2014						
		Audit di sistema pianificati	Non avviati	In corso	Rapporto provvisorio	Contraddittorio	Rapporto definitivo	Audit di sistema con risultati inseriti nel RAC 2014	Audit di sistema con risultati da inserire nel Rac 2015	Audit di sistema previsti nel periodo	Operazioni campionate (spesa certificata 2014) data campionamento	non avviati	in corso	rapporto provvisorio	contraddittorio	rapporto definitivo	
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	SI	2	0	0	0	0	2	0	2	0	51	01/03/2015	0	77	0	0	0
POI Energia rinnovabile e risparmio energetico	NO	4	0	0	0	0	4	0	4	0	41	25/03/2015	41	34	7	0	0
PON Governance e AT	NO	3	0	0	0	0	3	0	3	0	48	05/03/2015	0	0	0	16	32
PON Istruzione FESR	SI	1	0	1	0	0		0	1	0	90	06/05/2015	0	90	0	0	0
PON Reti e mobilità	SI	3	0	0	0	1	2	0	3	3	18	20/02/2015	0	18	0	0	0
PON Ricerca e competitività	NO	3	0	0	0	0	3	0	3	0	38	09/04/2015	0	38	0	0	0
PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia	SI	3	0	0	0	0	3	0	3	0	30	16/03/2015	0	26	0	0	4
POR Campania	NO	20	0	0	0	0	20	0	20	3	31	18/03/2015	0	12	19	0	0
POR Puglia	NO	6	0	0	0	0	6	0	6	2	39	17/07/2015	0	39		0	0
POR Basilicata	NO	5	0	0	0	0	5	1	4	5	37	19/01/2015 28/04/2015	0	0	31	6	0
POR Calabria	SI	3	0	1	0	2	0	0	3	1	33	22/04/2015	0	33		0	0
POR Sicilia	NO	6	0	0	0	0	6	0	6	6	46	25/02/2015	0	0	46	0	0
TOTALE	5	59	0	2	0	3	54	1	58	20	451		41	367	103	22	36

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

*Rapporto annuale di controllo (RAC).

Per quanto concerne lo stato di attuazione degli audit riferiti ai singoli Programmi finanziati dal FSE per l'Obiettivo Convergenza, alla data del 30 giugno 2015, la situazione è quella riportata nel prospetto 22.

Prospetto 22 – Stato di attuazione audit programmi FSE al 30.06.2015

Programmi operativi	Modifiche della strategia di audit rispetto al RAC 2014	Audit di sistema 01.07.2014– 30.06.2015						Audit di sistema 01.07.2015 – 30.06.2016	Audit delle operazioni con spesa certificata nel 2014	Stato di realizzazione dell'audit delle operazioni con spesa certificata nel 2014					
		Audit di sistema pianificati	In corso	In fase contraddittoria	Conclusi	Audit di sistema con risultati inseriti nel RAC 2014	Audit di sistema con risultati da inserire nel Rac 2015	Audit di sistema previsti nel periodo	Operazioni Campionate (spesa certificata 2014)	data del campionamento	non avviati	in corso	rapporto provvisorio	contraddittorio	rapporto definitivo
PON Competenze per lo sviluppo	NO	1	1	0	0	0	1		85	06/05/2015	0	85	0	0	0
PON Governance e Azioni di	SI	4	3	0	1	0	3	3	48	01/04/2015	15	23	0	0	0
POR Campania	NO	12	0	0	12	0	12	3	79	16/03/2015	0	26	53	0	0
POR Puglia	NO	3	0	0	3	0	3	2	70	13/04/2015	35	32	3	0	0
POR Basilicata*	NO	4	0	0	4	0	4	5	34	22/01/2015	0	0	0	3	31
POR Calabria	NO	6	0	2	4	0	6	2	30	27/01/2015	0	1	0	6	23
POR Sicilia	NO	4	0	0	4	0	4	3	42	25/02/2015	0	0	42	0	0
TOTALE	1	34	4	2	28	0	33	18	388		50	167	98	9	54

Fonte: dati del MEF, RGS – IGRUE

*Art. 74: Programmi che non hanno presentato la strategia di audit alla Commissione europea ai sensi dell'art. 74.1 a) del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006.

Dai dati sintetici elaborati per ciascun Programma⁹⁵, così come previsto all'art. 62 del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio⁹⁶, risulta che nell'ambito FESR, su dodici Programmi, sette hanno ottenuto parere senza riserve (di cui 4 PON e 3 POR), cinque hanno ricevuto un parere qualificato, cioè con qualche riserva (1 POI, 2 PON e 2 POR). La spesa controllata ammonta ad un totale di 1,8 miliardi di euro, come già indicato.

Per ciò che concerne il FSE, sui sette Programmi complessivi, sei hanno ottenuto parere senza riserve (4 POR e 2 PON), uno un parere qualificato (1 POR). Il totale di spesa controllata è di 169 milioni di euro, come già indicato.

All'interno del riepilogo generale dei pareri audit⁹⁷, per quanto riguarda la “quantificazione delle carenze/irregolarità” si riportano di seguito i due casi più rilevanti, rispettivamente per il FESR e per il FSE:

⁹⁵ Nota MEF-RGS-IGRUE prot.70604 del 16/09/2015.

⁹⁶ L'art. 62, comma1, lettera ii) del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio stabilisce che l'Autorità di audit di un Programma operativo è incaricata in particolare: “di formulare un parere, in base ai controlli ed alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni soggiacenti”.

⁹⁷ Nota MEF-RGS-IGRUE prot. 70604 del 16.09.2015.

- - POR Sicilia FESR. La spesa irregolare ammonta a 8,3 milioni di euro, con un tasso di errore del 2,54% rispetto all'ammontare della spesa controllata di 328,3 milioni di euro (spesa certificata di 509,1 milioni di euro);
- - POI Energia rinnovabile e risparmio energetico FESR. La spesa irregolare ammonta a 18,2 milioni di euro con un tasso di errore del 12,08%, rispetto all'ammontare della spesa controllata di 150,9 milioni di euro (spesa certificata di 160,9 milioni di euro).
- - POR Calabria FSE. La spesa irregolare ammonta ad euro 3,6 milioni, con un tasso di errore del 100% rispetto all'ammontare della spesa controllata di 3,6 milioni di euro (spesa certificata 147,6 milioni di euro);
- - POR Puglia. La spesa irregolare ammonta ad euro 258.954, con un tasso di errore dello 0,66% rispetto all'ammontare della spesa controllata di 39,2 milioni di euro (spesa certificata 268 milioni di euro).

2.4.5.2 Audit della Corte dei conti europea

Con riguardo all'attività di controllo della Corte dei conti europea, si riportano i casi di audit più significativi per le constatazioni evidenziate, svolti sul territorio nazionale che risultano a questa Sezione:

- audit (2015) per la DAS 2014 PON Governance e azioni di sistema 2007-2013 (PF 6663);
- audit (2015) controllo di gestione attinente alla valutazione del contributo del FSE al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea nel campo dell'istruzione Programma operativo nazionale "Per la Scuola — competenze e ambienti per l'apprendimento" (PF 7254).

Il primo audit condotto dalla Corte dei conti europea e trasmesso alla Commissione europea per le determinazioni di competenza, ha riguardato un pagamento intermedio effettuato dalla Commissione europea, pagamento controllato verificando, presso la sede dei beneficiari, un campione di sette progetti selezionati in maniera casuale. A riguardo sono stati evidenziati, per due progetti, spese ritenute non ammissibili per costi salariali del personale le cui attività sono state svolte in Regioni non rientranti nell'Obiettivo Convergenza.

Le spiegazioni ed i documenti trasmessi dallo Stato membro e dalla *DGEMPL*⁹⁸ in ordine alle spese, ritenute dagli auditor non ammissibili, non hanno fornito elementi tali da indurre la Corte dei conti europea a ritirare l'osservazione rilevata

⁹⁸ *European Commission - DG Employment, Social Affairs & Inclusion.*

In ordine al secondo audit condotto dalla Corte dei conti europea, il quadro d'insieme delle constatazioni per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi dell'UE in materia di istruzione, ha richiesto una serie di adempimenti da parte delle Autorità responsabili dell'attuazione del PON "Per la Scuola — competenze e ambienti per l'apprendimento". Tali Autorità e lo Stato membro hanno provveduto a dar corso agli adempimenti, fornendo le informazioni richieste dalla Corte dei conti europea. Allo stato attuale l'audit non risulta chiuso.

2.4.6 Conclusioni

Ritardi iniziali e difficoltà attuative hanno caratterizzato la realizzazione della Programmazione 2007-2013. Nei Rapporti annuali relativi agli anni 2010-2011-2012-2013⁹⁹, anche questa Sezione ha segnalato le carenze realizzative, con il connesso rischio di perdita di risorse, ed ha sottolineato l'esigenza di appropriati interventi correttivi.

A questo riguardo, la decisione assunta dalle Istituzioni nazionali, di concerto con quelle europee, di operare una riduzione della quota del finanziamento nazionale è risultata determinante ed è stata realizzata con le cinque riprogrammazioni definite nell'ambito del Piano di Azione Coesione.

"Con questa riduzione - consentita dal livello medio di cofinanziamento nazionale assai superiore, in Italia, a quello fissato dai regolamenti comunitari - si è infatti corrispondentemente ridotto l'ammontare complessivo delle spese da certificare a Bruxelles, ferme restando le risorse comunitarie attribuite, e quindi rimborsabili, riducendo la pressione temporale sulla spesa e i correlati rischi di disimpegno automatico per i Programmi maggiormente in ritardo"¹⁰⁰.

La situazione ha ora registrato segni di miglioramento, come si evince dai dati esaminati nelle pagine precedenti, ma occorre attendere la chiusura dei Programmi per valutare compiutamente in quale misura si sarà riusciti ad avvicinarsi all'obiettivo del massimo utilizzo delle risorse allocate¹⁰¹.

Le modifiche introdotte con le cinque riprogrammazioni citate (che ricordano in parte, per gli effetti conseguibili, la pratica delle "risorse liberate" diffusamente applicata

⁹⁹ Delibere n.8/2011 - n. 8/2012 – n. 12/2012 – n. 11/2013.

¹⁰⁰ Ministro per la Coesione Territoriale – Le politiche di coesione territoriale- Rapporto di fine mandato. 3 aprile 2013, pag. 7.

¹⁰¹ Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Graziano Delrio aveva avvertito, al riguardo, che si correva il rischio concreto di perdere tra i 5 ed i 7 miliardi di euro (vedi Il Sole 24ore del 13 agosto 2014). Analoghe preoccupazioni sono state espresse dall'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) - Rapporto 2014 sull'economia del Mezzogiorno.

nella Programmazione 2000-2006)¹⁰² hanno mirato a favorire il più ampio tiraggio delle risorse attribuite, anche in considerazione della perdurante posizione dell'Italia di "contribuente netto" al bilancio dell'Unione e dell'importanza delle risorse comunitarie per la politica di coesione nel Mezzogiorno.

Allo stesso tempo, non va sottaciuto l'affievolimento del principio di addizionalità (ancorché comprensibile per lo stato della finanza pubblica nazionale), la dilatazione temporale della spesa e la posticipazione degli effetti degli interventi¹⁰³. Infatti, le risorse del finanziamento nazionale confluite nel Piano di Azione Coesione, pur se mantengono la loro destinazione territoriale, essendo svincolati dalla rigida tempistica europea, finiscono per avere una attuazione più lenta ed un minor impatto.

Anche questa Sezione ha più volte sottolineato, nei citati rapporti relativi agli anni precedenti, l'esigenza, evocata anche in sede europea, di un effettivo miglioramento della capacità progettuale e delle complessive capacità istituzionali, amministrative e gestionali, a livello centrale e locale¹⁰⁴.

L'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (decreto legge del 31 agosto 2013, n.101 convertito con legge del 30 ottobre 2013, n.125) risponde in parte a tale esigenza. Questa struttura ha, infatti, il compito di svolgere verifiche e monitoraggi più sistematici dell'uso delle risorse, di fornire maggior sostegno ed assistenza tecnica alle Amministrazioni interessate, di assumere compiti di gestione diretta per progetti sperimentali ed in casi di gravi ritardi e inadempienze, di esercitare un eventuale potere sostitutivo. Essa è divenuta operativa il 4 novembre 2014, in concomitanza con la firma dell'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea¹⁰⁵ relativo alla Programmazione 2014-2020.

Ma soprattutto l'impianto e la metodologia della Programmazione 2014-2020, insieme alle misure attuative concordate nel citato Accordo di Partenariato (vedasi al riguardo il capitolo dedicato alla Programmazione 2014-2020), mirano a superare le carenze emerse nei cicli precedenti ed a rendere più efficaci e produttivi gli interventi della politica di coesione.

¹⁰² Vedi delibera n. 8/11 - Relazione annuale 2010 di questa Sezione, pag. 85 e seguenti.

¹⁰³ Vedi anche: Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) - Rapporto 2014 sull'economia del Mezzogiorno.

¹⁰⁴ Vedi anche: Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica. Rapporto annuale 2012, pag. 3: "E' emersa con chiara evidenza una maturazione incompleta delle capacità istituzionali ed amministrative, a livello tanto centrale quanto territoriale, che ha comportato una mancanza di continuità e "ownership", sia sul versante politico sia su quello amministrativo, nel gestire questi programmi".

¹⁰⁵ Vedi comunicazione del Sottosegretario alla Presidenza con delega alla Coesione Territoriale, Graziano Delrio, sull'Accordo sui Fondi UE 2014-2020 del 4 novembre 2014 (<http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=77071>).

2.5 Obiettivo Competitività regionale e occupazione

2.5.1 Finalità, struttura, dotazione finanziaria e livello di attuazione

I Programmi dell'Obiettivo competitività¹⁰⁶ hanno lo scopo di assistere le Regioni nel miglioramento del proprio tessuto produttivo e nella creazione di nuove attività; sono, infatti, volti ad accelerare i cambiamenti economici e sociali sotto un duplice profilo: con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) si dà impulso all'innovazione, all'imprenditorialità, alla tutela dell'ambiente; con il Fondo sociale europeo (FSE) si contribuisce allo sviluppo del mercato del lavoro, migliorando la possibilità di occupazione.

In tal modo la Competitività mira a correggere gli squilibri esistenti relativamente a Regioni che, in assenza delle risorse aggiuntive dell'UE, risulterebbero penalizzate da condizioni socio-economiche disagiate.

In Italia l'Obiettivo è articolato in 32 Programmi operativi regionali (POR), suddivisi tra Fondi FESR e FSE, ed in un Programma operativo nazionale (PON) "Azioni di sistema" a valere sul FSE.

Per il Periodo di programmazione 2007-2013, la dotazione finanziaria complessiva originaria dell'Obiettivo era pari a 15,81 miliardi di euro.

Nel corso della Programmazione tale importo è stato oggetto di numerose rimodulazioni¹⁰⁷ a carico della dotazione finanziaria che sono proseguite anche nell'ultimo anno.

I grafici sottostanti evidenziano l'andamento della dotazione finanziaria del Programma (complessiva e separatamente per il FESR e il FSE) nell'ultimo periodo esaminato (giugno 2014 - giugno 2015) nel corso del quale l'importo totale dell'Obiettivo (risorse UE + cofinanziamento nazionale) è sceso di circa 93 milioni di euro (a seguito delle riprogrammazioni operate a carico dei Programmi operativi regionali FESR del Molise¹⁰⁸ e dell'Umbria¹⁰⁹), passando da 15.271.664.778 euro all'importo definitivo di 15.178.863.872 euro.

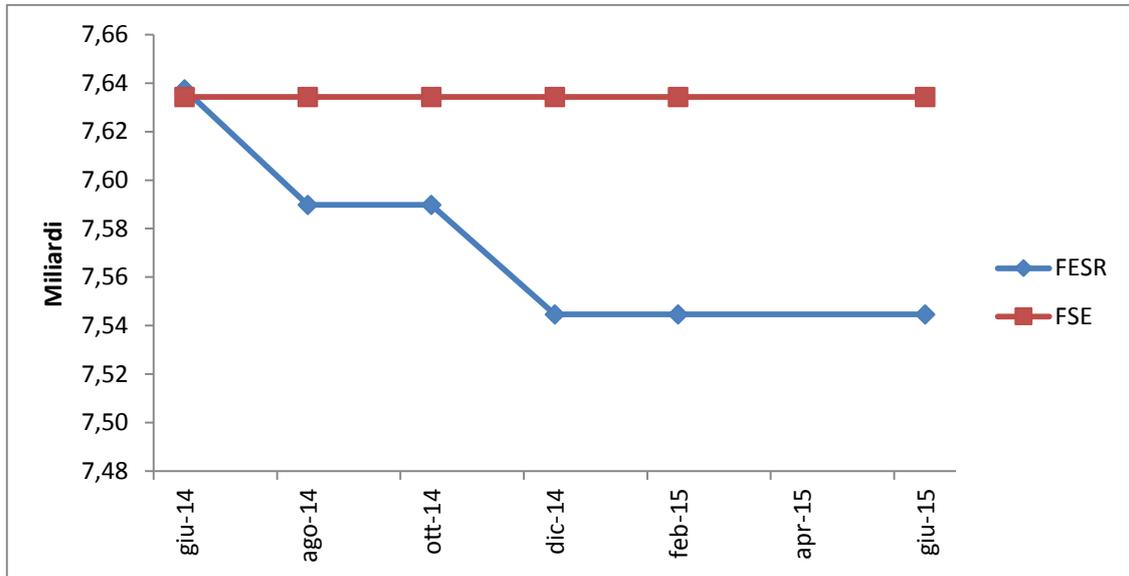
¹⁰⁶ L'Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione", previsto dall'art. 3 del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio, sostituisce i precedenti Obiettivi 2 e 3 della Programmazione 2000-2006 e rientrano in esso tutte le aree comunitarie che non ricadono nell'Obiettivo "Convergenza".

¹⁰⁷ Cfr. Corte dei conti – Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali – Relazione annuale 2013, pag. 70 e ss..

¹⁰⁸ Cfr. Decisione della Commissione europea C(2014) 9947 final del 15.12.2014.

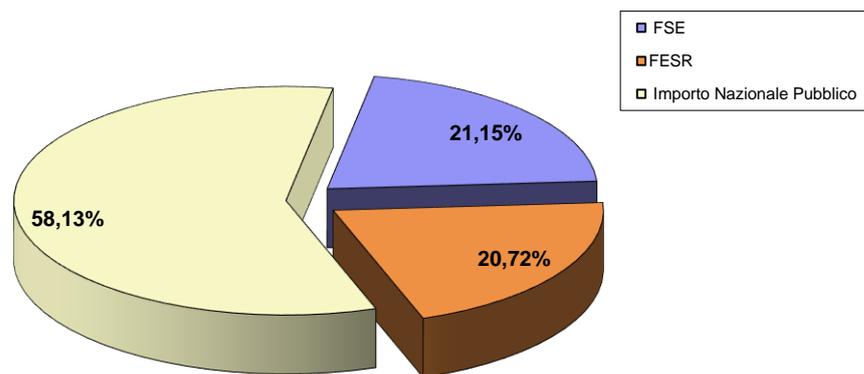
¹⁰⁹ Cfr. Decisione della Commissione europea C(2014) 6163 final del 28.08.2014.

**Grafico 1 – Ob. Competitività – Dotazione finanziaria complessiva
dati al 30.06.2015**



Il grafico sottostante evidenzia la ripartizione delle risorse finanziarie dell'Obiettivo nella sua totalità (FESR, FSE e importo nazionale pubblico alla data del 30.06.2015.

Grafico 2 – Ob. Competitività: dotazione finanziaria (15.178.863.872 euro) al 30.06.2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGRUE

Come già si è avuto occasione di rappresentare nelle precedenti relazioni, le avverse condizioni di criticità economica e strutturale, hanno determinato, nel settennio di Programmazione, la necessità di continue modifiche sull'Obiettivo al fine di assicurare

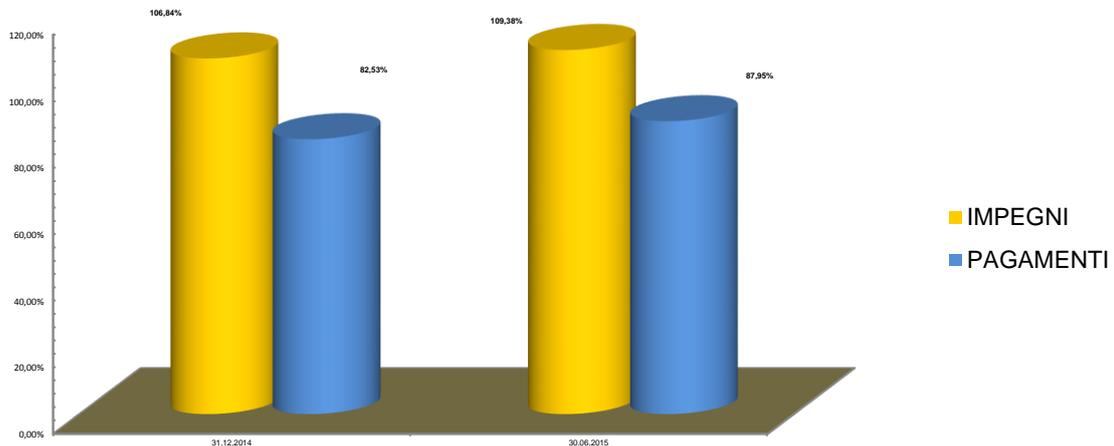
e accelerare l'impiego delle risorse finanziarie. Inevitabilmente, tali iniziative hanno inciso sui singoli Programmi operativi regionali e sui vari Assi della Programmazione.

L'intero settennio è stato caratterizzato da una logica emergenziale, con assestamenti finanziari – indubbiamente necessari, si pensi ai due eventi sismici del 2009 e del 2011) - che hanno pesantemente influito su una capacità programmatoria e gestionale non in linea con le aspettative della UE, non sempre adeguata e spesso poco aderente alle esigenze dei territori.

Molte Amministrazioni lamentano la tempistica relativa alla comunicazione di nuove modalità e/o chiarimenti in ordine all'applicazione della disciplina comunitaria: spesso questi intervengono in una fase del ciclo della Programmazione oramai avanzata, in taluni casi finendo con il complicare, invece di semplificare, l'operato dei vari attori coinvolti. Analogamente, risulterebbe utile ricevere in tempo utile le indicazioni per la chiusura dei vari Programmi sì da poterle implementare in modo migliore.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria dell'Obiettivo nella sua totalità, i dati di monitoraggio al 1° semestre del 2015 evidenziano l'*overbooking* degli impegni (109,38%) e pagamenti inferiori al 90%.

Grafico 3 – Ob. Competitività: attuazione finanziaria complessiva al 30.06.2015



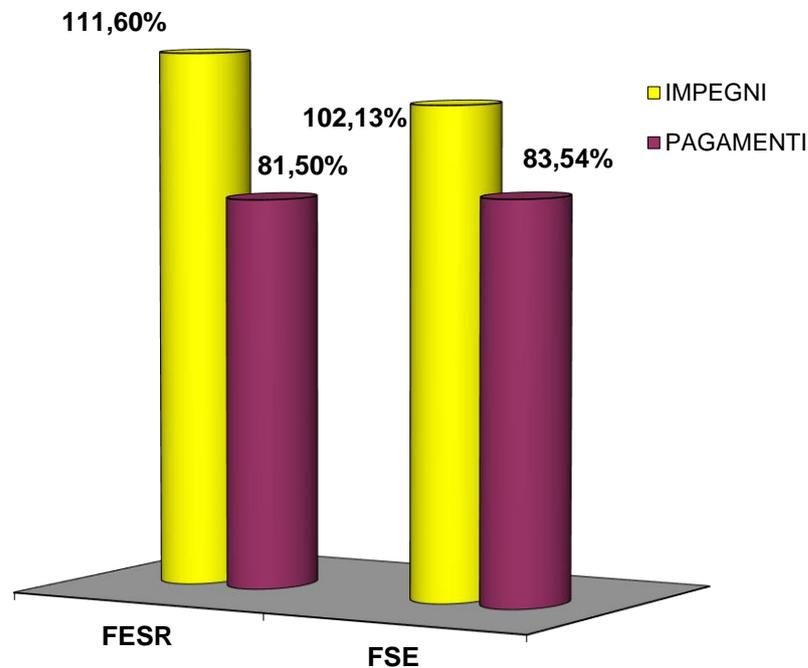
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGRUE

L'analisi di dettaglio dei due Fondi compresi nell'Obiettivo, indica che il FESR evidenzia un maggior ricorso all'*overbooking* degli impegni (circa 10 punti percentuali

rispetto al FSE) mentre il comparto dei pagamenti espone un dato superiore – seppure in misura minima - per il FSE.

Tale risultato, è dovuto alla “sommatoria” di due effetti: da un lato, come già si è avuto modo di segnalare nelle precedenti relazioni, alle caratteristiche peculiari del Fondo sociale europeo (caratterizzato da interventi immateriali e quindi “geneticamente” più veloci rispetto agli interventi infrastrutturali propri del FESR), dall’altro, all’applicazione delle normative sulla semplificazione dei regolamenti comunitari emanati nel corso della Programmazione 2007-2013¹¹⁰.

Grafico 4 – Ob. Competitività: attuazione finanziaria FESR e FSE al 30.06.2015



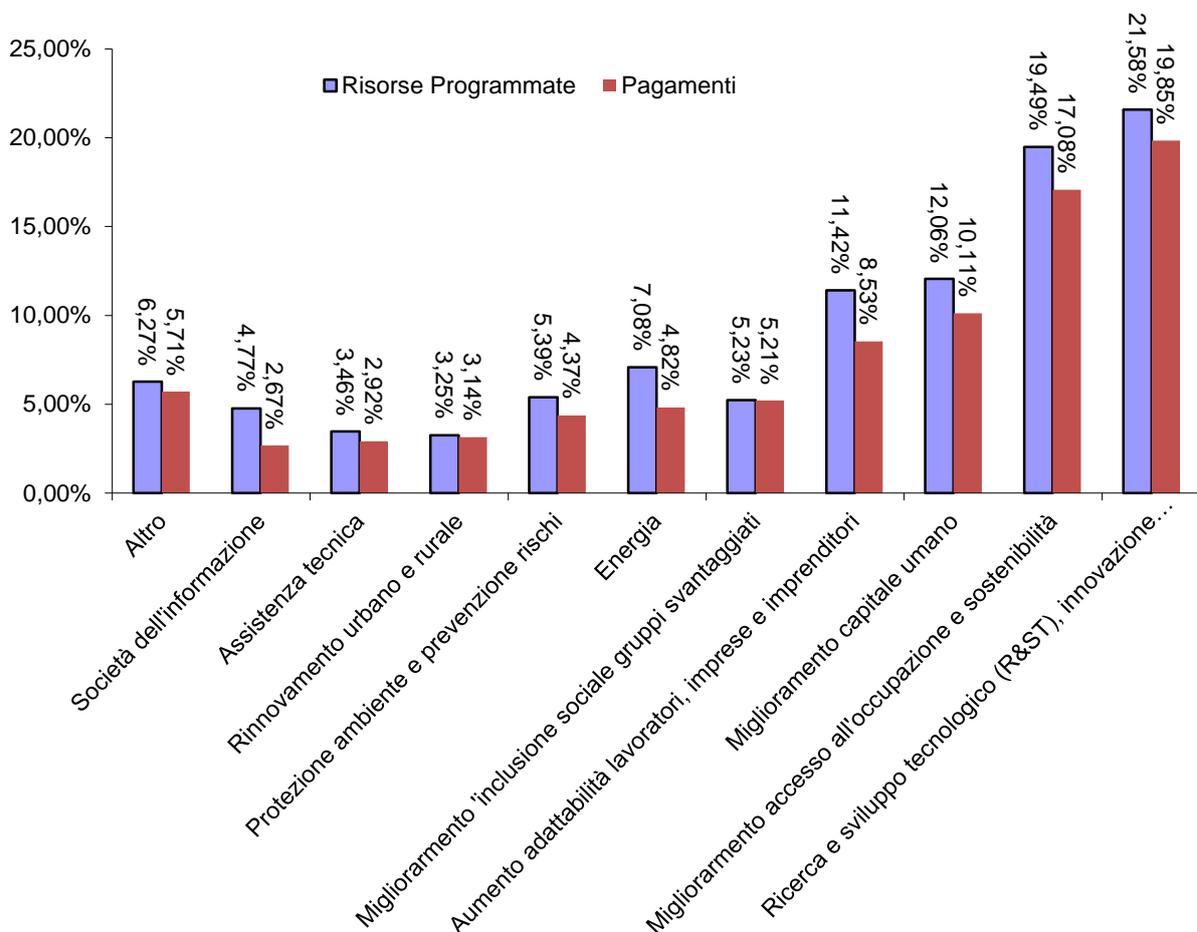
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGRUE

L’articolazione della dotazione dell’Obiettivo in base alle tematiche prioritarie conferma la preponderanza delle politiche finalizzate alla ricerca e sviluppo tecnologico e al miglioramento dell’occupazione; tali due settori assorbono, da soli, il 40% delle risorse programmate; la restante quota di risorse risulta parcellizzata in una serie di altre

¹¹⁰ Cfr. Corte dei conti – Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, Relazione Speciale sulla Semplificazione delle Regole sui Fondi strutturali – deliberazione n.4/2012

categorie nell'ambito delle quali soltanto gli interventi a sostegno del capitale umano e dei lavoratori/imprese/imprenditori riescono a superare la soglia del 10%¹¹¹.

Grafico 5 – Ob. Competitività – Temi Prioritari
Risorse programmate e pagamenti 2007-2013 - dati al 30.06.2015



Fonte: RGS-IGRUE

2.5.2 L'attuazione finanziaria del Fondo europeo di sviluppo regionale

La funzione del Fondo europeo di sviluppo regionale è di assistere le Regioni nel miglioramento del proprio tessuto produttivo e nella creazione di nuove opportunità di sviluppo. Tale Fondo comprende 16 Programmi operativi regionali – POR e le risorse da esso previste per la Programmazione 2007-2013 ammontano a più di 7,5 miliardi di euro (comprensivi anche del Fondo di rotazione, come indicato al capitolo 1).

¹¹¹ Nella categoria "altro" sono comprese le tematiche con percentuali di risorse programmate molto basse (intorno al 2%): "Consolidamento delle capacità istituzionali a livello nazionale, regionale e locale", "Mobilitazione a favore delle riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione", "Investimenti nelle infrastrutture sociali", "Trasporti", "Turismo", "Cultura".

I dati relativi all'attuazione finanziaria, tratti dal monitoraggio effettuato dall'IGRUE al 31.12.2014 e al 30.06.2015, evidenziano il permanere della situazione di difficoltà per l'attuazione del Programma, anche se tutte le Amministrazioni esaminate sono riuscite a raggiungere l'obiettivo fissato per evitare il disimpegno automatico (n+2).

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, la velocità di attuazione del POR FESR è direttamente connessa alla tipologia degli interventi con esso finanziati.

La pluriennale e perdurante contingenza economica internazionale ha riverberato i propri effetti negativi anche in Italia, con risultati amplificativi di difficoltà già esistenti quali la carenza di capacità programmatoria, l'estrema parcellizzazione degli interventi finanziati, l'elevato tasso di contenzioso sugli appalti.

Relativamente alla nuova Programmazione 2014-2020, l'Italia deve compiere un ampio sforzo indirizzato soprattutto a migliorare la finalizzazione delle opere cofinanziate, le quali *ab origine* devono essere progettate e pensate per integrarsi nei contesti territoriali ed economici di riferimento, sì da costituire un volano per lo sviluppo dei settori interessati.

Soprattutto relativamente ad alcuni settori, ad esempio quello dell'ICT - *Information and communication technology* e del dissesto idrogeologico, le risorse UE costituiscono una provvista finanziaria irrinunciabile. Infatti, le infrastrutture e l'ammodernamento rappresentano, mai come in questo periodo, il punto di partenza per ogni Paese che voglia competere ed essere attrattivo a pieno titolo sullo scenario internazionale.

Entrambe le rilevazioni (al 31.12.2014 e al 30.06.2015) evidenziano il ricorso all'*overbooking* per gli impegni (che in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste raggiunge il 148,26% al 30.06.2015) e, sul comparto dei pagamenti, un livello medio pari all'87,8% (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 114,05% al 30.06.2015). Rispetto al dato dell'anno precedente, il comparto dei pagamenti evidenzia una forte accelerazione, pari a quasi 20 punti percentuali (al 30.06.2014 il dato si attestava all'68,7%).

Prospetto 1 – Ob. Competitività FESR – Attuazione finanziaria al 31.12.2014

(euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	48.522.858,00	70.674.313,58	48.625.263,86	145,7	100,2
Piemonte	1.068.743.504,00	1.163.760.609,01	867.219.082,67	108,9	81,1
Lombardia	531.752.571,00	562.698.141,37	432.977.152,34	105,8	81,4
Friuli V.G.	233.195.227,00	238.309.000,85	193.980.756,54	102,2	83,2
P.A. Trento	62.477.778,00	79.946.762,19	51.646.808,31	128,0	82,7
P.A. Bolzano	73.934.947,00	79.915.276,57	56.833.576,85	108,1	76,9
Veneto	448.417.001,00	576.494.946,66	355.364.813,65	128,6	79,2
Liguria	525.879.443,00	530.700.134,44	419.857.021,09	100,9	79,8
Emilia Romagna	383.234.345,00	479.174.626,43	321.438.823,01	125,0	83,9
Toscana	1.023.095.441,00	1.306.530.289,11	904.165.854,29	127,7	88,4
Umbria	296.206.402,00	343.619.311,21	235.669.402,12	116,0	79,6
Marche	285.830.711,00	349.576.233,05	221.696.078,94	122,3	77,6
Lazio	736.934.888,00	768.688.791,25	562.815.821,96	104,3	76,4
Molise	147.280.740,00	145.533.311,37	118.634.445,29	98,8	80,5
Abruzzo	317.772.273,00	304.014.155,64	251.075.633,41	95,7	79,0
Sardegna	1.361.343.530,00	1.420.528.253,18	1.107.224.551,69	104,3	81,3
TOTALE	7.544.621.659,00	8.420.164.155,91	6.149.225.086,02	111,6	81,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGRUE

Prospetto 2 – Ob. Competitività FESR – Attuazione finanziaria al 30.06.2015

(euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	48.522.858,00	71.939.289,26	55.338.909,41	148,3	114,0
Piemonte	1.068.743.504,00	1.205.042.766,64	941.762.200,25	112,8	88,1
Lombardia	531.752.571,00	558.527.903,32	470.863.372,58	105,0	88,5
Friuli V.G. ¹	233.195.227,00	238.002.874,12	209.582.860,04	102,1	89,9
P.A. Trento	62.477.778,00	79.732.442,91	53.088.743,88	127,6	85,0
P.A. Bolzano	73.934.947,00	79.941.581,35	64.537.144,35	108,1	87,3
Veneto	448.417.001,00	571.407.375,74	382.411.901,56	127,4	85,3
Liguria	525.879.443,00	565.019.638,51	470.597.194,79	107,4	89,5
Emilia Romagna	383.234.345,00	499.977.790,90	373.267.376,52	130,5	97,4
Toscana	1.023.095.441,00	1.351.485.583,07	981.914.531,96	132,1	96,0
Umbria ³	296.206.402,00	327.442.147,93	239.322.597,50	110,5	80,8
Marche	285.830.711,00	344.704.223,11	233.517.331,63	120,6	81,7
Lazio	736.934.888,00	810.372.091,83	595.961.349,98	110,0	80,9
Molise ²	147.280.740,00	144.703.794,25	119.950.909,78	98,3	81,4
Abruzzo	317.772.273,00	310.220.621,61	261.776.061,39	97,6	82,4
Sardegna	1.361.343.530,00	1.493.430.117,79	1.170.229.967,48	109,7	86,0
TOTALE	7.544.621.659,00	8.651.950.242,34	6.624.122.453,10	114,7	87,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGRUE

- (1): La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari a euro 210.108.058,33, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio;
- (2): La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari a euro 120.308.594,25, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio;
- (3): La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari a euro 240.630.705,56, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio;

Per la **Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste**, nonostante anche in questa Regione l'avversa congiuntura economica abbia prodotto i suoi effetti sul tessuto economico-sociale e sull'occupazione, non sono stati rilevati problemi significativi nell'attuazione del POR, e la Regione, grazie all'utilizzo massiccio dell'*overbooking*, risulta essere quella con i più alti livelli di attuazione finanziaria a fronte di un limitato stanziamento.

Alla fine del primo semestre 2015, con riguardo ai pagamenti, anche le Regioni **Piemonte**¹¹², **Lombardia**¹¹³ e **Friuli Venezia-Giulia**, evidenziano valori percentuali superiori al dato medio nazionale. A queste si aggiungono gli ottimi risultati della **Toscana**¹¹⁴, **Liguria**¹¹⁵ e dell'**Emilia Romagna**¹¹⁶; quest'ultima Amministrazione regionale risulta essere seconda soltanto alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste riuscendo a raggiungere un livello di pagamenti che supera di quasi 10 punti percentuali il valore medio di riferimento e prossima, quindi, alla soglia del 100% dei pagamenti.

Le **Province autonome di Trento**¹¹⁷ e **Bolzano**¹¹⁸, il **Veneto**¹¹⁹ e la Regione **Sardegna**¹²⁰, a giugno 2015 espongono dati percentuali che, seppure leggermente inferiori al dato medio nazionale, evidenziano comunque un *trend* positivo dei pagamenti

¹¹² Per un'ampia disamina della gestione relativa ai Fondi comunitari in questa Regione, cfr: Sez. Regionale di controllo per la Regione Piemonte, deliberazione di parifica n.159/2015, scaricabile al seguente indirizzo:

www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/piemonte/delibere/2015/delibera_159_2015_pari_volume_II.pdf

¹¹³ cfr: Sez. Regionale di controllo per la Regione Lombardia, decisione di parifica n.225/2015, scaricabile al seguente indirizzo:

www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/lombardia/2015/vol_V_area_economica_e_fondi_UE.pdf

¹¹⁴ cfr: Sez. Regionale di controllo per la Regione Toscana, deliberazione di parifica n.231/2015, scaricabile all'indirizzo:

www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/toscana/2015/volume_II.pdf

¹¹⁵ cfr: Sez. Regionale di controllo per la Regione Liguria, deliberazione di parifica n. 56/2015, scaricabile all'indirizzo:

www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/liguria/2015/delibera_56_2015_relazione.pdf

¹¹⁶ cfr: Sez. Regionale di controllo per la Regione Emilia Romagna, deliberazione di parifica n.122/2015, scaricabile all'indirizzo:

www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/emilia_romagna/2015/relazione_parifica.pdf

¹¹⁷ cfr. Sezioni Riunite per la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, deliberazione di parifica n. 2/2015, scaricabile al seguente indirizzo:

www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/trentino/2015/decisione_relazione_2.pdf

¹¹⁸ cfr. Sezioni Riunite per la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, deliberazione di parifica n.3/2015, scaricabile al seguente indirizzo:

www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/trentino/2015/decisione_relazione_3.pdf

¹¹⁹ cfr: Sez. Regionale di controllo per la Regione Veneto, deliberazione di parifica n. 558/2015, scaricabile all'indirizzo:

http://www.corteconti.it/sezioni_regionali/veneto/controllo/relazione_sul_rendiconto_generale_della_region_e/

¹²⁰ cfr: Sezioni Riunite per la Regione autonoma della Sardegna, deliberazione di parifica n.1/2015, scaricabile all'indirizzo:

www.corteconti.it/sezioni_regionali/sardegna/sezioni_riunite/relazione_sul_rendiconto_generale_della_regione/index.html

(soprattutto la Provincia di Bolzano, che nel primo semestre 2015 ha conseguito un miglioramento superiore a 10 punti percentuali rispetto alla fine del 2014).

Risultano, invece inferiori alla media nazionale (con valori oscillanti tra 80%-82%) i valori dei pagamenti delle Regioni **Lazio**¹²¹, **Umbria**, **Molise**, **Marche**¹²² e **Abruzzo**. Per le Regioni Umbria e Molise, i valori dei pagamenti risultano bassi nonostante le riprogrammazioni dei rispettivi POR che hanno visto diminuire le dotazioni finanziarie e lo spostamento delle relative risorse nel PAC – Piano di Azione Coesione.

2.5.3 I controlli di II livello del Fondo europeo di sviluppo regionale

L'esame dei Rapporti annuali di controllo - RAC 2014 ha permesso di trarre utili elementi al fine di valutare l'efficacia e i risultati delle strutture preposte al controllo. A livello nazionale, l'importo di spesa controllata si attesta al 40% di quella certificata al 31.12.2013 e il tasso di irregolarità riscontrato è pari all'1%, al di sotto della soglia di materialità (2%).

Prospetto 3 – Ob. Competitività FESR: controlli di II livello – campionamento ordinario (spesa certificata al 31.12.2013) (euro)

REGIONI	Spesa certificata (b)	spesa controllata (c)	Irregolarità (d)	Spesa controllata (c/b) %	Tasso di irregolarità (d/c) %
Valle d'Aosta	8.297.516,45	5.504.875,04	79.321,51	66,3	1,4
Piemonte	195.466.116,19	81.295.793,93	297.078,33	41,6	0,4
Lombardia	126.387.672,92	73.526.387,13	15.899,11	58,2	0,0
Friuli V.G.	27.784.704,46	7.332.394,97	95.659,00	26,4	1,3
P.A. Trento	6.243.284,90	1.352.120,23	0,00	21,7	0,0
P.A. Bolzano	13.525.886,79	11.307.921,17	118.195,49	83,6	1,0
Veneto	81.405.372,45	8.096.893,44	237.728,52	9,9	2,9
Liguria	94.719.843,00	19.244.564,29	34.758,65	20,3	0,2
Emilia Romagna	81.093.163,32	2.455.477,58	1.574,55	3,0	0,1
Toscana	196.467.089,57	86.430.638,69	2.081.360,64	44,0	2,4
Umbria	58.248.960,02	13.509.095,19	1.556,31	23,2	0,0
Marche	45.702.337,88	19.636.134,37	2.589,00	43,0	0,0
Lazio	125.919.019,03	66.937.415,33	1.863.515,30	53,2	2,8
Molise	31.710.505,74	22.663.785,42	44.798,90	71,5	0,2
Abruzzo	43.852.153,69	18.563.168,54	139.810,03	42,3	0,8
Sardegna	197.534.715,33	100.544.776,53	273.474,00	50,9	0,3
TOTALE	1.334.358.341,74	538.401.441,85	5.287.319,34	40,3	1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dai Rapporti annuali di controllo 2014

¹²¹ cfr: Sez. Regionale di controllo per la Regione Lazio, deliberazione di parifica n.180/2015, scaricabile all'indirizzo:

<http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/lazio/2015/Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica 2014 Regione Lazio Volume II.pdf>

¹²² cfr: Sez. Regionale di controllo per la Regione Marche, deliberazione di parifica n.34/2015, scaricabile all'indirizzo:

www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/marche/2015/delibera_34_2015.pdf.

In generale, il sistema a presidio dei controlli è risultato buono; in alcuni casi è stata evidenziata la necessità di apportare alcune correzioni ma non sono emersi errori sistemici e/o tali da inficiare la garanzia di indipendenza delle strutture ovvero del buon funzionamento delle stesse.

Relativamente ad alcuni RAC¹²³, l'AdA ha espresso un "parere con riserva" a seguito delle irregolarità riscontrate nelle verifiche, rappresentando l'esigenza di miglioramenti da apportare ai sistemi.

Come già segnalato nelle precedenti relazioni, in molti casi la spesa irregolare è risultata connessa a progetti c.d. "retrospettivi"¹²⁴ di notevole importo finanziario. Tali progetti spesso non sono risultati in linea con i requisiti stabiliti dalla normativa europea (soprattutto per il settore degli appalti) e le Amministrazioni dovrebbero contenere al minimo il ricorso alla prassi di inserirli nella Programmazione per raggiungere gli obiettivi di spesa. Tale *modus operandi*, infatti, eccessivamente focalizzato sulla quantità di spesa a scapito della qualità della stessa, si rivela altresì al principio di addizionalità della spesa comunitaria. La possibilità di evitare il disimpegno delle risorse comunitarie mediante l'inserimento *in extremis* di tali progetti può costituire un ostacolo allo sforzo rivolto ad una qualificante programmazione. Va peraltro osservato che le Amministrazioni¹²⁵ hanno manifestato maggiore attenzione al fenomeno, rispetto al passato, anche per specifiche linee guida emanate dalla UE.

