



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI

COMUNITARI E