Tra le varie tipologie di irregolarità riscontrate, quella maggiormente ricorrente, sia in ordine alla numerosità che all'incidenza percentuale, riguarda la violazione della normativa sugli appalti. L'elevata incidenza percentuale di tale tipologia di violazione (irregolarità nell'affidamento dei subappalti, nelle procedure di selezione, nella pubblicità, etc.) nell'ambito della spesa irregolare individuata nei vari campionamenti è sintomatica della ormai improcrastinabile esigenza di semplificazione e armonizzazione della disciplina, che deve intervenire a livello nazionale e europeo. Appare oramai evidente che la frequenza di tali irregolarità non può essere ascritta esclusivamente a carenze

¹²³ Si tratta dei Rapporti annuali di controllo della Provincia di Bolzano, del Piemonte e del Veneto.

¹²⁴ I c.d. progetti retrospettivi sono quelli che, nati per essere finanziati con altre risorse (non comunitarie), vengono successivamente ammessi al cofinanziamento in quanto rispondenti ai medesimi requisiti e criteri di ammissibilità al Programma operativo. Per maggiori indicazioni sulle caratteristiche di tali operazioni e i rischi ad esse connessi ed i criteri di ammissibilità al finanziamento, cfr. nota CE COCOF 12/0050/00 del 29 marzo 2012.

¹²⁵ La Regione Umbria, al riguardo, ha modificato il proprio SI.GE.CO. relativamente al finanziamento di tali progetti (cfr. RAC 2014, pag. 10); la Regione Valle d'Aosta nella nuova versione del manuale delle procedure di gestione, ha esplicitato la possibilità di rendicontare i progetti retrospettivi nel rispetto delle condizioni stabilite dal QSN (cfr. RAC 2014, pag. 3); anche la Regione Lazio, ha integrato i propri controlli inserendo nelle *check-list* di controllo la verifica dei requisiti di ammissibilità in ordine a tali progetti e anche inserendo nel sistema informativo regionale il monitoraggio delle polizze fideiussorie.

nelle professionalità delle strutture deputate a tali procedure. Non a caso la materia degli appalti è stata anche oggetto di un recente audit parallelo al quale hanno partecipato numerosi Stati membri UE¹²⁶ e che ha evidenziato la presenza di criticità nella gestione delle procedure in relazione a conflitti di norme nazionali e comunitarie, indicazioni poco chiare o lacunose, proliferazione del contenzioso con conseguente allungamento della tempistica generale.

In via generale, i controlli hanno evidenziato, nella maggior parte delle Amministrazioni, una percentuale di spesa irregolare inferiore al 2%; a tale quadro fanno eccezione le Regioni Toscana, Veneto e Lazio, nei cui campioni di spesa è stato riscontrato un tasso pari, rispettivamente, al 2,4%, 2,9% e 2,8% al netto delle decertificazioni.

Nella Regione **Toscana**, i controlli sono stati giudicati funzionanti ma suscettibili di alcuni miglioramenti. La spesa irregolare rilevata (di poco superiore a 2 milioni di euro) è stata decertificata per una quota superiore al 70% ed è risultata collegata a vizi negli appalti, al *quantum* degli indennizzi per espropri e ad affidamenti diretti privi dei presupposti¹²⁷.

La Regione **Veneto**, a seguito dell'audit sul campione di spesa 2013, ha riscontrato un tasso di irregolarità pari al 15,08%. Dal RAC¹²⁸ si evince che la maggior parte della spesa irregolare (87,67%) pari a 1.070.000,46 euro è relativa a 5 operazioni e, all'interno di queste, è risultata concentrata su 2 di esse rispetto alle quali sono state disposte rettifiche finanziarie per 972.960,87 euro. Dalle verifiche è inoltre emerso che tutti i progetti sono stati gestiti da un'unica SRA - Struttura responsabile di azione e che tra di essi è presente una cospicua quota di progetti "retrospettivi". Nella succitata percentuale di spesa irregolare (15,08%), la maggior quota (12,14%) è dovuta a errori c.d. anomali¹²⁹ ed è stata decertificata. Quanto sopra premesso, l'AdA è pervenuta a quantificare il tasso di irregolarità in un importo pari al 2,94% del campione al netto di tutti gli importi decertificati, tasso che risulta, comunque, superiore al limite consentito. Il sistema di gestione e controllo è stato classificato in categoria 2 - "*funziona ma sono necessari miglioramenti*" e l'AdA ha formulato un "*parere con riserva*"¹³⁰.

Nella Regione **Lazio**, il cui sistema di controllo ha avuto una classificazione analoga a quella dell'Amministrazione sopracitata; permangono alcune carenze in

¹²⁶ L'audit Parallelo ha interessato 11 Stati Membri UE ed ha avuto ad oggetto l'analisi delle tipologie di errori sugli appalti.

¹²⁷ Cfr. RAC 2014, pag.17 e segg.

¹²⁸ Cfr. RAC 2014, pag. 20 e segg.

¹²⁹ Per il trattamento degli errori anomali, vedasi la guida COCOF 11-0041-01 EN emanata dalla Commissione europea.

¹³⁰ Cfr. RAC 2014, pag. 50.

ordine alle verifiche di primo livello. L'Amministrazione ha già recepito molte delle indicazioni della Commissione, tra le quali l'implementazione dei sistemi informatici in ordine alle verifiche di ammissibilità sui progetti retrospettivi e il monitoraggio delle fideiussioni. Il processo di adeguamento del sistema di controllo risulta, però, ancora in corso. Tale situazione è una delle cause che hanno portato a rettifiche finanziarie e decertificazioni su alcune operazioni inficiate da irregolarità sistemiche (alcune anche gestite da OO.II.) evidenziando altresì un tasso di errore campionario superiore alla soglia di materialità. All'interno della spesa irregolare campionata, più della metà (60%) delle irregolarità è risultata collegata agli appalti pubblici. Il dato, seppure migliore di quello esposto nel precedente Rapporto (97,4%) evidenzia l'urgenza di *"...ulteriori interventi in cui l'AdG coinvolga tutti gli uffici di controllo di primo livello in una implementazione delle competenze degli stessi in materia di appalti pubblici ed un generale rafforzamento delle strutture preposte"*¹³¹.

Anche il sistema di controllo della Regione **Piemonte**, a causa di alcune "limitazioni al controllo"¹³², di irregolarità relative a progetti controllati nel 2014 e di alcuni rilievi formulati nei confronti dell'AdG (quali, ad esempio, la necessità di migliorare le procedure in materia di contrattualistica pubblica) che, alla data di redazione del RAC, sono risultati ancora aperti, è stato classificato in categoria 2 ed è stato oggetto di un parere con riserva¹³³.

Anche la **Provincia autonoma di Bolzano** ha riportato la valutazione in categoria 2 e il parere con riserva¹³⁴.

In categoria 2 sono stati classificati anche i sistemi di controllo della **Provincia autonoma di Trento**¹³⁵ (il cui campione di spesa certificata al 2013 non ha evidenziato spesa irregolare) e della Regione **Lombardia** (nel cui POR non sono risultati progetti retrospettivi)¹³⁶.

Relativamente alla Regione **Umbria**, si segnala che, da ulteriori controlli svolti su campioni di spesa supplementari (relativi a progetti certificati nelle annualità

¹³¹ Cfr. RAC 2014, pag. 53.

¹³² Cfr. RAC 2014, pag. 19 e segg. Una limitazione è relativa agli ulteriori esiti di un procedimento penale pendente alla data di effettuazione dei controlli e, un'altra è riferita alla mancata trasmissione della documentazione richiesta nel corso dei controlli.

¹³³ Cfr. RAC 2014, pag. 42 e segg. Dal Rapporto si evince, inoltre, che gli audit sulle spese certificate al 31.12.2012 hanno evidenziato due irregolarità finanziarie, una delle quali è collegata a un procedimento penale che vede coinvolto il Beneficiario. Tale universo di spesa (2012) risulta inoltre interessato anche da un caso di frode/frode sospetta (comunicato all'OLAF) individuato dalla GdF a seguito delle verifiche di propria competenza. Le due operazioni sono state oggetto di rettifiche finanziarie che, per una di esse, ammontano al 25% della spesa certificata a tutto dicembre 2012.

¹³⁴ Cfr. RAC 2014, pag. 37 e segg.

¹³⁵ Cfr. RAC 2014, pag. 7.

¹³⁶ Cfr. RAC 2014, pag.32.

precedenti e anche a progetti retrospettivi), sono emerse irregolarità sistemiche.¹³⁷ e, anche in questo caso, il sistema di controllo è stato classificato in categoria 2¹³⁸.

Le strutture di controllo della Regione **Abruzzo** risultano classificate in categoria B e, anche in questo caso, le irregolarità rilevate nella spesa campionata si riferiscono alla violazione delle norme sugli appalti (con conseguente rettifica del 10%)¹³⁹.

2.5.4 L'attuazione finanziaria del Fondo sociale europeo

Nell'Obiettivo Competitività regionale e occupazione, i Programmi finanziati dal Fondo sociale europeo (FSE), perseguono l'obiettivo di potenziare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese alle nuove sfide provenienti dai mercati globali, nonché di garantire lo sviluppo dei mercati del lavoro per rafforzare l'inclusione sociale, in linea con la strategia europea per l'occupazione. Il Fondo FSE punta, quindi, a rafforzare la coesione economica e sociale, migliorando la possibilità di occupazione in termini quantitativi e qualitativi.

L'Obiettivo Competitività, finanziato dal FSE, è attuato in Italia attraverso 16 Programmi operativi regionali (POR) e 1 Programma operativo nazionale (PON).

Le risorse destinate al Fondo per il Periodo di programmazione 2007-2013, sono pari a 7,6 miliardi di euro (comprensivi anche del Fondo di rotazione)¹⁴⁰.

Il FSE, analogamente al passato, continua a far registrare – anche se con uno scarto minimo - una *performance* migliore rispetto al FESR; ciò, oltre che alla diversa tipologia degli interventi che contraddistinguono il Fondo sociale rispetto al FESR (prevalentemente immateriali) e ad un'accelerazione della gestione degli ammortizzatori sociali in alcune Regioni, è certamente imputabile – come si è avuto modo di evidenziare anche nella precedente relazione - all'emanazione - nei primi anni dell'attuale Programmazione - dei regolamenti di semplificazione in materia di rendicontazione delle spese¹⁴¹.

L'adozione delle nuove modalità di rendicontazione (costi standard, importi forfettari, costi indiretti), supportata da un'attenta analisi dei costi storici, è risultata più

¹³⁷ Un tipo di irregolarità è riferita all'inammissibilità dell'IVA ridotta sui giustificativi di spesa di un Beneficiario nell'ambito di progetti per l'efficientamento energetico; un'altra è relativa ai progetti retrospettivi anch'essi collegati a piani di efficientamento energetico nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

¹³⁸ Cfr. RAC 2014, pag. 56 e segg.

¹³⁹ Cfr. RAC 2014, pag. 31 e segg.

¹⁴⁰ Tali elementi sono stati tratti dalla pubblicazione del MEF RGS- IGRUE "Monitoraggio interventi comunitari Programmazione 2007-2013" Obiettivo Competitività.

¹⁴¹ L'art.1 del regolamento (CE) n. 396/2009 del 6 maggio 2009 ha modificato l'art. 11 del regolamento (CE) n.1081/2006 dell'11 luglio 2006 introducendo ulteriori forme di costi ammissibili nel caso di sovvenzioni. Si tratta, nello specifico, di costi a tasso fisso mediante l'applicazione di tabelle standard di costi unitari (UCS – unità di costo standard) definite dallo Stato membro; l'altra forma di costo ammissibile riguarda la possibilità di utilizzare somme forfettarie (fino a 50.000 euro) destinate a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione.

agevole per il FSE, soprattutto sulla base della elevata standardizzazione delle attività gestite con tale Programma.

La rendicontazione dei costi secondo le modalità semplificate ha consentito, alle Amministrazioni che hanno aderito a tali opzioni, di velocizzare i flussi di spesa e di orientare la propria attività all'effettivo raggiungimento degli obiettivi, qualificando i controlli e incrementando il numero delle verifiche *in loco*.

Anche se la diminuzione dell'onere amministrativo risulta, in parte, compensata dalla necessità di sviluppare maggiori competenze nelle strutture di gestione/controllo (in termini di valutazione dell'efficacia della spesa), è indubbio che una delle ragioni che hanno contribuito alla migliore *performance* finanziaria del FSE sia rappresentata dall'utilizzo delle nuove modalità di rendicontazione semplificata¹⁴².

Si è evidenziato che la standardizzazione del meccanismo di rendicontazione (si applica la percentuale concordata senza ulteriori verifiche) ha ridotto l'impatto delle irregolarità rilevate dalle Autorità di gestione, Autorità di certificazione e Autorità di controllo, ma è necessario considerare che, alla diminuzione dei controlli documentali di primo livello, dovrà fare da contrappeso un adeguato potenziamento/ripensamento della filiera delle verifiche di secondo livello, pena il rischio di dare per scontati una serie di passaggi e di attività che ora potrebbero, invece, sfuggire al controllo. Ciò determina un notevole cambiamento, non soltanto sulla tempistica dei controlli, che da successivi diventano concomitanti allo svolgimento delle attività, ma anche sulla tipologia, visto che dal controllo formale sui documenti si passa a verificare lo svolgimento effettivo delle attività.

Relativamente all'attuazione finanziaria, il comparto dei pagamenti, a livello nazionale, a giugno 2015 si attesta all'88% della dotazione complessiva, con un miglioramento pari a 13 punti percentuali rispetto ai dati e ai valori rilevati a giugno 2014.

¹⁴² La rendicontazione attraverso le "UCS – unità di costo standard" – ad esempio – ha offerto l'opportunità di operare un cambio significativo nelle procedure di rendicontazione e controllo dei costi; con tale sistema, infatti, il controllo delle spese non viene più effettuato attraverso la verifica della totalità dei documenti giustificativi, bensì (nel caso, ad esempio, di attività formative) attraverso il registro delle presenze che documentano l'attività realizzata e con *check list* differenziate rispetto ai progetti rendicontati a "costi reali". Per una completa disamina delle nuove opzioni di semplificazioni, vedasi la Relazione Speciale sulla semplificazione delle regole dei Fondi strutturali, approvata con deliberazione n.4/2014 e scaricabile all'indirizzo:

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2014/delibera_4_2014_e_relazione.pdf.

Prospetto 4 – Ob. Competitività FSE – Attuazione finanziaria al 31.12.2014 (euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	64.278.325,00	77.763.920,27	55.569.645,71	121,0	86,5
Piemonte	1.001.100.271,00	1.055.476.371,70	909.299.632,91	105,4	90,8
Lombardia	796.227.352,00	841.764.778,16	607.704.943,45	105,7	76,3
Friuli V.G.	316.635.088,00	340.200.553,64	275.989.484,96	107,4	87,2
P.A. Trento	217.266.246,00	250.673.366,86	231.072.388,76	115,4	106,4
P.A. Bolzano	150.244.846,00	163.115.073,40	103.159.784,71	108,6	68,7
Veneto	711.589.515,00	778.414.258,24	591.750.904,60	109,4	83,2
Liguria	391.654.038,00	393.723.611,56	306.141.803,48	100,5	78,2
Emilia Romagna	847.204.199,00	928.721.168,68	788.742.619,38	109,6	93,1
Toscana	659.599.355,00	663.916.266,43	560.888.360,28	100,7	85,0
Umbria	227.384.952,00	208.160.195,65	173.836.684,62	91,5	76,5
Marche	278.735.407,00	268.276.531,59	237.741.727,39	96,2	85,3
Lazio	730.495.407,00	738.710.430,45	585.663.472,38	101,1	80,2
Molise	102.897.150,00	85.819.096,16	80.767.564,73	83,4	78,5
Abruzzo ¹	316.563.222,00	262.374.803,61	231.299.018,23	82,9	73,1
Sardegna	675.053.206,00	672.299.474,31	580.109.422,02	99,6	85,9
Pon Az. di Sistema	147.313.634,00	67.267.364,87	58.274.499,78	45,7	39,6
TOTALE	7.634.242.213,00	7.796.677.265,58	6.378.011.957,39	102,1	83,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGRUE

(1): La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari ad euro 238.320.004,72, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio.

Come già evidenziato per il FESR, il valore medio nazionale degli impegni è sostenuto dall'*overbooking* cui hanno fatto ricorso la maggior parte delle Amministrazioni regionali.

Prospetto 5 – Ob. Competitività FSE – Attuazione finanziaria al 30.06.2015 (euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	64.278.325,00	77.878.754,15	57.330.948,56	121,2	89,2
Piemonte	1.001.100.271,00	1.069.416.330,04	957.897.458,77	106,8	95,7
Lombardia	796.227.352,00	836.665.581,59	678.897.424,78	105,1	85,3
Friuli V.G.	316.635.088,00	339.082.240,96	290.434.431,11	107,1	91,7
P.A. Trento	217.266.246,00	250.268.042,56	236.770.101,82	115,2	109,0
P.A. Bolzano	150.244.846,00	162.671.522,97	104.709.019,83	108,3	69,7
Veneto	711.589.515,00	779.076.371,11	632.887.151,85	109,5	88,9
Liguria	391.654.038,00	402.423.831,09	332.716.069,43	102,7	85,0
Emilia Romagna	847.204.199,00	939.799.800,45	829.870.669,66	110,9	98,0
Toscana	659.599.355,00	677.553.882,56	586.067.356,35	102,7	88,9
Umbria ²	227.384.952,00	216.343.634,06	179.037.144,29	95,1	78,7
Marche	278.735.407,00	272.716.582,47	250.384.154,36	97,8	89,8
Lazio	730.495.407,00	733.247.361,85	599.864.249,11	100,4	82,1
Molise ¹	102.897.150,00	91.429.808,79	83.792.333,85	88,9	81,4
Abruzzo	316.563.222,00	280.456.870,68	211.041.442,57	88,6	66,7
Sardegna	675.053.206,00	698.224.504,85	611.101.249,08	103,4	90,5
Pon Az. di Sistema	147.313.634,00	122.833.323,02	82.483.835,04	83,4	56,0
TOTALE	7.634.242.213,00	7.950.088.443,20	6.725.285.040,46	104,1	88,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGRUE

(1): La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari ad euro 83.919.616,42, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio.

(2): La certificazione di spesa relativa all'ultima domanda di pagamento, pari ad euro 178.225.131,22, è superiore al dato dei pagamenti di monitoraggio.

Nonostante i dati succitati evidenzino un dato percentuale prossimo a quello medio nazionale del FESR, la situazione all'interno di esso si presenta, però, più differenziata.

A livello nazionale, possono infatti individuarsi tre gruppi di Amministrazioni locali.

Il primo gruppo comprende quelle i cui pagamenti risultano superiori al dato medio nazionale (P.A. Trento, Emilia Romagna, Piemonte, Friuli Venezia-Giulia, Sardegna, Veneto, Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste, Toscana, Marche,) e, fra queste, si segnala la Provincia autonoma di Trento, i cui pagamenti raggiungono quota 108,9%. Invece, in un secondo gruppo vanno ricomprese le Regioni con pagamenti inferiori alla media (Lombardia, Lazio, Liguria, Molise).

Nell'ultimo gruppo si collocano la Regione Umbria, la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione Abruzzo e il PON azioni di sistema (gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali i cui valori risultano molto distanti dal dato medio nazionale.

Soprattutto il PON Azioni di sistema (anche a causa dell'incremento della dotazione iniziale effettuato nel corso del 1° semestre 2014¹⁴³), ancora a giugno 2015, evidenzia la più bassa percentuale di pagamenti (56%).

In relazione a tale Programma permangono, pertanto, le preoccupazioni già espresse nella precedente relazione in ordine alla reale possibilità di completare l'utilizzo delle dotazioni finanziarie con i pagamenti al 31.12.2015.

2.5.5 I controlli di Il livello del Fondo sociale europeo

I dati riportati nel prospetto n.6 indicano un tasso di errore che, a livello nazionale, si attesta allo 0,4%.

Tale valore, ampiamente al di sotto della soglia di materialità (2%) risulta comunque inferiore rispetto a quello riportato per l'annualità precedente, pari allo 0,7%.

¹⁴³ Cfr. Corte dei conti, Relazione annuale 2014, I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari, pagg.108-109.

**Prospetto 6 – Ob. Competitività FSE – controlli di II livello
campionamento ordinario (spesa certificata al 31.12.2013)**

(euro)

REGIONI	Spesa certificata (b)	Spesa controllata ©	Irregolarità (d)	Spesa controllata (c/b) %	Tasso di irregolarità (d/c) %
Valle d'Aosta	12.034.228,84	7.646.946,97	160.178,43	63,5	2,1
Piemonte	193.863.292,85	27.586.312,01	8.119,01	14,2	0,0
Lombardia (*)	68.486.612,57	7.556.039,10	135.374,03	11,0	1,8
Friuli V.G.	62.280.954,27	326.780,51	0,00	0,5	0,0
P.A. Trento	40.545.778,77	5.284.069,91	17.687,98	13,0	0,3
P.A. Bolzano	22.848.557,93	1.629.046,00	118.597,84	7,1	7,3
Veneto	138.538.082,31	9.691.792,78	8.821,71	7,0	0,1
Liguria	65.738.696,27	2.451.322,27	17.417,56	3,7	0,7
Emilia-Romagna	100.795.421,41	2.096.683,44	3.528,04	2,1	0,2
Toscana	131.995.040,57	40.344.039,66	76.694,08	30,6	0,2
Umbria	38.552.586,91	5.591.641,81	16.540,03	14,5	0,3
Marche	49.563.503,70	4.059.548,02	8.348,59	8,2	0,2
Lazio	124.759.399,98	46.451.889,14	48.462,81	37,2	0,1
Molise	19.050.589,75	12.722.994,96	11.595,66	66,8	0,1
Abruzzo	55.824.172,38	10.626.079,15	99.575,39	19,0	0,9
Sardegna	69.948.403,00	7.640.580,72	16.475,29	10,9	0,2
PON AS + PON GAS (**)	82.851.288,19	523.295,10	190,93	0,6	0,0
TOTALE	1.277.676.609,70	192.229.061,55	747.607,38	15,0	0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati estrapolati dai Rapporti annuali di controllo 2014

* A seguito di specifica segnalazione, l'AdA ha comunicato con email del 13.01.2016 la presenza di un errore materiale relativo al calcolo del tasso di irregolarità. Il dato corretto è riportato nella presente tabella e sarà comunicato, a cura dell'Amministrazione, alla Commissione europea.

** L'Amministrazione si è avvalsa della facoltà, concessa dalla Commissione europea, di eseguire il campionamento utilizzando come popolazione di riferimento la somma delle spese certificate da entrambi i Programmi Operativi. Tale modalità operativa comporta l'estrazione di un unico campione (composto dalla spesa del PON AS e GAS) e l'elaborazione di un unico tasso di errore calcolato ovviamente sugli esiti dei controlli sulla totalità della spesa campionata.

Ciò premesso, possono quindi formularsi alcune considerazioni di carattere generale sul sistema dei controlli.

In linea generale, dai Rapporti annuali di controllo si è potuto evincere (salve alcune eccezioni che saranno trattate più dettagliatamente nel prosieguo) che il sistema dei controlli funziona bene e, laddove necessario, è in grado di fornire indicazioni adeguate alla correzione di eventuali criticità e/o errori. Tutte le Amministrazioni hanno adeguato i rispettivi manuali e le piste di controllo anche al controllo degli strumenti di ingegneria finanziaria.

Da alcuni Rapporti si è potuta evincere la presenza di "errori anomali"¹⁴⁴ nei campioni esaminati. Al riguardo è importante richiamare l'attenzione delle

¹⁴⁴ La definizione di errore anomalo quale "dichiarazione di spesa inesatta che è palesemente non rappresentativa della popolazione" è contenuta nella nota COCOF 11-0041-01 EN.

Amministrazioni sulla necessità di attenersi strettamente alle indicazioni riportate nella nota COCOF 11-0041-01-EN che individua i criteri e i casi nei quali può accedersi alla qualificazione degli importi irregolari indicando altresì le modalità del loro trattamento ai fini del calcolo del tasso di errore.

A differenza del FESR, dove la categoria degli appalti è risultata essere quella inficiata dal maggior numero di errori/irregolarità, per il FSE, la tipologia di errore/irregolarità più ricorrente è risultata essere collegata alle modalità di calcolo e rendicontazione delle spese, all'imputazione degli oneri fiscali e previdenziali. Ciò è agevolmente spiegabile con l'introduzione delle nuove modalità di rendicontazione a costi standard e importi forfettari. Si è già avuto modo di segnalare nella precedente relazione che tali nuovi criteri di rendicontazione, se da un lato hanno conseguito una significativa semplificazione dell'intero *iter* di gestione degli interventi (con conseguente velocizzazione del circuito di spesa), dall'altro necessitano – però – di essere ben “metabolizzati” dalle strutture interessate e dagli stessi Beneficiari dei cofinanziamenti. Alcuni errori/irregolarità, infatti, sono emersi proprio a carico dei nuovi soggetti Beneficiari che, in quanto tali, non avevano confidenza con tali novità. In tale contesto è di tutta evidenza il ruolo che deve essere svolto dalle strutture amministrative interessate dalla gestione dei Fondi UE, che deve essere sempre più proattivo e “disegnato” sulla platea di possibili beneficiari delle risorse comunitarie.

Per ovviare alle criticità, è necessario potenziare – soprattutto relativamente ai controlli di primo livello - gli *staff* amministrativi sia dal punto di vista numerico che sotto il profilo della qualità e tipologia delle professionalità. Anche se nella gestione dei Programmi comunitari le strutture amministrative sono quasi sempre supportate dagli *staff* dell'Assistenza tecnica, si richiama l'attenzione sull'esigenza che il personale interno, con particolare professionalità, presidi e vigili sullo svolgimento di tutte le attività evitando che l'Assistenza tecnica svolga un ruolo di supplenza rispetto ad attività che dovrebbero essere svolte dal personale interno dell'Amministrazione.

Come già osservato in passato, le nuove modalità di rendicontazione, da un lato hanno alleggerito l'onere amministrativo gravante sulla filiera dei controlli cartacei ma, sul fronte opposto, hanno focalizzato l'attenzione sull'esigenza di verificare la qualità degli interventi realizzati.

A livello delle singole Amministrazioni, gli unici due casi nei quali il tasso di errore del campione esaminato è risultato superiore alla soglia massima si riferiscono alla Regione Valle d'Aosta – Valleé d'Aoste e alla Provincia autonoma di Bolzano.

In **Valle d'Aosta – Valleé d'Aoste**, seppure con un valore migliore rispetto all'anno precedente (3,4%) il tasso di errore è risultato appena superiore (2,09) alla

soglia. Tale risultanza è ascrivibile, per la maggior parte, ad un progetto sulle procedure di affidamento del servizio di controllo per il controllo di primo livello. L'AdA ha, pertanto, formulato un parere con riserva¹⁴⁵.

Nelle Regioni **Liguria, Piemonte, Friuli Venezia-Giulia** e nella **Provincia autonoma di Trento**, i sistemi di controllo sono risultati ben funzionanti (classificati in categoria 1) e non è stata evidenziata la presenza di criticità sistemiche; il tasso di errore del campione di progetti esaminati è risultato, in alcuni casi, prossimo allo zero. Analoghe le risultanze dei controlli nella Regione **Veneto** (nel cui campione di spesa controllata è stato individuato un intervento affetto da errore anomalo per il quale è stata avviata la procedura di revoca del contributo e la decertificazione della spesa).

Alla data della presente relazione, il RAC della Regione **Lombardia** (licenziato a fine 2015) risulta all'esame della Commissione¹⁴⁶. Le verifiche sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo avevano infatti evidenziato carenze e la necessità di correzioni/integrazioni. Relativamente alle criticità individuate, però, la possibilità di generare errori sulla spesa certificata è stata giudicata bassa e, quindi, il sistema è stato classificato in categoria 2¹⁴⁷ "funziona ma sono necessari alcuni miglioramenti". Nel campione di spesa controllata è stato riscontrato un tasso di spesa irregolare pari all'1,8%.

Anche la Regione **Emilia Romagna** evidenzia un tasso di errore prossimo allo zero; dal RAC si evince la presenza di errori di basso importo ma di frequenza più elevata rispetto al passato. Tale situazione è spiegata dall'Amministrazione con il fatto che nel campione 2014 sono presenti Beneficiari nuovi che non hanno familiarità con la gestione dei finanziamenti comunitari¹⁴⁸.

I controlli effettuati dall'AdA della **Provincia autonoma di Bolzano** hanno evidenziato una situazione preoccupante, che ha condotto, anche sulla scorta degli esiti delle missioni di audit effettuate presso l'AdA a marzo e a dicembre 2013, alla sospensione dei pagamenti intermedi disposta dalla Commissione ad aprile dell'anno successivo¹⁴⁹. Gli interventi sottoposti ad audit relativamente alla spesa certificata a tutto il 2013 hanno evidenziato un tasso di errore pari al 7,3%, addirittura superiore a quello

¹⁴⁵ Cfr. RAC 2014, pag. 16.

¹⁴⁶ Nel RAC 2014 inviato alla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, si evince (pag. 5) che la precedente versione dello stesso non poteva essere considerata "accettabile" dalla Commissione europea a seguito delle risultanze emerse con la missione n. 2014-1820 svoltasi nel periodo 19-28 novembre 2014.

¹⁴⁷ La nota COCOF 08/0019/00-EN individua quattro diverse classificazioni: categoria 1 – funziona bene, ma sono necessari piccoli miglioramenti (alta affidabilità); categoria 2 – funziona, ma sono necessari alcuni miglioramenti (affidabilità media); categoria 3 – funziona in parte; sostanzialmente sono necessari miglioramenti (affidabilità media); categoria 4 – essenzialmente non funziona (bassa affidabilità).

¹⁴⁸ Cfr. RAC 2014, pag. 32.

¹⁴⁹ Cfr. nota Ares n.1172738 del 14 aprile 2014 della Commissione europea

(già sopra la soglia massima) riportato nel precedente RAC (4,95%). Dal computo di tale percentuale l'AdA ha escluso (in base alle indicazioni riportate nella nota COCOF 12-005001 EN) un progetto retrospettivo HV (*high value*). Tale progetto (che l'Amministrazione intende trasformare in un progetto *overbooking*), giudicato inammissibile dall'AdA e inficiato da errore classificato quale "anomalo" (in quanto relativo a una dichiarazione di spesa inesatta e non rappresentativa della intera popolazione di progetti), rappresenta, in termini di spesa, il 79,5% dell'intero campione selezionato e, se considerato ai fini del computo del tasso di errore campionario, avrebbe portato la percentuale di quest'ultimo all'81%¹⁵⁰. La peculiarità della situazione riscontrata dovrà essere oggetto di approfondimento della Sezione.

A seguito degli audit effettuati, l'intero sistema di gestione, certificazione e controllo (compresi i sistemi informatici) è stato classificato nella categoria 3 "funziona parzialmente, sono necessari miglioramenti sostanziali". Sono, infatti, state riscontrate significative lacune e criticità sistemiche relativamente alle quali, alla data di elaborazione del RAC, non vi erano elementi sufficienti per la quantificazione.

A seguito di tali evidenze, sono state notificate all'AdA modifiche significative dei sistemi di gestione e controllo. Anche in questo caso, sul RAC è stato formulato un parere con riserva.

In **Toscana**, a seguito di un controllo svolto dalla Commissione sull'AdA che ha evidenziato importanti carenze sullo svolgimento dell'attività di quest'ultima¹⁵¹, sono state apportate modifiche al sistema di gestione e controllo. Gli audit di sistema hanno avuto ad oggetto due Organismi Intermedi a carico dei quali sono state individuate carenze relative all'assetto organizzativo interno e alla non chiara separazione delle funzioni. I controlli hanno anche evidenziato un'area di rischio relativa all'attività di gestione dell'Asse Transnazionalità¹⁵². A conclusione dei controlli sono emerse alcune problematiche (oggetto di verifica in ordine alla eventuale natura sistemica e all'impatto sulla spesa) relative alla rendicontazione delle spese relative ai progetti in regime di aiuti alla formazione. Nel campione di progetti sottoposti a controllo sono state individuati alcuni appalti inficiati da irregolarità: in un caso è stata disposta una rettifica pari al 5% dell'importo e nell'altro si è proceduto con la decurtazione dell'importo in contestazione.

I sistemi di gestione e controllo delle Regioni **Umbria** e **Marche** sono stati complessivamente classificati in categoria 1.

¹⁵⁰ Cfr. RAC 2014, pag. 33 e segg.

¹⁵¹ Cfr. RAC 2014 pagg. 6 e 10.

¹⁵² Cfr. RAC 2014, pag. 7 e segg.): mancata definizione nei bandi dei criteri di selezione, mancanza di chiarezza e stabilità delle regole di gestione e rendicontazione dei progetti.

A novembre 2014 nella Regione **Lazio** vi è stato un avvicendamento relativamente all'AdA, la cui titolarità è passata a un nuovo responsabile. È stato inoltre modificato (con l'adeguamento alla nota COCOF 08/0021/03 - IT) il manuale delle procedure interne, nella parte relativa al metodo di campionamento. L'AdG, a seguito dell'audit di sistema effettuato, è stata classificata in categoria 2. I controlli svolti sul campione di spesa hanno evidenziato la presenza di un errore "anomalo", il cui importo è stato decertificato. Su 3 operazioni sono emersi errori sistemici relativi a carenze nel contenuto degli avvisi pubblici e alle procedure di selezione degli interventi; l'AdA ha applicato una rettifica forfettaria pari al 2% oltre a provvedere alla decertificazione dell'importo.

Relativamente alla Regione **Molise**, l'audit di sistema ha evidenziato carenze a carico del sistema informativo e di alcuni processi di verifica/monitoraggio che sono risultati non completamente implementati. Il sistema è stato classificato in categoria 2. L'Amministrazione ha provveduto alla stipula di un protocollo con la Guardia di finanza.

Il RAC relativo alla Regione **Abruzzo** ha confermato alcuni profili di criticità (già illustrati nella precedente Relazione) a carico dei Progetti speciali Multiasse. Le verifiche sul sistema di gestione e controllo hanno evidenziato alcuni aspetti da migliorare soprattutto in ordine al sistema informativo e alla dotazione di personale. L'intero sistema è stato classificato in categoria B "funziona ma sono necessari dei miglioramenti". Per le ragioni suesposte, l'AdA ha formulato un parere con riserva limitatamente ai succitati profili.

Anche i sistemi gestionali della Regione **Sardegna** sono stati classificati in categoria 2 e, tra le raccomandazioni impartite all'AdG e all'AdC, figurano quella relativa al miglioramento delle procedure di monitoraggio delle fidejussioni e dei recuperi.

Per quanto concerne il **PON AS – Azioni di sistema** (gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali), gli organismi sottoposti a verifica di sistema sono stati classificati in categoria 2. L'Amministrazione, ai fini della verifica delle operazioni, si è avvalsa della facoltà, accordata dalla Commissione¹⁵³, di estrarre un unico campione comprensivo dell'intera popolazione di progetti relativi al PON AS e al PON GAS con l'individuazione di un unico tasso di errore¹⁵⁴ che è risultato pari a zero.

2.5.6 Conclusioni

Come già si è avuto occasione di rappresentare nelle precedenti relazioni, le avverse condizioni di criticità economica e strutturale, hanno determinato, nel settennio

¹⁵³ Cfr. RAC 2014, pag. 26.

¹⁵⁴ Cfr. RAC 2014 pag. 26 e segg.

di Programmazione, la necessità di continue modifiche sull'Obiettivo al fine di assicurare e accelerare l'impiego delle risorse finanziarie. Inevitabilmente, tali iniziative hanno inciso sui singoli Programmi operativi regionali e sui vari Assi della Programmazione.

L'intero settennio è stato caratterizzato da una logica emergenziale, con assestamenti finanziari – indubbiamente necessari (si pensi ai due eventi sismici del 2009 e del 2011) – ma che hanno pesantemente influito su una capacità programmatica e gestionale non in linea con le aspettative della UE, non sempre adeguata e spesso poco aderente alle esigenze dei territori. Le Amministrazioni hanno profuso ampi sforzi per il raggiungimento degli obiettivi di spesa e, a tal riguardo, soprattutto a carico del FESR, si registra un ampio ricorso alle procedure di *overbooking*.

Sono inoltre state riscontrate un'estrema parcellizzazione degli interventi finanziati e numerose criticità relative agli appalti (anche a causa dei fenomeni corruttivi ad essi correlati). E' evidente, in tale contesto, lo sforzo che l'Italia deve ancora compiere, soprattutto relativamente alla Programmazione 2014-2020, indirizzato, soprattutto, al miglioramento della finalizzazione delle opere cofinanziate le quali, *ab origine*, devono essere progettate e pensate per integrarsi nei contesti territoriali ed economici di riferimento, sì da costituire una prospettiva effettiva di sviluppo per i settori interessati.

Soprattutto relativamente ad alcuni settori, ad esempio quello dell'ICT - *Information and communication technology* e del dissesto idrogeologico, le risorse UE costituiscono una provvista finanziaria irrinunciabile. Infatti, le infrastrutture e l'ammodernamento rappresentano, mai come in questo periodo, il punto di partenza per ogni Paese che voglia competere ed essere attrattivo a pieno titolo sullo scenario internazionale.

Nell'ambito dell'Obiettivo Competitività, la maggior parte delle risorse programmate (40%) è risultata relativa ai settori della ricerca e sviluppo tecnologico e al miglioramento dell'occupazione.

Permangono, inoltre, alcune criticità già evidenziate nei precedenti referti.

Soprattutto relativamente al FESR, in molti casi la spesa irregolare è risultata connessa a progetti c.d. "retrospettivi", progetti, cioè, finanziati originariamente con risorse nazionale e, solo in un secondo momento, sussunti nella Programmazione comunitaria. Tali progetti, in alcuni casi anche di notevole importo finanziario, spesso, già in passato, non sono risultati in linea con i requisiti stabiliti dalla normativa europea (soprattutto per il settore degli appalti). La descritta prassi, utilizzata per raggiungere gli obiettivi di spesa e già presente nelle gestioni precedenti, dovrebbe essere fortemente ridimensionata. Tale *modus operandi*, infatti, eccessivamente focalizzato sulla quantità

di spesa a scapito della qualità della stessa, si è rivelato un *vulnus* sulle risorse nazionali e sul principio di addizionalità della spesa comunitaria. La possibilità di evitare il disimpegno delle risorse comunitarie mediante l'inserimento *in extremis* di tali progetti, costituisce una negazione del principio di programmazione.

Tra le varie tipologie di irregolarità riscontrate, quella maggiormente ricorrente, sia in ordine al numero che all'incidenza percentuale, è relativa alla violazione della normativa sugli appalti. L'elevata incidenza di tale tipologia di violazione (irregolarità nell'affidamento dei subappalti, nelle procedure di selezione, nella pubblicità, etc.) nell'ambito della spesa irregolare individuata nei vari campionamenti è sintomatica dell'esigenza di semplificazione e armonizzazione della disciplina, che deve intervenire a livello europeo e nazionale. Appare oramai evidente che la frequenza di tali irregolarità non può essere ascritta esclusivamente a carenze nelle professionalità delle strutture deputate a tali procedure. Non a caso la materia degli appalti è stata anche oggetto di un recente audit parallelo al quale hanno partecipato numerosi Stati membri UE e che ha evidenziato la presenza di criticità nella gestione delle procedure in relazione a conflitti di norme nazionali e comunitarie, indicazioni poco chiare o lacunose, proliferazione del contenzioso con conseguente allungamento della tempi di conclusione delle opere. Molte Amministrazioni lamentano la tempistica relativa alla comunicazione di nuove modalità e/o chiarimenti in ordine all'applicazione della disciplina comunitaria: spesso questi intervengono in una fase del ciclo della Programmazione oramai avanzata, in taluni casi finendo con il complicare, invece di semplificare, l'operato dei vari attori coinvolti. Analogamente, risulterebbe utile ricevere in tempo utile le indicazioni per la chiusura dei vari Programmi sì da poterle implementare in modo migliore.

Il FSE, analogamente al passato, continua a far registrare – anche se con uno scarto minimo - una *performance* migliore rispetto al FESR; ciò è dovuto, oltre che alla diversa tipologia degli interventi che contraddistinguono il Fondo sociale rispetto al FESR (prevalentemente immateriali), anche all'accelerazione della gestione degli ammortizzatori sociali in alcune Regioni, e all'adozione delle nuove modalità di rendicontazione dei costi (costi standard, importi forfettari, costi indiretti). Al riguardo, si è già avuto modo di segnalare nella precedente relazione che tali nuovi criteri di rendicontazione, se da un lato hanno conseguito una significativa semplificazione dell'intero *iter* di gestione degli interventi (con conseguente velocizzazione del circuito di spesa), dall'altro necessitano – però – di essere ben recepiti dalle strutture interessate e dagli stessi Beneficiari dei cofinanziamenti. Molti errori/irregolarità, infatti, sono emersi proprio a carico dei nuovi soggetti beneficiari che, non avevano confidenza con tali novità. In tale contesto è di tutta evidenza il ruolo che deve essere svolto dalle strutture

amministrative interessate dalla gestione dei Fondi UE, che deve essere sempre più proattivo e “disegnato” sulla platea di possibili Beneficiari delle risorse comunitarie. Gli interventi gestiti a valere sul FSE, di natura immateriale, comportano un maggior rischio in relazione all’effettività degli interventi e alla finalizzazione della relativa spesa. Per ovviare a tali criticità, è necessario potenziare – soprattutto relativamente ai controlli di primo livello - gli *staff* amministrativi sia dal punto di vista numerico che sotto il profilo della qualità e tipologia delle professionalità. Anche se nella gestione dei Programmi comunitari le strutture amministrative sono quasi sempre supportate dagli *staff* dell’Assistenza tecnica, ciò non può esimere le Amministrazioni da un’attenta valutazione della propria dotazione di personale e del consolidamento delle competenze. La gestione e il controllo degli interventi cofinanziati con risorse UE, necessitano, infatti, del continuo aggiornamento delle competenze, del confronto con tutti gli attori della filiera comunitaria (anche appartenenti ad altre Amministrazioni regionali) con la condivisione delle *best practice* e l’analisi di criticità comuni. In assenza di un’adeguata dotazione di personale interno il rischio che può profilarsi è quello che l’Amministrazione possa non avere un quadro diretto e immediato dell’andamento della programmazione comunitaria sul proprio territorio, delegando all’Assistenza tecnica anche compiti che dovrebbero essere svolti direttamente dalle Amministrazioni.

2.6 Obiettivo Cooperazione territoriale europea

2.6.1 Programmi operativi dell’Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”

L’Obiettivo “Cooperazione Territoriale Europea”¹⁵⁵ (CTE) – previsto dall’art. 3 del regolamento del Consiglio 1083/2006 – è volto a promuovere, nell’ambito della Politica di coesione, la collaborazione tra Regioni e città di tutti gli Stati membri dell’UE. Al fine di rimuovere le 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.

¹⁵⁵ Sostituisce i Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC) della precedente programmazione INTERREG III.

Programmi di cooperazione transnazionale: interessano aree più estese, con dimensione anche extra-europea, 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 europea 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 macro-aree 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 la UE;
- il bacino del Mediterraneo, area strategica per la costruzione di rapporti stabili di prossimità tra la 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 macro-aree insistono sia Programmi di cooperazione transfrontaliera, interna alla UE e relativa alle frontiere esterne, sia Programmi di cooperazione transnazionale.

Lo Stato italiano partecipa ai seguenti Programmi:

Programmi di cooperazione transfrontaliera:
PO Italia-Francia Alpi Latine Cooperazione Transfrontaliera (ALCOTRA)
PO Italia-Francia frontiera marittima
PO Italia-Svizzera
PO Italia-Austria
PO Grecia-Italia
PO Italia-Malta
PO Italia-Slovenia
Programmi transfrontalieri di prossimità e vicinato:
PO ENPI ¹⁵⁶ -CBC ¹⁵⁷ Italia-Tunisia *
PO ENPI-CBC Bacino Mediterraneo *
Programma pre-adesione
PO IPA ¹⁵⁸ -CBC-Adriatico **
Programmi di cooperazione transnazionale
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 identifica nel Programma **INTERREG IV C** che, unitamente a 3 Programmi di rete – denominati URBACT II, INTERACT II, ESPON¹⁵⁹ – gestiti direttamente dalla Commissione, fornisce un quadro di riferimento per lo scambio di esperienze tra gli enti regionali e locali in diversi Stati.

A questi si aggiunge l'iniziativa **Regions for Economic Change**¹⁶⁰ (Regioni per il cambiamento economico), presentata con Comunicazione della Commissione n. 675 dell'8.11.2006¹⁶¹, volta a promuovere lo scambio delle migliori pratiche in materia di innovazione tra le Regioni europee.

Con riferimento alla *governance*¹⁶² 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

¹⁵⁶ *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, strumento europeo di vicinato e partenariato.

¹⁵⁷ *Cross-Border Cooperation*, Cooperazione Transfrontaliera

¹⁵⁸ *Instrument for Pre-accession Assistance*, strumento di assistenza pre-adesione

¹⁵⁹ *European Spatial Planning Observation Network*, progettazione rete europea di osservazione del territorio

¹⁶⁰ Per un maggiore dettaglio, si veda il sito (solo in inglese e francese): «*Regions for Economic Change* is an initiative of the European Commission that 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

¹⁶¹ Per il testo integrale della comunicazione si veda:

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

¹⁶² Per il significato del termine, vedi glossario.

governance multilivello rispettoso dei principi di sussidiarietà e partenariato che governano la Politica comunitaria di coesione.

Il Gruppo di coordinamento strategico¹⁶³ – che sviluppa l'attività del “Gruppo Europeo Cooperazione Territoriale” (GECT)¹⁶⁴ –, 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 nel paragrafo in cui saranno trattati in dettaglio i singoli Programmi.

2.6.2 Attività istruttoria

La Sezione ha formulato richieste istruttorie alle Autorità di gestione (AdG) ed ai Punti di Contatto Nazionale (NCP) italiani, nonché ai Ministeri interessati, il Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (ora Agenzia per la Coesione Territoriale) e il Ministero delle infrastrutture e trasporti (MIT). Tutte le lettere istruttorie hanno avuto riscontro.

2.6.3 Attuazione finanziaria

L'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), conformemente alle richieste della Sezione, ha inviato i prospetti relativi allo stato di attuazione finanziaria dei Programmi dell'Obiettivo alle date del 31 dicembre 2014 e del 30 giugno 2015.

I prospetti ministeriali sono stati rielaborati al fine di evidenziare le percentuali di attuazione – con riferimento sia agli impegni che ai pagamenti – nonché di rendere agevole il raffronto con gli analoghi prospetti presenti nelle precedenti relazioni, riferite agli anni precedenti.

¹⁶³ Istituito dal CIPE con delibera del 22.12.2006, 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.

¹⁶⁴ Istituito con art. 1 del regolamento (CE) 1082/2006.

Prospetto 1 – Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2014

(milioni di euro)

SEZIONI E PROGRAMMI	Programma 2007-2013 Totale risorse FESR + totale cofinanziamento	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)
COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA					
TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG ITALIANE					
2007CB 163PO034 Italia- Francia ALCOTRA	199,58	198,36	158,35	99,39	79,34
2007CB 163PO033 Italia- Francia frontiera marittima	161,98	157,41	121,35	97,18	74,92
2007CB 163PO035 Italia- Svizzera	91,75	91,28	69,49	99,49	75,74
2007CB 163PO052 INTERREG IV ITALIA - AUSTRIA	80,10	80,10	65,68	100,00	82,00
2007CB 163037 Po Italia -Malta	31,94	33,96	22,97	106,32	71,92
2007CB 163036 Italia-Slovenia 2007-2013	128,55	126,52	97,65	98,42	75,96
Totale frontiere interne	693,90	687,63	535,49	99,10	77,17
TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG NON ITALIANA					
2007CB 163PO060 Grecia -Italia	117,13	180,35	86,80	153,97	74,11
Totale cooperazione Transfrontaliera Frontiere Interne	811,03	867,98	622,29	107,02	76,73
ENPI-CBC					
Italia -Tunisia	27,71	27,35	15,45	98,70	55,76
Bacino del Mediterraneo	220,29	199,41	82,09	90,52	37,26
Totale ENPI-CBC	248,00	226,76	97,54	91,44	39,33
IPA-CBC					
2007CB163PO01 IPA Adriatico CBC	243,82	244,46	103,16	100,26	42,31
Totale IPA-CBC	243,82	244,46	103,15	100,26	42,31
Totale cooperazione Transfrontaliera Esterna	491,82	471,22	200,69	95,81	40,81
TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA	1.302,85	1339,20	822,98	102,79	63,17
COOPERAZIONE TRANSDAZIONALE					
2007CB163PO014 Alpine Space	129,98	131,42	99,14	101,11	76,27
2007CB163PO061 Central Europe	298,29	290,19	227,07	97,28	76,12
2007CB163PO069 South East Europe	246,04	242,83	160,22	98,70	65,12
2007CB163PO045 MED 2007-2013	257,36	203,35	188,76	79,01	73,34
TOTALE COOPERAZIONE TRANSDAZIONALE	931,67	867,79	675,19	93,14	72,47
TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA- TRANSDAZIONALE	2.234,52	2.206,99	1.498,17	98,77	67,05
COOPERAZIONE INTERREGIONALE					
Interact 2	35,48	32,71	27,24	92,19	76,78
Interreg. IV c*	405,1	293,56	306,77	72,47	75,73
TOTALE COOPERAZIONE INTERREGIONALE	440,58	326,27	334,01	74,05	75,81
TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE	2.675,10	2.533,26	1.832,18	94,70	68,49

Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la coesione territoriale

*Il dato degli impegni è relativo solo alla quota FESR

Prospetto 2 – Avanzamento finanziario al 30 giugno 2015

(milioni di euro)

SEZIONI E PROGRAMMI	Programma 2007-2013 Totale risorse FESR + totale	Impegni dei progetti (importi approvati da contratto)*	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata quota FESR e	Impegni /Programmato (%)	Pagamenti /Programmato (%)
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA					
TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG ITALIANE					
2007CB 163PO034 Italia- Francia ALCOTRA	199,58	198,36	164,912	99,39	82,63
2007CB 163PO033 Italia- Francia frontiera marittima	161,98	157,43	121,35	97,19	74,92
2007CB 163PO035 Italia- Svizzera	91,75	92,17	73,50	100,46	80,11
2007CB 163PO052 INTERREG IV ITALIA -AUSTRIA	80,10	80,1	66,31	100,00	82,78
2007CB 163037 Po Italia -Malta	35,46	34,38	22,97	96,95	64,78
2007CB 163036 Italia-Slovenia 2007-2013	128,56	129,33	98,26	100,60	76,43
Totale frontiere interne	697,43	691,77	547,30	99,19	78,47
TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG NON ITALIANA					
2007CB 163PO060 Grecia -Italia	117,13	180,35	101,68	153,97	86,81
Totale cooperazione Transfrontaliera Frontiere Interne	814,56	872,12	648,98	107,07	79,67
ENPI-CBC					
Italia -Tunisia	27,71	27,4	17,94	98,88	64,74
Bacino del Mediterraneo	220,29	199,27	97,96	90,46	44,47
Totale ENPI-CBC	248,00	226,67	115,9	91,40	46,73
IPA-CBC					
2007CB163PO01 IPA Adriatico CBC	233,82	249,76	115,48	106,82	49,39
Totale IPA-CBC	243,82	249,76	115,48	102,44	47,36
Totale cooperazione Transfrontaliera Esterna	491,82	476,43	231,38	96,87	47,05
TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA	1.306,38	1348,55	880,36	103,23	67,39
COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE					
2007CB163PO014 Alpine Space	129,98	131,00	102,16	100,78	78,60
2007CB163PO061 Central Europe	298,29	290,19	237,09	97,28	79,48
2007CB163PO069 South East Europe	246,04	242,83	174,89	98,70	71,08
2007CB163PO045 MED 2007-2013	257,36	251,01	195,48	97,53	75,96
TOTALE COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE	931,67	915,03	709,62	98,21	76,17
TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA-TRANSNAZIONALE	2.238,05	2.263,58	1.589,98	101,14	71,04
COOPERAZIONE INTERREGIONALE					
Interact II	35,48	32,71	27,94	92,19	78,75
IV c*	405,10	292,24	326,33	72,14	80,56
TOTALE COOPERAZIONE INTERREGIONALE	440,58	324,95	354,27	73,76	80,41
TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE	2.678,63	2.588,53	1.944,25	96,64	72,58

Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia coesione territoriale

*Il dato degli impegni è relativo solo alla quota FESR

Dai dati sopra esposti (prendendo come dato certo l'avanzamento al 31.12.2014, essendo quello al 30.06.2015 un dato tendenziale), si registra rispetto alla fine del 2013 un incremento dei pagamenti di oltre il 42% a fronte del totale degli impegni che risulta sostanzialmente invariato. Peraltro, come già evidenziato nel precedente referto, alcuni programmi presentano ancora percentuali piuttosto basse sul fronte dei pagamenti, soprattutto laddove si consideri che con il 2013 termina la Programmazione 2007-2013. Pur considerando che i pagamenti possono essere effettuati fino al 31.12.2015 (31.12.2016 per la cooperazione transfrontaliera), la situazione appare particolarmente critica per i Programmi ENPI e IPA, per i quali il livello dei pagamenti si attesta su percentuali intorno al 40%, mentre un modesto incremento si registra per il totale degli impegni rispetto all'anno precedente.

Come per i periodi precedenti, anche nel corso del 2014 e nella prima metà del 2015 sono intervenute delle ulteriori variazioni finanziarie rispetto ai piani originari, relativamente ai seguenti Programmi operativi: ENPI-CBC MED (Bacino del Mediterraneo), IPA-CBC Adriatic, Grecia-Italia, Italia-Slovenia, Italia-Malta e South-East Europe, che saranno dettagliate nell'illustrazione dei singoli Programmi.

Si passa ora ad esaminare, per sommi capi, i singoli Programmi operativi.

2.6.4 Cooperazione transfrontaliera

PO Italia – Francia “Marittimo”

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 5489 del 16.11.2007
Obiettivo	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
Assi prioritari	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
Territorio coinvolto	Italia 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) Francia Corsica del Sud, Alta Corsica
Autorità di gestione	Regione Toscana

Per questo PO, a prescindere dall'esito dell'indagine speciale programmata dalla Sezione – tuttora in fase istruttoria e che darà luogo ad un referto specifico –, si possono evidenziare taluni elementi di interesse in questa sede.

Nel corso dei controlli effettuati nel 2013, l'Autorità di Audit Unica (AAU) ha rilevato irregolarità per una spesa complessiva pari a quasi 165 mila euro su un campione sottoposto ad audit di poco superiore ai 7 milioni di euro, relativo a otto progetti semplici e due strategici, per un tasso di errore superiore al 2,3%.

Tuttavia, l'AdG sottolinea che il tasso di errore di cui sopra è stato determinato essenzialmente da un errore materiale di doppio inserimento di due distinte fatture relative ad uno dei progetti strategici sottoposti a controllo, fatture di importo peraltro notevolmente più significativo rispetto a quanto mediamente si riscontra nelle spese rendicontate sul Programma. Detratto l'importo relativo a tale errore materiale, il tasso di errore riscontrato è dello 0,05%. Per questo motivo l'AAU ha ritenuto di non effettuare un campionamento supplementare.

Tutte le irregolarità rilevate sono state decertificate dall'Autorità di Certificazione Unica (ACU).

PO Italia – Francia ALCOTRA¹⁶⁵

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 5716 del 29.11.2007
Obiettivo	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.
Assi prioritari	I - Sviluppo e innovazione II - Protezione e gestione del territorio III - Qualità della vita IV - Assistenza tecnica, animazione e comunicazione
Territorio coinvolto	Zone NUTS III transfrontaliere confinanti: Italia Regione Autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; Province di Torino e Cuneo (Piemonte); Provincia di Imperia (Liguria) Francia 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"): Italia Province di Biella, Vercelli, Asti, Alessandria (Regione Piemonte), Provincia di Savona (Regione Liguria) Francia Dipartimenti dell'Ain, dell'Isère e della Drôme (Regione Rodano-Alpi) i Dipartimenti del Vaucluse e del Var (Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra)
Autorità di gestione	Regione Piemonte

¹⁶⁵ 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.

Per questo PO, l'Autorità di gestione ha comunicato che al 31.12.2014 non risultano variazioni finanziarie. Ha, inoltre, comunicato che alla stessa data risultano finanziati sul PO 199 progetti; tale numero rimane invariato al 30.06.2015.

Nell'anno 2014 sono stati effettuati da parte dell'Autorità di audit n. 51 controlli per un totale di 53,4 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, in quattro casi, esse superano i 10.000 euro di FESR. Per detti casi sono state effettuate o sono in corso le segnalazioni all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF¹⁶⁶).

PO Italia – Svizzera

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 6556 del 20.12.07
Obiettivo	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
Assi prioritari	I - Territorio e ambiente II - Competitività III - Qualità della vita IV - Assistenza tecnica
Territorio coinvolto	Zone NUTS III transfrontaliere confinanti: Italia 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 Svizzera 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)
Autorità di gestione	Regione Lombardia

L'Autorità di gestione ha comunicato che al 31 dicembre 2014 risultano finanziati sul PO 197 progetti (con un lieve incremento del 5% rispetto al 2013). Al 30.06.2015 a detti progetti se ne aggiungono ulteriori sei relativi all'Assistenza tecnica, raggiungendo un totale di 203.

L'Autorità di Gestione ha inoltre comunicato che le variazioni ai Piani finanziari ammontano rispettivamente a 1.740.913,82 euro al 31.12.2014 e a 2.183.607,73 euro al 30.6.2015, ripartite sui primi tre Assi.

Al 30.06.2015 sono stati effettuati 69 controlli da parte dell'AdA, dei quali 13 hanno dato esito negativo.

¹⁶⁶ Acronimo derivante dal francese "Office européen de Lutte Anti-Fraude".

Alla stessa data risultano riscontrate 102 irregolarità, per un totale di spese non riconoscibili pari a 688.138,01 euro (di cui 547.029,25 euro di contributo pubblico); 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 corso del 2014 sono state effettuate 12 comunicazioni OLAF, relative, peraltro, a controlli effettuati negli anni precedenti.

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	Italia Province di Udine, Gorizia, Trieste, Venezia, Padova, Rovigo, Ferrara, Ravenna e, in deroga, Pordenone e Treviso Slovenia Regioni della Gorenjska, Goriska, Obalno-kraška e, in deroga territoriale, Osrednjeslovenska e Notranjsko-kraška
Autorità di gestione	Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia

Come già riportato nella Relazione dell'anno precedente, con decisione della Commissione C(2913)9866 final del 24 gennaio 2014 è stato rideterminato il Piano finanziario di programma, ora pari a 136.527.754,11 euro, che ha attuato un disimpegno automatico di 158.340 euro, non accettando *in toto* le giustificazioni dell'Autorità di gestione rispetto al mancato utilizzo, nell'anno 2009, di 2.454.495 euro. Per detta somma, infatti, l'Autorità di gestione aveva invocato la causa di forza maggiore, come conseguenza finanziaria del sisma del maggio 2012 verificatosi in Emilia- Romagna e in Veneto.

In considerazione della decisione finale della Commissione europea che ha accettato l'ulteriore impatto finanziario del terremoto anche sui livelli di spesa dei beneficiari nel 2013, è stata riconosciuta una esenzione dal disimpegno automatico. Il valore totale del disimpegno automatico è pari a 6.776.816 euro (quota FESR).

L'Autorità di gestione ha comunicato che al 31.12.2014 risultano finanziati sul PO 90 progetti, cifra che rimane invariata anche al 30.06.2015.

Le irregolarità riscontrate dall'Autorità di audit al 31 dicembre 2014 sono pari a 16, delle quali l'unica di importo superiore ai 10.000 euro riguarda il progetto INTERBIKE, per il quale è stato chiesto il parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato in ordine alla

natura giuridica dell'Azienda di promozione turistica della provincia di Venezia e, nella specie, se l'affidamento intercorso tra la provincia di Venezia e l'Azienda configuri una *in house providing* ovvero, se ricada nell'ambito di operatività dell'art. 15 della legge n. 241/1990¹⁶⁷. Il parere, reso in data 25.06.2015, è nel senso che nella fattispecie non ricorrono né l'*in house providing*, né gli accordi tra pubbliche amministrazioni di cui alla legge sul procedimento amministrativo. Con mail del 29.07.2015 l'Autorità di gestione ha comunicato che è stata sospesa la segnalazione all'OLAF per l'importo di 19.274,28 euro in ragione del contraddittorio in corso con l'Autorità di audit.

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: Italia Province di Agrigento, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Trapani (Sicilia) Malta 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

Il numero dei progetti per tale programma al 31.12.2014 ed al 30.6.2015 è di 39.

L'Autorità di gestione, per quanto riguarda la variazione dei piani finanziari al 31.12.2014, ha comunicato che con nota dell'11.09.2014 i servizi della Commissione europea hanno avviato una procedura di disimpegno automatico e contestuale riduzione del piano finanziario. L'Amministrazione regionale ha proposto ricorso alla Corte di giustizia europea avverso la suddetta riduzione.

Per questo PO, si rileva che per le due irregolarità riscontrate dall'Autorità di audit al 31.12.2014 ed al 30.06.2015 i relativi importi sono stati decertificati, con conseguente chiusura delle schede OLAF.

¹⁶⁷ Si riporta, per una migliore comprensione, il primo comma dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241:

“Art. 15 – Accordi fra pubbliche amministrazioni

1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”.

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	Grecia Prefetture di Aitolokarnania 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) Italia 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

Al 31.12.2014 sono stati approvati complessivamente 77 progetti.

Con decisione della Commissione europea (C)2014 9229 del 2.12.2014 è stata approvata la variazione del Piano finanziario al 31.12.2014 che non è intervenuta sul totale del contributo, ma ha spostato importi (per un totale di 7.063.103,87 euro) dagli Assi 1 e 2 all'Asse 3.

In merito ai controlli effettuati, il NCP comunica che *“nel corso dell'anno 2014, per progetti implementati da Partners Italiani, l'Autorità di audit ha campionato n. 8 progetti per un totale di spesa pari a 3.472.090 euro. L'attività di Audit è proseguita nel corso del 2015”*.

L'Autorità di audit ha accertato al 31.12.2014 una irregolarità per violazione delle procedure di appalto (varianti in corso d'opera), per una spesa irregolare di oltre 5,7 milioni di euro; la somma è stata decertificata.

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: Italia Provincia autonoma di Bolzano; Provincia di Belluno; Provincia di Udine; Austria Klagenfurt-Villach e Oberkärnten (Land Carinzia); Pinzgau-Pongau (Land Salisburgo); Tiroler Oberland, Innsbruck, Tiroler Unterland, Osttirol (Land Tirolo) Aree in deroga territoriale: Italia Province di Gorizia e Pordenone; Province di Treviso e Vicenza Austria 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

Risultano approvati 192 progetti al 30.12.2014 (187 al 31.12.2013).

Nel corso del 2014 sono state riscontrate irregolarità in 22 casi, per un importo complessivo di 48.853 euro; è stata effettuata una comunicazione all'OLAF, mentre 19 i casi risultati irregolari sono stati decertificati.

Per quanto riguarda i problemi incontrati, il RAE 2014 rileva le medesime criticità esposte nell'anno precedente, in particolare, la complessità delle procedure, una certa difficoltà a stringere rapporti di partenariato omogenei con i soggetti provenienti da altre zone di Programma, la cronica lentezza dell'avanzamento del livello di spesa; infine, *“il ritardati rimborsi da parte della Commissione europea degli importi certificati hanno fortemente rallentato i pagamenti. A causa di ciò alcuni beneficiari hanno avuto delle difficoltà di liquidità che hanno ritardato l'avanzamento del progetto presentando richieste di deroga della durata”*.

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	Italia Province di Agrigento e Trapani (Sicilia). Zona estesa anche a tutte le Province siciliane delle zone costiere del sud Tunisia 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

Oltre al dato relativo all'avanzamento finanziario risultante dai prospetti, si evidenzia che l'Autorità di audit ha effettuato, nel corso del 2014, un audit di sistema in data 1.04.2015 e un audit sulle operazioni campionate nel periodo dal 1° gennaio al 30 giugno 2014.

Non sono state riscontrate irregolarità, né effettuate segnalazioni all'OLAF.

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

Al 30.06.2015 risultano approvati 95 progetti.

La Commissione europea ha effettuato nel periodo in esame una visita in loco di monitoraggio del Programma e dei progetti.

Nel corso dei controlli effettuati sono state riscontrate irregolarità per 224.445,47 euro riferibili al 2014 e per 682.473,82 euro al primo periodo 2015, relative ad importi non autorizzati.

Non sono state fatte segnalazioni all'OLAF.

PO Programma transnazionale pre-adesione (Italia-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

Con decisione C(2014) 9521 final del 5.12.2014, modificativa della decisione C(2013) 9401 final del 19.12.2013, è stato nuovamente variato il Piano finanziario del Programma per un importo pari a -15.610.695 euro.

Con decisione C(2014)9058 final del 26.11.2014, la Commissione ha deciso di sospendere i pagamenti intermedi relativi all'Asse prioritario "Assistenza tecnica" del Programma, a causa di una serie di gravi carenze nel funzionamento del sistema di gestione e di controllo del Programma, che compromettono l'affidabilità della procedura di certificazione dei pagamenti e per le quali le misure correttive attuate dalle Autorità responsabili del Programma non sono sufficienti.

L'Autorità di gestione ha quindi predisposto un "Action Plan" contenente gli esiti dei controlli effettuati su tutta la spesa rendicontata nelle annualità 2009/2010-2011, che riguardano le spese di Assistenza tecnica (Asse IV) del Programma nonché le azioni e misure correttive da adottare da parte dell'AdG. È stata riscontrata una spesa irregolare di importo complessivo pari a quasi 2 milioni di euro, che non ha dato luogo a segnalazione all'OLAF. L'irregolarità della spesa riguarda: il superamento degli importi contrattualizzati con società di consulenza esterne, rispetto al Piano di assistenza tecnica approvato; la mancanza di supporto documentale alle spese come richiesto dai documenti del Programma e dal regolamento CE 718/2007; l'assenza di procedura di evidenza pubblica; la documentazione irregolare; infrazione in materia di appalti

dell'art. 125 comma 11¹⁶⁸ del d.lgs. 163/2006; il superamento dei salari lordi approvati e l'infrazione di quanto stabilito nell'avviso pubblico per la selezione del personale JTS¹⁶⁹, che stabiliva salari annuali che includessero tutti gli oneri. L'Action Plan è stato inviato alla Commissione in data 16.2.2015.

Si rammenta, come già evidenziato nelle precedenti Relazioni, che l'Autorità di gestione è stata sostituita rispetto a quella originaria; l'attuale si è insediata il 18 marzo 2013. In data 16 gennaio 2015 è stata nominata anche una nuova Autorità di audit.

In merito ai controlli effettuati dall'AdA, riferisce l'Autorità di gestione che sono stati svolti audit di sistema nel corso del 2014, che si sono conclusi con un giudizio di parziale funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma IPA Adriatic.

Sono stati altresì effettuati audit svolti secondo l'art. 107 del reg. CE 718/2007 su un campione di operazioni selezionato nella seduta del Group of Auditors il 6-7 marzo 2014. Il tasso di errore riscontrato in via definitiva è pari all'1,39% 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”*.

2.6.5 Cooperazione transnazionale

Po Spazio alpino

Atto deliberativo	Decisione della Commissione C(2007) 4296 del 20.9.2007
Obiettivo	Aumentare la competitività e l'attrattiva dell'area di cooperazione attraverso lo sviluppo di azioni comuni frutto della cooperazione internazionale
Assi prioritari	I - Competitività e attrattiva 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

¹⁶⁸ Si riporta il comma 11 dell'art. 125 (Lavori, servizi e forniture in economia):
“11. Per servizi o forniture di importo pari o superiore a quarantamila euro e fino alle soglie di cui al comma 9, l'affidamento mediante cottimo fiduciario avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante. Per servizi o forniture inferiori a quarantamila euro, è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento.”

¹⁶⁹ *Joint Technical Secretariat*, Segretariato Tecnico Congiunto.

Dall' "Annual Implementation Report" (AIR) inviato dall'Agenzia per la coesione Territoriale non risultano rilevate particolari problematiche nel 2014. Il totale degli impegni non mostra variazioni rispetto al 2013; il maggior livello di impegni è relativo alla Priorità 3, anche se non si evidenziano differenze di rilievo nell'importo degli impegni delle singole Priorità.

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 2014.

Con riferimento all'attività di audit di secondo livello, l'AIR riferisce che non sono stati effettuati audit di sistema, ma solo, per il 2013, audit sulle operazioni relativi a 19 progetti. Inoltre, è stato effettuato un audit su un progetto della Priorità 5 (Assistenza tecnica – *Contact Point Slovacchia*). Il margine di errore riscontrato è stato dell'1,15%.

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

Il RAE per il 2014 non ha evidenziato problematiche di rilievo.

Dai dati inviati dall'Agenzia per la coesione territoriale risulta che nel 2015 il Piano finanziario è stato modificato ed inviato alla Commissione europea, in conseguenza delle criticità riscontrate nell'anno 2013. L'importo della variazione ammonta a -7.152.784 euro al 30.06.2015.

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

Il NCP – Regione Toscana – ha comunicato che al 30.06.2015 sono stati approvati 159 progetti.

Non sono state apportate variazioni ai Piani finanziari.

Al 31.12.2014 sono state accertate dall'Autorità di audit n. 11 irregolarità che sono state sanate. Per una irregolarità riguardante la materia di appalti è in fase di definizione la procedura di recupero.

È stata data comunicazione all'OLAF per una irregolarità di 48.073 euro relativa al progetto BIOLMED riguardante il mancato espletamento della procedura di evidenza pubblica.

2.6.6 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 2014.

Le risorse finanziarie complessivamente disponibili per l'intero periodo e per tutti i Paesi ammontano a 405.094.936 euro, di cui 321.321.762 euro a carico del FESR 83.773.174 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).

ESPON

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'Aménagement du Territoire - Direction de l'Aménagement du Territoire (DATer). Sede Lussemburgo

Sulla base dei dati trasmessi dal MIT, si rileva che al 31.12.2014 non è stato erogato alcun importo, essendosi il Programma concluso nel 2013. L'ultima quota ex ante di cofinanziamento è stata erogata a novembre 2013.

URBACT II

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

Secondo quanto riferito dal MIT, l'Italia aderisce al Programma per una quota complessiva (contributo ex-ante) di 420.021 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 MEF (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 MIT corrisponde una quota ex-post a favore dei vari beneficiari di progetto per totali 756.923,00 euro. Il complessivo cofinanziamento nazionale è pari a 1.176.944 euro.

I pagamenti finora corrisposti alle due date, relativi alla sola quota di cofinanziamento nazionale sono pari a 715.183,66 euro al 31.12.2014 e a 787.607,69 euro al 30.06.2015.

Non sono state comunicate problematiche di rilievo.

2.6.7 La Programmazione 2014-2020

L'Agenzia per la coesione territoriale ha comunicato che per il periodo di Programmazione 2014-2020 l'Italia partecipa a 19 Programmi di cooperazione territoriale europea. I Programmi attualmente approvati dalla Commissione europea sono otto: Italia – Francia ALCOTRA, Italia – Francia Marittimo, Alpine Space, Central Europe Med, URBACT, ESPON ed INTERREG EUROPE. Sono, invece, 11 i Programmi presentati, ma non ancora approvati, in quanto è ancora in corso la negoziazione con la Commissione europea: Italia – Austria, Italia – Malta, Grecia – Italia, ADRION (Adriatic – Ionian), Italia – Svizzera, INTERACT, IPA Italia – Albania – Montenegro, ENI CBC Italia- Tunisia, ENI CBC Med, Italia – Slovenia ed Italia – Croazia.

In risposta alla nota istruttoria della Sezione n. 1208 del 22.6.2015, con la quale sono state richieste informazioni in merito allo stato di avanzamento finanziario della

programmazione 2014-2020, l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha segnalato con nota n. 6060 del 29.7.2015 che non sono ancora state registrate spese. I Programmi che hanno avviato le procedure di selezione delle proposte progettuali, peraltro ancora in fase di valutazione, sono: Central Europe ed Alpine Space.

2.6.8 Conclusioni

Pur essendo stato temporalmente concluso il periodo di programmazione 2007-2013, le conclusioni che si possono trarre sull'andamento generale e sullo stato di attuazione dell'Obiettivo rivestono ancora una veste di provvisorietà, soprattutto sul fronte dei pagamenti.

In effetti, come già evidenziato in sede di analisi sommaria dei prospetti illustrativi dell'avanzamento finanziario, pur rilevandosi un buon incremento complessivo nell'attuazione finanziaria rispetto all'anno precedente, si evidenzia che mentre sul fronte degli impegni il livello si attesta in linea quasi generale attorno al 100%, su quello relativo ai pagamenti il *gap* per il raggiungimento di tale quota è ancora piuttosto ampio.

Al 31.12.2014 si rileva un sensibile incremento rispetto allo stesso dato del 2013, passando da un valore medio del 48,66% all'attuale 68,49% rispetto al totale della programmazione, con incremento di tale valore medio di 19,83 punti; tuttavia, il dato medio risulta ancora negativamente influenzato da due programmi (PO IPA-CBC Adriatic, ENPI-CBC Mediterraneo) che attestano sempre al 31.12.2014 tra il 30% ed il 40% il rapporto tra pagamenti e programmazione.

Il dato tendenziale al 30.6.2015 conferma tale andamento, con una generalità di Programmi che sono ormai vicini all'80% dei pagamenti (e talora superano tale soglia) e il ritardo dei suddetti due programmi, che non arrivano al 50%. Si consideri pure che per i Programmi di cooperazione transfrontaliera vige la regola "n+3" anziché "n+2"; ma si nutrono serie perplessità sul fatto che entro il 2016 detti Programmi possano essere conclusi sul fronte dei pagamenti. Perplessità analoghe che si possono manifestare anche per i Programmi di cooperazione transnazionale ed interregionale, che hanno sì percentuali di pagamento superiori al 70% alla data del 30.6.2015, ma che dovrebbero riscontrare in alcuni casi un incremento dei pagamenti del 30% nei sei mesi successivi, dato che devono concludersi entro la fine di quest'anno.

2.7 Il Fondo europeo per la pesca

2.7.1 Aspetti finanziari

Nell'ambito della Programmazione 2007-2013 il Fondo europeo per la pesca (FEP) è lo strumento finanziario¹⁷⁰ finalizzato alla promozione dello sviluppo sostenibile nel settore della pesca, delle relative zone marine e delle acque interne. Per il raggiungimento di tale obiettivo, tale Fondo accompagna e integra, ove necessario, le altre politiche e strumenti comunitari, in particolare il FEASR.

Più specificatamente, esso sostiene e indirizza le politiche di intervento nazionali, regionali e locali orientate alla realizzazione delle diverse priorità comunitarie nel settore, attraverso interventi finalizzati al mantenimento dell'occupazione e al miglioramento del reddito dei pescatori professionali, in un'ottica di conservazione e gestione sostenibile delle risorse ittiche attraverso:

- 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.

Il PO (Programma operativo) FEP 2007-2013¹⁷¹ ha carattere pluriennale. Pur essendo ed è unico per tutto il territorio nazionale, esso prevede due Aree separate, una relativa alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza¹⁷² e l'altra a quelle fuori Convergenza¹⁷³.

L'area delle Regioni Obiettivo Convergenza è destinataria di quasi il 75% (74,32) del totale delle risorse mentre le Regioni "fuori Obiettivo Convergenza" beneficiano del restante 25,68%.

In Italia gli organismi attuatori delle Misure contenute nel PO sono:

¹⁷⁰ Istituito con regolamento del Consiglio (CE) 1198/2006.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² Nell'area dell'Obiettivo Convergenza sono comprese Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest'ultima in fase di *phasing out*).

¹⁷³ Dell'Area "fuori Obiettivo Convergenza" fanno parte Abruzzo, Molise e Sardegna e tutte le Regioni del Centro-Nord, in sostanza tutte quelle nell'Area dell'Obiettivo Competitività.

- la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura presso il MiPAAF Autorità di gestione (AdG)¹⁷⁴;
- 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 convenzioni¹⁷⁵;
- 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.

Il PO FEP si articola in 5 Assi¹⁷⁶ e solo l'Asse IV è per intero a titolarità esclusiva delle Regioni mentre gli altri sono a competenza mista Stato-Regione¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Invece le Autorità competenti per la certificazione e per i controlli sono rispettivamente AGEA-Ufficio Certificazione e AGEA-Coordinamento controlli specifici.

¹⁷⁵ Questi OI sono responsabili dell'attuazione di tutti gli Assi del PO FEP, ad eccezione delle Misure 1.1 e 1.2 di competenza esclusiva dell'AdG.

¹⁷⁶ Gli Assi, ognuno dei quali ripartito in Misure e sottoMisure, sono:

- - Asse I - Adeguamento della flotta da pesca comunitaria
 - Misura 1.1: aiuti pubblici per l'arresto definitivo delle attività di pesca;
 - Misura 1.2: aiuti pubblici per l'arresto temporaneo delle attività di pesca;
 - Misura 1.3: aiuti per investimenti a bordo e selettività;
 - Misura 1.4: aiuti pubblici per piccola pesca costiera;
 - Misura 1.5: aiuti in materia di compensazione socio-economica.
- - Asse II - Acquacoltura, pesca in acque interne, trasformazione e commercializzazione
 - Misura 2.1, SottoMisura 1: investimenti produttivi nel settore dell'acquacoltura;
 - Misura 2.1, SottoMisura 2: Misure idroambientali;
 - Misura 2.1, SottoMisure 3 e 4: Misure sanitarie e veterinarie;
 - Misura 2.2: pesca nelle acque interne;
 - Misura 2.3: trasformazione e commercializzazione.
- - Asse III - Misure di interesse comune
 - 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;
 - Misura 3.6: modifica dei pescherecci per destinarli ad altre attività.
- - Asse IV - Sviluppo sostenibile delle zone di pesca.
- - Asse V - Assistenza tecnica.

¹⁷⁷ Fino al 2013 anche l'Asse II era a totale titolarità delle Regioni. Con la modifica dei Piani finanziari sono state assegnate risorse seppur esigue da spendere in questo ambito anche all'AdG. Nel dettaglio delle Misure le competenze sono così ripartite:

- la Direzione generale è direttamente responsabile delle seguenti Misure:
 - arresto definitivo;
 - arresto temporaneo;
 - Misure relative alla sostituzione degli attrezzi e alla compensazione socio-economica, qualora inserite nei Piani di gestione nazionali.
- a livello regionale sono, invece, gestite le seguenti Misure:
 - ammodernamento pescherecci¹⁷⁷;
 - aiuti alla piccola pesca costiera¹⁷⁷;
 - compensazione socio-economica per la gestione della flotta della pesca;
 - acquacoltura;
 - pesca nelle acque interne;
 - trasformazione e commercializzazione;
 - azioni collettive;
 - protezione e sviluppo della fauna e della flora acquatica;

Il Piano finanziario originario prevedeva finanziamenti complessivi per oltre 848 milioni di euro, di cui il 50% a carico del FEP e altrettanto delle risorse nazionali (Stato e Regione). Nel corso del Periodo di programmazione, il Fondo è stato oggetto di diverse modifiche, dovute alla necessità di adeguare l'attuazione territoriale, alcune delle quali hanno riguardato solo spostamenti di risorse tra Assi/Misure o tra Amministrazioni, in altri casi, invece, le variazioni hanno riguardato gli importi complessivi¹⁷⁸.

Originariamente, in sede di ripartizione delle competenze era stato stabilito di assegnare il 33% delle risorse alla gestione dello Stato ed il restante 67% alle Amministrazioni regionali¹⁷⁹.

Tale situazione, a seguito delle varie modifiche antecedenti il 2014, è rimasta invariata per l'Area Convergenza, mentre per l'altra Area erano state già spostate più risorse a favore dell'Amministrazione centrale¹⁸⁰.

Nel 2014 il Piano finanziario del PO ha subito una ulteriore modifica per recepire la decurtazione degli importi incorsi nel disimpegno automatico¹⁸¹ del 2013 (18 luglio 2014), cui sono seguite due procedure scritte riguardanti, la prima riguardante spostamenti di risorse tra Assi, e l'altra la 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. Tale incremento del cofinanziamento FEP a carico del bilancio UE, seppur lieve, ha ovviamente determinato la riduzione del cofinanziamento della quota nazionale.

Alla luce delle menzionate modifiche, il contributo pubblico ha subito, nel corso del 2014, un decremento complessivo del 3%, passando dagli oltre 848 milioni di euro previsti al 31.12.2013 a poco più degli 823 milioni di euro del 31.12.2014.

-
- porti, luoghi di sbarco e ripari di pesca;
 - modifiche dei pescherecci per destinarli ad altre attività;
 - sviluppo sostenibile delle zone di pesca.
 - ha invece carattere misto - Amministrazione centrale-Regioni - la gestione delle Misure:
 - sviluppo mercati e campagne consumatori;
 - progetti pilota;
 - assistenza tecnica.

¹⁷⁸ Al 31.12.2013 il Piano finanziario del PO prevedeva risorse complessive per oltre 848 milioni di euro, a dicembre 2014 tale dotazione si è ridotta ed è di 823.132.655 euro.

¹⁷⁹ Riunione della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni-Province autonome del 20.03.2008.

¹⁸⁰ Vedi pag. 148 Relazione annuale 2014.

¹⁸¹ Previsto dalla normativa comunitaria (art. 93 par. 1 del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006): La Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso ad un Programma operativo che non sia stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi, o per la quale non le sia stata trasmessa una domanda di pagamento ai sensi dell'articolo 86, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del Programma.

Il prospetto che segue illustra la variazione anche in relazione alle Aree e agli Assi prioritari relativi.

Prospetto 1 - FEP - variazione Piano finanziario per Assi distintamente per Area Obiettivo Anno 2014

(euro)

Asse	Contributo pubblico totale 2013		Contributo pubblico totale luglio 2014		Contributo pubblico totale dicembre 2014	
	Totale	%	Totale	%	Totale	%
I	244.783.212	38,5	267.537.656	43,4	269.136.314	44,0
II	166.047.150	26,1	137.926.786	22,4	131.438.199	21,5
III	146.996.012	23,1	131.697.366	21,4	132.347.960	21,6
IV	46.909.168	7,4	52.227.280	8,5	51.027.280	8,3
V	31.828.186	5,0	27.347.544	4,4	27.797.544	4,5
TOT CO	636.563.728	100,0	616.736.632	100,0	611.747.297	100,0
I	83.027.278	39,1	87.200.832	41,3	85.770.843	40,6
II	55.509.122	26,2	55.259.600	26,1	60.581.468	28,7
III	47.366.326	22,3	45.691.818	21,6	41.828.137	19,8
IV	15.639.912	7,4	14.250.268	6,7	14.250.268	6,7
V	10.579.342	5,0	8.982.840	4,2	8.954.642	4,2
TOT FC	212.121.980	100,0	211.385.358	100,0	211.385.358	100,0
TOT PO	848.685.708		828.121.990		823.132.655	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

I dati riportati nel prospetto danno evidenza della circostanza che la decurtazione più consistente è stata registrata per l'Area Obiettivo Convergenza, con una riduzione del 3,9% della dotazione totale al 31.12.2013.

Il Piano finanziario attualmente in vigore riportato nel prospetto 2, che mostra anche la contribuzione distinta per provenienza.

Prospetto 2 – FEP – PF al 31.12.2014

(euro)

ASSI	Area Convergenza			Area Fuori Convergenza			TOTALE	%
	contributo comunitario	contributo nazionale	totale Convergenza	contributo comunitario	contributo nazionale	totale Fuori Convergenza		
Asse I	134.568.157	134.568.157	269.136.314	42.885.422	42.885.422	85.770.843	354.907.157	43,1
Asse II	68.213.767	63.224.432	131.438.199	30.290.734	30.290.734	60.581.468	192.019.667	23,3
Asse III	66.173.980	66.173.980	132.347.960	20.914.069	20.914.069	41.828.137	174.176.097	21,2
Asse IV	25.513.640	25.513.640	51.027.280	7.125.134	7.125.134	14.250.268	65.277.548	7,9
Asse V	13.898.772	13.898.772	27.797.544	4.477.321	4.477.321	8.954.642	36.752.186	4,5
Totale	308.368.316	303.378.981	611.747.297	105.692.679	105.692.679	211.385.358	823.132.655	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Le menzionate rimodulazioni del Piano finanziario intervenute nel 2014 hanno interessato anche l'Area delle Regioni del Sud, attestandosi sui dati riportati nel prospetto sottostante, suddivisi per Amministrazione.

Prospetto 3 – Area Obiettivo Convergenza - Piano finanziario per Amministrazione al 31.12.2014

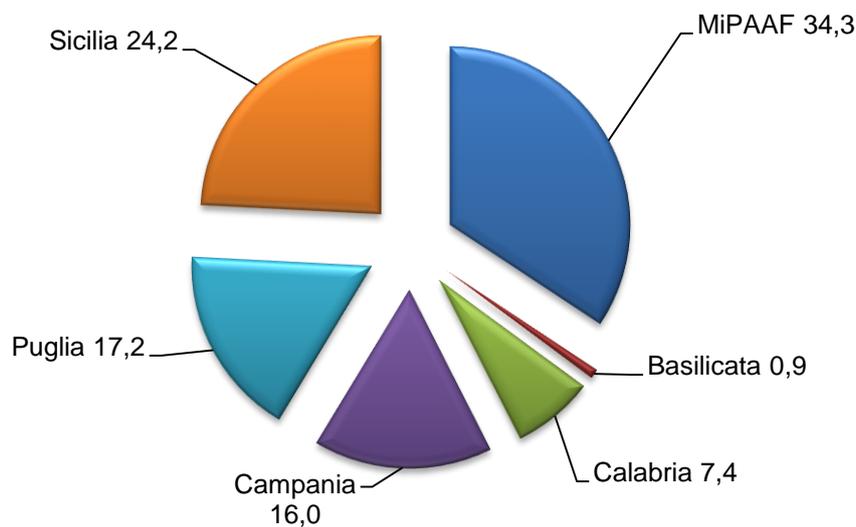
(euro)

Amministrazioni	FEP	Quota nazionale	Totale
MiPAAF	105.033.015	105.033.015	210.066.030
Basilicata	3.063.694	2.229.549	5.293.243
Calabria	24.644.250	20.489.060	45.133.310
Campania	49.047.235	49.047.235	98.094.470
Puglia	52.610.304	52.610.304	105.220.608
Sicilia	72.969.818	74.969.818	147.939.636
Totale	307.368.316	304.378.981	611.747.297

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC e Regioni

Il grafico 1, nel riportare gli stessi dati in termini percentuali, dà evidenza della variazione delle risorse destinate alla gestione dell'Amministrazione centrale, passate dal 33 al 34 per cento dei contributi totali destinati all'Area, rispettivamente ad inizio e fine 2014.

Grafico 1 – Ripartizione percentuale per Amministrazione delle risorse destinate all'Area Convergenza" alla data del 31.12.2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC e Regioni

Le Amministrazioni regionali che beneficiano di un più elevato livello di contributi sono la Sicilia, che nell'anno 2014 ha visto accrescere le risorse destinatele di 0,4 punti

percentuali (da 23,8 a 24,2 per cento) e la Puglia i contributi a favore della quale si sono ridotti di 1,5 punti percentuali (da 18,9 a 17,2 per cento).

L'Area fuori Convergenza è stata caratterizzata, negli ultimi anni, da diverse revisioni della ripartizione delle risorse tra Amministrazioni, prevedendo *assegnazioni di risorse* sempre crescenti al MiPAAF. Esse sono infatti passate, attraverso vari step, dal 33% dell'intero contributo originariamente previsto, all'attuale 38% determinato dalle modifiche del PF intervenute nel 2014, in riduzione, di conseguenza, della dotazione attribuita alle Regioni della stessa Area¹⁸².

Prospetto 4 – Area Obiettivo fuori Convergenza - Piano finanziario per Amministrazione al 31.12.2014

(euro)

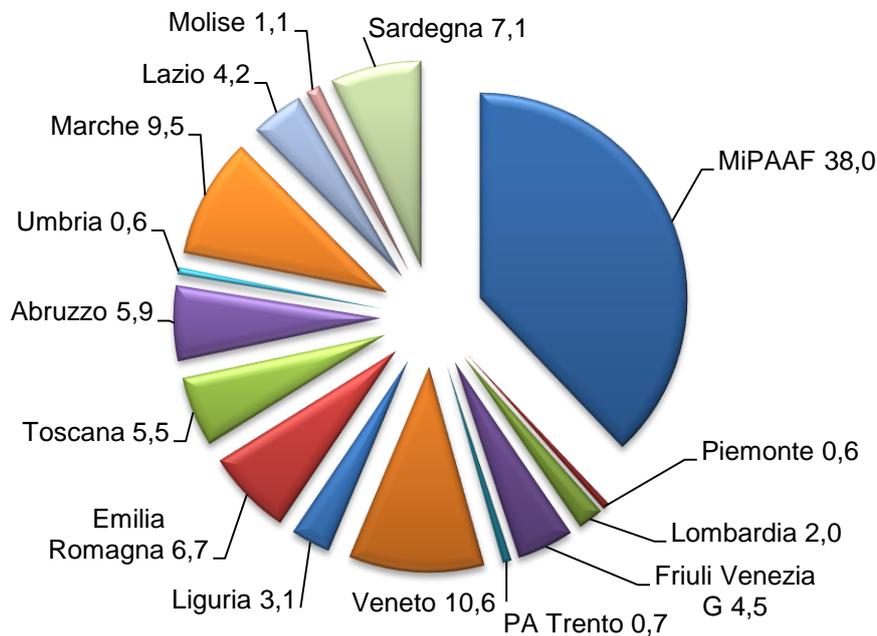
ammministrazioni	FEP	quota nazionale	contributo totale
MiPAAF	40.195.230	40.195.230	80.390.460
Piemonte	597.621	597.621	1.195.242
Lombardia	2.139.642	2.139.642	4.279.284
Friuli Venezia G	4.715.057	4.715.057	9.430.114
PA Trento	739.033	739.033	1.478.066
Veneto	11.218.787	11.218.787	22.437.574
Liguria	3.094.081	3.094.081	6.188.162
Emilia Romagna	7.118.678	7.118.678	14.237.356
Toscana	5.858.525	5.858.525	11.717.050
Abruzzo	6.234.149	6.234.149	12.468.298
Umbria	583.409	583.409	1.166.818
Marche	10.071.835	10.071.835	20.143.670
Lazio	4.395.296	4.395.296	8.790.592
Molise	1.207.698	1.207.698	2.415.396
Sardegna	7.523.638	7.523.638	15.047.276
totale	105.692.679	105.692.679	211.385.358

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Dal grafico 2 emerge che il Veneto e le Marche sono le Regioni che ricevono le maggiori risorse (rispettivamente il 10,6 e il 9,5 per cento del totale dello stanziamento), seguite da Sardegna e Emilia Romagna che si attestano intorno al 7%.

¹⁸² Nell'arco dell'intero Periodo di programmazione, la dotazione di risorse al Mipaaf è cresciuta di 11.126.828 euro, a scapito di 10 delle 14 Regioni dell'Area fuori Convergenza che hanno visto ridotte le risorse (anche a causa della loro incapacità di spendere) di complessivi 10.390.206 euro. La differenza di 736.622 euro, tra l'incremento della dotazione del Mipaaf e il decremento di quella delle Regioni, è dovuta invece alla riduzione dell'intero PO (vedi prospetto1).

Grafico 2 – Ripartizione percentuale delle risorse destinate all’Area “fuori Convergenza”



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

2.7.1.1 Attuazione finanziaria al 31.12.2014

Con riguardo all’attuazione complessiva (Area Convergenza + Area fuori Convergenza), si rileva un livello medio degli impegni assunti pari all’85,3% della contribuzione totale, a fronte di una spesa che non arriva al 60% di tale contributo. L’incremento registrato nell’arco dell’annualità in esame appare complessivamente piuttosto esiguo, attestandosi, nello specifico, a più di 5 punti percentuali per gli impegni e a 7 per i pagamenti.

Questi livelli di attuazione non sono stati sufficienti ad evitare, anche per il 2014, il disimpegno automatico delle risorse stanziato nel 2012 (Regola n+2).

La DG Pesca e Acquacoltura riferisce nel RAE che “nonostante gli impegni profusi soprattutto nel secondo semestre del 2014 da parte delle Amministrazioni interessate, il Programma è incorso, per il secondo anno consecutivo, nel disimpegno automatico dei Fondi...”. Tale disimpegno ha interessato più di 27 milioni di euro che, sommati agli oltre 10 del 2013, rappresentano più dell’8% della dotazione finanziaria dell’intero Programma. Tale riduzione di contributi, a carico esclusivo delle Amministrazioni regionali, ha riguardato l’Area Convergenza nella misura di 24.078.556 euro e l’altro Obiettivo per 3.075.542 euro di quota comunitaria.

Riferisce, altresì, l'AdG che le cause di questa negativa evoluzione sono da ascrivere al prolungato periodo di crisi economica, che ha posto molti operatori nella condizione di dover rinunciare al contributo ottenuto per investimenti non portati a termine o addirittura, in molti casi, ha mandato deserti i bandi di attuazione di alcune Misure del Programma.

Il prospetto 5 ed il grafico seguente rappresentano il livello di attuazione complessivo del PO al 31.12.2014.

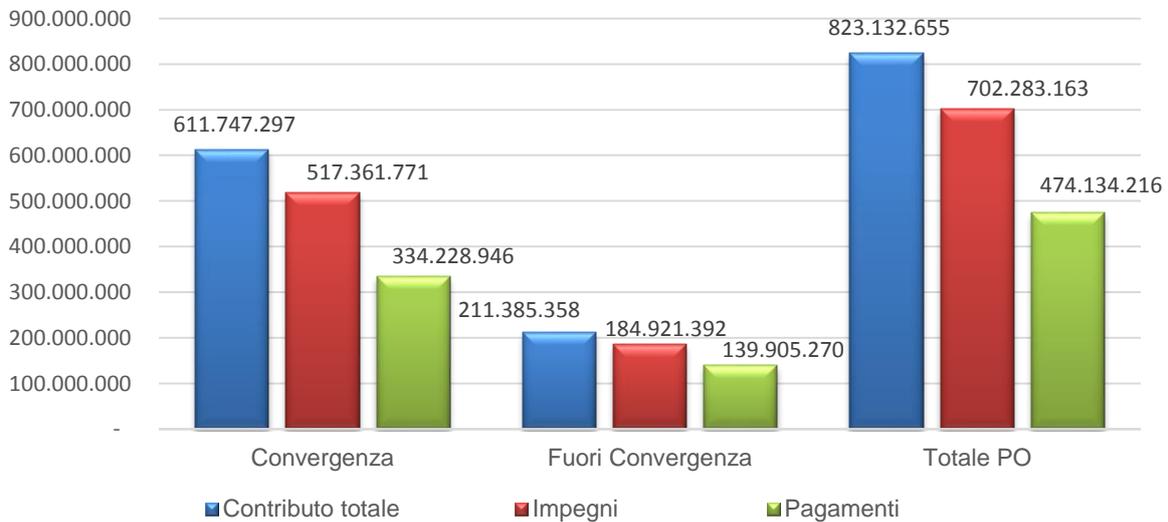
Prospetto 5 – FEP – Attuazione finanziaria PO per Area Obiettivo al 31.12.2014

(euro)

Obiettivo	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
CO	611.747.297	517.361.771	334.228.946	84,6	54,6
FC	211.385.358	184.921.392	139.905.270	87,5	66,2
TOTALE PO	823.132.655	702.283.163	474.134.216	85,3	57,6

..... Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Grafico 5 – attuazione finanziaria al 31.12.2014 per Area Obiettivo PO



I seguenti prospetti 6 e 7 rappresentano l'attuazione finanziaria distinta per Area Obiettivo e per Asse prioritario.

Prospetto 6 – Area Obiettivo Convergenza - attuazione finanziaria per Asse
(euro)

ASSI	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Asse 1	269.136.314	219.067.950	183.162.953	81,4	68,1
Asse 2	131.438.199	141.265.265	77.236.730	107,5	58,8
Asse 3	132.347.960	105.837.616	54.228.148	80,0	41,0
Asse 4	51.027.280	28.539.993	4.547.856	55,9	8,9
Asse 5	27.797.544	22.650.947	15.053.260	81,5	54,2
Totale	611.747.297	517.361.771	334.228.946	84,6	54,6

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.

Come negli anni precedenti, l'Asse 1 conferma la *performance*, apportando un significativo contributo all'avanzamento complessivo del PO; infatti tale Asse, al livello dei pagamenti, rappresenta quasi il 55% di quelli dell'intera Area.

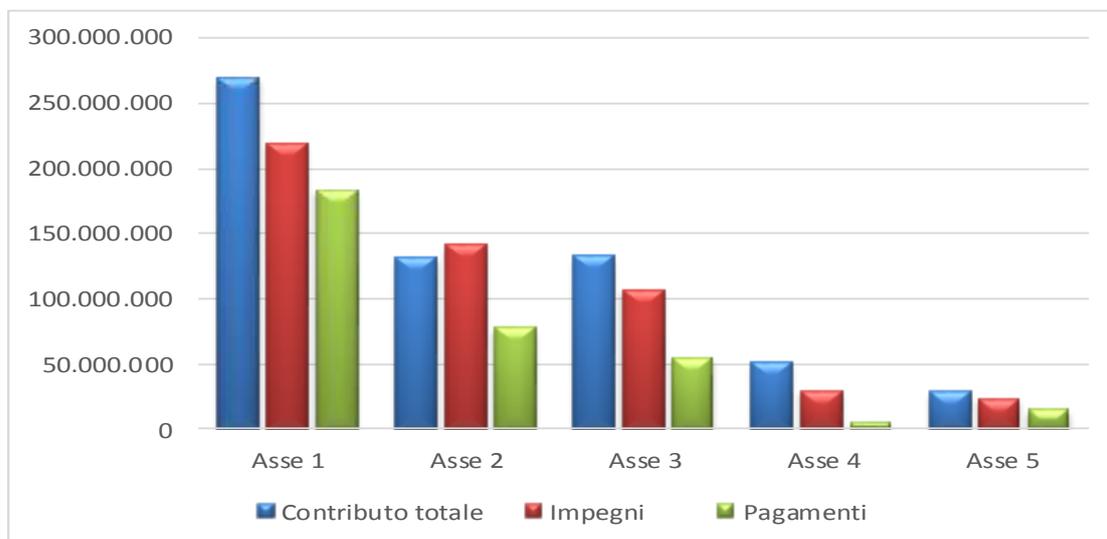
Per quanto attiene invece l'Asse 4¹⁸³ benché l'Amministrazione centrale asserisca, nel RAE 2014, di aver posto in atto numerose azioni per stimolarne l'attuazione presso gli OI, esso rappresenta il "fanalino di coda", attestandosi, con riguardo ai pagamenti, a livelli bassissimi (9%).

Un buon andamento è registrato dall'Asse 5 (Assistenza tecnica), seppure con risorse contenute che rappresentano solo il 4,5% dell'intera dotazione.

Dal grafico sottostante si evince il livello di attuazione per Asse nell'Area Convergenza.

¹⁸³ Si rammenta che la gestione di quest'Asse è demandata completamente alle Regioni.

Grafico 3 – Area Obiettivo Convergenza - attuazione finanziaria per Asse al 31.12.2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Il prospetto 7 e il grafico 4 rappresentano l'andamento finanziario nei 5 Assi nelle Regioni dell'Area fuori Convergenza.

Prospetto 7 – Area Obiettivo fuori Convergenza - attuazione finanziaria per Asse al 31.12.2014(*)

(euro)

ASSI	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Asse 1	85.770.843	74.892.565	70.370.257	87,3	82,0
Asse 2	60.581.468	57.372.324	41.821.600	94,7	69,0
Asse 3	41.828.137	37.669.369	22.041.278	90,1	52,7
Asse 4	14.250.268	7.784.364	623.444	54,6	4,4
Asse 5	8.954.642	7.202.770	5.048.692	80,4	56,4
Totale	211.385.358	184.921.392	139.905.270	87,5	66,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

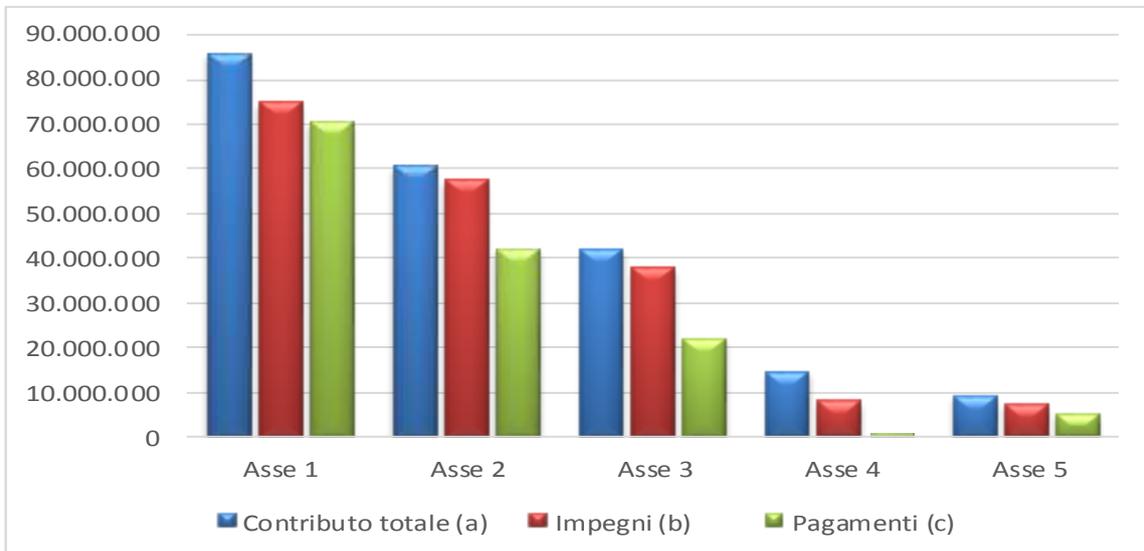
(*) L'elaborazione è comprensiva anche delle Misure gestite dal Ministero delle politiche agricole che ricadono nelle realtà territoriali dell'Obiettivo.

Si rileva il buon andamento dell'Asse 2¹⁸⁴ che ha impegnato il 95% circa delle risorse disponibili e ne ha spese il 69%, con un incremento di circa 10 punti percentuali per entrambi gli importi attuativi.

Ancora di più in quest'Area-Obiettivo rispetto all'altra, si rileva che il livello di pagamenti erogati per le Misure dell'Asse 4 è decisamente basso (4,4% del contributo totale).

¹⁸⁴ Si rammenta che l'attuazione delle Misure dell'Asse 2, inizialmente delegata agli OI, a partire dal 2011 è stata attribuita alla competenza anche dell'AdG (solo per quest'Area Obiettivo).

Grafico 4 – Area Obiettivo fuori Convergenza - attuazione finanziaria per Asse al 31.12.2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Dal confronto delle due Aree può rilevarsi che la capacità di impegno non si discosta molto nelle due realtà (84,6% in “Convergenza” e 87,5% in “fuori Convergenza”) mentre per i pagamenti si registra una considerevole differenza evidenziata dal 54,6% sulle Regioni meno sviluppate e dal 66,2% per quelle del resto del territorio (si rinvia ai prospetti 8 e 9).

Rispetto ai dati al 31.12.2013¹⁸⁵, si registra un incremento degli impegni assunti di oltre 14 punti percentuali nell’Area Convergenza e di oltre 17 nell’Area fuori Obiettivo, mentre il livello di spesa è stato incrementato rispettivamente di 10 e di 14 punti percentuali.

In relazione all’intero PO, l’Area fuori Obiettivo conferma migliori *performances*.

Nell’Area Obiettivo Convergenza, le sole Amministrazioni regionali considerate nel loro complesso (prospetto 8) hanno impegnato importi pari all’87%, con un incremento di circa 20 punti percentuali rispetto ai dati dell’anno precedente, e hanno effettuato pagamenti per il 46,1% (+ 13 punti percentuali) rispetto alla dotazione totale.

Da evidenziare che la Regione Sicilia, che dispone di circa il 36% della disponibilità totale delle regioni dell’Area, è l’unica amministrazione ad avere impegnato quasi per intero la dotazione, seguita solo dalla Calabria che dispone però di minori risorse (meno di un terzo rispetto alla Sicilia). Dal raffronto dei dati corrispondenti

¹⁸⁵ Vedi Relazione annuale 2014 della Sezione, pag. 149 e segg..

dell'anno precedente, emerge che le due Amministrazioni hanno intensificato i loro sforzi, incrementando il livello degli impegni rispettivamente di circa 18 punti percentuali la prima e di 27 la seconda¹⁸⁶.

La Regione Campania, unica realtà regionale a non aver subito la decurtazione delle proprie disponibilità con la citata rimodulazione del Piano finanziario, ha impegnato poco più del 78% del contributo pubblico, con un incremento di circa 20 punti percentuali in un anno.

Per quanto attiene ai pagamenti, l'unica ad aver speso poco più del 50% della propria cospicua dotazione è la Regione Puglia.

Le Misure gestite dal MiPAAF hanno avuto, nell'anno di riferimento, un avanzamento di scarso rilievo (4 punti percentuali sia in termini di impegni che di pagamenti).

Prospetto 8 – Area Obiettivo Convergenza - Attuazione per Amministrazione al 31.12.2014

(euro)

Regioni	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Basilicata	5.293.243,0	2.357.516,0	2.170.834,0	44,5	41,0
Calabria	45.133.310,0	41.577.333,0	18.230.141,0	92,1	40,4
Campania	98.094.470,0	76.922.154,0	38.555.606,0	78,4	39,3
Puglia	105.220.608,0	85.899.289,0	56.504.881,0	81,6	53,7
Sicilia	147.939.636,0	142.735.848,0	69.641.442,0	96,5	47,1
Totale Regioni	401.681.267,0	349.492.140,0	185.102.904,0	87,0	46,1
Mipaaf	210.066.517,0	167.869.633,0	149.126.042,0	79,9	71,0
Totale Convergenza	611.747.784,0	517.361.773,0	334.228.946,0	84,6	54,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Molto simile appare la situazione di attuazione nell'Area "fuori Convergenza", che, rispetto ai dati dell'anno precedente, registra un avanzamento complessivo di circa 17 punti percentuali per quanto attiene agli impegni e di poco oltre 14 punti percentuali per i pagamenti, che si attestano, rispettivamente, all'87,5% ed al 66,2% del contributo totale.

Ad esclusione dei progetti gestiti dall'Amministrazione centrale, il livello degli impegni assunti dal complesso delle Regioni, è passato dal 64 a più dell'87 per cento e quello dei pagamenti dal 39 ad oltre il 57 per cento, nell'arco temporale 31 dicembre 2013 – 31 dicembre 2014.

¹⁸⁶ Malgrado che per l'Asse 1, questa Regione, abbia impegnato solo il 38% delle risorse (e speso il 2%).

Nello stesso intervallo temporale, analogamente a quanto registrato nell'altra Area Obiettivo, le Misure a titolarità MiPAAF hanno avuto un avanzamento piuttosto esiguo, registrando un incremento percentuale di circa 2,5 punti per gli impegni e di meno di 5 punti per i pagamenti.

Da evidenziare la completa realizzazione delle azioni gestite dalla PA Trento, che ha impegnato e speso ben oltre il contributo pubblico ad essa assegnato, di importo peraltro non elevato in quanto indirizzato alla sola Misura Acquacoltura¹⁸⁷.

Anche il Veneto ha impegnato l'intero contributo, con un incremento di circa 40 punti percentuali rispetto all'anno precedente, e anche nell'esecuzione dei pagamenti ha realizzato un'ottima *performance*, riuscendo ad erogare 7 milioni nell'arco temporale di un anno¹⁸⁸.

Le Regioni Lazio e Sardegna¹⁸⁹, confermando l'andamento dell'anno precedente, hanno registrato i più bassi livelli di attuazione nell'Area, pur avendo entrambe incrementato di circa 24 punti percentuali gli impegni¹⁹⁰. A un n basso livello si attestano i pagamenti che, rispetto all'anno 2013, si è incrementato solo di 6 punti percentuali per il Lazio¹⁹¹ e di 4 per la Sardegna¹⁹².

¹⁸⁷ Già nel 2013 la PA Trento aveva impegnato il 108%, potendosi dedicare quindi, nell'anno in esame, totalmente ai pagamenti.

¹⁸⁸ Il Veneto è l'Amministrazione che a livello regionale percepisce la più alta entità dei contributi indirizzati all'Area fuori Convergenza (pari al 10,6%).

¹⁸⁹ Come per l'annualità precedente, anche nel 2014 le Regioni Lazio e Sardegna sono state interessate dal disimpegno automatico, per importi di quota comunitaria pari rispettivamente a 702.253 e 2.262.718 euro.

¹⁹⁰ La Regione Sardegna ha fornito un dato relativo agli impegni assunti di poco superiore a quello inserito nel RAE, redatto dall'Autorità centrale (9.909.767 euro contro i 9.575.123).

¹⁹¹ Tale Regione ha registrato spese ad un livello molto esiguo negli Assi 1, 3 (pari all'8%), 4 (7%) e 5 (15%).

¹⁹² Dal RAE si rileva che questa Regione non ha ancora effettuato pagamenti per le Azioni promosse nell'Asse 3 e che per l'Asse 4 gli stessi non raggiungono l'1% della dotazione; per l'Asse 1 sono fermi al 12%.

Prospetto 9 – Area Obiettivo fuori Convergenza: attuazione per Amministrazione al 31.12.2014

(euro)

Regioni	contributo totale (a)	impegni (b)	pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Abruzzo	12.468.298,0	11.354.149,0	8.372.149,0	91,1	67,1
Emilia Romagna	14.237.356,0	12.555.957,0	8.944.806,0	88,2	62,8
Friuli Venezia Giulia	9.430.114,0	8.688.065,0	6.208.788,0	92,1	65,8
Lazio	8.790.592,0	6.455.315,0	2.454.208,0	73,4	27,9
Liguria	6.188.162,0	5.507.549,0	3.317.444,0	89,0	53,6
Lombardia	4.279.284,0	3.628.253,0	3.254.267,0	84,8	76,0
Marche	20.143.670,0	17.353.335,0	11.589.665,0	86,1	57,5
Molise	2.415.396,0	2.226.924,0	1.463.964,0	92,2	60,6
Piemonte	1.195.242,0	981.928,0	827.517,0	82,2	69,2
Sardegna	15.047.276,0	9.575.123,0	2.417.782,0	63,6	16,1
Toscana	11.717.050,0	9.606.527,0	7.813.415,0	82,0	66,7
Trento	1.478.066,0	1.585.047,0	1.494.823,0	107,2	101,1
Umbria	1.166.818,0	1.047.157,0	808.054,0	89,7	69,3
Veneto	22.437.574,0	24.046.575,0	16.431.729,0	107,2	73,2
Totale Regioni	130.994.898,0	114.611.904,0	75.398.611,0	87,5	57,6
Mipaaf	80.390.460,0	70.309.488,0	64.506.780,0	87,5	80,2
Totale Fuori	211.385.358,0	184.921.392,0	139.905.391,0	87,5	66,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

2.7.1.2 Attuazione finanziaria al 30.06.2015

Come già detto, alla fine del 2014 il Programma è incorso, per la seconda volta, nel disimpegno automatico (applicazione della regola n+2). Tale disimpegno ha riguardato, per quanto attiene la quota comunitaria¹⁹³, l'Area Obiettivo Convergenza nella misura di 24.078.556 euro e l'Area Fuori Convergenza di 3.075.542 euro¹⁹⁴.

L'Amministrazione responsabile della gestione ha reso noto¹⁹⁵ che in data 24 marzo 2015 era stata presentata al Comitato di Sorveglianza (CdS) una proposta di modifica del PO FEP 2007-13, con la riprogrammazione finanziaria dei Fondi assegnati tenendo conto del disimpegno, ma che la procedura di approvazione era ancora in itinere.

¹⁹³ Per l'Area Convergenza i 24.078.556 euro sono relativi alla sola quota comunitaria, cui va aggiunto il cofinanziamento nazionale che, per questo Obiettivo, è lievemente inferiore al 50%. Per l'Area fuori Convergenza il disimpegno è stato di 3.075.542 euro di quota comunitaria, cui corrisponde la diminuzione di pari entità della quota nazionale (nell'Area fuori Obiettivo Convergenza il cofinanziamento è pari al 50%).

¹⁹⁴ Nello specifico, le Regioni che sono incorse nel disimpegno automatico, per l' n+2 delle quote comunitarie 2012 nell'anno 2014:

- per l'Area Convergenza: la Basilicata (-444.809 euro), la Calabria (-3.632.279 euro), la Campania (-6.704.087 euro), la Puglia (-2.469.776 euro) e la Sicilia (-10.827.605 euro);
- per l'Area fuori Convergenza: l'Emilia Romagna (-39.737 euro), il Lazio (-702.253 euro), la Liguria (-54.150 euro), il Molise (-16.684 euro) e la Sardegna (-2.262.718).

¹⁹⁵ Con nota prot. n. 15143 del 31.07.2015.

Successivamente l'AdG ha inviato alla Commissione europea una nota¹⁹⁶ in cui ha chiesto di procrastinare al mese di novembre 2015¹⁹⁷ il termine ultimo per la presentazione dei nuovi Piani finanziari tenendo conto della rimodulazione definitiva delle risorse oggetto di disimpegno¹⁹⁸.

Sulla base degli elementi evidenziati, alla data del 30 giugno 2015 l'approvazione della variazione dei Piani finanziari non era avvenuta.

Il decremento di risorse e la conseguente variazione attesa dei PF, superano i 53 milioni.

Prospetto 10 – FEP – PF alla luce dell'n+2 (anno 2014)

(euro)

ASSI	Convergenza			Fuori Convergenza			TOTALE	%
	contributo comunitario	contributo nazionale	totale Convergenza	contributo comunitario	contributo nazionale	totale Fuori Convergenza		
Asse I	129.454.022,0	129.454.022,0	258.908.044,0	42.330.414,0	42.330.414,0	84.660.828,0	343.568.872,0	44,6
Asse II	63.534.464,0	57.621.811,0	121.156.275,0	28.947.763,0	28.947.763,0	57.895.526,0	179.051.801,0	23,3
Asse III	59.728.562,0	59.728.562,0	119.457.124,0	20.181.172,0	20.181.172,0	40.362.344,0	159.819.468,0	20,8
Asse IV	19.009.153,0	19.009.153,0	38.018.306,0	6.842.022,0	6.842.022,0	13.684.044,0	51.702.350,0	6,7
Asse V	13.524.966,0	13.524.966,0	27.049.932,0	4.315.766,0	4.315.766,0	8.631.532,0	35.681.464,0	4,6
Totale	285.251.167,0	279.338.514,0	564.589.681,0	102.617.137,0	102.617.137,0	205.234.274,0	769.823.955,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

L'esame dei dati evidenzia come ancora una volta, nel semestre di riferimento ci sia stata una riduzione di risorse pari al 6,5% del totale dei contributi pubblici (cfr. prospetto 1).

L'attuazione al 30 giugno 2015 nell'Area Obiettivo Convergenza è individuabile nel prospetto 11. Essa mostra un incremento complessivo rispetto alla stessa data dell'anno 2014¹⁹⁹ di poco più di 6 punti percentuali a titolo di impegni e di 10 per la spesa. Tale considerazione deve tener, comunque, conto che a giugno 2014 ancora non erano intervenute le successive rimodulazioni del PF (18 luglio e 29 dicembre), che hanno sottratto quasi 25 milioni di contributi al PO, i cui importi attuativi erano dunque, alla data di riferimento, rapportati a dotazioni maggiori. In ogni caso, le *performance* delle Regioni nel loro insieme risultano nettamente superiori a quelle dell'Amministrazione centrale che registra un incremento di 2 punti percentuali sia per gli importi impegnati che per i pagamenti.

¹⁹⁶ Nota prot. n. 18264 del 16.09.2015.

¹⁹⁷ Data in cui si riunirà il CdS.

¹⁹⁸ Ciò è stato confermato alla Sezione dal Direttore generale dell'Autorità con nota prot. n. 20431 del 14.10.2015.

¹⁹⁹ Vedi Referto 2014, pag. 154.

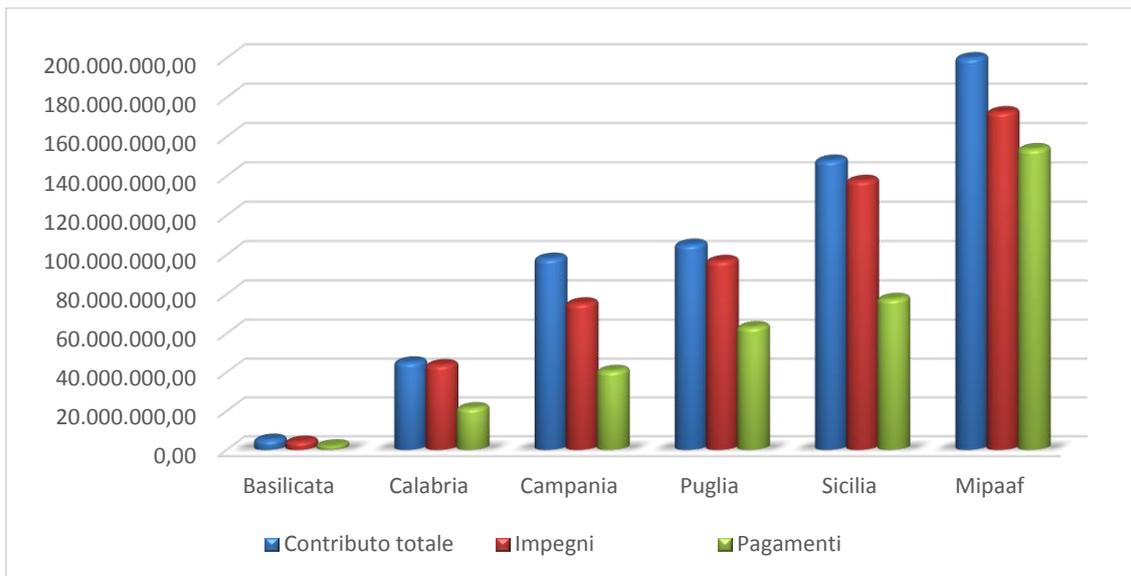
Prospetto 11 – Area Ob. Convergenza: attuazione per Amministrazioni al 30.06.2015(*)
(euro)

Regioni	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Basilicata	5.293.243,00	4.241.697,2	2.240.833,8	80,1	42,3
Calabria	45.133.310,00	43.732.250,8	21.558.602,4	96,9	47,8
Campania	98.094.470,00	75.387.992,4	40.795.778,1	76,9	41,6
Puglia	105.220.608,00	96.967.455,9	63.263.385,9	92,2	60,1
Sicilia	147.939.636,00	137.651.161,0	77.701.014,7	93,0	52,5
Totale Regioni	401.681.267,00	357.980.557,3	205.559.614,9	89,1	51,2
Mipaaf	210.066.517,00	172.544.999,1	153.821.750,1	82,1	73,2
Totale Convergenza	611.747.784,00	530.525.556,4	359.381.365,0	86,7	58,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

(*) La ripartizione regionale effettuata sulla base dei dati precedenti alla rimodulazione che non ha ancora completato l'iter approvativo.

Grafico 6 – Area Obiettivo Convergenza – Attuazione al 30.06.2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Dal confronto con il prospetto 8 che riporta i dati al 31.12.2014, l'unica Amministrazione che ha avuto un reale miglioramento nell'attuazione è stata la Puglia con un incremento di oltre 10 punti percentuali per gli impegni e di quasi 7 per i pagamenti. La Regione Basilicata, in questo intervallo temporale, ha incrementato gli

impegni di oltre 35 punti percentuali²⁰⁰, a fronte però di un budget di spesa decisamente esiguo.

È da evidenziare che, nel periodo preso in esame, l'aumento della spesa è mediamente modesto.

Per quanto concerne l'Area fuori Convergenza (prospetto 12) la realizzazione complessiva mostra un incremento rispetto alla stessa data del 2014²⁰¹ di più di 11 punti percentuali a titolo di impegni e di quasi 15 per la spesa.

Da evidenziare che le tre Amministrazioni che hanno impegnato l'intera dotazione sono il Friuli VG, il Molise e il Veneto (che aveva già da tempo raggiunto l'obiettivo). La Lombardia ha impegnato il 98,8% delle risorse (registrando, nel primo semestre 2015, un incremento di 14 punti percentuali).

La Sardegna conferma un andamento "faticoso" dell'attuazione anche nel semestre in esame, attestando i pagamenti a poco più del 22%²⁰², con impegni di poco superiori al 61%.

Anche il Lazio denota difficoltà nella spesa che, pur avendo registrato un discreto incremento nel semestre in oggetto (+8 punti percentuali)²⁰³, appare molto esigua (35,7%), a fronte di impegni per il 93,6% delle risorse disponibili.

Nel complesso dell'Area fuori Convergenza, l'attuazione è cresciuta, dal 31 dicembre 2014 al 30 giugno 2015, di circa 4 punti percentuali sia per impegni che spesa.

Anche in quest'Area le percentuali di attuazione sono comunque destinate a variare alla luce della rimodulazione che è in itinere e che sottrarrà all'Area più di 6 milioni di euro a seguito del disimpegno automatico di fine 2014²⁰⁴.

²⁰⁰ Gli sforzi sono stati concentrati tutti sulla realizzazione dell'Asse 3, per il quale gli impegni sono passati dal 9% al 68%. Sull'Asse 1, invece la Basilicata non ha né impegnato né speso nulla (a fronte comunque di risorse di esigua entità, 300.000 euro).

²⁰¹ Vedi Referto 2014, pag. 155.

²⁰² Vedi nota 189.

²⁰³ L'incremento della spesa ha riguardato essenzialmente l'Asse 3 per il quale si è passati dall'8% a quasi il 28% delle risorse.

²⁰⁴ Il disimpegno è stato di 3.075.542 euro di quota comunitaria, cui corrisponde la diminuzione di pari entità della quota nazionale, per un totale di contributo pubblico di 6.151.084 euro.

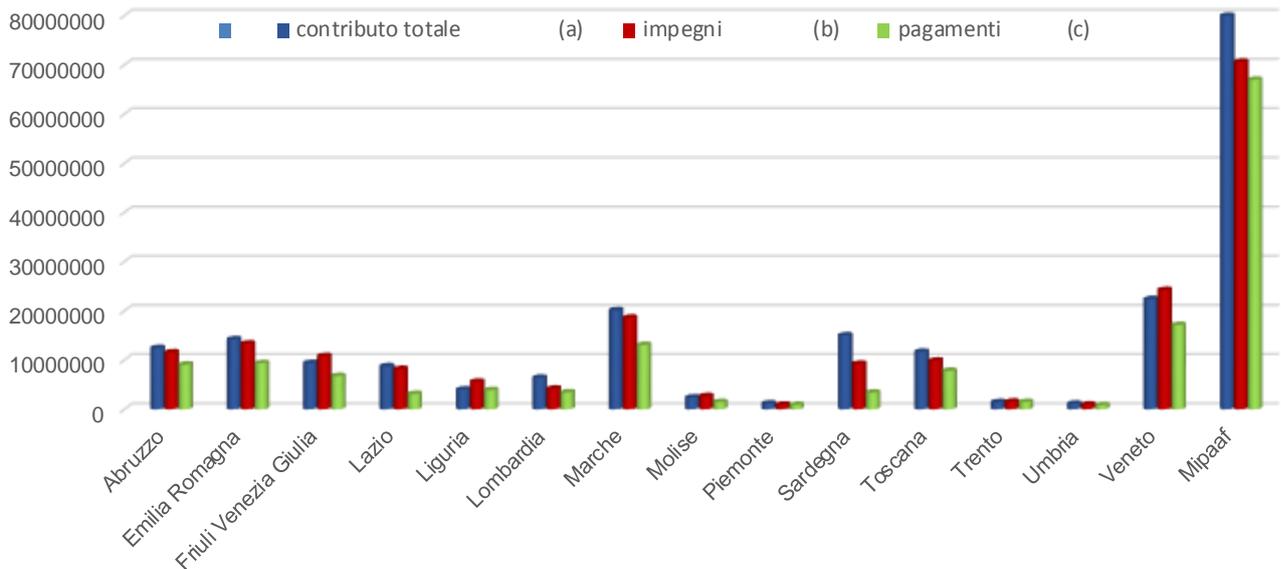
Prospetto 12 – Area Ob. fuori Convergenza: attuazione per Amministrazione al 30.06.2015 (*)
(euro)

Regioni	contributo totale (a)	impegni (b)	pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Abruzzo	12.468.298,0	11.588.674,3	9.099.014,0	92,9	73,0
Emilia Romagna	14.237.356,0	13.390.807,9	9.380.428,4	94,1	65,9
Friuli Venezia Giulia	9.430.114,0	10.846.833,5	6.778.616,6	115,0	71,9
Lazio	8.790.592,0	8.232.057,8	3.135.683,4	93,6	35,7
Liguria	6.188.162,0	5.623.657,6	3.902.518,9	90,9	63,1
Lombardia	4.279.284,0	4.229.024,8	3.441.779,8	98,8	80,4
Marche	20.143.670,0	18.647.128,9	13.091.572,9	92,6	65,0
Molise	2.415.396,0	2.705.655,6	1.492.228,6	112,0	61,8
Piemonte	1.195.242,0	957.300,7	921.236,3	80,1	77,1
Sardegna	15.047.276,0	9.273.374,1	3.407.273,1	61,6	22,6
Toscana	11.717.050,0	9.905.867,5	7.825.530,9	84,5	66,8
Trento	1.478.066,0	1.585.046,5	1.494.822,6	107,2	101,1
Umbria	1.166.818,0	994.636,0	849.314,0	85,2	72,8
Veneto	22.437.574,0	24.281.552,0	17.160.995,3	108,2	76,5
Totale Regioni	130.994.898,0	122.261.616,9	81.981.014,7	93,3	62,6
Mipaaf	80.390.460,0	70.629.951,3	66.994.390,4	87,9	83,3
Totale fuori Convergenza	211.385.358,0	192.891.568,2	148.975.405,1	91,3	70,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

(*) La ripartizione regionale è stata effettuata sulla base dei dati precedenti alla rimodulazione che non ha ancora completato l'iter approvativo.

Grafico 6 – Area fuori Obiettivo Convergenza – Attuazione al 30.06.2015



Elaborazione Corte dei conti

2.7.2 I controlli

2.7.2.1 Audit della Corte dei conti europea

La Corte dei conti europea (ECA) ha effettuato, nell'ambito dell'*audit* relativo alla dichiarazione di affidabilità per l'esercizio finanziario 2014 (DAS 2014), un esame dei sistemi di gestione e controllo predisposto dall'Autorità di audit (AdA) del Programma FEP, con riguardo alle verifiche poste in essere sulle spese dichiarate nel 2012²⁰⁵, oggetto del Rapporto annuale di controllo (RAC 2013)²⁰⁶.

L'esame si è concentrato sulle procedure e sui controlli atti a garantire che i pagamenti fossero conformi alla disciplina prevista dal regolamento finanziario, dal regolamento FEP e dalle relative norme attuative.

Il controllo ha riguardato 30 progetti relativi ad 11 Amministrazioni²⁰⁷.

I servizi della Corte dei conti europea, a controllo ultimato, hanno formulato le loro osservazioni preliminari, in merito alle quali sono seguite le considerazioni dell'AdA. Preso atto di queste ultime, è stato redatto il documento con le constatazioni finali la cui sintesi è stata inclusa nella Relazione annuale 2015 dell'ECA²⁰⁸.

Le conclusioni degli *auditors* non possono considerarsi positive per l'Amministrazione competente a svolgere i controlli: esse sfociano infatti in un giudizio di "debolezza di sistema" di diversa intensità.

Tali considerazioni si possono sintetizzare nelle seguenti valutazioni:

- 1) Le Autorità di audit non hanno completato le proprie attività di audit come previsto: si contesta che le risorse umane di cui dispone l'AdA (Agea) sono insufficienti allo svolgimento dell'attività propria dell'Ufficio²⁰⁹ e, comunque, in numero inferiore a quanto previsto sulla Strategia italiana d'audit (quattro invece di sette)²¹⁰. Ciò ha inciso negativamente sulla capacità dell'Autorità di produrre relazioni d'*audit* in maniera tempestiva. L'ECA ha classificato questa mancanza come "debolezza sistemica grave" a livello dell'AdA.

²⁰⁵ Audit identificato come PF-7001.

²⁰⁶ La visita dell'ECA si è svolta a Roma, presso AGEA - Ufficio Coordinamento dei controlli specifici, in quanto Autorità di audit del Programma FEP, dal 19 al 23 gennaio e dal 16 al 20 febbraio 2015.

²⁰⁷ Basilicata, Emilia Romagna, Friuli V.G., Marche, Puglia, Toscana, Trentino Alto Adige, Veneto, Sicilia, Campania e MiPAAF.

²⁰⁸ Relazione annuale 2015 sull'esercizio finanziario 2014, pag. 242 par. 7.57 e 7.58 (Sistemi degli Stati membri concernenti la regolarità delle operazioni nel quadro del Fondo europeo per la pesca (FEP)).

²⁰⁹ Come si dirà nel paragrafo seguente, AGEA si occupa direttamente dei soli controlli sui sistemi di gestione e controllo. Il controllo sulle operazioni è delegato, con convenzione, ad Agecontrol Spa, che dispone, a tal fine, di 16 *auditors*.

²¹⁰ Già la DG Mare della Commissione aveva concluso, a seguito di una missione nel 2011, che la disponibilità di risorse umane era carente. Nei fatti, la situazione non è apparsa migliorata dal 2011 al 2014.

2) Assenza di procedure scritte per il “riesame della qualità” (*quality control review*):

Non sono state stabilite da parte dell'AdA le direttive e le procedure per il controllo di qualità svolto dalle proprie risorse umane²¹¹. Infatti la Strategia d'*audit* nazionale descrive il modo in cui essa assicura la qualità del lavoro delegato ad Agecontrol. A parere dei funzionari europei ciò riduce potenzialmente la qualità e la ragionevole sicurezza del lavoro svolto dai propri *auditors*. Tale mancanza è definita come “concezione carente dei sistemi di supervisione e controllo” e dà luogo ad un errore qualificabile, anch'esso come “debolezza sistemica grave” a carico di Agea.

3) La documentazione degli *audit* è carente:

i funzionari dell'ECA hanno contestato la non piena coerenza tra le questioni sollevate nella *check list* dell'*audit* di sistema e le osservazioni riportate nella relazione intermedia. Il funzionamento dei sistemi di gestione e controllo sarebbe, inficiato da tale incoerenza e dalla difficoltà di tracciare gli elementi probatori a sostegno delle constatazioni. L'errore che deriva da tale carenza da parte dell'AdA nel funzionamento dei sistemi di supervisione e controllo è definito di natura sistemica, seppur di non grave entità.

4) Metodologia di campionamento:

i servizi della Corte europea hanno rilevato che il campionamento è stato effettuato tra le operazioni la cui spesa era stata dichiarata nel 2012, ma con riguardo unicamente agli importi relativi al contributo UE²¹². L'impatto potenziale è che i progetti con un più elevato tasso di finanziamento rischiano di non essere rappresentati a sufficienza nel campione. Inoltre, tale criterio è stato applicato fin dal primo esercizio²¹³. Tale carenza, a parere dell'Istituzione di controllo, ha natura sistemica grave.

5) Il contenuto delle *check list* è eccessivamente dichiarativo:

Agecontrol ha fornito una documentazione relativa agli *audit* sulle operazioni espletate nel 2013, contenente *check list* e verbali, da essi si evince la non chiara distinzione tra le dichiarazioni dei controllati e le conclusioni a cui pervengono i controllori. L'errore è stato classificato come sistemico, ma non di grave entità. Tale osservazione pone in evidenza una limitata consapevolezza del ruolo da svolgere, con difficoltà nell'espletamento effettivo della funzione.

²¹¹ Come, invece, previsto dal par. 35 (“Riesame della qualità dell'incarico”) del Principio internazionale sul controllo di qualità.

²¹² La Strategia d'*audit* italiana dispone, invece, che l'AdA debba estrarre il campione di controllo dall'insieme delle spese certificate, nel rispetto della normativa europea.

²¹³ Come si risconterà nel paragrafo successivo, l'AdA ha corretto tale metodo nel 2014 (per le spese certificate nel 2013), anche a seguito delle istruzioni ricevute dalla DG MARE della Commissione.

6) Nessun controllo in loco sugli *audit* delle operazioni:

è stato rilevato che per 5 dei progetti selezionati dalla Corte dei conti UE, non era stato effettuato alcun controllo *in loco* da parte di Agecontrol²¹⁴, affidandosi ai controlli *in loco* effettuati dall'AdG intermedia. Ciò rappresenta una debolezza sistemica grave.

7) Controllo insufficiente sulla reale attività di pesca dei pescherecci in arresto definitivo:

la contestazione riguarda i termini di ammissibilità della domanda di finanziamento che può essere concessa se l'imbarcazione per cui viene richiesto il disarmo abbia effettuato, nei due anni precedenti la domanda, 75 giorni di pesca per anno²¹⁵. Le Autorità nazionali ammettono le domande a finanziamento sulla base delle dichiarazioni delle Capitanerie di Porto, le quali attestano non i giorni di "attività" svolta (pesca), ma i giorni di "armamento" (funzionamento). Tale interpretazione non è condivisa dalla Corte dei conti europea che ritiene necessario tener conto esclusivamente delle "attività" poste in essere. Di conseguenza anche il lavoro svolto dall'AdA risulta basato su una valutazione erronea perché carente risulta il requisito di ammissibilità. Tale carenza è stata considerata quale errore sistemico grave nell'attività dell'AdA.

8) Errata correzione relativa alla voce di spesa decertificata:

è risultato dai controlli che nel 2012 l'AdC, per un progetto in Puglia, ha erroneamente certificato l'importo relativo ad un pagamento di 324.508 euro, una parte del quale per 189.550,22 era stata erogata a titolo di anticipazione. Nel 2013 l'AdC provvedeva alla decertificazione dell'intero importo. Agea, nelle sue funzioni di Autorità di audit, nel RAC 2013, ha tuttavia menzionato tale rettifica solo per un importo parziale, pari a euro 134.957,78. La rettifica dell'importo totale decertificato avrebbe dovuto coprire l'intero importo- comprensivo delle spese certificate nel 2012-; ciò avrebbe portato il tasso d'errore all'1,7% invece dell'1,4%. Tale errore è stato riconosciuto dalla stessa Autorità di audit. Esso è poi stato considerato dalla Corte dei conti UE come accidentale, perché dovuto a insufficiente attenzione.

E' da rilevare che per tutti gli addebiti elencati, le controdeduzioni dell'AdA non hanno fornito argomentazioni tali da indurre la Corte dei conti europea a cambiare le preliminari constatazioni negative sull' *audit*.

La situazione evidenziata, a causa della gravità delle diverse violazioni, impone in futuro un attento monitoraggio dell'attività dei due soggetti affidatari del controllo di II livello (Agea e la delegata Agecontrol) al fine di valutare se le violazioni individuate siano

²¹⁴ Agecontrol vi era tenuta ai sensi dell'art. 42 del regolamento 498/2007 (CE) per cui gli *audit* "sono effettuati *in loco* sulla base della documentazione e dei dati conservati dai beneficiari".

²¹⁵ Ai sensi del DM del MiPAAF dell'8.08.2008.

state sanate e se sia necessario definire ulteriori misure correttive per ridurre il rischio di errore.

2.7.2.2 I controlli delle Amministrazioni interessate

Come previsto dalla normativa comunitaria, i controlli di I livello, sono effettuati preliminarmente a qualsiasi pagamento diverso dall'anticipazione. Infatti, la liquidazione non può avvenire se non dopo aver registrato i controlli effettuati nel sistema informatico SIPA – Sistema italiano della pesca e dell'acquacoltura. Di tale verifica, l'AdC e l'AdA acquisiscono conoscenza.

I predetti controlli sono di competenza dell'Autorità di gestione o dell'Organismo intermedio per le c.d. "operazioni a regia", ovvero quando il beneficiario è diverso dall'Amministrazione. Diversamente, nel caso in cui il beneficiario coincida con l'Amministrazione (c.d. "operazioni a titolarità") i controlli devono essere effettuati da soggetti appartenenti a strutture indipendenti dall'Autorità di gestione²¹⁶.

Tali controlli si effettuano 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 effettuati invece dall'Autorità di audit (AdA) che è stata individuata nell'ambito dell'AGEA – Ufficio Coordinamento dei controlli specifici²¹⁷. Tale struttura è funzionalmente indipendente dalla AdG del FEP²¹⁸, 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 controllato direttamente dall'Agea e la verifica sul campione delle operazioni è stata delegata dalla medesima Agenzia²¹⁹ alla Società Agecontrol SpA.

L'AdA, su richiesta della Sezione, ha trasmesso²²⁰ il Rapporto annuale di controllo (RAC)²²¹ per l'anno 2014 contenente le risultanze della verifica del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo del Programma FEP, nonché delle operazioni controllate presso gli Organismi.

Gli "audit di sistema" sono stati tutti svolti dall'AdA, così come previsto dalla Strategia e dal Manuale di audit e le verifiche sono finalizzate alla valutazione del

²¹⁶ Ai sensi dell'art. 39, co. 5 del regolamento della Commissione n. 498/2007 e confermato dall'AdG con nota prot. n. 15143/2015.

²¹⁷ Incarico conferito con convenzione del 10 luglio 2009

²¹⁸ Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura presso il MiPAAF.

²¹⁹ Con convenzione stipulata il 4 marzo 2010

²²⁰ Con nota 683 dell'11.09.2015.

²²¹ A norma dell'art. 61, par. 1, lett. e), punto i) del Reg. (CE) 1198/2006 e dell'art. 4, par. 2 del Reg. (CE) 498/2017.

funzionamento dei sistemi di gestione e controllo. Come già indicato nel RAC 2013, la pianificazione è determinata attraverso l'analisi del grado di rischio riscontrato presso gli OI. Sono stati programmati i seguenti controlli:

- anno 2013/2014 presso AdG e AdC di Friuli V.G., Calabria e Sardegna;
- anno 2014/2015 presso AdG e AdC di Molise, Lombardia e Umbria;
- anno 2015/2016 presso AdG e AdC di Basilicata, Trento e Piemonte.

A causa dei ritardi accumulati, nelle annualità 2011 e 2012, anche l'attività prevista per il 2013 ha subito ritardi e, conseguentemente, l'audit di sistema previsto in Calabria è stato effettuato nel 2014²²². L'altro OI sottoposto ad audit di sistema è stato il Molise.

Per entrambe le Amministrazioni, sulla base degli esiti degli audit, la valutazione dell'AdA, sia per l'AdC che per l'AdG, risulta essere: "funziona, ma necessita di alcuni miglioramenti", con la specifica che le anomalie riscontrate risultano non essere di carattere sistematico.

Il RAC 2014 indica i controlli effettuati²²³ tenendo conto degli importi complessivamente certificati nel periodo di riferimento, 1° gennaio – 31 dicembre 2013.

Dopo un iniziale disallineamento tra i dati contenuti nel SIPA e quelli del sistema informativo dell'IGRUE, è stata effettuata una riconciliazione degli importi e la spesa certificata nel periodo (compresa la quota dei privati) è risultata essere pari a 114.927.940 euro, riferita a 3.756 operazioni.

L'estrazione dei campioni ha determinato 135 controlli, distribuiti secondo quanto indicato nel successivo prospetto:

²²² Come aveva già riferito AGEA nelle risposte all'istruttoria dell'anno precedente, con nota n.1369 del 29.09.2014, e come riportato nel RAC 2014.

²²³ Sono stati selezionati con il metodo MUS "conservativo (Monetary Unit Sampling), applicazione messa a disposizione dall'IGRUE in data 19.02.2014.

Controlli effettuati	
OI	Numero controlli
Abruzzo	6
Calabria	3
Campania	15
Lazio	2
Lombardia	2
Liguria	1
DG Pesca	21
Friuli VG	4
Marche	6
Molise	1
Piemonte	1
Puglia	16
Sardegna	4
Sicilia	33
Toscana	2
Trento	4
Umbria	1
Veneto	13
Totale	135

Fonte: elaborazione Cdc su dati RAC 2014

Tali controlli sono stati effettuati da Agecontrol ed hanno riguardato per quasi il 50% (67/135) operazioni nell'Area Convergenza, per il 15% (21/135) operazioni a titolarità DG Pesca e solo il 35% ha riguardato l'Area fuori Convergenza.

Le anomalie riscontrate hanno determinato errori per 2.849.753 euro, con un tasso di errore medio del 3,23%, con un limite di errore superiore (UML²²⁴) pari al 6,7%. Nonostante tali valori siano nettamente superiori alla soglia di materialità del 2%, l'AdA ha ritenuto di non dover richiedere un incremento di controlli, normalmente previsti in questi casi, evidenziando che "sussistono elementi che consentono di escluderli". Inoltre sempre l'AdA ha precisato che "ciò è giustificato dal fatto che in alcuni casi l'importo è stato inserito nel calcolo dell'errore in via cautelativa"²²⁵.

A tali affermazioni non corrisponde alcun elemento giustificativo e alla predetta Autorità sono stati richiesti chiarimenti²²⁶.

L'importo degli errori complessivamente riscontrati, suddiviso tra le Amministrazioni regionali presso le quali sono state riscontrate le anomalie, è esposto nella tabella che segue:

²²⁴ Upper misstatement limit.

²²⁵ Si veda il RAC 2014, pag. 15.

²²⁶ Con nota prot. n.1763 de 12.10.2015 della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali.

Abruzzo	13.603
Calabria	56.000
Campania	93.820
Puglia	820.861
Sicilia	1.862.468
Veneto	3.000
Totale	2.849.752

Fonte: elaborazione Cdc su dati RAC 2014

Rilevante è l'importo individuato in Sicilia. Esso ha ad oggetto 11 fattispecie verificate, la maggior parte delle quali per piccoli importi ed una, relativa a spese ammesse per l'acquisto di una imbarcazione mai effettuato dal proprietario, per 1.618.822 euro. Tale accertamento ha dato luogo ad una segnalazione all'OLAF.

Per quanto riguarda le irregolarità nel FEP, per l'intero Periodo di programmazione, risultano aperti 34 casi, di cui 5 segnalati nel 2012, 21 nel 2013, 5 nel 2014 e 3 nel primo semestre 2015.

Si fa rinvio, a tal proposito al Capitolo V relativo alle irregolarità e frodi in ambito comunitario.

2.7.3 Conclusioni

Il Periodo di programmazione 2007-2013 è stato caratterizzato per il FEP da continue variazioni dei Piani finanziari, dovute soprattutto alla necessità di adeguare le Azioni alle situazioni economiche contingenti.

Inoltre, la scarsa attuazione delle Misure comprese nel PO ha fatto sì che il Programma sia incorso, nel 2014, così come già nel 2013, nel disimpegno automatico dei Fondi per un importo pari a 27.154.098 euro, che raggiungono più di 53 milioni di euro se si considera la quota nazionale, inducendo ad una ulteriore rimodulazione del Piano Finanziario, il cui iter approvativo è ancora in corso²²⁷.

La cospicua perdita di risorse pubbliche, che dalla fine del 2013 supera il 9%, appare particolarmente preoccupante considerato che, in un periodo di crisi economica, sarebbe auspicabile che le contribuzioni comunitarie siano adeguatamente impiegate per stimolare gli investimenti nel settore.

All'individuata dispersione vanno aggiunti i considerevoli importi per irregolarità rilevate nel numero di 34 per l'intero periodo.

²²⁷ Il nuovo PO si prevede venga approvato nel corso della riunione del CdS prevista per novembre 2015.

Sotto il profilo dell'attuazione, tenuto conto dell'improcrastinabile termine del 31.12.2015 per la chiusura dei Programmi, il livello raggiunto appare insoddisfacente, prevalentemente nelle Regioni Convergenza in cui i pagamenti si attestano a meno del 59% (58,7) mentre in quelle fuori Convergenza sono di poco superiori al 70%.

Ciò dimostra ancora difficoltà gestionali nell'amministrare risorse e programmi nel settore.

In materia di controlli va segnalata la difficoltà di far fronte ai ritardi accumulati negli anni precedenti che hanno modificato il piano di audit.

Nel merito va segnalato un tasso di errore medio superiore al 3%, con punte anche superiori al 6%. A riguardo si rileva con preoccupazione la scelta dell'Amministrazione di non effettuare controlli aggiuntivi laddove il tasso di materialità si è rivelato così alto, comportamento per il quale sono stati richiesti chiarimenti dalla Corte.

Nell'ambito dei controlli effettuati dalla Corte dei conti UE, si sottolinea la gravità della situazione emersa nell'audit "DAS 2014 – Esame dei sistemi di gestione e controllo dell'Autorità di audit del Programma FEP" svolto nel 2015²²⁸, che ha evidenziato diverse violazioni di elevata gravità. Tale situazione impone, per il futuro, un attento monitoraggio delle attività dei due soggetti attuatori del controllo di II livello, Agea e Agecontrol, al fine di accertare se le violazioni, individuate nella specifica attività, siano state sanate e se sia necessario definire ulteriori misure correttive per ridurre il rischio di errore. Va altresì sottolineata l'esigenza che Agea svolga una costante attività di supervisione sulle azioni poste in essere dalla delegata Agecontrol al fine di verificare l'esatta attuazione delle direttive impartite.

2.8 Programmazione 2014-2020

2.8.1 Il pacchetto normativo e gli stanziamenti complessivi

Il 22 dicembre 2013 è entrato in vigore il pacchetto normativo dell'UE sulla politica di coesione, che disciplina il ciclo di investimenti per il periodo 2014-2020.

Il pacchetto si articola nel regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, contenente le disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE), sul Fondo di coesione (FC), sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e

²²⁸ Si veda relativo paragrafo 2.7.2.1.

sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), nonché nei regolamenti specifici relativi a ciascun Fondo di investimento²²⁹.

Rispetto al ciclo precedente vengono introdotti importanti cambiamenti tra cui un coordinamento rafforzato della programmazione dei quattro Fondi comunitari, collegati al Quadro Strategico Comune 2014-2020 in un unico documento strategico, ed una stretta coerenza sia rispetto ai traguardi della strategia Europa 2020²³⁰ per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile dell'UE, sia rispetto agli adempimenti previsti nell'ambito del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche²³¹.

²²⁹ Regolamento (UE) n. 1301/2013 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" (FESR); regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo (FSE); regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione; regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo (FEASR); 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 (FEAMP).

²³⁰ La strategia Europa 2020 si basa su tre priorità chiave e cinque ambiziosi obiettivi per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche nazionali ed europee. Le tre priorità individuate sono rivolte ad una crescita intelligente tesa a sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; una crescita sostenibile per promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; una crescita inclusiva tesa a promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale. La Commissione europea ha individuato, altresì, cinque obiettivi da raggiungere entro il 2020: il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo; i traguardi "20-20-20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti: riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990; 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica; il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani (30-34enni) deve essere laureato; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

²³¹ www.dt.tesoro.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezion_e3/semestre_europeo.html: l'istituzione del "Semestre europeo" è il risultato di una serie di proposte avanzate nel corso del 2010 dalla Commissione (e successivamente varate dopo l'approvazione del Parlamento e del Consiglio europeo), al fine di rafforzare la *governance* economica dell'Unione. Con il semestre europeo, il coordinamento delle politiche economiche nazionali, sia quelle di bilancio sia quelle strutturali si trasforma, infatti, da *ex-post* in *ex-ante*. A partire dal 2011, il primo semestre di ogni anno è caratterizzato da un ciclo di cooperazione politica intensa tra le istituzioni UE e i 28 Stati membri relativa sia all'agenda economica che alla sorveglianza sui bilanci. Si tratta di un elemento centrale della *governance* economica rafforzata. Il Semestre si apre in gennaio con la presentazione, da parte della Commissione, dell'Analisi annuale della crescita, che definisce le priorità per l'UE in termini di riforme economiche e risanamento di bilancio. Queste priorità vengono poi discusse e avallate a marzo dal Consiglio europeo di primavera. In aprile gli Stati membri presentano alla Commissione e ai loro pari i Programmi nazionali di riforma e i Programmi di stabilità o di convergenza. Su questi programmi la Commissione emette poi raccomandazioni, che vengono avallate dal Consiglio europeo di giugno e adottate formalmente dal Consiglio dell'UE a luglio. Gli Stati membri tengono conto di questi orientamenti nel redigere i bilanci nazionali, che sono discussi in seno ai parlamenti nazionali, secondo le norme vigenti, nella seconda metà dell'anno. Ciò garantisce che la discussione dei bilanci nazionali avvenga, per la prima volta, con una visione allargata all'Europa. Un ulteriore rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche si ha con il varo da parte del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 del "Patto Euro + - Un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza". Il Patto Euro+ è uno strumento che si accompagna a [Europa 2020](#), stabilendo riforme aggiuntive con l'obiettivo di migliorare la competitività e il livello di convergenza dei Paesi. Il Patto Euro + è stato approvato dai capi di Stato o di governo della zona euro e vi hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania. Il Patto resta aperto all'adesione di altri Stati membri. Tutti gli Stati partecipanti devono presentare i loro impegni inserendoli nei rispettivi Programmi di stabilità o di convergenza e nei Programmi nazionali di riforma.

La nuova politica di coesione è sostanzialmente incentrata sulla cultura dei risultati; le Regioni²³² dovranno dimostrare che i fondi sono impiegati nel modo migliore e che i risultati previsti sono raggiunti. Inoltre, l'erogazione dei fondi sarà subordinata ad alcuni prerequisiti, in modo che sussistano le condizioni giuste per massimizzare l'impatto degli investimenti, in particolare nei quattro settori chiave individuati (ricerca ed innovazione, PMI, trasporti sostenibili ed economia a bassa emissione di carbonio).

In primo piano tra i nuovi principi introdotti figurano, quindi, la concentrazione tematica, l'orientamento ai risultati e la condizionalità *ex-ante*²³³ (vedi paragrafo 4).

Gli stanziamenti destinati dall'UE alla coesione economica, sociale e territoriale (Fondi FC, FESR e FSE) sono pari a 325,14 miliardi di euro. Ad essi vanno aggiunti gli stanziamenti per lo sviluppo rurale (FEASR), pari 95,6 miliardi di euro e quelli per la pesca (FEAMP), pari a 5,7 miliardi di euro.

Gli Stati membri, per parte loro, hanno provveduto alla predisposizione dei rispettivi documenti programmatici, e segnatamente: l'Accordo di Partenariato con la Commissione europea (il documento nazionale che individua i fabbisogni di sviluppo, gli obiettivi tematici della programmazione, i risultati attesi e le azioni da realizzare con l'intervento dei Fondi strutturali) e i Programmi operativi²³⁴.

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

Nell'elaborare l'Accordo di Partenariato con la Commissione, l'Italia si è proposta di superare le criticità emerse nei cicli precedenti, fonte dei notevoli ritardi nella spesa dei Fondi strutturali. Tali criticità attenevano, principalmente, ad una programmazione

²³² Nell'ambito della Politica di Coesione 2014-2020, le Regioni europee vengono identificate secondo il grado di sviluppo in: "meno sviluppate" (con PIL pro-capite inferiore al 75% della media UE-27); "in transizione" (con PIL pro-capite tra il 75% ed il 90% della media UE-27); "più sviluppate" (con PIL pro-capite superiore al 90% della media UE-27). Per l'Italia le Regioni "meno sviluppate" sono Puglia, Campania, Calabria, Basilicata e Sicilia; quelle "in transizione" sono Abruzzo, Molise e Sardegna; quelle "più sviluppate" sono Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Provincia autonoma Bolzano, Provincia autonoma Trento, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto, Umbria.

²³³ Vedi anche Inforegion, Panorama n. 48.

²³⁴ In base ai regolamenti ciascuno Stato membro provvede a sottoporre alla Commissione il proprio Accordo di Partenariato entro 4 mesi dall'entrata in vigore del regolamento, ovvero entro la data del 22 aprile 2014. La Commissione, a sua volta, formula osservazioni entro tre mesi a decorrere dalla data di presentazione dell'AP e adotta l'accordo entro 4 mesi dalla sua presentazione, a condizione che lo Stato membro abbia preso adeguatamente in considerazione le osservazioni della Commissione. I programmi operativi non possono essere approvati fino all'avvenuta adozione dell'accordo. Secondo le nuove norme, i PO dovrebbero poi essere presentati dagli Stati membri entro 3 mesi dalla presentazione dell'Accordo di partenariato. La Commissione formula osservazioni entro 3 mesi e adotta il PO entro e non oltre 6 mesi dalla data di presentazione, a condizione che lo Stato membro abbia preso adeguatamente in considerazione le osservazioni della Commissione.

inadeguata; a diffuse carenze nella capacità amministrativa e tecnica; alla mancanza di piani settoriali nazionali di riferimento.

A tali situazioni l'Accordo di Partenariato ha inteso ovviare prevedendo una programmazione più trasparente e verificabile; un monitoraggio permanente ed un supporto all'attuazione anche ad opera della neo-costituita Agenzia per la coesione territoriale; piani settoriali nazionali di riferimento; piani di rafforzamento amministrativo (PRA) per le Amministrazioni centrali e per le Regioni; eventuale possibilità di sostituzione delle Autorità di gestione in caso di ritardi e inadempienze gravi nonché eventuale possibilità di impiegare altrove i Fondi europei non utilizzati (il cofinanziamento nazionale rimarrebbe, in ogni caso, incardinato nei territori di destinazione)²³⁵.

L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea è stato adottato il 29 ottobre 2014 e riguarda i seguenti quattro Fondi: FESR, FSE, FEASR e FEAMP. L'Italia non beneficia, invece, dei fondi del FC in quanto destinati agli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione europea.

Le priorità previste nell'Accordo sono le seguenti:

- creazione di un contesto imprenditoriale orientato all'innovazione, alla ricerca ed allo sviluppo ed all'incentivazione delle start-up della crescita e della competitività delle piccole imprese;
- realizzazione di infrastrutture efficienti;
- promozione di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, sostegno all'inclusione sociale ed all'occupazione, in particolare delle fasce più vulnerabili, miglioramento dell'istruzione e della formazione;
- supporto alla qualità, efficacia ed efficienza della Pubblica amministrazione ed all'efficienza del sistema giudiziario;
- rafforzamento della capacità degli organismi di gestione dei Programmi dei Fondi strutturali, in particolare nelle aree meno sviluppate.

I principali risultati attesi dall'impiego dei Fondi sono in linea con gli obiettivi di "Europa 2020" definiti per l'Italia, e cioè:

- l'aumento per la ricerca e l'innovazione dall'1,26% del PIL nel 2010 all'1,53% nel 2020;
- il conseguimento dell'obiettivo dell'"Agenda digitale europea" con la copertura totale di Internet ed il suo utilizzo al 50%;

²³⁵ Vedi comunicato www.governo.it del 4 novembre 2014.

- il conseguimento dell'obiettivo di riduzione del 20% del consumo di energia primaria entro il 2020;
- l'aumento del tasso di occupazione (almeno al 67-69%), la riduzione della povertà e dell'esclusione (di 2,2 milioni di abitanti), un maggior adeguamento dell'istruzione alle esigenze del mercato del lavoro entro il 2020.

Le risorse comunitarie distribuite sui quattro Fondi citati sono focalizzati su undici Obiettivi tematici (OT) così articolati:

- 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, del settore agricolo (per FEASR) e del settore ittico e acquicolo (per il FEAMP) (OT3);
- Sostenere la transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio in tutti i settori (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 rimuovere le strozzature nelle principali infrastrutture di rete (OT7);
- Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori (OT8);
- Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione (OT9);
- Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente (OT10);
- Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente (OT11).

Il prospetto seguente riassume la distribuzione delle risorse per Obiettivo tematico e Fondo.

Prospetto 1 – Ripartizione per Obiettivo tematico e Fondo²³⁶

(milioni di euro)

Obiettivo tematico	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	Totale
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.352,7	0,0	441,9	0,0	3.794,6
2. Migliorare l'accesso, l'utilizzo e la qualità delle TIC	1.845,5	0,0	257,9	0,0	2.103,4
3. Migliorare la competitività delle PMI, del settore agricolo (per FEASR) e del settore ittico e acquicolo (per il FEAMP)	3.575,3	0,0	4.103,9	218,7	7.897,9
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio in tutti i settori	3.138,6	0,0	797,7	12,7	3.949,0
5. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi	811,9	0,0	1.546,7	0,0	2.358,6
6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse	2.341,6	0,0	1.894,6	215,5	4.451,7
7. Promuovere il trasporto sostenibile e rimuovere le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.473,5	0,0	0,0	0,0	2.473,5
8. Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	0,0	4.086,5	224,1	58,1	4.368,7
9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione	1.032,9	2.268,9	789,2	0,0	4.091,0
10. Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	959,6	3.156,4	79,4	0,0	4.195,4
11. Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	410,2	593,8	0,0	0,0	1.004,0
Assistenza tecnica	709,6	361,6	294,4	32,2	1.397,8
TOTALE	20.651,4	10.467,2	10.429,8	537,2	42.085,6

Fonte: dati della Commissione europea

Alle risorse del prospetto soprariportato vanno aggiunti 1,1 miliardi di euro per la cooperazione territoriale e 567 milioni di euro per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile.

All'Italia sono stati quindi assegnati, nel complesso, circa 44 miliardi di euro, cifra che ne fa il secondo Stato membro dell'UE per dotazione di bilancio, dopo la Polonia.

Nei due prospetti seguenti si riporta la distribuzione, rispettivamente, per POR e per PON delle risorse comunitarie afferenti ai Programmi FESR, FSE e FEASR (incluso l'importo di 1,1 miliardi di euro della Cooperazione territoriale).

²³⁶ Eccetto cooperazione territoriale.

**Prospetto 2 – Distribuzione risorse comunitarie per POR
(Programmi FESR, FSE, FEASR)**

(milioni di euro)

POR		Totale
Regioni più sviluppate	Emilia-Romagna	1.147,00
	Friuli Venezia Giulia	381,00
	Lazio	1.244,00
	Liguria	508,00
	Lombardia	1.470,00
	Marche	545,00
	P.A. Bolzano	295,00
	P.A. Trento	239,00
	Piemonte	1.390,00
	Toscana	1.177,00
	Umbria	675,00
	Valle d'Aosta	120,00
	Veneto	1.193,00
	Regioni in transizione	Abruzzo
Molise		178,00
Sardegna		1.316,00
Regioni meno sviluppate	Basilicata	969,00
	Calabria	2.452,00
	Campania	4.824,00
	Puglia	4.551,00
	Sicilia	5.372,00
TOTALE POR		30.441,00

Fonte: dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Prospetto 3 – Distribuzione risorse comunitarie per PON
(Programmi FESR, FSE, FEASR)**

(milioni di euro)

PON	Totale
Città metropolitane	588,00
Cultura	368,00
Governance e capacità istituzionale	584,00
Imprese e competitività	1.776,00
Inclusione	827,00
Infrastrutture e reti	1.383,00
Iniziativa occupazione giovani	1.135,00
Legalità	283,00
Scuola	1.615,00
Ricerca e innovazione	926,00
Sistemi di politiche attive per l'occupazione	1.181,00
Sviluppo rurale	963,00
Rete rurale	45,00
(Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) FEAMP	537,00
TOTALE PON	12.211,00

Fonte: dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Per quanto riguarda più specificamente i Fondi FESR e FSE, che hanno le dotazioni più cospicue, i tre Obiettivi della programmazione precedente sono stati ridotti a due: l'Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" (che raggruppa i due precedenti Obiettivi della "Convergenza" e della "Competitività") e l'Obiettivo della "Cooperazione territoriale europea" (che rimane invariato).

Si riporta nel prospetto seguente l'allocazione delle risorse all'Italia suddivise tra i due Obiettivi della programmazione 2014-2020.

Prospetto 4 – Allocazione risorse dei fondi strutturali destinate all'Italia per Obiettivo

(milioni di euro)

Fondi strutturali comunitari - risorse 2014-2020	
Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", di cui	31,1
Regioni meno sviluppate (con PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria): Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia	22,2
Regioni in transizione (con PIL pro-capite tra il 75% ed il 90% della media comunitaria): Abruzzo, Molise, Sardegna	1,3
Regioni più sviluppate (con PIL pro-capite superiore al 90% della media comunitaria): Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Provincia autonoma Bolzano, Provincia autonoma Trento, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto, Umbria	7,6
Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Aree di interesse transfrontaliero, transnazionale e interregionale, quali lo spazio alpino, le zone di confine con l'Europa centro-settentrionale e con l'Europa orientale e balcanica, nonché il bacino del Mediterraneo)	1,1
TOTALE	32,2

Fonte: Accordo di partenariato 2014-2020

Dal prospetto emerge che la gran parte di queste risorse comunitarie sono destinate all'Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione". Nell'ambito di tale Obiettivo, il 71,4% dei fondi (oltre 22 miliardi di euro) sono allocati alle Regioni meno sviluppate, che restano la priorità fondamentale per la politica di coesione in Italia.

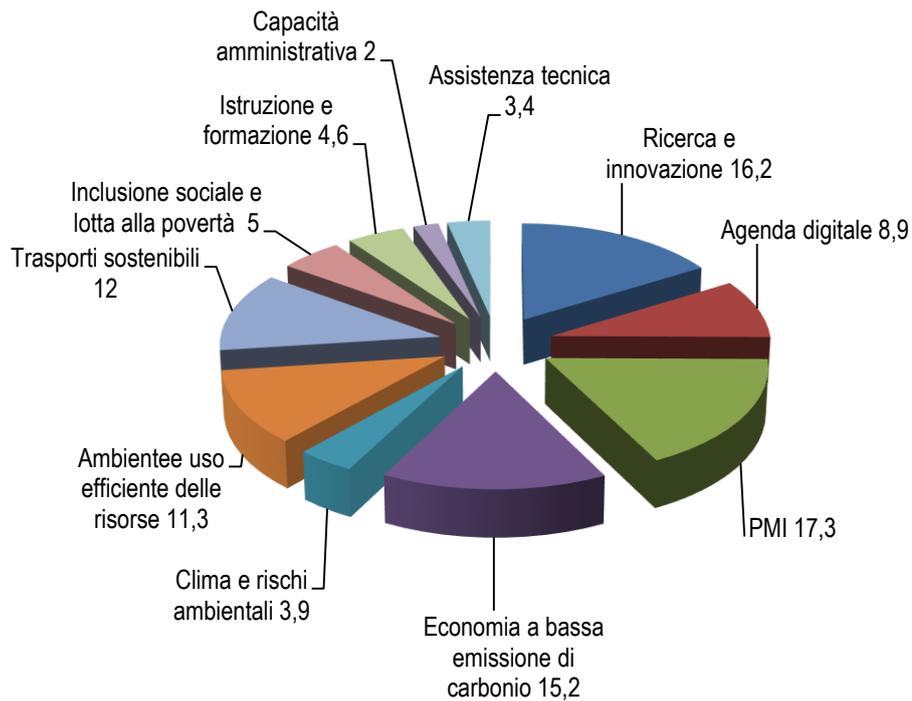
Nei due prospetti seguenti si riporta la distribuzione percentuale per settore dei Programmi FESR e FSE.

Prospetto 5 – Distribuzione percentuale risorse FESR (20,6 miliardi di euro) per settore

Distribuzione percentuale delle risorse FESR per settore	%
Ricerca e innovazione	16,2
Agenda digitale	8,9
PMI	17,3
Economia a bassa emissione di carbonio	15,2
Clima e rischi ambientali	3,9
Ambiente e uso efficiente delle risorse	11,3
Trasporti sostenibili	12
Inclusione sociale e lotta alla povertà	5
Istruzione e formazione	4,6
Capacità amministrativa	2
Assistenza tecnica	3,4

Fonte: dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Distribuzione percentuale delle risorse FESR (20,6 miliardi di euro) per settore

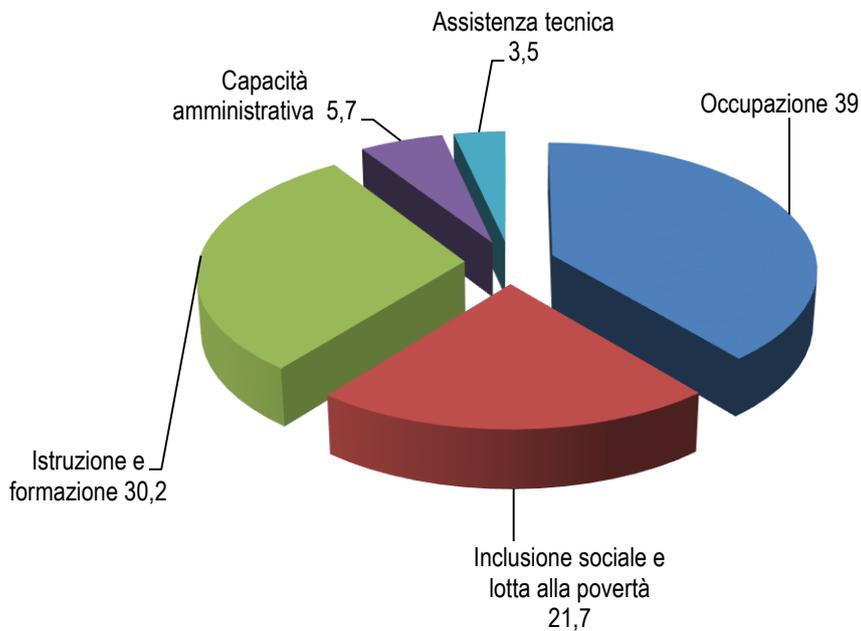


**Prospetto 6 – Distribuzione percentuale risorse FSE
(10,4 milioni di euro) per settore**

Distribuzione percentuale delle risorse FSE per settore	%
Occupazione	39
Inclusione sociale e lotta alla povertà	21,7
Istruzione e formazione	30,2
Capacità amministrativa	5,7
Assistenza tecnica	3,5

Fonte: dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Distribuzione percentuale delle risorse FSE (10,4 miliardi di euro) per settore



L'Accordo di Partenariato individua i Programmi nazionali ed i Programmi regionali attuativi dei fondi, i cui contenuti specifici vengono definiti in sede di negoziato con la Commissione europea.

Nel prospetto seguente si riporta la distribuzione per PON e per POR delle risorse comunitarie afferenti ai programmi FESR e FSE.

Prospetto 7 – Programmi operativi per la programmazione 2014-2020

(milioni di euro)

Risorse-UE	FESR	FSE	Totale
Programmi nazionali			
PON Città metropolitane	445,7	142,4	588,1
PON Cultura	368,2	0,0	368,2
PON Governance e capacità istituzionale	255,1	328,7	583,8
PON Imprese e competitività	1.776,0	0,0	1.776,0
PON Inclusione	0,0	827,1	827,1
PON Infrastrutture e reti	1.382,8	0,0	1.382,8
PON iniziativa occupazione giovani (<i>risorse YEI e FSE</i>)	567,5	567,5	1.135,0
PON Legalità	195,3	87,9	283,2
PON Scuola	460,5	1.154,7	1.615,2
PON Ricerca e innovazione	722,5	203,7	926,2
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	0,0	1.180,7	1.180,7
Totale Programmi nazionali	6.173,6	4.492,7	10.666,3
Programmi regionali			
POR Basilicata	413,0	144,8	557,8
POR Calabria*	1.529,9	254,3	1.784,2
POR Campania	3.085,2	627,9	3.713,1
POR Puglia*	2.788,1	772,4	3.560,5
POR Sicilia	3.418,4	615,1	4.033,5
POR Abruzzo	115,7	71,3	187,0
POR Molise*	52,9	23,8	76,7
POR Sardegna	466,6	221,3	687,9
POR Valle d'Aosta	32,2	27,8	60,0
POR Piemonte	482,9	436,1	919,0
POR Liguria	196,3	177,3	373,6
POR Lombardia	485,2	485,2	970,4
POR PA-Bolzano	68,3	68,3	136,6
POR PA-Trento	54,3	55,0	109,3
POR Veneto	300,2	382,0	682,2
POR Friuli-Venezia Giulia	115,4	138,1	253,5
POR Emilia-Romagna	240,9	393,1	634,0
POR Toscana	396,3	366,5	762,8
POR Umbria	178,1	118,8	296,9
POR Marche	168,9	144,0	312,9
POR Lazio	456,5	451,3	907,8
Totale Programmi regionali	15.045,3	5.974,4	21.019,7
TOTALE (al lordo dei 567.5 min del YEI)*	21.218,9	10.467,1	31.686,0

Fonte: Accordo di partenariato 2014-2020

*Per tali Regioni il POR è plurifondo (FESR-FSE).

Una prima *tranche* di POR relativi al FSE sono stati approvati dalla Commissione europea nel periodo 12-17 dicembre 2014 ed hanno interessato i Programmi delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto, nonché il Programma operativo delle Provincia autonoma di Trento. Il 17 dicembre 2014 sono stati altresì approvati il PON "Scuola", il PON "Inclusione sociale" e il PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione".

Il 13 febbraio 2015, la Commissione europea ha adottato:

- 11 POR FESR relativi a Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio e le due Provincie Autonome di Trento e di Bolzano;
- Il Programma operativo "Cultura e Sviluppo" riguardante cinque Regioni del Sud Italia - Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia –, che ha come obiettivi primari quelli di preservare e valorizzare i principali siti culturali, di promuoverne un uso efficiente e di consolidare il settore produttivo collegato all'utilizzazione del patrimonio culturale, favorendo l'imprenditorialità e supportando le piccole e medie imprese nei settori del turismo, della cultura e della creatività. Il programma disporrà di un importo di 490,9 milioni di euro di cui 368,2 milioni (pari al 75%) stanziati dall'UE attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il restante derivante dal cofinanziamento nazionale;
- Il PON "Governance e capacità istituzionale" (con una dotazione finanziaria di oltre 827 milioni di euro), che ha come obiettivo primario il rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale della PA ed il miglioramento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico²³⁷.

Tra luglio ed agosto 2015, la Commissione europea ha approvato tre Programmi operativi regionali, di cui due FESR (Sardegna, Friuli-Venezia Giulia), uno plurifondo FESR-FSE (Molise) e due Programmi operativi nazionali ("Città metropolitane" e "Ricerca e Innovazione")²³⁸ nonché il Programma operativo plurifondo FESR-FSE della Regione Puglia²³⁹.

Gli altri Programmi operativi dovrebbero essere approvati entro l'anno in corso.

Per quanto riguarda la strategia della nuova Programmazione, l'Italia in sede di Accordo di Partenariato, oltre a tenere conto dei traguardi della Strategia Europa 2020, come sopra indicato, ha elaborato una politica di sviluppo territoriale più adatta alle specificità nazionali.

A questo riguardo, infatti, l'Accordo di Partenariato considera due opzioni strategiche: una riferita alla dimensione urbana, e l'altra riferita al tema dello sviluppo delle aree interne, molto importanti nel caso italiano caratterizzato dalla diffusione di aree di piccole dimensioni e spesso con limitata accessibilità a servizi essenziali. Si tratta di aree che, tuttavia, presentano un patrimonio ambientale (foreste, aree protette, produzioni agricole e agro-alimentari) e culturale (beni archeologici, piccoli musei, centri

²³⁷ Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2015.

²³⁸ Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2015.

²³⁹ Comunicato della Commissione europea - Rappresentanza in Italia del 14 agosto 2015.

di mestiere) fortemente diversificato, come risultato di aspetti naturali originali e di lunghi e diversi processi di antropizzazione.

Nel caso delle città, la strategia si prefigge tre obiettivi principali: la modernizzazione dei servizi urbani; l'inclusione sociale dei segmenti della popolazione più disagiati; il rafforzamento del ruolo delle città nel contesto produttivo globale. Per le aree interne, la strategia si concentra sui fattori di sviluppo che hanno maggiore potenziale di crescita socio-economica, privilegiando i temi della gestione del territorio, delle risorse naturali, delle energie rinnovabili e del patrimonio culturale.

Gli interventi cofinanziati dai Fondi europei sono destinati principalmente alle imprese (a sostegno della capacità innovativa e dell'internazionalizzazione), al contrasto alla disoccupazione, con particolare attenzione ai gruppi svantaggiati, e al rafforzamento del capitale umano. Nell'ambito dell'occupazione è considerato prioritario l'obiettivo dell'occupazione giovanile, in attuazione anche della "*youth employment initiative*" (YEI).

Ulteriori importanti ambiti di destinazione dei fondi sono rivolti alla valorizzazione, anche economica, dei beni culturali e ambientali, e alla digitalizzazione, favorendo un approccio integrato tra offerta di infrastrutture e servizi²⁴⁰.

Con riguardo alla distribuzione temporale degli interventi, alcuni impegni sono concentrati nei primi anni del ciclo di programmazione allo scopo di assicurare misure con effetti antirecessivi.

Sotto il profilo della metodologia, l'Accordo di Partenariato, anche sulla base dei soprarichiamati principi introdotti nella riforma della politica di coesione dal pacchetto legislativo 2014-2020, adotta alcune importanti innovazioni di metodo, volte a rafforzare la qualità della spesa²⁴¹. Tra queste figurano: un maggiore orientamento ai risultati attesi; l'individuazione puntuale delle azioni per conseguirli; tempi di attuazione definiti; un maggiore coinvolgimento del partenariato; una maggiore trasparenza informativa sulla realizzazione degli investimenti; il miglioramento dei processi di valutazione; l'introduzione di nuovi strumenti finanziari; un rafforzamento della *governance*, anche attraverso un rafforzamento del presidio nazionale sull'attuazione dei programmi (la menzionata Agenzia per la coesione territoriale)²⁴².

²⁴⁰ Come meglio specificato nel paragrafo seguente, nell'ambito della logica di specializzazione delle fonti di finanziamento destinate al riequilibrio territoriale, oltre che in ragione della tempistica di realizzazione delle opere pubbliche spesso non compatibile con le procedure di rendicontazione dei Fondi europei, il Governo ha ritenuto necessario destinare la dotazione del Fondo sviluppo e coesione (FSC) in via prioritaria al finanziamento di interventi per infrastrutture materiali e immateriali di natura strategica necessarie a garantire la coesione territoriale.

²⁴¹ Vedi: "FESR 2014-2020 Otto questioni chiave". Il volume riporta gli esiti di una analisi realizzata nell'ambito del Progetto POAT 2012 2015 – Ambito 2 (Linea 1) e Ambito 4 – a titolarità del Dipartimento della Funzione Pubblica.

²⁴² Vedi anche "La partecipazione dell'Italia all'Unione europea" Relazione 2014 – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per gli affari europei – Dipartimento per le politiche europee.

Inoltre, il nuovo impianto programmatico si avvale, come già accennato, dello strumento delle condizionalità previsto dai nuovi Regolamenti, con l'obiettivo di assicurare che, nei diversi ambiti di intervento dei fondi, siano operanti tutte le disposizioni riguardanti il quadro regolamentare, gli strumenti di pianificazione e i requisiti di capacità amministrativa a garanzia dell'efficacia delle misure che si andranno a finanziare.

2.8.3 Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione e la programmazione complementare

La disciplina comunitaria prevede che gli interventi delle politiche di coesione debbano essere "addizionali" rispetto alle risorse destinate dallo Stato allo sviluppo regionale.

In corrispondenza alle quote di risorse comunitarie previste per la programmazione 2014-2020, l'Italia ha pertanto stanziato, con la legge di stabilità 2014 (legge n.147/2013, art. 1, commi 240 e 241) un "cofinanziamento nazionale" dell'importo di circa 24,5 miliardi di euro, a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n.183 del 1987.

Con riguardo ai PON la quota di cofinanziamento nazionale è posta interamente a carico del Fondo di rotazione. Con riferimento ai POR la quota di cofinanziamento non può superare il 70% degli importi previsti, mentre la quota restante è a carico delle Regioni e degli eventuali altri soggetti partecipanti.

L'entità del cofinanziamento nazionale a favore di ciascun Programma operativo viene stabilita in occasione della definizione del programma stesso.

Quanto alle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), esse sono prevalentemente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo di progetti di larga portata, anche di natura ambientale, con una chiave di riparto dell'80% nelle Regioni del Mezzogiorno e del 20% nelle Regioni del Centro-Nord²⁴³.

L'Accordo di Partenariato, pur ispirandosi ad una logica programmatica unitaria, indirizza l'utilizzo delle risorse nazionali del FSC verso progetti infrastrutturali ed interventi ambientali con percorsi temporali superiori al ciclo di Programmazione comunitaria (vedi anche nota n. 12).

La citata legge di stabilità per il 2014 ha destinato al FSC per il periodo 2014-2020 un importo pari a 54,8 miliardi di euro, riservato per il 60% alle Amministrazioni

²⁴³ 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.

centrali. Di tali risorse ne sono state iscritte in bilancio soltanto l'80% (43,8 miliardi di euro), mentre la restante quota del 20% verrà iscritta all'esito di una verifica di metà periodo circa l'effettivo utilizzo delle risorse già assegnate.

All'attuazione delle politiche di coesione concorrono anche gli interventi della cosiddetta "programmazione complementare", quale prevista dalla sopra citata legge di stabilità per il 2014. A tale scopo, il Fondo di rotazione concorre, nei limiti delle proprie disponibilità, al finanziamento di interventi complementari rispetto a quelli della programmazione 2014-2020 definita con l'Accordo di Partenariato.

Si tratta, invero, di una modalità che consente l'utilizzo di Fondi della precedente Programmazione, resisi disponibili a seguito di riduzioni del tasso di cofinanziamento nazionale di alcuni Programmi, nel quadro delle rimodulazioni introdotte con il Piano di Azione Coesione (vedi capitolo sulla Programmazione 2007-2013).

2.8.4 La 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 strumentazione operativa) necessarie ad assicurare l'efficacia degli investimenti. I regolamenti individuano specifiche condizionalità *ex-ante*²⁴⁴ che devono essere soddisfatte fin dall'inizio della Programmazione e come pre-requisito 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;

²⁴⁴ Gli Stati membri adempiono a tali condizionalità *ex ante* entro il 31 dicembre 2016 e riferiscono in merito al loro adempimento nella relazione annuale di attuazione nel 2017, ai sensi dell'art. 50 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

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.

In quest'ultimo caso, quindi, il sistema di condizionalità *ex post* è strettamente connesso alla riserva di *performance*²⁴⁵ prevista dal nuovo impianto programmatico con 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 (riserva di efficacia).

Importanti innovazioni riguardano anche l'adozione dei Sistemi di gestione e controllo dei Programmi operativi, 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.

Nell'ambito dei *target* annuali di spesa certificata, la prima scadenza slitta ora dal secondo al terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio del Programma operativo ("regola n+3")²⁴⁶.

Importanti novità si registrano anche in tema di strumenti finanziari, ora soggetti a un obbligo di valutazione *ex ante*, a un monitoraggio più stringente e a specifiche procedure di rendicontazione.

Il rafforzamento della capacità amministrativa degli attori coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) riveste un'importanza cruciale per il buon esito delle politiche di sviluppo.

A tale riguardo la Commissione europea, con nota Ares(2014)969811 del 28 marzo 2014, ha esplicitamente richiesto che tutte le Amministrazioni (centrali e regionali) coinvolte nella programmazione e attuazione dei Fondi SIE adottino, al livello più alto di responsabilità politico-amministrativa, un Piano di rafforzamento amministrativo (PRA).

Tale richiesta è stata accolta dall'Italia nell'Accordo di Partenariato adottato il 29 ottobre 2014. Il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha fornito le

²⁴⁵ Disciplinata dagli artt. 20, 21 e 22 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

²⁴⁶ Art. 136 del regolamento (CE 1303/2013) del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

indicazioni necessarie per la redazione del PRA secondo criteri e approcci uniformi a livello nazionale²⁴⁷.

2.8.5 Possibili conseguenze legate alla data di avvio dei PO

La mancata approvazione di tutti i PO entro il 2014 (primo anno della Programmazione 2014-2020) può avere conseguenze sia dal punto di vista finanziario, sia ai fini della nuova regola del disimpegno automatico (N+3).

La Commissione ha previsto due possibili scenari per l'adozione dei Programmi Operativi 2014-2020, distinguendo tra programmi "pronti per l'adozione" e programmi "non pronti per l'adozione".

I programmi "pronti per l'adozione" sono quelli che hanno completato le fasi preparatorie ma non sono stati approvati dalla Commissione entro il 31.12.2014 a causa della mancata implementazione delle azioni necessarie per l'avvio della procedura di approvazione.

Questi programmi potranno usufruire della procedura di "carry-over" (o di "riporto"), prevista dall'art.13 del regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012. Con essa si consente di riportare al 2015 gli impegni del 2014, evitando la modifica del bilancio annuale europeo e del piano finanziario dei PO.

I programmi considerati "non pronti per l'adozione" richiedono, invece, una modifica del quadro finanziario pluriennale in modo da poter riscrivere nel 2015 l'annualità 2014 non impegnata.

L'approvazione di questi PO è, pertanto, subordinata all'approvazione della sopra indicata modifica del bilancio comunitario da parte del Consiglio e del Parlamento europeo. A seguito di ciò, la Commissione procederà all'impegno dell'annualità 2015 di questi programmi, sommando ad essa anche l'annualità 2014.

I ritardi nell'adozione dei Programmi operativi potrebbero avere conseguenze anche con riguardo all'applicazione della regola del disimpegno automatico (N+3).

In proposito, si possono prefigurare tre ipotesi.

La prima ipotesi riguarda il caso in cui il PO sia stato approvato entro il 2014. In questa situazione, il target n+3 sarà verificato al 31.12.2017.

La seconda ipotesi si riferisce ai PO considerati dalla Commissione "pronti per l'adozione" ed approvati entro i primi mesi del 2015. In questo caso la verifica del

²⁴⁷ Vedi il documento "Linee guida per la definizione del piano di rafforzamento amministrativo" (nota Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica n. 6778 del 11/07/2014) e nel modello del PRA, appendice alle Linee guida.

raggiungimento del target per evitare il disimpegno automatico delle risorse avverrà al 31.12.2018 e riguarderà la somma delle due annualità 2014 e 2015.

Infine, la terza ipotesi concerne i PO approvati a seguito della revisione del bilancio europeo. In questa circostanza, la verifica del target n+3 avverrà nel 2018, sempreché l'impegno delle prime due annualità (2014 e 2015) sia stato effettuato entro la fine del 2015²⁴⁸.

Alla luce di quanto precede, e tenendo conto della tempistica di approvazione dei PON e dei POR dell'Italia, quale più sopra delineata, particolare attenzione dovrà porsi, sin dalla prima fase della Programmazione 2014-2020, ad una sua tempestiva attuazione al fine di poter utilizzare l'insieme delle risorse allocate al nostro Paese.

²⁴⁸ L'argomento delle conseguenze connesse con i tempi di avvio dei PO viene illustrato in maniera articolata nella pubblicazione "Trend" (febbraio 2015, n.12) dell'Autorità di certificazione della Regione Lombardia. Esso è ripreso anche dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Lombardia. Vedi Volume V allegato alla delibera n. 225/2015/PARI, 30 giugno 2015.

CAPITOLO III

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

3 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

3.1 Premessa

La Politica agricola comune (PAC) è giunta alla transizione organizzativa e strutturale correlata ad un nuovo regime normativo e al nuovo ciclo di Programmazione settennale (2014-2020).

Nel presente capitolo si darà pertanto conto delle modalità di chiusura del ciclo precedente e si esporranno gli adempimenti iniziali di quello nuovo. La complessità del quadro degli interventi nel settore delle risorse naturali legate all'agricoltura consentirà tuttavia, in questa sede, una rappresentazione riassuntiva delle problematiche e delle criticità del settore, con assoluta prevalenza dei profili finanziari rispetto alle considerazioni organizzative e procedurali.

3.2 Le dimensioni finanziarie della PAC nel 2014

La Politica agricola comune (PAC) si colloca all'interno del Rubrica 2 del bilancio UE, (Conservazione e gestione delle risorse naturali – agricoltura e ambiente) alla quale è andata, per il 2014, una quota del 40% circa delle risorse erogate dall'Unione europea, per l'insieme delle sue politiche. Si conferma la tendenza a una progressiva riduzione percentuale, rispecchiata anche sotto il profilo previsionale: nel *budget* UE a lungo termine (Quadro finanziario pluriennale 2014-2020) la medesima Rubrica è destinataria del 38,90% delle risorse, a fronte del 42% del settennio precedente.

All'interno della 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 2014 è stata di 44,5 miliardi (era 45,1 nel 2013) - e quella destinata al Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR Programma 2007-2013), cosiddetto "secondo pilastro", per il quale la spesa nel 2014 è stata pari a 14,05 miliardi (era stata 13,6 nel 2013).

Il volume di spesa dei due pilastri della PAC mostra una invarianza della spesa FEAGA in valori assoluti, mentre si conferma il continuo incremento della spesa per l'altro pilastro, riguardante i programmi di sviluppo rurale.

La nuova Politica agricola comune è giunta a concreta definizione alla fine del 2013, con l'approvazione dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio che costituiscono la base normativa dello sviluppo rurale, dei pagamenti diretti, della gestione e monitoraggio e delle organizzazioni comuni di mercato, come più ampiamente esposto nel successivo paragrafo.

3.3 Il nuovo quadro normativo della PAC

La nuova PAC, che abbraccia la programmazione 2014-2020, ed entrata in vigore dal 1° gennaio 2015, prevede già una revisione di medio termine, nel 2017.

Essa è stata definita, dopo lunghi negoziati e consultazioni approfondite, da quattro regolamenti riguardanti rispettivamente:

- a) i pagamenti diretti,
- b) l'organizzazione comune di mercato unica (OCM);
- c) lo sviluppo rurale;
- d) la disciplina orizzontale del finanziamento, della gestione e del monitoraggio della PAC.

In materia di pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla PAC (aiuti diretti), il riferimento è ora il regolamento (UE) n.1307/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n.73/2009 del Consiglio. Degno di nota, tra l'altro, è il meccanismo, ora introdotto²⁴⁹, che consente a ogni Stato membro la possibilità di spostare fino al 15% delle risorse dal I al II pilastro e viceversa. Quota che arriva al 25% per i paesi che hanno un aiuto medio a ettaro inferiore alla media UE.

La nuova OCM è invece disciplinata dal regolamento (UE) n.1308/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013, che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. Con esso si conferma la scelta di normare con un unico regolamento tutti i regimi particolari già operata dal citato regolamento n.1234/2007. Oltre agli aspetti di dettaglio relativi ai singoli prodotti, meritano di essere segnalati gli aspetti di novità recati dalla estensione del regime anche all'apicoltura, dalla nuova configurazione della "riserva"²⁵⁰ e dalla limitazione della restituzione all'esportazione verso i Paesi terzi.²⁵¹

La nuova Programmazione dello sviluppo rurale, per il periodo 2014-2020, ha come base normativa comunitaria il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, che persegue i

²⁴⁹ Art. 14 del regolamento (UE) 1307/2013.

²⁵⁰ 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).

²⁵¹ 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.

tre obiettivi della competitività in agricoltura, della gestione sostenibile e dello sviluppo equilibrato del territorio.

La disciplina orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune²⁵² è recata dal regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013²⁵³.

Nel corso dell'anno 2014, il quadro normativo è stato completato con l'emanazione, da parte della Commissione europea, degli atti delegati e degli atti di esecuzione di seguito riportati, che integrano gli atti normativi di base.

Per quanto riguarda il regime di pagamento unico, sono stati emanati 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".²⁵⁴

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 i seguenti regolamenti specifici: regolamento delegato (UE) n. 807/2014 dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento n. 1305/2013 e introduce disposizioni transitorie, e il regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 del 17 luglio 2014, che reca modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1305/2013.

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 "per quanto riguarda gli Organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro", e 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

²⁵² Specificamente: a) finanziamento delle spese connesse alla PAC, comprese quelle dello Sviluppo Rurale; b) Sistema di consulenza aziendale; c) sistema di gestione e di controllo istituiti dagli Stati membri; d) regime di condizionalità; e) liquidazione dei conti.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ Si segnalano inoltre il regolamento di esecuzione (UE) n. 641/2014 della Commissione del 16 giugno 2014 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1307/2013, il regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione del 17 luglio 2014 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità.

pagatori e altri organismi, alla gestione finanziaria, alla liquidazione dei conti e alle norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza”.

3.4 La gestione degli aiuti del Primo Pilastro PAC

3.4.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico (RPU)

Il Regime del premio unico ha rappresentato anche nel 2014 la voce prevalente degli aiuti all'agricoltura. Il suo carattere “disaccoppiato” comporta che non sia connesso alle quantità del prodotto agricolo o alla consistenza zootecnica.

Il sostegno nell'ambito del regime di pagamento unico viene infatti erogato sulla base del possesso, da parte dell'agricoltore, dei titoli all'aiuto, correlati agli ettari di superficie utilizzata prevalentemente per attività agricole.

Per ottenere il pagamento dei titoli all'aiuto, l'agricoltore deve presentare entro il 15 maggio, direttamente all'Organismo pagatore competente o tramite un Centro di assistenza agricola (CAA), la “domanda unica”, che comporta la specificazione dei titoli per il primo anno; per gli anni successivi è sufficiente la richiesta di pagamento del premio.

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, come nel caso dell'Italia, competenti per territorio.

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. Con decisione (UE) n. 2015/843 della Commissione del 28 maggio 2015, 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 2014²⁵⁵.

Nei prospetti che seguono, vengono esposti gli importi dei pagamenti effettuati, come dichiarati dagli Organismi pagatori, e di seguito l'importo della liquidazione dei relativi conti da parte della Commissione, come risulta dalla decisione (UE) 2015/843.

²⁵⁵ Dato che l'esercizio finanziario agricolo inizia il 16 ottobre dell'anno N-1 e finisce il 15 ottobre dell'anno N, la liquidazione dei conti dell'esercizio 2014 tiene conto delle spese incorse dagli Stati membri tra il 16 ottobre 2013 e il 15 ottobre 2014.

Prospetto 1 - FEAGA – Dichiarazione 2014 degli Organismi pagatori
(euro)

ORGANISMO PAGATORE	2014
AGEA PAGATORE	2.272.891.654,223
SAISA	2.670.095,54
ENTE RISI	0
AVEPA	435.199.673,30
AGREA	448.184.231,55
ARTEA	187.189.422,71
OPLO	507.876.246,99
ARCEA	272.405.330,35
ARPEA	336.773.700,62
APPAG	16.258.035,17
OPPAB	21.818.416,77
TOTALE	4.501.268.821,22
AGEA Coordinamento rettifiche finanziarie	-11.882.912,48
TOTALE	4.489.383.894,65

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA - Coordinamento

Prospetto 2 - FEAGA – Liquidazione dei conti degli Organismi pagatori da parte della Commissione

(euro)

Spese liquidate su dichiarazione annuale + stralci mensili)	Riduzioni e sospensioni per l'intero esercizio finanziario	Riduzioni ex Art. 54 par. 2 Reg (UE) n. 1306/2013	Somme spettanti al netto	Pagamenti effettuati da UE a Italia	Residuo da pagare da Ue a Italia
4.489.383.894,65	- 4.213.499,96	- 5.145.681,23	4.480.024.713,46	4.478.376.877,57	1.647.835,89

Fonte: decisione (UE) 2015/843 della Commissione

Nella medesima decisione (UE) 2015/843 è stato disposto lo stralcio dei pagamenti relativi all'Organismo pagatore SAISA (Servizio autonomo interventi settore agricolo) contestualmente a Organismi di altri Stati membri²⁵⁶.

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 di riferimento. Si segnala in proposito che le differenze riscontrabili negli analoghi dati storici riportati nella precedente Relazione annuale sono dovuti a specifici fattori, fra i quali si segnalano:

²⁵⁶ Gli stralci sono elencati nell'allegato 2 alla decisione (UE) 2015/843 della Commissione.

- la definizione di alcuni contenziosi relativi agli anni di riferimento;
- il perfezionamento della ricognizione preventiva;
- movimenti di riversamento alla Riserva Nazionale e successivo ripristino a seguito di perfezionamento delle relative domande uniche;
- revisione di domande di accesso alla riserva.

Prospetto 3 – Utilizzo titoli

(migliaia di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Massimali di bilancio per il Regime Pagamento Unico(*)	3.838.239	3.924.520	4.048.143	4.202.085	4.202.935	3.769.644
Importo titoli in portafoglio	3.827.328	3.853.571	3.938.188	4.089.797	4.096.881	3.759.944
Riserva nazionale	10.911	70.949	109.955	112.288	106.054	9.700

(*) 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. UE 564/2012

2013 – Allegato V Reg. UE 934/2013

2014 – Allegato VI Reg. UE 1044/2014

In ordine all’attuazione in Italia del Regime di Pagamento Unico è necessario anche segnalare il documento di lavoro²⁵⁷ frutto di tavoli di confronto a livello nazionale, con il quale sono state definite le opzioni più adatte alla politica agricola nazionale. Ciò si riconnette ad una aumentata flessibilità dei regolamenti UE in materia, che ha lasciato ampi spazi interpretativi.

Fra le opzioni compiute dall’Italia in tale occasione, si richiamano 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;
- 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;

²⁵⁷ “La nuova PAC: le scelte nazionali – regolamento (UE) n. 1307/2013” https://www.politicheagricole.it/flex/files/1/8/a/D.2af5c7b1a63ce0ef3447/Attuazione_Pac_29_07_2014.pdf.

- 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. 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.

E' stato contestualmente previsto che, nel corso del 2016, verranno effettuate verifiche sull'operatività e sull'attuazione delle nuove misure, alla luce anche delle scelte che verranno compiute dagli altri partner europei.

La procedura di adozione del sopra citato documento ha subito un particolare iter a seguito del mancato verificarsi dell'unanime assenso²⁵⁸ in sede di Conferenza Stato-Regioni²⁵⁹, ed è stato oggetto di deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 30 ottobre 2014. Hanno fatto seguito il decreto ministeriale del 18 novembre 2014 n.6513 "Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) n.1307/2013 del 17 dicembre 2013" pubblicato nella G.U.R.I. n. 295 del 20 dicembre 2014 e il decreto ministeriale del 26 febbraio 2015, che completano il quadro normativo nazionale di riferimento contenente le scelte attuative demandate allo Stato membro.

Si ricorda inoltre il decreto ministeriale del 20 marzo 2015, emanato allo scopo di chiarire taluni aspetti già disciplinati a livello europeo o nazionale.

²⁵⁸ Condizioni previste dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

²⁵⁹ Conferenza Stato-Regioni del 12 giugno 2014.

I sopra richiamati spazi di interpretazione determinati dalla nuova regolamentazione UE, hanno anche determinato numerosi quesiti da parte degli Stati membri ai servizi della Commissione, con conseguente impegno dei servizi suddetti coadiuvati dai gruppi di esperti nazionali, e con la definizione di diverse linee guida di orientamento.

Per garantire il regolare funzionamento del regime di pagamento unico, basato sui terreni agricoli e la loro titolarità, è funzione cruciale, come già evidenziato nelle relazioni precedenti, e come si dirà più avanti (par. 3.6) la precisa mappatura del territorio e delle colture ivi presenti, la cui responsabilità è stata attribuita con decreto legislativo n. 99/2004 ad AGEA, integrata nel Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). In tale ambito e con l'ausilio del *Geographic information system* (GIS), si è progressivamente implementato in Italia il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC).

Si anticipa qui, per connessione alla problematica del miglioramento dei sistemi informativi, che il Programma di sviluppo rurale nazionale comprende fra le azioni intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari di cui all'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento (UE) n.1303/2013, anche quelle relative alla "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)".

Rientrano nella medesima prospettiva l'azione di "Semplificazione del sistema e dei modelli per la presentazione delle domande di aiuto e pagamento (che ha lo scopo di consentirne la compilazione anche a persone non esperte)" e la implementazione di un sistema standardizzato di predisposizione dei bandi sul Sistema informativo, in modo da garantire l'apertura tempestiva dei bandi, e la semplificazione e la trasparenza per i beneficiari.

3.4.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)

A seguito della adozione del regolamento (CE) n.1234/2007, 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.

Attualmente, il citato regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, ha abrogato (salve alcune disposizioni) il suddetto

regolamento n. 1234, e pertanto rappresenta la normativa vigente che disciplina specificamente i mercati relativi ai vari prodotti²⁶⁰.

Le disposizioni del regolamento (CE) n.1234/2007 non abrogate riguardano il regime di contenimento della produzione di latte fino al 31 marzo 2015 e il settore vitivinicolo (con riferimento alle estirpazioni e al regime transitorio di diritti di impianto). Con riferimento ai regimi restrittivi alla produzione, si segnala che la cessazione della vigenza delle c.d. quote-zucchero è programmata per il 30 settembre 2017, quella delle quote latte, come detto, per il 31 marzo 2015, e quella del regime dei diritti di impianto per la vite da vino per il 31 dicembre 2015.

Per quanto concerne il settore ortofrutticolo, esso rimane disciplinato dal regolamento di esecuzione (UE) n.543/2011 della Commissione del 7 giugno 2011 fino a tutto il 2015.

Elemento caratterizzante di tale settore è il ruolo delle Organizzazioni di produttori (OP) e delle Associazioni di tali organizzazioni (AOP)²⁶¹.

A livello nazionale, le regole di dettaglio sul riconoscimento e sulle attività svolte dalle predette organizzazioni sono state specificate, da ultimo, con il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali n. 9084 del 28 agosto 2014.

Le Organizzazioni di produttori possono ottenere aiuti comunitari, per la realizzazione di specifici programmi operativi, per il 50% delle spese sostenute da ciascuna di esse. Ulteriore limite è posto con riferimento al valore commercializzato dall'OP: l'aiuto non può superare i tetti del 4,1% di tale valore e, in casi particolari, il tetto può essere elevato fino al 4,7%.

Gli aiuti al settore ortofrutticolo di competenza del 2014 ammontano a 225 milioni di euro. Vi è poi un "aiuto nazionale aggiuntivo", autorizzato dalla Commissione in presenza di specifiche circostanze, per le OP operanti nelle Regioni Sardegna, Sicilia, Umbria, Liguria e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; per il 2014 tale aiuto è stato pari a 15,5 milioni di euro.

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

²⁶⁰ I differenti mercati, oggetto di specifica disciplina, sono i seguenti: 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) alcole etilico di origine agricola; v) prodotti dell'apicoltura; w) bachi da seta; x) altri prodotti.

²⁶¹ Alla fine del 2014 risultano riconosciute 293 OP e 17 AOP (le quali raggruppano complessivamente 79 OP), per un valore complessivo di prodotto commercializzato pari a circa 4,99 miliardi di euro.

dal regolamento (UE) n. 1308/2013; gli obiettivi perseguiti, ora anche attraverso una progressiva semplificazione, 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.

Il 2014 ha visto un potenziamento della misura della ristrutturazione e riconversione dei vigneti, anche mediante modifiche apportate alle linee di demarcazione con le analoghe misure finanziate con lo sviluppo rurale.

Per garantire tale ultimo aspetto, è stato modificato l'allegato I al decreto 4 marzo 2011 riportante, appunto, l'elenco delle operazioni finanziabili con i fondi OCM per la misura investimenti.

Premesso che per le misure del settore vitivinicolo l'esercizio finanziario di riferimento va dal 16 ottobre al 15 ottobre dell'anno successivo, il risultato del riparto finanziario è riportato nella seguente tabella nella quale sono indicati gli importi spesi per l'annualità 2013 e quelli del 2014 (col. 1 e 3). Per quanto concerne invece le previsioni di spesa, vengono riportate quelle relative al 2014 e al 2015, (col. 2 e 4), che sono invece aggiornate al 30 giugno dell'anno di riferimento.

Prospetto 4 - spesa e previsione per le misure del settore vitivinicolo

(migliaia di euro)

Misure	Speso al 15.10.2013 (1)	Previsione al 30.06.2014 (2)	Speso al 15.10.2014 (3)	Previsione al 30.06.2015 (4)
Promozione sui mercati dei paesi terzi	83.380	85.697	81.999	93.611
Ristrutturazione e riconversione vigneti	156.131	150.157	161.285	151.157
Vendemmia verde	749	1126	863	1.151
Fondi di mutualizzazione	0	0	0	0
Assicurazione del raccolto	35.074	20.000	30.307	20.000
Investimenti	55.630	65.017	51.449	58.078
Distillazione dei sottoprodotti	5.235	15.000	11.031	13.000
Totale	336.199	336.997	336.934	336.997

Fonte: MiPAAF

Mettendo a confronto lo speso tra le due annualità, si evidenzia che le misure "Ristrutturazione e riconversione dei vigneti" e "Distillazione dei sottoprodotti" registrano un sostanziale aumento degli importi utilizzati a discapito di altre misure che evidenziano invece un segno negativo.

Per quanto concerne invece le previsioni di spesa, è opportuno segnalare, confrontando i dati delle precedenti annualità, che si riscontrano anche da ultimo rilevanti scostamenti rispetto ai dati di spesa effettiva. Ad esempio, così come si evince dal prospetto 4, la misura della “Ristrutturazione e riconversione dei vigneti”, è stata utilizzata nel corso del 2014 rispetto ad altre misure, fino a dar luogo ad una spesa superiore di 11 milioni rispetto alle previsioni. Si registra invece l’esatto contrario con la misura “Investimenti” che rileva una diminuzione di spesa rispetto a quella prevista di circa 14 milioni. Due misure che sono da considerare strutturali e di notevole importanza ai fini del miglioramento della competitività del settore e che tuttavia si muovono in due direzioni opposte rispetto alle previsioni (che come ricordato, vengono aggiornate al 30 giugno dell’anno corrente e quindi a pochi mesi dalla conclusione dell’esercizio finanziario stabilito per il 15 ottobre).

Riguardo alla gestione del potenziale vitivinicolo, che riveste un ruolo determinante nell’equilibrio del mercato e nel mantenimento di un elevato livello qualitativo delle produzioni vitivinicole italiane, è imminente²⁶² l’attuazione del nuovo regime (varato con il citato regolamento n.1308/2013 e integrato dal regolamento delegato (UE) n.612/2014 della Commissione dell’11 marzo 2014) con carattere autorizzatorio per i nuovi impianti²⁶³, che darà luogo ad un aumento controllato delle superfici accompagnato da un costante monitoraggio del potenziale produttivo.

Con riferimento alla normativa nazionale applicativa, si segnala l’emanazione del Decreto MIPAAF n. 5701 del 21.10.2015 che ha per oggetto specifiche condizioni di reimpianto, nell’ambito della misura della ristrutturazione e riconversione dei vigneti.

3.4.3. Mercato lattiero-caseario: chiusura del regime delle quote e misure transitorie

Introdotta nel 1984, quando la produzione europea era assai superiore alla domanda, il regime delle quote latte fu inserito fra le misure per governare i surplus strutturali.

Nel quadro evolutivo della PAC, a fronte di una crescita della domanda globale, sono stati nel frattempo elaborati nuovi strumenti più mirati per sostenere i produttori, con particolare riferimento a zone svantaggiate.

²⁶² L’attuale regime dei diritti d’impianto cesserà il 31 dicembre 2015.

²⁶³ 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.

La chiusura del regime delle quote, rimandata dal 2003 al 2008 e successivamente estesa fino al 31 marzo 2015, è stata accompagnata dalla introduzione di accorgimenti per un “atterraggio morbido” (*soft landing*)²⁶⁴, considerando che anche in costanza di regime, le esportazioni giornaliere di prodotti lattiero-caseari dell’UE sono cresciute del 45% in volume e del 95% in valore negli ultimi 5 anni,²⁶⁵ con prospettive ulteriori di crescita per i prodotti con maggiore valore aggiunto (formaggi e alimenti dietetici).

Con risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2015 sulle “prospettive del settore lattiero-caseario dell’UE – revisione dell’attuazione del pacchetto lattiero-caseario”²⁶⁶, si è preso atto degli effetti dell’embargo russo sui prodotti UE e si è dato impulso agli strumenti dei contratti obbligatori e del raggruppamento dei produttori in associazioni e in cooperative.

Occorre rilevare che nell’ultima campagna lattiero-casearia di applicazione del regime europeo delle quote-latte (1 aprile 2014-31 marzo 2015) prima della cessazione del regime stesso, si è avuto in Italia un superamento della quota, per circa 107 mila tonnellate, con conseguente prelievo supplementare finanziario, a carico dei produttori italiani, di 28 milioni di euro. Nel complesso, sono stati dodici gli Stati membri (Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Spagna, Italia, Cipro, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria e Polonia) che hanno superato le rispettive quote latte nazionali per le consegne nella campagna 2014/2015, per un totale di 2.938.000 tonnellate, e devono quindi sostenere un prelievo sulle eccedenze per un totale di circa 818 milioni di Euro.

Tale importo riflette il fatto che le consegne complessive (calcolate tenendo conto del contenuto di grassi) in tutta l’UE nel 2014/2015 sono aumentate del 2,7% - ossia di quasi 3,9 milioni di tonnellate - rispetto al 2013/2014.

Per attenuare l’impatto finanziario per i produttori che devono pagare un prelievo sulle eccedenze relativo all’anno di quote latte 2014/2015, agli Stati membri è stata data la possibilità di concedere ai produttori eccedentari una rateizzazione. Con il decreto legge n.51/2015 (convertito con modificazioni, nella legge n.91/15 del 2 luglio 2015) contenente interventi di rilancio di settori agricoli in crisi, è stato quindi consentita ai produttori la rateizzazione in tre anni senza interessi del prelievo dovuto, e possono essere oggetto di rateizzazione solo importi superiori a 5 mila euro. È richiesta la prestazione da parte del produttore di fideiussione bancaria e assicurativa a copertura

²⁶⁴ In particolare, si veda la risoluzione del Parlamento europeo 11 dicembre 2013 [P7_TA(2013)0577] sul mantenimento della produzione del latte nelle zone di montagna, nelle zone svantaggiate e nelle regioni ultra-periferiche dell’Unione dopo la scomparsa delle quote latte.

²⁶⁵ Vedi http://ec.europa.eu/agriculture/milk-quota-end/slide-show-26-03-2015_en.pdf.

²⁶⁶ Vedi <http://www.europarl.europa.eu/plenary/it/texts-adopted.html>.

delle rate relative agli anni 2016 e 2017. Le domande per accedere alla rateizzazione dovevano essere presentate ad Agea entro il 31 agosto 2015.

Il decreto prevede anche diverse misure di accompagnamento alla cessazione del regime delle quote, attraverso il riordino delle relazioni contrattuali nel settore lattiero caseario e la gestione delle organizzazioni interprofessionali nel settore.

Resta nel frattempo ancora da completare il recupero presso i produttori degli importi di prelievo supplementare già pagate dall'Italia per gli "sforamenti" di anni pregressi. Si deve in proposito segnalare che con sentenza del 24 giugno 2015 (causa T-527/13)²⁶⁷ il Tribunale dell'Unione europea (terza sezione) ha ritenuto legittimo il pagamento rateale delle multe relative alle quote latte anche per i produttori eccedentari di pregresse campagne, non potendosi considerare tale agevolazione un aiuto di Stato.

3.4.4 Sostegno specifico

Nell'ambito del regime del pagamento unico, gli Stati membri possono adottare il "sostegno specifico" a favore di tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli. Il meccanismo dell'art 68 del regolamento n.73/2009 ha consentito la destinazione di un importo, quantificato nel 10% rispetto all'importo degli aiuti diretti, come massimale per tale forma di sostegno.

Si tratta di "aiuti accoppiati" articolati in un elevato numero di misure, ai quali si va ad aggiungere il contributo ai premi versati dagli agricoltori per l'assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante in caso di perdite economiche determinate da epizootie, fitopatie o incidenti ambientali.

L'Italia più di altri Stati ha adottato le varie forme di aiuto accoppiato, ed in particolare il suddetto sostegno specifico previsto dall'art.68 del regolamento n.73/2009.

La materia è ora disciplinata dall'art. 52 del regolamento n.1307/2013, che apporta limitate modifiche al regime precedente e prevede transitoriamente una ultrattività per il 2014 della normativa previgente. La modifica più rilevante finanziariamente è introdotta dal successivo art. 53 e riguarda la disponibilità per gli aiuti accoppiati di una percentuale fino all'8% del massimale nazionale, elevabile al 13% per quegli Stati, come l'Italia, che abbiano utilizzato nel periodo 2010-2014 più del 5% per i pagamenti accoppiati del regime previgente. Per il 2015, l'Italia ha ritenuto di disporre, per gli aiuti accoppiati oggetto del sostegno specifico ex art. 52, di un importo di 429,22 milioni di euro, pari all'11% del massimale di riferimento. I settori interessati riguardano

²⁶⁷ Risulta tuttavia pendente l'impugnazione da parte della Commissione contro tale decisione, iscritta a ruolo come causa C-467/15 P.

la zootecnia (bovini da latte, da carne e ovi-caprini), i seminativi (principalmente frumento duro, riso, barbabietole e pomodori da industria) e le colture permanenti (segnatamente l'olivicoltura). E' stata aggiunta una ulteriore misura di sostegno specifico per la qualità relativa alle patate DOP ed alle patate destinate all'industria di trasformazione ed è stato inoltre incrementato il plafond relativo al miglioramento della qualità del tabacco.

Tornando ai dati del 2014, si rileva che i programmi attivati hanno riguardato varie misure in favore della qualità²⁶⁸, per circa 160 milioni di euro, ed in particolare: carni bovine (32,1%), latte (25,1%), tabacco (15,3%), zucchero (circa 12,3%), carni ovi-caprine (6,3%), olio d'oliva (5,6%), altri (3,3%).

Per quel che riguarda gli altri aiuti contemplati dal richiamato art. 68, a carattere disaccoppiati, la parte prevalente è stata dedicata alle attività agricole che comportano benefici agro-ambientali aggiuntivi²⁶⁹, in favore dei produttori di cereali che praticano l'avvicendamento nel Centro-sud, per un totale di 99 milioni di euro.

Una parte consistente è stata destinata al contributo ai premi di assicurazione²⁷⁰, per un totale di 70 milioni di euro.

La ripartizione tra le diverse misure, del plafond previsto per il miglioramento della qualità, è esposta nel prospetto seguente, che registra le variazioni sopra menzionate.

Prospetto 5 – Misure di sostegno specifico per il miglioramento della qualità

(migliaia di euro)

Oggetto della misura	2012	2013	2014
Carni bovine	51.250	51.250	51.250
Ovicapriini	10.000	10.000	10.000
Olio d'oliva	9.000	9.000	9.000
Tabacco	21.500	21.500	24.500
Barbabietole da zucchero	19.700	19.700	19.700
Latte	40.000	40.000	40.000
Patate da trasf.ne e DOP	---	---	3.700
Danae racemosa	1.500	1.500	1.500
TOTALE	152.950	152.950	159.650

Fonte: MIPAAF

3.5 Sviluppo rurale

3.5.1 Completamento della programmazione 2007-2013

Con la decisione di esecuzione (UE) n. 2015/842 della Commissione del 28 maggio 2015 è stata effettuata la liquidazione dei conti degli organismi pagatori degli Stati membri relativi alle spese finanziate dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per l'esercizio finanziario 2014, come da seguente prospetto.

²⁶⁸ Regolamento (CE) n. 73/2009 art. 68, 1, a, ii.

²⁶⁹ Regolamento (CE) n. 73/2009 art. 68, 1, a, v.

²⁷⁰ Regolamento (CE) n. 73/2009 art. 68, 1, d.

Prospetto 6 – FEASR Liquidazione dei conti per programma esercizio finanziario 2014
(in euro)

Programma	Importo liquidato e accertato per l'esercizio 2014	Pagamenti intermedi rimborsati per l'esercizio 2014	Importo da rimborsare all'Italia (+) o da recuperare (-)
2007IT06RAT001 - Rete rurale nazionale	6.005.846,41	6.005.846,38	0,03
2007IT06RPO001 - Abruzzo	18.263.314,16	18.380.705,60	-117.391,44
2007IT06RPO002 - Bolzano	13.819.039,14	13.819.039,26	-0,12
2007IT06RPO003 - Emilia Romagna	79.515.358,43	79.515.358,51	-0,08
2007IT06RPO004 - Friuli V. Giulia	14.444.151,54	14.449.678,70	-5.527,16
2007IT06RPO005 - Lazio	47.327.997,46	47.406.972,32	-78.974,86
2007IT06RPO006 - Liguria	13.259.461,34	13.284.525,74	-25.064,40
2007IT06RPO007 - Lombardia	64.999.720,96	64.948.526,65	+51.194,31
2007IT06RPO008 - Marche	25.528.865,56	25.590.820,49	-61.954,93
2007IT06RPO009 - Piemonte	58.633.519,29	58.633.519,64	-0,35
2007IT06RPO010 - Toscana	58.921.922,19	58.921.921,96	+0,23
2007IT06RPO011 - Trento	8.167.143,75	8.167.148,05	-4,30
2007IT06RPO012 - Umbria	38.683.225,74	38.790.060,80	-106.835,06
2007IT06RPO013 - Valle d'Aosta	2.490.100,59	2.490.100,63	-0,04
2007IT06RPO014 - Veneto	81.528.911,04	81.528.910,48	+0,56
2007IT06RPO015 - Molise	13.836.214,26	13.854.106,18	-17.891,92
2007IT06RPO016 - Sardegna	74.561.854,94	74.573.079,80	-11.224,86
2007IT06RPO017 - Basilicata	39.985.924,56	39.989.076,63	-3.152,07
2007IT06RPO018 - Calabria	77.467.416,73	77.467.266,26	+150,47
2007IT06RPO019 - Campania	156.458.307,09	156.909.167,01	-450.859,92
2007IT06RPO020 - Puglia	124.466.658,87	125.467.724,29	-1.001.065,42
2007IT06RPO021 - Sicilia	191.224.405,91	191.569.197,15	-344.791,24
Totale Italia	1.209.589.359,96	1.211.762.752,53	-2.173.392,57

Fonte: decisione (UE) 2015/842 della Commissione

In sede di tale liquidazione, sono state prese in considerazione le riduzioni di cui all'articolo 41 regolamento (UE) n. 1306/2013²⁷¹ e le rettifiche a norma dell'articolo 54, paragrafo 2, del medesimo regolamento. Nello specifico:

- le riduzioni praticate all'Italia riguardano le dichiarazioni del quarto trimestre 2013 e del primo trimestre 2014 per il programma di sviluppo rurale Lazio (programma CCI 2007IT06RP0005); esse contengono importi che figuravano anche nella dichiarazione annuale per l'esercizio finanziario 2014 che sono pertanto stati ridotti con le decisioni di esecuzione (2014) 3268 e C(2014) 5156 della Commissione per inosservanza dei termini della verifica obbligatoria²⁷²;
- le rettifiche praticate all'Italia ammontano ad euro 115 207,94.

Si ricorda che per il principio n+2 sarà possibile utilizzare le risorse della programmazione precedente entro e non oltre la fine del 2015.

Per quanto concerne l'avanzamento della spesa relativa ai programmi di sviluppo rurale 2007–2013, è necessario ricordare 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, le cui conseguenze, in termini di differenti performances di spesa fra le varie Regioni, sono emerse già nell'anno 2013 e saranno ancora più evidenti alla fine del 2015.

Il dato medio nazionale di avanzamento nella spesa al 31/12/2014, attestato al 81,67%, è costituito da alcuni dati eccellenti (98% in PA Bolzano) e da altri meno soddisfacenti (65% in Basilicata). Alla medesima data, la media UE di avanzamento della spesa FEASR era di 88,61%.

Al 31 luglio 2015²⁷³ la quota di avanzamento era quella esposta nel seguente prospetto:

²⁷¹ La Commissione può ridurre o sospendere temporaneamente i pagamenti intermedi allo Stato membro. Essa ne informa lo Stato membro interessato/gli Stati membri interessati. La Commissione, nella decisione di liquidazione, deve tener conto degli importi ridotti o sospesi per evitare pagamenti inopportuni o intempestivi o rimborsi di importi che potrebbero in seguito essere oggetto di rettifica finanziaria.

²⁷² La procedura di cui all'articolo 34 del regolamento di esecuzione (UE) n.908/2014 risulta ancora in corso.

²⁷³ In base al report mensile predisposto dalla Rete rurale nazionale:
<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/u%252Fn%252Fi%252FD.1aeac42ef4c95d2892aa/P/BLOB%3AID%3D15343>.

**Prospetto 7 – FEASR - Avanzamento spesa programmazione “2007-2013”
al 31 luglio 2015**

(migliaia di euro)

Programma	Dotazione finanziaria complessiva 2007/2013		Avanzamento spesa da gennaio 2007 a luglio 2015		Quota avanz. spesa pubblica	FEASR disimpegno fine 2015	FEASR quota disimp. fine 2015
	Spesa Pubblica	FEASR	Spesa Pubblica	FEASR	%		%
Abruzzo	426.328	192.572	340.415	153.694	79,85%	38.878	20,19
Bolzano	330.192	148.205	317.224	141.848	96,07%	6.357	4,29
Emilia Romagna	1.157.894	527.819	1.064.363	479.556	91,92%	48.263	9,14
Friuli V.G.	265.683	119.774	225.050	100.792	84,71%	18.982	15,85
Lazio	700.435	315.419	606.499	266.966	86,59%	48.453	15,36
Liguria	290.140	114.621	262.119	103.427	90,34%	11.194	9,77
Lombardia	1.026.027	471.110	979.090	448.604	95,43%	22.506	4,78
Marche	482.283	217.609	391.958	176.397	81,27%	41.213	18,94
Molise	206.582	92.959	176.154	78.738	85,27%	14.221	15,30
Piemonte	974.088	442.019	871.418	393.184	89,46%	48.835	11,05
Sardegna	1.284.747	571.596	1.042.055	463.939	81,11%	107.657	18,83
Toscana	870.527	388.956	784.375	350.406	90,10%	38.550	9,91
Trento	278.765	108.566	256.198	100.584	91,90%	7.982	7,35
Umbria	785.813	353.613	658.552	293.924	83,81%	59.689	16,88
Valle d'Aosta	123.650	56.108	104.296	46.836	84,35%	9.272	16,53
Veneto	1.042.158	478.155	1.004.028	461.212	96,34%	16.942	3,54
Totale Competitività	10.245.312	4.599.101	9.083.794	4.060.107	88,66%	538.994	11,72
Basilicata	667.928	384.627	519.118	296.116	77,72%	88.511	23,01
Calabria	1.087.509	650.151	894.861	534.532	82,29%	115.619	17,78
Campania	1.809.983	1.110.774	1.477.607	901.302	81,64%	209.471	18,86
Puglia	1.595.086	927.827	1.340.102	772.792	84,01%	155.035	16,71
Sicilia	2.172.959	1.271.842	1.813.775	1.087.947	83,47%	183.896	14,46
Totale Convergenza	7.333.465	4.345.221	6.045.463	3.592.689	82,44%	752.532	17,32
Rete rurale nazionale	82.920	41.460	69.045	34.522	83,27%	6.937	16,73
Totale nazionale	17.661.697	8.985.782	15.198.302	7.687.318	86,05%	1.298.463	14,45

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIPAAF

L'Italia dunque al luglio 2015 aveva utilizzato circa l'86% delle risorse finanziarie FEASR della programmazione 2007-2013 (era 72% a fine 2013) con un consistente recupero rispetto ai valori di fine 2014, ma ancora con una quota rilevante a rischio disimpegno alla fine del 2015. Il dato di ottobre 2015, sempre in base alla Rete rurale nazionale, riporta un 89,76 %.

3.5.2 FEASR Programmazione 2014-2020

La Politica di sviluppo rurale dell'UE nel periodo 2014-2020 si è posta tre obiettivi strategici a lungo termine:

- il miglioramento della competitività dell'agricoltura;
- la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
- uno sviluppo territoriale equilibrato per le zone rurali.

Al fine di gestire l'utilizzo della politica di sviluppo rurale attraverso i Programmi di sviluppo rurale (PSR), questi obiettivi generali sono stati tradotti più concretamente nelle seguenti sei priorità:

1. promuovere il trasferimento di conoscenze nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali
2. potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole
3. incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo
4. preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalla silvicoltura
5. incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale
6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali

Dal punto di vista finanziario la struttura del Quadro finanziario della programmazione 2014-2020 come esposta nel prospetto seguente.

Prospetto 8 - Quadro finanziario "2014-2020" Stanziamenti di impegno e pagamento (prezzi 2011)

(milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014/2020
Rubrica 2: Crescita sostenibile: Risorse naturali	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
Totale degli stanziamenti di pagamento	128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400

Fonte: regolamento (UE) n.1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013

Si fa presente che a norma dell'articolo 19 del regolamento n. 1311/2013 del Consiglio con regolamento (UE, Euratom) n. 2015/623 del Consiglio del 21 aprile 2015 sono state ridistribuite somme che erano impegnate nel 2014 ma non utilizzate. Il

prospetto QFP sopra riportato risulta quindi modificato nelle rubriche 1, 2 e 3. Di tali modifiche, attuate nel 2015, se ne darà contezza nella relazione del prossimo anno.

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, con particolare riguardo, tra l'altro, a giovani agricoltori (introduzione di un "periodo di grazia" di massimo 36 mesi per acquisire tutte le condizioni richieste), regimi di qualità e promozione (esclusione dei marchi commerciali e dell'"incitamento" ad acquistare prodotto in virtù della sua origine), forestazione e imboschimento (varietà e mescolanze in caso di ampie riforestazioni), misure agroambientali-climatiche (definizione delle razze locali che sono ritenute minacciate di abbandono).

Per l'Italia il valore complessivo dei fondi per lo Sviluppo rurale è di 20,8 miliardi di euro in sette anni, di cui 18,6 destinati all'attuazione dei Programmi regionali e 2,2 miliardi di euro destinati a misure nazionali,

A livello nazionale sono stati redatti il Piano strategico nazionale e quello per la Rete rurale nazionale.

Nel Piano 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) Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'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, ossia il programma di sviluppo rurale 2014-2020 della 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.

La RRN prevede quattro priorità strategiche:

- migliorare la qualità dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale;
- stimolare la partecipazione dei portatori d'interesse all'attuazione dello sviluppo rurale;
- informare il pubblico e i potenziali beneficiari sulla politica di sviluppo rurale e su eventuali possibilità di finanziamento;
- promuovere l'innovazione nel settore agricolo, nella produzione alimentare, nella silvicoltura e nelle zone rurali.

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.

A metà novembre, per l'Italia risultavano approvati i Programmi di sviluppo rurale esposti nel seguente prospetto:

Prospetto 9 – Programmi regionali di sviluppo rurale 2014-2020

(milioni di euro)

Programma	Data approvazione	Importo totale 2014-2020	Fondi UE	Cofinanzia m. nazionale	Fin. Naz. addizionali (top-up)
PSR PA Bolzano	26/05/2015	366	158	208	-
PSR Emilia Romagna	26/05/2015	1.189	513	676	-
PSR Toscana	26/05/2015	962	414	547	-
PSR Veneto	26/05/2015	1.194	511	673	10
PSR Umbria	12/06/2015	877	378	499	-
PSR Molise	02/07/2015	210,5	101	109,5	-
PSR Lombardia	15/07/2015	1.158	499	659	-
PSR Marche	28/07/2015	538	232	306	-
PSR PA Trento	03/08/2015	301	129,5	171,5	-
PSR Sardegna	19/08/2015	1.308	628	680	-
PSR Friuli Venezia Giulia	24/09/2015	296	128	168	-
PSR Liguria	06/10/2015	314	135	179	-
PSR Piemonte	28/10/2015	1.093	471	622	-
PSR Valle d'Aosta	10/11/2015	138	60	78	-
PSR Lazio	17/11/2015	780	336	420	24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati pubblicati dalla Commissione UE

3.6 Attività della Corte dei conti europea e partecipazione della Sezione a specifici audit

Si riportano qui sommariamente, e limitatamente il settore delle politiche agricole, le principali risultanze del rapporto annuale della Corte dei conti europea (ECA) sull'esecuzione del bilancio dell'Unione esercizio 2014.

La stima dell'ECA sul tasso di errore nell'intero quadro delle spese UE, comportante irregolarità, si è attestata nel 2014 al 4,4% (con un miglioramento del dato 2013 che era a suo tempo stato presentato con un valore 4,7% e poi corretto a 4,5%).

I dati specifici per la Rubrica 2 del Bilancio UE (Risorse naturali) riportano nel 2014 un tasso di irregolarità stimato al 3,6% (in diminuzione rispetto a quello dell'anno precedente, che era pari al 4,4%).

Il 63% delle spese irregolari si verifica nel settore degli aiuti diretti. Il restante 37% riguarda i pagamenti a rimborso relativi allo Sviluppo rurale (FEASR)

Per l'area FEAGA (sostegno diretto e OCM) nel 2013 un tasso di irregolarità stimato al 2,9% (in miglioramento rispetto all'anno precedente, che segnava un valore di 3,6%). Per i rimborsi relativi allo sviluppo rurale (FEASR) il dato stimato di irregolarità per il 2014 è di 6,2% nel 2013 era del 6,7% (anche in questo caso in miglioramento rispetto al dato 2013).

In ordine alla incidenza delle varie problematiche sul tasso di errore, la Corte dei conti UE stima che il valore più elevato (34%) sia da attribuire alla sovradichiarazione del numero di ettari ammissibili²⁷⁴. In secondo piano in termini di incidenza (22%) sono risultati gli errori sulla ammissibilità dei beneficiari o dei progetti. La Corte dei conti europea ha poi riscontrato un significativo incremento degli errori relativi alla condizionalità (registrati nel 25% delle aziende agricole visitate). La loro incidenza sul livello di errore stimato per la rubrica «Risorse naturali» contribuisce per il 16 % e apporta al tasso di errore della Rubrica, nel 2014, 0,6 punti percentuali, in crescita rispetto allo 0,5% del 2013.

La rilevanza degli errori sulle superfici pone nuovamente l'accento sull'ottimizzazione in tutta la UE del funzionamento e dell'attendibilità del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) delle superfici, che comprende il sistema per l'identificazione delle parcelle agricole (SIPA). In proposito, segnala la Corte di aver rilevato, fra gli altri, anche in Italia (Lombardia) casi di seminativi la cui superficie è stata sovradichiarata²⁷⁵.

²⁷⁴ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2014, corredata delle risposte delle istituzioni (2015/C 373/01), paragrafo 7.17.

²⁷⁵ *Ibidem*, Par. 7.21

In attuazione dell'art. 287 paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Sezione ha 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, l'intensità della partecipazione e valutando l'opportunità di acquisire autonomamente elementi significativi per l'esercizio della propria funzione.

Viene di seguito data notizia delle attività di audit "sul campo" effettuate per conto della Sezione con la Corte dei conti dell'Unione europea, con segnalazione delle problematiche più significative.

- Partecipazione audit Corte dei conti UE nella Regione Puglia con riferimento ad alcune misure del FEASR (giugno 2015). Fra le problematiche di interesse, uno specifico cenno merita (con riferimento alle misure 121 e 227) il rilievo degli auditors UE che il numero di posti di lavoro (per giovani) da creare con l'intervento finanziato non poteva legittimamente costituire una condizione di ammissibilità o un criterio di selezione per il progetto.

- Partecipazione audit Corte dei conti UE sul finanziamento di progetti infrastrutturali nell'ambito dello sviluppo rurale nella Regione Sicilia, attività pilota di valutazione della performance dei contributi UE nelle materie della viabilità rurale, delle reti idriche e nella valorizzazione dei borghi a fini di agriturismo (novembre 2014 – aprile 2015). La valutazione ha riguardato le misure 125, 321, 322, 323 e 413 del Programma di sviluppo rurale 2007-2013. Le risultanze hanno evidenziato, per le misure agrituristiche, difficoltà di demarcazione dei finanziamenti PSR rispetto agli interventi del POR; per la rete viaria rurale, è stata oggetto di rilievo la non chiara attribuzione dei costi di manutenzione delle strade per il periodo successivi all'intervento.

3.7 Rettifiche, irregolarità e frodi

Il dettaglio delle rettifiche finanziarie proposte dalla Commissione UE in fase di conciliazione nel periodo interessato o in attesa di decisione per l'esercizio finanziario 2014, per inosservanza della normativa comunitaria, è di seguito esposto:

Prospetto 10 – Rettifiche pendenti

(euro)

N° INDAGINE	NUMERO CONCILIAZIONE	DATA CONTESTAZIONE	MISURA OGGETTO DI VERIFICA	ORGANISMI INTERESSATI	ESERCIZIO DI RIFERIMENTO	CORREZIONE FINANZIARIA PROPOSTA
CEB/2011/090	N. A.	30/10/2013	Ritardi di pagamento	OP AGEA ARTEA AGREA AVEPA OPLO ARPEA	2010	7.643.605,11
FV/2009/004	14/IT/608	06/01/2014	ortofrutta	OP AGEA	2008 2009 2010 2011	2.045.321,40
RD2/2011/014	14/IT/616	26/02/2014	PSR	ARPEA	2009 2010	1.509.760,25
AA/2009/015- AA/2010/012- AA/2011/012	14/IT/622	27/03/2014	aiuti per superficie	ARTEA AGREA AVEPA OPLO	2009 2010 2011	9.435.935,53
RD2/2012/004	N. A.	20/05/2014	PSR	AVEPA	2011 2012	672.233,79
RD3/2013/001	N. A.	20/02/2014	PSR	Reg. Lazio	2011 2012 2013	481.853,40
NAC/2011/006	14/IT/655	31/07/2014	aiuti animali	OP AGEA ARTEA AGREA AVEPA OPLO ARBEA ARPEA	2009 2010	1.418.975,70
NAC/2011/202	14/IT/657	31/07/2014	titoli agrumi	op agea	2008 2009	3.215.750,48
XC/2011/004	14/IT/659	10/09/2014	condizionalita'	AVEPA	2009 2010 2011	4.081.423,66
XC/2010/001	14/IT/662	26/09/2014	condizionalita'	OP AGEA	2009 2010 2011	31.182.688,22
xc/2010/102	14/IT/663	25/09/2014	condizionalita'	OP AGEA	2008 2009 2010	13.554.178,56
rd2/2013/002	14/IT/651	25/07/2014	PSR	OPLO	2011 2012	2.412.403,61

Fonte: Commissione UE

3.8 Considerazioni riassuntive

La natura transizionale dell'anno 2014 in esame impone di evidenziare sia il faticoso e non integrale completamento delle attività connesse al ciclo di

programmazione in chiusura (con le consuete “differenze di passo” fra le Regioni), sia le iniziative connesse, per i diversi settori della PAC, ad un nuovo ciclo che presenta caratteri problematici in filiere di particolare importanza per l'Italia. I nuovi regimi del vitivinicolo, del lattiero caseario e dell'ortofrutticolo, per richiamare solo i principali, dovranno essere molto attentamente pilotati nella prospettiva di un “atterraggio morbido” a regimi, rispettivamente, senza diritti d'impianto, senza quote di produzione massima e condizionati dalla necessità di cercare nuovi mercati (a seguito anche dell'embargo nei confronti della Russia) e favorire l'associazione dei produttori.

Non ci si può esimere dal segnalare, anche quest'anno, l'enfasi che Commissione e Corte dei conti UE pongono sull'efficientamento per l'intera UE dei sistemi connessi al SIGC e al SIPA in particolare, considerata la dimensione prevalente dei pagamenti facenti capo al RPU e la percentuale di irregolarità connessa a tali aspetti.

Si registrano anche quest'anno ampi margini di miglioramento in termini di razionalizzazione dell'organizzazione e dei controlli, di capacità di programmazione e di spesa, nonché di contenimento delle circostanze di rettifiche, restituzioni e disimpegni.

Le opportunità fornite dalla nuova PAC 2014-2020 richiedono urgentemente, per essere colte in termini di efficiente programmazione e di impiego delle risorse, un salto di qualità di tutti i soggetti coinvolti, ed *in primis* di Agea, Regioni e Organismi pagatori.

CAPITOLO IV
IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO
DEL BILANCIO DELL'UNIONE

4 - IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

4.1 Disciplina generale

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e la sana gestione finanziaria sono principi volti a garantire che le entrate e le spese del bilancio assicurino la realizzazione delle priorità e degli obiettivi dell'Unione. La gestione trasparente delle risorse contribuisce, poi, ad accrescere la fiducia dei cittadini nel pieno rispetto delle politiche dell'Unione europea e degli interessi dell'intera collettività della UE (artt. 325 e 317 TFUE).

Nell'attuale contesto, caratterizzato dalle difficoltà economiche in cui versano gli Stati membri e dall'insufficienza delle risorse del bilancio UE, la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea riveste un'importanza strategica e richiama l'esigenza che i Fondi dell'UE debbano essere gestiti correttamente ed utilizzati nella maniera più efficace possibile.

Le irregolarità e le frodi comportano perdite di risorse e danneggiano gli interessi di ogni Stato membro e dell'Unione nel suo insieme.

Conformemente all'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, spetta tanto alla Commissione quanto agli Stati membri compiere ogni sforzo per combattere la frode e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione; sono pertanto essenziali un'ampia cooperazione e uno stretto coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sia per quanto concerne le entrate che le spese.

Al fine di rafforzare il quadro giuridico esistente²⁷⁶, per lottare contro la frode, la corruzione, il riciclaggio di denaro e altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione ha presentato, a luglio 2012, una proposta di direttiva; il 6 giugno 2013 il Consiglio ha adottato una risoluzione generale; il 16 aprile 2014, il Parlamento ha adottato in prima lettura una risoluzione e, nel corso del secondo semestre 2014, sono proseguiti i negoziati fra le Istituzioni, iter che non si è ancora concluso. L'efficacia di tali disposizioni, connesse a strumenti di diritto penale, è collegata all'esigenza di fornire una chiara definizione dei reati PIF, una previsione di

²⁷⁶ Si veda la Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari – PIF - del 26 luglio 1995 ed i protocolli successivi: il primo del 27 settembre 1996 sull'obbligo per gli SSMM di incriminare le condotte di corruzione attiva e passiva che vedono coinvolti i funzionari comunitari; un secondo protocollo del 19 giugno 1997 in materia di incriminazione da riciclaggio e confisca dei proventi derivanti da tali reati e di responsabilità delle persone giuridiche per frodi, corruzione attiva e riciclaggio; un ulteriore protocollo del 29 novembre 1996, sull'interpretazione pregiudiziale della Convenzione da parte della Corte di Giustizia.

pene detentive (minime-massime) applicabili in ciascuno degli Stati membri partecipanti, nonché all'individuazione di regole minime in materia di prescrizione, perseguendo l'obiettivo che tali disposizioni siano poi applicate in modo uniforme ed efficace in tutti gli Stati membri.

Nel luglio 2013 la Commissione ha, altresì, adottato una proposta di regolamento per l'istituzione della Procura europea, volta a rafforzare la protezione degli interessi finanziari dell'UE nell'intero spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Nel 2014 sono proseguiti i negoziati in seno al Consiglio, nel marzo 2014 il Parlamento europeo ha adottato una prima risoluzione, in aprile 2015 ha adottato una seconda risoluzione.

L'approvazione di entrambe le proposte potrebbe rafforzare il quadro giuridico e costituirebbe una svolta importante nella prevenzione e contrasto alle frodi, tenendo conto che il Procuratore europeo verrebbe dotato di un ampio potere d'inchiesta.

Il Parlamento europeo, con la risoluzione del 26.02.2015²⁷⁷, ha approvato la relazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari per il 2013, formulando alcune osservazioni di particolare interesse che di seguito si sintetizzano.

- Sottolinea la perdurante situazione in cui versano gli Stati membri che non inviano i dati in modo tempestivo o non presentano dati esatti; ribadisce la sua preoccupazione per il fatto che esistano ancora approcci diversi nei vari Stati membri per individuare e segnalare le irregolarità fraudolente e non fraudolente, in settori quali la politica di coesione e l'agricoltura, e che in alcuni casi vi siano interpretazioni non uniformi in sede di applicazione del quadro giuridico; sottolinea che ciò impedisce di effettuare confronti e una valutazione obiettiva. Invita la Commissione a mettere a punto orientamenti e indicatori comuni per ridurre il divario tra i diversi approcci adottati dagli Stati membri e a predisporre una banca dati unificata e globale sulle irregolarità effettivamente commesse e sulle misure adottate, che fornisca alle Autorità e ai cittadini dati attendibili, comparabili e centralizzati per la messa in atto di misure correttive efficaci, nonché per una valutazione obiettiva della gravità reale, delle infrazioni e dei responsabili.
- Ritiene necessario che la diversità di impostazione spinga verso un'armonizzazione volta a definire in modo uniforme la tipologia e la natura delle irregolarità.
- Riconosce che le irregolarità non fraudolente sono spesso riconducibili alla scarsa conoscenza delle norme e alla complessità degli obblighi e delle regolamentazioni; esprime la convinzione che la semplificazione delle regole e delle procedure farà

²⁷⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 26.02.2015 A8-0024/2015 con cui è stata approvata la Relazione annuale 2013 relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

diminuire il numero di irregolarità non fraudolente. Sollecita gli Stati membri e la Commissione a coordinare meglio l'interpretazione del quadro giuridico e la sua rigorosa applicazione, a porre in atto misure mirate e tempestive in vista di un rafforzamento delle capacità amministrative, sia nel settore pubblico che fra soggetti interessati, comprese le organizzazioni della società civile, anche per il tramite di orientamenti e di attività di formazione, nonché grazie alla definizione di piani per l'impiego di personale qualificato e specializzato. Invita le Istituzioni e gli Stati membri UE a effettuare una valutazione intermedia per verificare se la nuova architettura normativa della politica di coesione prevenga e riduca ulteriormente il rischio di irregolarità, considerando la possibilità di una maggiore semplificazione delle regole esistenti.

- Ritiene che gli Stati membri che individuano e segnalano spontaneamente le irregolarità, compresi i casi di frode, dovrebbero essere sostenuti e incoraggiati in vista di un ulteriore miglioramento dei loro sistemi di notifica e di gestione. Esprime preoccupazione dinanzi all'incapacità della Commissione di stabilire se il basso numero di irregolarità e di casi di frode individuati da taluni Stati membri e l'ampio scarto nel numero dei casi riportati da un anno all'altro siano dovuti o meno all'inefficacia dei loro sistemi di controllo.
- Lamenta che solo alcuni Stati membri destinino risorse adeguate alla lotta contro la frode e reputa inaccettabile che, in casi di irregolarità fraudolente, taluni Stati membri limitino il proprio intervento all'applicazione di misure correttive, senza indagare sui potenziali reati e senza punire i responsabili, omettendo quindi di tutelare adeguatamente gli interessi finanziari sia dell'Unione europea che dei singoli contribuenti. Rileva che le statistiche presentate dagli Stati membri per quanto riguarda le cause penali e il loro esito sono incomplete, il che rende difficile valutare l'efficacia delle indagini sulle frodi e delle azioni penali negli Stati membri; ritiene, pertanto, che l'adozione di decisioni che introducano la responsabilità giuridica penale a livello dell'Unione europea e l'istituzione della Procura europea quale strumento per avviare e coordinare le indagini riguardo a tali irregolarità dovrebbero scoraggiare fortemente i comportamenti illeciti che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.
- Sottolinea che l'elemento cardine per individuare le frodi è un'ampia trasparenza che permetta un adeguato controllo. Ricorda che, negli anni precedenti, il Parlamento ha esortato la Commissione ad assumere iniziative al fine di assicurare, attraverso uno "sportello unico", la trasparenza pubblicando, sul sito web della Commissione, tutti i

beneficiari dei Fondi dell'UE, indipendentemente dall'amministratore che gestisce i Fondi e sulla base di categorie standard di dati che tutti gli Stati membri devono trasmettere in almeno una delle lingue di lavoro dell'Unione; invita gli Stati membri a collaborare con la Commissione e a fornirle informazioni complete e affidabili sui destinatari dei Fondi dell'UE gestiti dagli Stati membri; deplora che questa misura non sia stata attuata e chiede alla Commissione di attuarla in via d'urgenza.

- Invita la Commissione a promuovere una legislazione adeguata per la protezione di quanti segnalano illeciti, l'accesso alle informazioni e la trasparenza delle attività, in quanto elementi necessari per garantire il controllo civico dei governi e delle istituzioni dell'UE e per sottoporre le loro pratiche al pubblico controllo, nonché a utilizzare il finanziamento dell'UE per sostenere il lavoro di organizzazioni indipendenti in tale ambito.
- Incoraggia la Commissione a rafforzare ulteriormente il proprio ruolo di supervisione relativamente alle spese di bilancio dell'Unione europea per il tramite di attività di audit, controllo e ispezione, piani di azioni correttive e lettere di avvertimento che precedano la presentazione delle richieste di pagamento; invita gli Stati membri e le loro autorità a intensificare gli sforzi e a procedere a uno scambio di buone pratiche al fine di assicurare un miglioramento della valutazione e del coordinamento ex-ante. Ciò consentirà di attingere al loro potenziale per rilevare e correggere gli errori prima di chiedere il rimborso alla Commissione, utilizzando appieno le informazioni di cui dispongono; sottolinea a tale riguardo il valore particolare che rivestono le azioni preventive al fine di evitare le erogazioni indebite, in quanto riducono la necessità di intraprendere successivamente azioni di recupero dei fondi sottratti.
- Ritiene che sia necessario compiere uno sforzo particolare nei settori in cui si verificano irregolarità fraudolente significative. Rammenta l'importanza della formazione e dello sviluppo di capacità in materia di lotta alle frodi sia nelle pubbliche amministrazioni che tra i soggetti interessati, incluse le organizzazioni della società civile, unitamente a regole chiare da applicare in maniera rigorosa, in quanto tali aspetti sono fondamentali per una prevenzione efficace delle irregolarità.
- Apprezza gli sforzi compiuti dagli Stati membri per rilevare, valutare e segnalare le irregolarità e le frodi.
- Sottolinea inoltre l'importanza dell'assistenza e dei controlli esterni nella lotta contro le irregolarità e le frodi e la rilevanza di un quadro giuridico europeo coerente per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione; sostiene a tale proposito le strategie antifrode recentemente elaborate dall'UE.

Nel settore delle spese, il Parlamento prosegue con le sue osservazioni di seguito indicate.

- Esprime preoccupazione per il forte ritardo con cui le comunicazioni vengono effettuate rispetto al verificarsi delle irregolarità²⁷⁸.
- Al fine di rendere quanto più omogeneo possibile l'approccio adottato per affrontare le frodi, sottolinea l'esigenza di un coordinamento strutturato tra le Autorità di gestione e gli Organismi anticorruzione e l'importanza del coordinamento e dello scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri e le varie Amministrazioni all'interno del medesimo Stato. Invita la Commissione a creare un meccanismo per lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti, al fine di consentire un confronto incrociato dei documenti contabili relativi alle operazioni tra due o più Stati, onde contribuire a rilevare eventuali frodi transnazionali nel contesto del nuovo QFP 2014-2020, per quanto riguarda la macro-categoria dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondo sociale europeo - FSE, Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, Fondo di coesione - FC, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - FEAMP), al fine di garantire un approccio orizzontale alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.
- Esprime preoccupazione per la circostanza che, nel settore agricolo, il numero di irregolarità, in generale, e di attività fraudolente, in particolare, è considerevolmente aumentato; osserva che nell'annualità esaminata è ricorrente la casistica riferita al "beneficiario non avente i requisiti richiesti", ritiene che tale fenomeno richieda misure mirate volte, da un lato, a eliminare o ridurre pratiche suscettibili di violazioni intenzionali e, dall'altro, ad affrontare in modo energico i comportamenti illeciti.
- Lamenta l'assenza di informazioni disponibili sugli importi da recuperare e sui tassi di recupero ed invita la Commissione a fornire, nella prossima relazione annuale, informazioni dettagliate in tal senso.
- Osserva con soddisfazione che, per il periodo di Programmazione 2007-2013, le verifiche amministrative, i controlli *in loco* e le operazioni di audit sono aumentate di numero, conseguendo l'obiettivo di intercettare tempestivamente le irregolarità.
- Valuta positivamente la creazione del Centro di competenza per lo sviluppo delle capacità amministrative a sostegno delle Amministrazioni pubbliche responsabili della gestione del FESR e del Fondo di coesione, come pure l'introduzione del Piano d'azione sugli appalti pubblici messo a punto dal Centro di competenza in

²⁷⁸ La risoluzione citata al punto 40, indica in 6,3 anni nel settore agricolo e 2,75 anni negli altri settori.

collaborazione con gli specifici servizi della Commissione; chiede tuttavia che la Commissione riferisca sui risultati concreti sinora raggiunti e sull'attuazione del piano d'azione sopra menzionato.

- Esorta la Commissione a mantenere la propria politica rigorosa di interruzione e sospensione dei pagamenti nei casi di rischio per gli interessi finanziari.
- Accoglie con favore la relazione sulla messa in atto della Strategia antifrode della Commissione (SAFC) e gli orientamenti forniti alle autorità di gestione degli Stati membri in materia di attuazione delle pertinenti disposizioni antifrode. Insiste sul fatto che negli atti delegati e negli atti di esecuzione che riguardano i Fondi strutturali e di investimento europei la Commissione adotti regole semplificate, volte ad agevolare i comportamenti in modo efficiente.
- Rileva che il livello di irregolarità e frodi derivanti dall'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici continua a essere elevato.
- Si compiace dell'adozione delle direttive sugli appalti pubblici e della direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. Esorta gli Stati membri a recepire in tempi rapidi nel loro ordinamento nazionale la direttiva n. 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici²⁷⁹, la direttiva n. 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali²⁸⁰, nonché la direttiva n. 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione²⁸¹, al fine di attenuare ulteriormente il rischio di irregolarità e frodi.
- Invita la Commissione a procedere alla messa in atto delle regole in materia di appalti pubblici, onde fornire agli Stati membri il necessario sostegno attraverso orientamenti, la condivisione delle migliori pratiche e la formazione. Esorta la Commissione a monitorare in modo continuativo e imparziale il rispetto da parte degli Stati membri delle direttive esistenti e ad avviare, se necessario, le procedure d'infrazione. Si compiace, del fatto che alcuni Stati membri abbiano già introdotto misure o serie di misure specifiche in materia di appalti pubblici al fine di attenuare la corruzione e rafforzare la trasparenza e l'efficacia della gestione nonché l'efficacia dei sistemi di controllo.

²⁷⁹ GU L 94, del 28.03.2014, pag. 65.

²⁸⁰ GU L 94 del 28.03.2014, pag. 243.

²⁸¹ GU L 94 del 28.03.2014, pag. 1.

4.2 Irregolarità e frodi segnalate²⁸²

Al fine di individuare i casi di irregolarità e frode accertati in Italia e comunicati alla Commissione²⁸³, la Sezione ha utilizzato l'accesso al sistema IMS-OLAF per i Fondi comunitari nel quale 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)²⁸⁴, nonché i dati relativi al FEP (Fondo europeo per la Pesca).

A causa di una sostanziale modifica, avvenuta nel sistema informativo europeo, relativamente alle segnalazioni della Programmazione 2007-2013, i dati esposti nei prospetti che seguono si riferiscono alla spesa irregolare e non agli importi da recuperare²⁸⁵ per i casi ancora aperti.

Si analizzano di seguito, distintamente, i dati degli anni di comunicazione 2014 e del 2015 (fino a novembre).

Il prospetto 1 evidenzia che la spesa irregolare, nel 2014, è individuabile, per il 65,8%, nei Fondi strutturali, per il 33,3% nella Politica agricola e per lo 0,9% nella Pesca.

Con riguardo a tale ripartizione, considerando le Autorità di gestione, si può rilevare che il 59% delle irregolarità comunicate ricade sulle Amministrazioni regionali e il 41% sulle 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 48,4 milioni di euro, le Regioni del Sud sono presenti per il 65,6%, quelle del Nord per il 30,9% e quelle del Centro per il 3,5%.

Rispetto alle rilevazioni relative al primo semestre 2014, rappresentate nella precedente Relazione, si osserva, con riguardo ai Fondi strutturali, che il Fondo di sviluppo regionale (FESR) registra un significativo aumento della spesa irregolare per le Regioni Calabria e Puglia e per i Ministeri dello sviluppo economico e dell'Interno. Con

²⁸² A causa di un problema tecnico-informatico sul sistema, i dati sulle irregolarità e frodi hanno ad oggetto solo le comunicazioni OLAF per l'intero anno 2014 e 2015 (11 mesi).

²⁸³ 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.

²⁸⁴ Dipartimento delle politiche europee e internazionali e Ufficio tutela interessi finanziari dell'Unione europea – SAISA.

²⁸⁵ E' necessario tener conto che la spesa irregolare non è necessariamente la somma che lo Stato membro deve recuperare dal beneficiario perché in essa è spesso ricompresa quella non ancora pagata al beneficiario.

riguardo, poi, al Fondo sociale europeo (FSE) in Sicilia ed in Calabria, si registrano importi di spesa irregolare superiori ai 5 milioni di euro.

In materia agricola significativa è la spesa irregolare, relativamente all'OP per la Regione Piemonte (ARPEA), per importi superiori agli 8 milioni di euro ed all'OP della Calabria (ARCEA), con importi che superano 1 milione di euro.

In particolare, in materia agricola (PAC), le segnalazioni di ARPEA riguardano, nella maggior parte dei casi, contratti d'affitto non regolari, stipulati con persone decedute e/o in assenza di titoli per la conduzione dei terreni. Per le segnalazioni di ARCEA, invece, si rileva che si tratta di casi per i quali sono pendenti procedimenti penali in condotte illecite che vanno dalle false attestazioni per la conduzione di terreni alle dichiarazioni fittizie di produzioni di olio, agli artificiosi incrementi delle superfici coltivate, al trasferimento abusivo dei titoli di possesso all'insaputa dei legittimi proprietari.

Prospetto 1 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Amministrazioni.

Anno di comunicazione 2014 - Spesa irregolare

(euro)

Amministrazioni	FESR	FSE	FEAOG-O	SFOP	FEP	FEAGA/FEASR	TOTALE
VALLE D'AOSTA	78.913	-	-	-	-	-	78.913
PIEMONTE (ARPEA)	408.915	116.512	-	-	-	8.652.756	9.178.182
LOMBARDIA (OPLO)	210.174	1.735.732	-	-	-	345.709	2.291.615
P.A. TRENTO (APPAG)	-	-	-	-	-	131.700	131.700
P.A. BOLZANO (OPPAB)	-	112.521	-	-	-	-	112.521
FRIULI V. GIULIA	1.133.360	-	-	-	-	-	1.133.360
VENETO (AVEPA)	27.115	233.386	-	-	-	645.945	906.446
LIGURIA	157.773	364.640	-	-	-	-	522.414
EMILIA-ROMAGNA (AGREA)	-	-	-	-	-	616.065	616.065
Totale Nord	2.016.250	2.562.790	0	0	0	10.392.175	14.971.215
TOSCANA (ARTEA)	513.846	58.000	-	-	-	250.073	821.919
UMBRIA	-	-	-	-	-	-	-
MARCHE	25.698	-	-	-	-	-	25.698
LAZIO	811.060	-	-	-	32.267	-	843.327
ABRUZZO	-	-	-	-	-	-	-
Totale Centro	1.350.604	58.000	0	0	32.267	250.073	1.690.944
CAMPANIA	3.865.437	-	-	-	48.960	-	3.914.397
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	4.628.050	190.431	-	-	-	-	4.818.481
CALABRIA (ARCEA)	8.438.444	5.015.256	1.059.189	-	574.455	1.420.275	16.507.619
SICILIA	808.703	5.654.586	40.000	-	49.000	-	6.552.289
SARDEGNA	-	-	-	-	-	-	-
Totale Sud	17.740.634	10.860.273	1.099.189	0	672.415	1.420.275	31.792.786
Totale Amm. Regionali	21.107.488	13.481.063	1.099.189	0	704.682	12.062.523	48.454.945
<i>Ministero sviluppo economico</i>	9.607.538						9.607.538
<i>Ministero infrastrutture e trasporti</i>	386.847						386.847
<i>Ministero Interno</i>	8.423.419						8.423.419
AGEA						15.292.339	15.292.339
SAISA Agenzia delle dogane						-	-
TOTALE Amm.ni centrali	18.417.805	0	0	0	-	-	33.710.143
TOTALE complessivo	39.525.293	13.481.063	1.099.189	0	704.682	27.354.862	82.165.088

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.11.2015

Nell'ambito dei Fondi strutturali, per il Fondo di sviluppo regionale (FESR), i maggiori importi di spesa irregolare sono da segnalare nella Regione Calabria per 8,4 milioni di euro, hanno ad oggetto la Programmazione 2000-2006, si riferiscono al progetto di "Valorizzazione e sviluppo delle attività economiche non agricole" e sono relativi, in prevalenza, alla mancata presentazione della documentazione per ottenere il saldo (per circa 7,1 milioni di euro). Si richiama, poi, l'attenzione sulla Regione Puglia, con irregolarità per 4,6 milioni di euro, con una prevalenza di segnalazioni per violazione della normativa sugli appalti, con fattispecie presenti su diversi Assi del POR; fra di esse si rileva una irregolarità per circa 3,4 milioni di euro. Nella Regione Campania si segnalano diverse irregolarità, per complessivi 3,8 milioni di euro, relative all'Asse "Rigenerazione urbana e rurale" oggetto di decertificazione. La Regione Friuli Venezia-Giulia, con riguardo alla Programmazione 2000-2006, presenta una casistica per più di 1 milione di euro, individuabile nell'Asse II, "Ampliamento e competitività del sistema delle imprese" i cui finanziamenti pubblici erano ottenuti utilizzando dichiarazioni o documenti falsi e attestanti cose non vere, relativamente alla sede della società, alle attrezzature, a fatture false o a casi nei quali le società beneficiarie risultarono poste in liquidazione.

Fra le Amministrazioni centrali particolarmente elevati sono gli importi irregolari segnalati dal Ministero dello sviluppo economico, per 9,6 milioni di euro, ricadenti nell'Asse II del PO "Ricerca e competitività – convergenza", le cui violazioni riguardano, prevalentemente, i contributi della legge 181/1989. In tale settore le tipologie di irregolarità, riguardano, prevalentemente, la chiusura dell'attività prima dei termini previsti, la mancanza dei beni oggetto del finanziamento e la mancata sostituzione dei beni per proseguire l'attività in caso di furto; i menzionati importi sono stati decertificati.

Anche il Ministero dell'interno ha diverse segnalazioni, per complessivi 8,4 milioni di euro, relative al PO "Sicurezza per lo sviluppo - convergenza" rientranti nella violazione delle procedure di affidamento.

Nel settore del FSE, la maggior parte delle segnalazioni della Regione Calabria si riferisce alla Programmazione 2000-2006, in particolare all'Asse per "L'inserimento lavorativo e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani ed adulti" e ha ad oggetto il mancato rispetto del mantenimento occupazionale; per tali segnalazioni sono in corso diversi procedimenti penali e contabili. Per le irregolarità nella Regione Sicilia, si osserva che gli elevati importi di spesa irregolare, corrispondono ad un basso numero di casi e sono relativi all'Asse del "Rafforzamento delle capacità istituzionali nazionali, regionali e locali". Fra le modalità attuative si individua l'assenza della contabilità separata in

violazione del relativo principio. Nella Regione Lombardia si riscontrano due sole segnalazioni ricadenti nell'Asse "Miglioramento del capitale umano", per il mancato rispetto della "Dote formazione e lavoro - anno 2009".

La Regione Calabria, con riguardo alla Programmazione 2000-2006, ha ancora pendenti segnalazioni per un rilevante importo (per più di 1 milione di euro) sul FEAOG-O, Fondo confluito, fin dalla Programmazione 2007-2013, nella Politica agricola, in particolare nel FEASR. Le irregolarità più rilevanti in tale settore sono riconducibili, nella maggioranza dei casi, all'assenza di documentazione necessaria ai fini del collaudo o alla mancata realizzazione dell'opera nei tempi stabiliti. Per tali irregolarità sono ancora pendenti diversi procedimenti penali.

Prospetto 2 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Amministrazioni.

Anno di comunicazione 2015. Spesa irregolare

(euro)

Amministrazioni	FESR	FSE	FEAOG-O	SFOP	FEP	FEAGA/FEASR	TOTALE
VALLE D'AOSTA	135.853	-	-	-	-	-	135.853
PIEMONTE (ARPEA)	262.836	-	-	-	-	15.013.661	15.276.497
LOMBARDIA (OPLO)	-	-	-	-	-	2.662.410	2.662.410
P.A. TRENTO (APPAG)	221.201	-	-	-	-	68.401	289.603
P.A. BOLZANO (OPPAB)	74.377	162.383	-	-	-	279.768	516.528
FRIULI V. GIULIA	53.225	-	-	-	30.000	-	83.225
VENETO (AVEPA)	608.551	213.668	-	-	-	991.745	1.813.964
LIGURIA	447.258	112.046	-	-	-	-	559.304
EMILIA-ROMAGNA (AGREA)	74.664	83.155	-	-	-	6.841.195	6.999.013
Totale Nord	1.877.963	571.252	0	0	30.000	25.857.180	28.336.396
TOSCANA (ARTEA)	1.767.233	-	-	-	-	2.490.306	4.257.539
UMBRIA	26.323	43.380	-	-	-	-	69.703
MARCHE	789.054	-	-	-	86.362	-	875.417
LAZIO	-	-	-	-	-	-	-
ABRUZZO	-	30.000	-	-	-	-	30.000
Totale Centro	2.582.611	73.380	0	0	86.362	2.490.306	5.232.658
CAMPANIA	186.040	-	-	-	-	-	186.040
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	-	-	419.239	-	-	-	419.239
CALABRIA (ARCEA)	33.317	674.804	442.078	-	-	4.051.570	5.201.768
SICILIA	3.263.749	64.627.624	-	-	971.293	-	68.862.666
SARDEGNA	-	-	-	-	-	-	-
Totale SUD	3.483.105	65.302.428	861.317	0	971.293	4.051.570	74.669.714
Totale Amm. Regionali	7.943.679	65.947.060	861.317	0	1.087.655	32.399.056	108.238.768
<i>Ministero sviluppo economico</i>	-						-
<i>Ministero infrastrutture e trasporti</i>	1.686.651						1.686.651
<i>Ministero interno</i>	903.932	123.786					1.027.718
<i>Ministero università e ricerca</i>	11.512.321						11.512.321
<i>Dipartimento sviluppo delle economie territoriali presso PCM</i>	2.738.189						2.738.189
AGEA						17.065.401	17.065.401
SAISA Agenzia delle dogane						-	-
TOTALE Amm.ni centrali	16.841.093	123.786	861.317	0	1.087.655	17.065.401	35.979.252
TOTALE complessivo	24.784.772	66.070.846	861.317	0	1.087.655	49.464.457	142.269.048

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2015

Ben più rilevanti sono gli importi irregolari per l'anno 2015 (fino a novembre) come può evincersi dal prospetto 2, con un incremento, rispetto alle segnalazioni del 2014, di circa il 73,1%. Questa situazione è dovuta, prevalentemente, all'elevato importo, delle irregolarità ricadenti sul FSE nella Regione Sicilia, per progetti della Programmazione 2000-2006.

Si evidenzia che la spesa irregolare è ripartita per il 64,5% sui Fondi strutturali, per il 34,8% sulla Politica agricola e per lo 0,8% sulla Pesca.

In tale ripartizione, considerando le Autorità di gestione, si può rilevare che il 76% delle irregolarità comunicate ricadono sulle Amministrazioni regionali e il 24% sulle Amministrazioni nazionali, ma, in quest'ultimo caso, è necessario tener conto che, in materia agricola, sono ricomprese le segnalazioni dell'AGEA, in qualità di 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).

La somma irregolare, per 142,2 milioni di euro, è ripartita tra le Regioni del Sud per il 69%, le Regioni del Nord per il 26,2% e per quelle del Centro per il 4,8%.

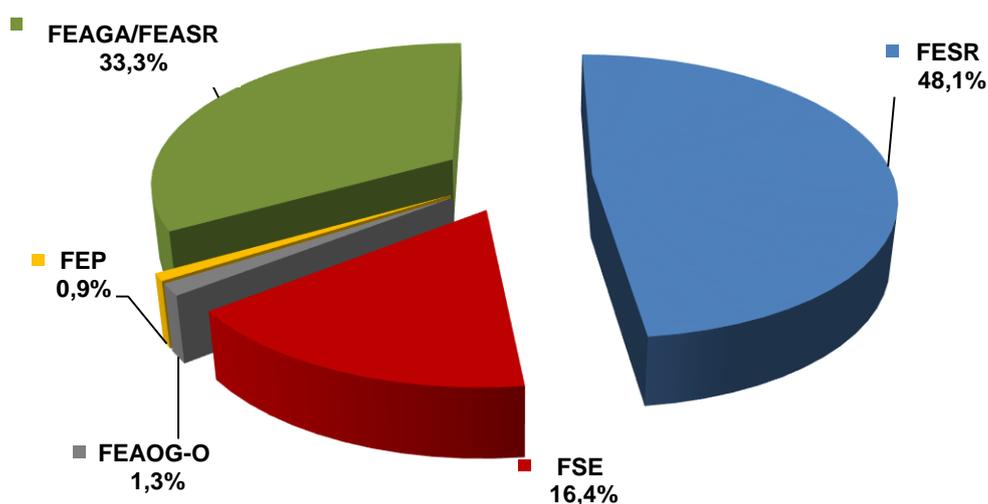
Nel 2015, pur dovendo considerare i dati nella loro dinamicità, gli importi delle irregolarità sulla PAC, per 49,4 milioni di euro, risultano incrementati per circa l'80%, rispetto alla precedente annualità, fenomeno rilevabile in particolare presso gli Organismi pagatori regionali. Gli importi più significativi sono riconducibili all'ARPEA (Piemonte), per complessivi 15 milioni di euro, con irregolarità riscontrate maggiormente sulle Domande uniche e con limitati casi nei Programmi per lo sviluppo rurale. Per quanto riguarda le irregolarità relative ad AGREA (Emilia-Romagna), per 6,8 milioni di euro, si tratta di numerose segnalazioni riguardanti contratti d'affitto irregolari stipulati con soggetti deceduti; per ARCEA (Calabria), invece, le irregolarità, per più di 4 milioni di euro, non sono numerose ma per molte è stato aperto un procedimento penale per condotte illecite; relativamente ad ARTEA (Toscana), con irregolarità per 2,4 milioni di euro, le fattispecie hanno ad oggetto: diversi contratti d'affitto verbali per i quali è stato aperto un procedimento penale; lo scostamento della superficie dichiarata rispetto a quella accertata; il mancato mantenimento a coltivazione della superficie dichiarata; il mancato rispetto degli impegni assunti. Infine per quanto concerne l'Organismo pagatore in Lombardia (OPLO), con importi superiori ai 2,6 milioni di euro, si tratta di irregolarità per mancata realizzazione degli obiettivi o degli impegni assunti.

Con riguardo ai Fondi strutturali, ed in particolare al FESR, con importi superiori ai 24,7 milioni di euro, si segnalano, in ambito regionale: la Regione Sicilia, con 3,2 milioni di euro, per la Programmazione 2000-2006, con segnalazioni relative a progetti

di natura informatica, oggetto di indagine diretta da parte dell'OLAF; la Regione Toscana, con irregolarità, per importi superiori ad 1,7 milioni di euro, relative soprattutto al mancato completamento dell'opera nonché ad entrate nette consistenti, non dichiarate precedentemente. Con riguardo al FSE, nella Regione Sicilia, si registrano elevatissimi importi di spesa irregolare per 64,6 milioni di euro, a fronte di un limitato numero di casi. Essi riguardano progetti della Programmazione 2000-2006 aventi uno stesso soggetto beneficiario, per i quali sono pendenti procedimenti penali e l'attività di controllo ha evidenziato una parziale realizzazione dei progetti.

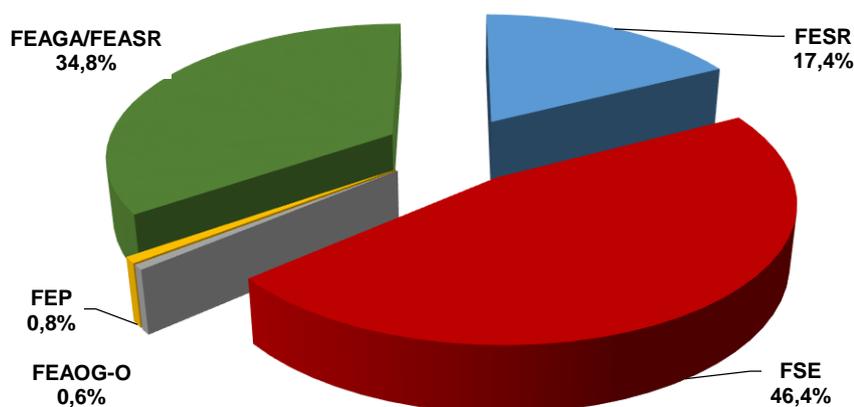
Per quanto riguarda il Ministero dell'università e della ricerca, si tratta di sospette frodi per violazione della normativa relativa agli appalti pubblici, ricadenti nella Misura dell'Assistenza tecnica, per 11,5 milioni di euro. Per la Programmazione 2007-2013, invece, le maggiori somme riguardano le segnalazioni a carico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con 1,6 milioni di euro, per irregolarità connesse con gli appalti pubblici e con la mancata presentazione di fatture di spesa. Per le segnalazioni a carico del Dipartimento dello sviluppo delle economie territoriali, per 2,7 milioni di euro, le irregolarità riguardano spese non ammissibili perché già finanziate nel POR Sicilia e nel PIC URBAN della precedente Programmazione.

Grafico 1 – Anno di comunicazione dall'1.01.2014 al 31.12.2014 - peso % delle segnalazioni per Fondo comunitario.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.11.2015

Grafico 2 - Anno di comunicazione dall'1.01.2015 al 30.11.2015 - peso % delle segnalazioni per Fondo comunitario.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.11.2015

Nel prospetto che segue si fa rilevare che il numero delle segnalazioni per i Fondi strutturali incide solo per il 30,2% rispetto al totale e che la restante parte riguarda le segnalazioni relative alla PAC. Va, inoltre, osservato che anche le chiusure hanno avuto ad oggetto solo fattispecie della Politica agricola.

Prospetto 3 - Segnalazioni comunicate all'OLAF e chiusure nel 2014

Fondi comunitari	Programmazione	TOT. N. Segnalazioni	TOT. N. Segnalazioni chiuse	TOT. N. Segnalazioni aperte
FESR	2000-2006	24	1	23
	2007-2013	88	0	88
FSE	2000-2006	28	0	28
	2007-2013	16	0	16
FEOG-O	2000-2006	9	0	9
SFOP	2000-2006	0	0	0
FEP	2007-2013	5	0	5
FEAGA/FEASR		393	110	267
Totale		563	111	436

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.11.2015

Nel prospetto 4, con riguardo al 2015, si rileva un aumento delle segnalazioni in materia agricola con un'incidenza del 79,2% sul totale. Inoltre va evidenziato che il procedimento di chiusura dei casi di irregolarità per i Fondi strutturali è dovuto esclusivamente alla modalità di "decertificazione" della spesa; ciò indica che l'importo irregolare ricade interamente sul bilancio dello Stato membro.

Con riguardo alla PAC si evidenzia che ben 48 segnalazioni si sono chiuse, a seguito di successivi accertamenti, per assenza di irregolarità.

Prospetto 4 - Segnalazioni comunicate all'OLAF e chiusure nel 2015

Fondi comunitari	Programmazione	Tot. N. segnalazioni	Tot. N. segnalazioni chiuse	Tot. N. segnalazioni aperte
FESR	2000-2006	6	0	6
	2007-2013	103	67	36
FSE	2000-2006	7	0	7
	2007-2013	28	2	26
FEAOG-O	2000-2006	4	0	4
SFOP	2000-2006	0	0	0
FEP	2007-2013	3	0	3
FEAGA/FEASR		575	128	447
Totale		726	197	529

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "IMS" al 30.11.2015

4.3 Conclusioni

Alcune considerazioni conclusive possono essere formulate per l'anno 2014 e, in parte, per l'annualità 2015, anche se, per tale annualità, la rilevazione non comprensiva dell'intero anno può comportare modifiche ai dati finora rilevati.

Con riguardo alle spese si rammenta, in via generale, che più del 90% del bilancio dell'UE è investito negli Stati membri e che, in questa difficile congiuntura economica, è di importanza vitale che tutti i fondi disponibili siano ben spesi; è, pertanto, necessario ritenere, in tutti i Programmi di finanziamento, 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 il bilancio dell'UE sia dedicato ai suoi principali obiettivi, quali lo sviluppo dei territori e la creazione di posti di lavoro.

Si sottolinea l'esigenza che, al fine di prevenire l'utilizzo fraudolento dei Fondi, in futuro, le Autorità di gestione analizzino con attenzione i meccanismi sottostanti le irregolarità, particolarmente nei casi gravi, valutando con maggiore rigore le prassi applicative.

Può agevolmente osservarsi che nel 2014 si è registrato un decremento complessivo degli importi irregolari per i Fondi strutturali e per il FESR in particolare, rispetto alle precedenti annualità, seppure nell'ambito di grandezze sempre ragguardevoli. Tale riduzione potrebbe anche ricondursi all'ampio ricorso alle decertificazioni, operato dalle Autorità di gestione, con riguardo al FESR ed al FSE.

Ben più rilevanti sono gli importi irregolari per l'anno 2015 (fino a novembre), con un incremento, rispetto alle segnalazioni del 2014, di circa il 73,1%.

I Programmi maggiormente interessati da irregolarità sono quelli regionali, i cui importi di spesa irregolare incidono per il 76,1% sull'importo complessivo, di questi il 69% del totale è relativo a fenomeni riscontrabili nelle Regioni meridionali. Motivo di preoccupazione è costituito dall'incremento degli importi irregolari riscontrati nella Politica agricola.

Nell'ambito dei Fondi strutturali, in particolare nel 2015, va segnalato l'incremento delle irregolarità in materia di Fondo sociale europeo – FSE, con una casistica con importi particolarmente rilevanti nella Regione Sicilia (64,6 milioni di euro): si tratta di progetti della Programmazione 2000-2006 per i quali sono pendenti procedimenti penali.

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 mascherare 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 alla illecita distrazione dei fondi concessi, ma danneggia le finalità specifiche a cui le sovvenzioni sono indirizzate, 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 sociale, ma anche sul rapporto fiduciario fra i cittadini e le Istituzioni dell'Unione e, nei casi più gravi, alimentano i flussi dell'economia illegale che trae giovamento dalle carenze gestionali della Pubblica amministrazione.

Tale fenomeno desta preoccupazione considerato, altresì, che sono limitate le azioni di recupero avviate dalle Amministrazioni per il ristoro del bilancio comunitario e nazionale, quest'ultimo particolarmente aggravato anche dalle rilevanti somme oggetto di decertificazione.

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, partendo dalle segnalazioni che le Amministrazioni nazionali periodicamente indirizzano all'OLAF, 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.

In generale, va sottolineata l'efficacia del sistema dei controlli adottato dall'Italia, anche in rapporto a quanto avviene in altri Paesi membri dell'UE.

Un'attendibile valutazione comparativa del fenomeno in sede europea presupporrebbe un'armonizzazione dell'attività di controllo che allo stato non sembra sussistere.

A tal fine, durante il Seminario internazionale organizzato dalla Corte di conti il 30 settembre 2014, nell'ambito del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, è stato proposto alle Istituzioni superiori di controllo degli altri Stati UE, la costituzione di un *working group* per l'attuazione armonizzata dei regolamenti UE sulla tutela degli interessi finanziari e per la definizione di buone pratiche.

La costituzione di tale gruppo è stata approvata dal Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni superiori di controllo, a Riga, con la risoluzione del 19 giugno 2015.

**DOCUMENTI DI ALTRE SEZIONI DELLA CORTE DEI CONTI RECANTI ANALISI DI TEMATICHE COLLEGATE ALLA
GESTIONE DI FONDI DI INTERESSE EUROPEO O ALLE RISORSE PROPRIE DELL'UE***

	Titolo	Sezione	Numero	Adunanza/ Udienza/ Camera di consiglio	Url/Link**
1	La gestione delle risorse destinate, dall'art. 33, comma 10, della legge n. 183/11, alla realizzazione di misure di sostegno al settore dell'autotrasporto merci (cap. 7420 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)	Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato	Deliberazione n.8/2014	24.7.2014	5 agosto 2014 - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Delibera n. 8/2014/G e Relazione (PDF, 1267 kB)
2	Valutazioni finali sulla gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori per eccesso di produzione in tema di quote latte.	Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato	Deliberazione n.12/2014	9.10.2014	23 ottobre 2014 - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Delibera n. 12/2014/G e Relazione (PDF, 2829 kB)
3	Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2013 - Volume II	Sezione regionale di controllo per il Lazio	Deliberazione n.220/2014	27.11.2014	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/lazio/2014/delibera_220_2014_pari_vol_II.pdf
4	Relazione concernente "La gestione dei contratti di sviluppo"	Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato	Deliberazione n.24/2014	11.12.2014	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2014/delibera_24_2014_g.pdf
5	Esame della relazione annuale del Presidente della Regione Marche sulla regolarità della gestione nonché sul sistema dei controlli interni ex art. 1, comma 6, del d.l. n. 174 del 2012 - esercizio 2013	Sezione regionale di controllo per le Marche	Deliberazione n. 34/2015	22.1.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/marche/2015/delibera_34_2015.pdf

6	Piani strategici nazionali e Programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare	Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato	Deliberazione n.1/2015	5.3.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2015/delibera_1_2015_G.pdf
7	Decisione e relazione nel giudizio sul Rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2014	Sezioni riunite per la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol	Deliberazione n.2/2015	25.6.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/trentino/2015/decisione_relazione_2.pdf
8	Decisione e relazione nel giudizio sul Rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2014	Sezioni riunite per la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol	Deliberazione n.3/2015	25.6.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/trentino/2015/decisione_relazione_3.pdf
9	Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2014 - Volume I	Sezioni riunite in sede di controllo	Decisione n.11/2015	25.6.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2015/rendiconto_generale_dello_stato_2014_volume_I.pdf
10	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell' Acquedotto Pugliese S.p.A. per l'esercizio dal 2011 al 2013	Sezione del controllo sugli enti	Deliberazione n.72/2015	26.6.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2015/delibera_72_2015.pdf
11	Relazione sul rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2014 - Volume V	Sezione regionale di controllo per la Lombardia	Decisione n.225/2015	29.6.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/lombardia/2015/vol_V_area_economica_e_fondi_UE.pdf
12	Decisione e relazione nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata	Sezione regionale di controllo per la Basilicata	Deliberazione n.34/2015	30.6.2015	http://www.corteconti.it/sezioni_regionali/basilicata/controllo/relazione_sul_rendiconto_generale_della_regione/index.html
13	Relazione sul Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2014	Sezioni riunite per la Regione siciliana	Deliberazione n.2/2015	3.7.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_regione_sicilia/sede_controllo/2015/relazione_rendiconto_esercizio_finanziario_2014.pdf
14	Decisione delle Sezioni riunite nel giudizio sul Rendiconto generale per la Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2014	Sezioni riunite per la Regione autonoma della Sardegna	Deliberazione n.1/2015	10.7.2015	http://www.corteconti.it/sezioni_regionali/sardegna/sezioni_riunite/relazione_sul_rendiconto_generale_della_regione/index.html
15	Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2014	Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna	Deliberazione n.122/2015	15.7.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/emilia_romagna/2015/relazione_parifica.pdf

16	Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2014 – Volume II	Sezione regionale di controllo per la Toscana	Deliberazione n.231/2015	21.7.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/toscana/2015/volume II.pdf
17	Relazione sul rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2014	Sezione regionale di controllo per la Liguria	Deliberazione n.56/2015	23.7.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/liguria/2015/delibera 56 2015 relazione.pdf
18	Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2014 - Volume II	Sezione regionale di controllo per il Piemonte	Deliberazione n.159/2015	20.10.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/piemonte/deliber e/2015/delibera 159 2015 pari volume II.pdf
19	Relazione allegata alla decisione di parificazione del Rendiconto generale della regione Marche per l'esercizio finanziario 2014	Sezione regionale di controllo per le Marche	Deliberazione n.183/2015	17.11.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/marche/2015/rel azione parifica rendiconto 2014.pdf
20	Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul Rendiconto generale della Regione del Veneto, esercizio 2014, resa ai sensi dell'art 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti.	Sezione regionale di controllo per il Veneto	Deliberazione n.558/2015	19.11.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/veneto/2015/del ibera 558 2015 pari relazione accompagnamento.pdf
21	Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2014 – Volume II	Sezione regionale di controllo per il Lazio	Deliberazione n.180/2015	27.11.2015	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/lazio/2015/Rela zione di accompagnamento alla decisione di parifica 2014 Regione Lazio Vol ume II.pdf

Fonte: www.corteconti.it, banca dati Corte dei conti-controllo

*La rilevazione, effettuata mediante l'utilizzo di parole ed espressioni chiave (Fondi europei, Fondi comunitari, Contributi europei, Finanziamenti europei, Risorse europee, Sovvenzioni europee, Commissione europea, Trattato), riguarda documenti pubblicati nella Banca dati del sito della Corte dei conti nel periodo dal novembre 2014 al luglio 2015 ovvero, limitatamente alle relazioni approvate in sede di giudizi di parifica su rendiconti regionali, entro il 30 novembre 2015. Gli elenchi dei documenti pubblicati in periodi anteriori sono rinvenibili in allegato alle precedenti relazioni annuali della Sezione.

**Gli url/link possono rimandare anche alla Banca dati del sito Corte dei conti e non al singolo documento. ecc.).

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

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
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
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
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
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

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

FEAGA = Fondo Europeo Agricolo di Garanzia

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

FEP = Fondo Europeo per la Pesca

FSE = Fondo Sociale Europeo

FESR = Fondo Europeo Sviluppo Regionale

FPRS = Fondo per i Programmi Regionali di Sviluppo

GAL = Gruppi di Azione Locale

GCF = Gruppo di controllo finanziario

GIS = Geographic Information System, sistema di informazione geografica

GUCE = Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea

GUUE = Gazzetta Ufficiale dell' Unione Europea

IGRUE = Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea

INEA = Istituto Nazionale di Economia Agraria

INTERACT = INTERreg Animation, Cooperation and Transfer

IPA = Instrument for Pre-accession Assistance, strumento di assistenza pre-adesione

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
NUTS = Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche (originale acronimo francese Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)
OC = Operatori Collettivi
OCM = Organizzazione Comune dei Mercati
OI = Organismo Intermedio
OLAF = Ufficio europeo per la Lotta Antifrode
OMC = Organizzazione Mondiale del Commercio
ONG = Associazioni non governative
OPLO = Organismo Pagatore Lombardia
OPPAB = Organismo Pagatore Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen
PAC = Politica Agricola Comune
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
PS = Partenariati di sviluppo
PSN = Programma di Sostegno Nazionale
PSR = Piani di Sviluppo Rurale
PTO = Patto Territoriale per l'Occupazione
QCS = Quadro Comunitario di Sostegno
QFP = Quadro finanziario pluriennale
QFU = Quadro finanziario unico
RAC = Rapporto Annuale di Controllo
RAE = Rapporto Annuale di Esecuzione
Reg. = Regolamento

RF = Regolamento Finanziario
RGS = Ragioneria Generale dello Stato
RNL = Reddito Nazionale Lordo
RTP = Risorse Proprie Tradizionali
SAISA = Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo
SEO = Strategia europea per l'occupazione
SFOP = Strumento Finanziario Orientamento Pesca
SG = Sovvenzione Globale
SIAN = Sistema Informativo Agricolo Nazionale
SIGC = Sistema Integrato 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
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

GLOSSARIO

Accreditati dell'Unione europea	Risorse che l'Unione europea trasferisce all'Italia per il finanziamento delle politiche comunitarie.
Addizionalità	Principio generale di organizzazione dei Fondi strutturali in base al quale la Commissione e lo Stato membro stabiliscono il livello delle spese pubbliche o assimilabili a finalità strutturale che lo Stato membro deve sostenere nel corso della programmazione per assicurare un reale impatto economico degli interventi comunitari. Nel periodo 2000-2006 sono previsti tre momenti di verifica del rispetto di tale principio: ex-ante, ossia una volta meglio effettuata l'adozione dei programmi, a metà percorso e a fine esercizio (ex-post).
Agenda 2000	L'Agenda 2000 è un programma d'azione adottato dalla Commissione europea in data 15 luglio 1997 per rispondere alla richiesta del Consiglio europeo di Madrid (dicembre 1995) di presentare sia un documento d'insieme sull'allargamento e sulla riforma delle politiche comuni, sia un documento sul futuro contesto finanziario dell'Unione a decorrere dal 31 dicembre 1999. Al documento è anche allegato il parere della Commissione sulle candidature di adesione con riguardo all'insieme delle questioni che l'Unione dovrà affrontare agli inizi del XXI secolo. L'Agenda 2000 è articolata in tre sezioni: la prima affronta la questione del funzionamento dell'Unione europea, in particolare la riforma della politica agricola comune e della politica di coesione economica e sociale. Contiene inoltre raccomandazioni per far fronte alla sfida dell'allargamento nelle migliori condizioni e propone di porre in essere un nuovo assetto finanziario per il periodo 2000-2006; la seconda propone una strategia di preadesione rafforzata, integrandovi due nuovi elementi: la partnership per l'adesione e la più ampia partecipazione dei paesi candidati a programmi comunitari ed ai meccanismi di applicazione dell'"acquis" comunitario; la terza prevede uno studio di impatto sugli effetti che l'allargamento avrà sulle politiche dell'Unione europea. In queste tre aree la Commissione ha presentato una ventina di proposte legislative nel 1998. Nel marzo 1999 il Consiglio europeo di Berlino è pervenuto ad un accordo politico globale su questo pacchetto di proposte, il che ha consentito la loro integrale adozione entro la fine dell'anno. Queste misure, la cui validità si estende dal 2000 al 2006, riguardano quattro settori strettamente connessi: riforma della politica agricola comune; riforma della politica strutturale; strumenti di preadesione; quadro finanziario.
Autorità di audit	L'Autorità di Audit è l'organismo incaricato dell'audit relativo ad un programma operativo (periodo di programmazione 2007-2013), segnalato dallo Stato membro alla Commissione ai sensi dell'art. 71 del regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006; fa parte dei sistemi di gestione e di controllo del programma che devono essere necessariamente istituiti dagli Stati membri; essa adempie a tutte le funzioni definite nell'art. 62 del medesimo regolamento, secondo le modalità attuative

	definite dal regolamento (CE) n. 1828/2006. qualora uno Stato membro costituisca più autorità di audit esso può designare un organismo di coordinamento, al fine di favorire la cooperazione con la Commissione ai sensi dell'art. 73 del medesimo regolamento 1083/2006.
Autorità di gestione	Le autorità o gli organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali, designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento (ad esempio un programma operativo), ai sensi del regolamento (CE) n. 1260/1999, 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. Per la programmazione 2007-2013 la normativa di riferimento è il regolamento 1083/06, art. 60.
Autorità di certificazione	Prevista dal regolamento (CE) 1083/2006, art. 61, del Consiglio, è un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione.
Autorità di pagamento	Una o più autorità o organismi nazionali, regionali o locali incaricati dallo Stato membro di elaborare e presentare le richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti della Commissione. Lo Stato membro fissa tutte le modalità dei suoi rapporti con l'Autorità di pagamento e dei rapporti di quest'ultima con la Commissione. Autorità sostituita nella programmazione 2007-2013 dall'Autorità di certificazione.
Beneficiario finale	Gli organismi e le imprese pubbliche o private responsabili della committenza delle operazioni; nel caso dei regimi di aiuto e di aiuti concessi da organismi designati dallo Stato, gli organismi che concedono gli aiuti.
Bilancio generale dell'Unione europea	Documento giuridico-contabile che prevede ed autorizza preventivamente, ogni anno, le entrate e le spese della Comunità. Nel Trattato che istituisce la Comunità europea – parte quinta, titolo II, articoli da 268 a 280 – sono enunciate le disposizioni finanziarie che stabiliscono i principi generali che inquadrano la procedura di bilancio (unità, universalità, annualità, equilibrio, specializzazione), il finanziamento del bilancio (il peculiare sistema delle risorse proprie), lo svolgimento della procedura di bilancio (autorità competenti e relative scadenze), l'esecuzione ed il controllo del bilancio (principio della buona gestione finanziaria), nonché ulteriori disposizioni. Le grandi categorie di spese dell'Unione europea sono articolate secondo una apposita classificazione per rubrica (o categoria): la tabella delle cosiddette prospettive finanziarie che, nella attuale programmazione 2000-2006, successivamente al Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999, costituisce un quadro di riferimento – ancorché aggiornato in considerazione dell'ampliamento dell'Unione – contenuto nell'Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. La complessa procedura per l'esame ed approvazione del bilancio generale della Comunità è descritta, oltre che nel

	<p>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.</p>
Campione statistico	<p>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.</p>
Certificazione di spesa	<p>Regolamento (CE) n. 438/2001 <u>Articolo 9.1</u> Le certificazioni delle dichiarazioni di spesa intermedie e finale di cui all'art. 32, par.3 e 4, del reg. 1260/1999 sono redatte, secondo il modello di cui all'allegato II, da un addetto o da un ufficio dell'autorità di pagamento funzionalmente indipendenti da qualunque ufficio che autorizza i pagamenti.</p>
Cofinanziamento nazionale	<p>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.</p>
Comitati di sorveglianza	<p>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.</p>

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 27 Stati, esso è attualmente composto da 344 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. 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 27 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 Obbligatorie (CGO) e le Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA).

Una delle caratteristiche peculiari della "condizionalità" è la multidisciplinarietà: infatti, essa mette in relazione il fatto produttivo agricolo con le tematiche ambientali e sanitarie, ponendo al centro la salvaguardia delle risorse primarie come il suolo, l'acqua, il paesaggio. In questo senso, la condizionalità è forse uno degli aspetti della PAC che più si armonizza con il concetto di azienda multifunzionale, generatrice di beni pubblici ambientali e sociali, oltre che di derrate agricole. In Italia, l'applicazione del sistema della Condizionalità è affidato all'AGEA in qualità di Organismo di Coordinamento degli Organismi Pagatori.

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 livello	<u>Periodo di programmazione 2007-2013:</u> 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. <u>Periodo di programmazione 2000-2006:</u> Regolamento (CE) n. 438/2001

Articolo 7

1. I sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri prevedono un'adeguata pista di controllo.

2. Una pista di controllo è adeguata se consente:

a) di verificare la corrispondenza, dei dati riepilogativi certificati alla Commissione, alle singole registrazioni di spesa e alla relativa documentazione giustificativa, conservate ai vari livelli dell'amministrazione e presso i beneficiari finali, nonché, nel caso in cui questi ultimi non siano i percettori finali del contributo, presso gli organismi o le imprese che eseguono le operazioni e

b) di verificare l'assegnazione e i trasferimenti delle risorse comunitarie e nazionali disponibili.

Una descrizione indicativa delle informazioni richieste per una pista di controllo adeguata figura nell'allegato I.

3. L'autorità di gestione verifica la sussistenza degli elementi seguenti:

a) disponibilità di procedure volte ad assicurare che tutti i documenti pertinenti a spese e pagamenti specifici, effettuati nell'ambito dell'intervento e necessari per una pista di controllo adeguata, siano conservati in conformità dell'articolo 38, paragrafo 6, del regolamento n. 1260/1999 e dell'allegato I del presente regolamento;

b) registrazione del nome e dell'ubicazione dell'organismo che detiene i documenti;

c) possibilità di accesso ai documenti, a fini di controllo, da parte delle persone e degli organismi che di norma hanno il diritto di controllarli.

Dette persone e organismi sono:

i) il personale dell'autorità di gestione, dell'autorità di pagamento e degli organismi intermedi che tratta le domande di pagamento; ii) gli uffici che effettuano verifiche dei sistemi di gestione e di controllo; iii) l'ufficio dell'autorità di pagamento responsabile della certificazione delle domande di pagamento intermedie e finale, di cui all'articolo 32, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999 e la persona addetta o l'ufficio che rilascia la dichiarazione di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera f), nonché iv) i funzionari designati da organismi nazionali di controllo e dalla Comunità europea.

Il personale e gli organismi autorizzati possono richiedere estratti o copie dei documenti o dei registri contabili di cui al presente paragrafo.

Controllo 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.

Periodo di programmazione 2000-2006:

Regolamento (CE) n. 438/2001

Articolo 10

1. Gli Stati membri organizzano i controlli sulle operazioni sulla base di un campione adeguato. I controlli sono in particolare volti a verificare:

a) l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti;

b) le dichiarazioni di spese presentate ai vari livelli interessati, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi.

2. I controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento riguardano almeno il 5 % della spesa totale ammissibile e si basano su un campione rappresentativo delle operazioni approvate, sulla base dei criteri di cui al paragrafo 3.

3. Gli Stati membri si adoperano per ripartire uniformemente l'esecuzione dei controlli su tutto il periodo interessato. Essi garantiscono un'adeguata separazione dei compiti tra l'esecuzione di tali controlli e le procedure di esecuzione o pagamento delle operazioni.

3. La selezione del campione di operazioni da sottoporre ai controlli, tiene conto dei seguenti aspetti:

a) l'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni;

b) gli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali o comunitari;

c) la concentrazione delle operazioni in capo a determinati organismi intermedi ovvero a determinati beneficiari finali, in modo che i principali organismi intermedi ed i principali beneficiari finali siano sottoposti almeno ad un controllo prima della conclusione di ciascun intervento.

Articolo 11

Mediante i controlli gli Stati membri si adoperano per verificare i seguenti aspetti:

a) la concreta applicazione e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;

b) per un adeguato numero di registrazioni contabili, la relativa concordanza con i pertinenti documenti giustificativi, detenuti dagli organismi intermedi, dai beneficiari finali e dagli organismi o imprese che eseguono le operazioni;

c) l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;

d) per un adeguato numero di voci di spesa, la conformità della loro natura e dei relativi tempi di esecuzione alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti;

e) la conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario;

f) il rispetto dei limiti di cui all'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1260/1999 e di ogni altro limite imposto dalle disposizioni comunitarie applicabili ai contributi finanziari della Comunità, che devono essere corrisposti ai beneficiari finali senza decurtazioni o ritardi ingiustificati;

g) l'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale;

h) la conformità delle operazioni cofinanziate alle norme e alle politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1260/1999.

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

Corte di giustizia dell'Unione europea

dell'utilizzo del denaro pubblico da parte delle autorità responsabili della gestione. La Corte si compone attualmente di un collegio di 27 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.

La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) si compone di 27 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.

Degressività

Nel campo della Politica Agricola Comune, si definisce degressività la progressiva riduzione degli aiuti scaglionata nel tempo (es. 3% all’anno).

Dichiarazione a conclusione dell’intervento

Regolamento (CE) n. 438/2001

Articolo 15

La persona addetta o l’ufficio incaricati di rilasciare le dichiarazioni a conclusione dell’intervento di cui all’articolo 38, paragrafo 1, lettera f), del regolamento (CE) n. 1260/1999 sono funzionalmente indipendenti:

IT Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 3.3.2001 L 63/25

a) dall’autorità di gestione;

b) dall’ufficio o dalla persona addetta dell’autorità di pagamento responsabile delle certificazioni di cui all’articolo 9, paragrafo 1;

c) dagli organismi intermedi.

Essi effettuano l’esame attenendosi a norme sulla revisione dei conti internazionalmente riconosciute. L’addetto o l’ufficio ricevono dalle autorità di gestione e di pagamento e dagli organismi intermedi tutte le informazioni richieste ed hanno accesso alle registrazioni e ai documenti giustificativi necessari ai fini della dichiarazione.

Articolo 16

Le dichiarazioni si basano su un esame dei sistemi di gestione e di controllo, delle risultanze dei controlli già eseguiti e, se necessario, su un ulteriore campione di operazioni. La persona addetta o l’ufficio che rilasciano la dichiarazione procedono a tutti gli accertamenti necessari per ottenere ragionevole assicurazione in ordine alla correttezza della dichiarazione di spesa certificata e alla legittimità e regolarità delle relative operazioni.

Le dichiarazioni sono redatte sulla base del modello indicativo di cui all’allegato III e sono corredate di una relazione contenente tutte le informazioni atte a documentarle, ivi compresa una sintesi dei risultati di tutti i controlli effettuati da organismi nazionali e comunitari dei quali il dichiarante ha avuto conoscenza.

DOCUP

Documento Unico di Programmazione.

Un documento unico approvato dalla Commissione che riunisce gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo. Ciascun DocUP contiene, tra l’altro, la strategia e gli assi prioritari fissati per l’azione congiunta della Comunità e dello Stato membro interessato, una descrizione sintetica delle misure previste per realizzare le priorità, un piano finanziario indicativo per ciascun asse prioritario e per ogni anno, le disposizioni di attuazione. Ogni DocUP è corredato di un complemento di programmazione.

ESPON

acronimo di European Spatial Planning Observation Network, 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.

Eurojust

Eurojust è un nuovo 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.

Europol (Ufficio europeo di polizia)

Nell'articolo 29 del trattato di Amsterdam, Europol e - dopo la recente modifica introdotta dal trattato di Nizza - Eurojust appaiono come due strumenti volti a garantire ai cittadini un livello elevato di protezione in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. L'idea di istituire un Ufficio europeo di polizia venne avanzata già in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo (28 e 29 giugno 1991). Si decise allora di dare vita ad un nuovo organismo che fungesse da struttura per sviluppare la cooperazione di polizia tra gli Stati membri nei settori della prevenzione e della lotta contro le forme gravi di criminalità internazionale organizzata. L'Ufficio, previsto dal trattato di Maastricht, avviò la sua attività il 3 gennaio 1994 con la denominazione di Unità "Droghe" di Europol (UDE). Il mandato dell'Ufficio, inizialmente limitato alla lotta contro la droga, venne progressivamente esteso ad altre importanti forme di criminalità.

La convenzione che ha istituito Europol venne firmata nel luglio del 1995 ed entrò in vigore il 1° ottobre 1998, essa però è diventata pienamente operativa solo a partire dal luglio 1999. Europol ha ripreso le attività dell'Unità "Droghe", in particolare nei settori del traffico di stupefacenti, delle organizzazioni che gestiscono l'immigrazione clandestina, del traffico di autoveicoli rubati, della tratta di esseri umani (ivi compresa la pornografia infantile), della falsificazione di denaro e di altri mezzi di pagamento, del traffico di materiale radioattivo e di sostanze nucleari, del terrorismo e del riciclaggio di denaro. Il trattato di Amsterdam attribuisce ad Europol diversi compiti: promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti di diversi Stati membri; sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata; promuovere contatti con magistrati ed inquirenti specializzati nella lotta contro la criminalità organizzata. Nel dicembre 2001 il ruolo di Europol è stato rafforzato con l'ampliamento delle sue competenze a tutte le forme di criminalità internazionale menzionate nell'allegato alla

	<p>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.</p>
FEAGA	<p>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.</p>
FEAOG Garanzia	<p>Sezione del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia tradizionalmente destinata al sostegno dei mercati agricoli (PAC); le risorse sono destinate a vari comparti: in misura prevalente, seminativi, carni bovine, prodotti lattiero-caseari; seguono olio d'oliva, zucchero, prodotti ortofrutticoli, carni ovine e caprine, tabacco e vino. Oggi il FEAOG garanzia finanzia anche le misure di sviluppo rurale.</p>
FEAOG Orientamento	<p>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.</p>
FEASR	<p>Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri</p>
Flussi finanziari	<p>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.</p>
FEP	<p>Il Fondo europeo per la pesca è entrato ufficialmente in vigore il 4 settembre 2006 ed è normato dal Regolamento 1198/2006 del 27/07/2006. È lo strumento finanziario comunitario che contribuisce alla promozione dello sviluppo sostenibile nel settore della pesca, delle zone di pesca e della pesca nelle acque interne.</p>
Fondo di coesione	<p>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, 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.</p>
Fondo di rotazione	<p>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</p>

fuori bilancio, quale strumento di gestione e informazione finanziaria per il coordinamento delle politiche comunitarie. Al Fondo perviene il complesso delle somme erogate dalle Istituzioni comunitarie, a valere sulle diverse linee del bilancio comunitario, in attuazione delle molteplici politiche di sviluppo settoriale perseguite dall'Unione europea (tra cui quelle relative ai Fondi strutturali), nonché le somme annualmente determinate con la legge di approvazione del bilancio dello Stato per la copertura di parte nazionale del complesso degli interventi di politica comunitaria. Tali somme, versate su appositi conti infruttiferi presso la Tesoreria centrale dello Stato intestati all'IGRUE, vengono erogate alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati titolari di interventi di politica comunitaria. I due conti in questione sono, rispettivamente, il Conto corrente di tesoreria n. 23211 per i finanziamenti dell'UE ed il n. 23209 per i corrispondenti finanziamenti nazionali.

Fondi strutturali	Strumenti finanziari cui è affidato il perseguimento della finalità dell'Unione europea di rafforzare e mantenere la convergenza nello sviluppo dei Paesi membri.
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.
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	<i>Irregularities Management System</i> . È il sistema informativo di monitoraggio delle comunicazioni relative alle irregolarità e frodi gestito da OLAF-Commissione europea in sinergia con gli Stati membri.
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

Iniziativa comunitaria

Programmi istituiti dalla Commissione europea e proposti agli Stati membri per integrare gli interventi dei Fondi strutturali in modo da condurre azioni di particolare interesse per la Comunità. Nel periodo di programmazione 2000-2006 sono state previste 4 iniziative comunitarie, rispettivamente Urban II, Interreg III, Leader+ ed Equal, ciascuna finanziata da un unico Fondo; esse assorbono il 5,35% della dotazione dei Fondi strutturali. Tali iniziative si distinguono per promuovere la cooperazione transnazionale, transfrontaliera ed interregionale, lo sviluppo rurale e delle regioni ultraperiferiche, un maggiore coinvolgimento degli operatori locali, il sostegno ad un partenariato reale tra tutte le parti interessate e la creazione di reti tematiche per lo scambio di esperienze.

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

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 *Nomi* 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.

Obiettivi prioritari di sviluppo della Comunità (ora dell'Unione europea)

Scopi che la Comunità (Unione) europea persegue, attraverso i Fondi strutturali, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione garanzia, la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. In tal modo la Comunità contribuisce a promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche, lo sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente e l'eliminazione delle disuguaglianze, nonché la promozione della parità tra uomini e donne. In particolare, nella attuale programmazione degli interventi strutturali 2000-2006 sono stati individuati tre obiettivi prioritari (i quali assorbono il 94% della dotazione dei Fondi), al fine di semplificare l'azione dei Fondi strutturali e rafforzarne la concentrazione.

Obiettivo 1

È finalizzato allo sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni arretrate. Le regioni ammissibili sono quelle il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria. Nel periodo di programmazione 2000-2006, le regioni ammissibili per l'Italia sono quelle del Mezzogiorno: Sardegna, Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata, Campania, Molise (in regime transitorio).

Obiettivo 2

È finalizzato alla riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da difficoltà strutturali. Nel ciclo di programmazione 2000-2006 raggruppa i precedenti obiettivi 2 e 5b e riguarda le zone in fase di trasformazione economica, tra cui si distinguono le zone industriali, urbane, rurali e dipendenti dalla pesca. Sono ammesse ai finanziamenti dell'Obiettivo 2 le Regioni del centro nord d'Italia: Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Obiettivo 3	È finalizzato all'adattamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella fase di programmazione 2000/2006 raggruppa i precedenti obiettivi 3 e 4. Interviene su tutto il territorio dell'Unione, tranne che nelle regioni dell'Obiettivo 1. Nel periodo di programmazione 2000/2006 le regioni ammissibili per l'Italia sono quelle del centro nord: Marche, Emilia Romagna, Toscana, Valle d'Aosta, Liguria, Piemonte, Lombardia, Umbria, Abruzzo, Veneto, Lazio, Friuli Venezia Giulia, le province autonome di Trento e Bolzano.
Obiettivo "Convergenza"	Insieme all'obiettivo "Competitività" e all'obiettivo "Cooperazione" costituiscono i nuovi obiettivi della Programmazione 2007-2013. L'Obiettivo "Convergenza" è volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico ed umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa.
Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"	Punta a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economico e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro "inclusivi".
Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"	È inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze a livello territoriale adeguato.
OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode)	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.

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.

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.

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 al 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.

	<p>Il mediatore normalmente conduce le sue indagini sulla base di denunce, ma ha anche la possibilità di aprirne di propria iniziativa.</p>
Partenariato	<p>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.</p>
Piano di sviluppo	<p>Il documento nel quale lo Stato membro interessato, nella fase di negoziazione che precede un periodo di programmazione, svolge un'analisi della situazione, in considerazione degli obiettivi prioritari di sviluppo e delle esigenze prioritarie connesse al conseguimento di tali obiettivi, nonché la strategia e le priorità di azione previste, i loro obiettivi specifici e le relative risorse finanziarie indicative.</p>
Pista di controllo	<p>La descrizione, per ogni forma di intervento, di ogni procedura relativa ai sistemi di gestione e di controllo dei Fondi comunitari e nazionali; ciascuna procedura (ad esempio la domanda di pagamento intermedio da formulare alla Commissione europea per ottenere l'erogazione del contributo comunitario) viene dettagliata in ogni sua fase significativa attraverso la descrizione dell'operazione che la caratterizza e le conseguenti relazioni poste in essere tra i centri di responsabilità coinvolti all'interno ed all'esterno del processo di attuazione degli interventi. In particolare, per ciascuna fase devono essere identificati i responsabili che effettuano i controlli, le informazioni prodotte e le loro modalità di trasmissione.</p>
Progetti Integrati Territoriali (PIT)	<p>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.</p>
Politiche di coesione	<p>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.</p>
Posizione netta	<p>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</p>

	<p>positiva il Paese si definisce beneficiario netto; in caso contrario, si tratterà di un contribuente netto.</p>
Premialità	<p>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.</p> <p>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.</p>
Procedura di controllo dei disavanzi eccessivi	<p>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.</p>
Programma operativo comunitario	<p>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.</p>
Programmazione comunitaria	<p>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.</p>
Prospettive finanziarie	<p>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</p>

**Provvedimenti di
cofinanziamento
nazionale**

QCS

principali che intervengono nella definizione delle Prospettive finanziarie sono il Consiglio, la Commissione ed il Parlamento europeo..

Decreti dell'IGRUE mediante i quali si dispone l'assegnazione delle risorse del cofinanziamento statale a carico della legge n. 183/87.

Quadro Comunitario di Sostegno.

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

Regolamento (CE) 1260/99 Art.31.2.2

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, quale definita nell'articolo 32, paragrafo 3, 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 o alla scadenza del termine di presentazione del rapporto finale di cui all'articolo 37, paragrafo 1, è disimpegnata automaticamente dalla Commissione; la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione viene ridotta in misura corrispondente.

Per la Programmazione 2007-2013, tale procedura è prevista dagli articoli dal 93 al 97 del regolamento 1083/2006.

Rischio di controllo

Eventualità secondo cui il controllore può pervenire ad un giudizio erroneo riguardo le attività dell'organismo controllato.

**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

del 25% trattenuta dagli Stati membri a compensazione dei costi di riscossione); le seconde sono costituite da una percentuale dell'IVA e una percentuale del PNL, definita "risorsa complementare" in quanto destinata a coprire la differenza fra la quota complessiva delle entrate previste per il bilancio comunitario e la quota coperta dalle altre risorse.

**Servizio per le politiche
dei Fondi strutturali
comunitari**

Ufficio di livello dirigenziale generale del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione che provvede, tra l'altro, a promuovere iniziative in materia di utilizzazione dei Fondi strutturali comunitari e partecipa ai processi di definizione delle relative politiche comunitarie. Cura l'inoltro agli organismi comunitari delle richieste di cofinanziamento ed effettua le segnalazioni per l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia o ritardo delle competenti amministrazioni statali e delle amministrazioni ed enti regionali e locali nell'adozione dei provvedimenti necessari all'attuazione degli interventi cofinanziati. Nella programmazione 2000-2006 ricopre il ruolo di Autorità di gestione del Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 e del Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica ed Azioni di Sistema.

SFOP

Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca è stato il Fondo strutturale che ha contribuito al conseguimento degli obiettivi della politica comune della pesca, nonché al potenziamento della coesione socioeconomica dell'Unione attraverso lo sviluppo delle zone costiere nelle quali la pesca è un fattore determinante dell'attività economica.

Istituito con un regolamento del 1993, a seguito della creazione di un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (1992), tale Fondo ha partecipato, nel periodo 2000-2006, al finanziamento di azioni strutturali ricadenti nell'obiettivo 1 e ad azioni nel settore della pesca non comprese in tale obiettivo e pertanto oggetto di un apposito DocUP in ogni Stato membro. Nel 2007-2013 è stato sostituito dal FEP.

**Sistema nazionale di
monitoraggio dei Fondi
strutturali comunitari**

Insieme costituito da strumenti operativi (calcolatori, unità periferiche, reti, software) – in dotazione presso i Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze competenti in materia di gestione delle politiche comunitarie e presso tutte le amministrazioni nazionali, regionali e locali coinvolte a diverso titolo in interventi cofinanziati dall'Unione europea – con il quale viene realizzata la rilevazione dei dati di tipo finanziario, fisico e procedurale a livello di singola operazione da parte dei beneficiari finali. Il monitoraggio svolto mediante sistemi informatici è fondamentale per il conseguimento di un'efficace attività di sorveglianza, valutazione e controllo degli interventi. In particolare, in Italia l'attuale programmazione 2000-2006 si avvale della procedura informatica MONIT2000, innovativo modello di monitoraggio realizzato dall'IGRUE e diffuso su tutto il territorio nazionale. I continui progressi in campo informatico consentono la puntuale definizione delle esigenze funzionali: in questo contesto è stato realizzato l'aggiornamento di tale procedura – denominata MonitWeb – in quanto fondata su una nuova modalità di colloquio on-line attraverso Internet tra i sistemi informativi locali ed il sistema di

Sovvenzione globale	<p>Data Warehouse del Ministero dell'Economia e delle Finanze che consentirà migliori performance conoscitive e gestionali. Gli interventi realizzati dall'Unione europea con i Fondi strutturali possono assumere diverse forme, una in particolare è quella della concessione di Sovvenzioni globali.</p> <p>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.</p> <p>L'Intermediario deve soddisfare le seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>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.</p>
Sussidiarietà	<p>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.</p> <p>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.</p>
Sviluppo rurale	<p>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).</p>
Trattati dell'Unione europea	<p>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</p>

europea che partecipano ai processi decisionali, nonché le procedure legislative, esecutive e giuridiche che caratterizzano il diritto comunitario e la sua applicazione. Si possono consultare i Trattati che istituiscono le Comunità europee, i Trattati di adesione, altri Trattati e protocolli presso il sito web EUR-Lex:

http://europa.eu/eu-law/treaties/index_it.htm

Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione Europea (firmato a Maastricht il 7.2.1992), ed il Trattato che istituisce la Comunità Europea (firmato a Roma il 25.3.1957) – la cui denominazione viene modificata in Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – , è stato firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei 27 Stati membri ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Unione economica e monetaria (UEM)

L'Unione economica e monetaria (UEM) designa il processo volto ad armonizzare le politiche economiche e monetarie degli Stati membri dell'Unione europea con l'obiettivo ultimo della creazione di una moneta unica, l'euro. Di essa si è occupata una delle due conferenze intergovernative conclusesi 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. È un programma finalizzato a promuovere lo scambio di esperienze tra città europee attraverso la creazione di reti tematiche.

URBACT

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.

RELATORI

SINTESI

Consigliere Michele Cosentino

1 – RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

Consigliere Salvatore Nicoletta

2 – LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

Programmazione 2007-2013

Obiettivo Convergenza

Consigliere Michele Cosentino

Obiettivo Competitività regionale e occupazione

Consigliere Maria Teresa Polito

Obiettivo Cooperazione territoriale europea

Consigliere Carlo Mancinelli

Fondo europeo per la pesca

Consigliere Maria Teresa Polito

3 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Consigliere Giacinto Dammico

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

Consigliere Maria Teresa Polito

DOCUMENTI DI ALTRE SEZIONI DELLA CORTE DEI CONTI RECANTI ANALISI DI TEMATICHE
COLLEGATE ALLA GESTIONE DI FONDI DI INTERESSE EUROPEO O ALLE RISORSE PROPRIE
DELL'UE

Consigliere Salvatore Nicoletta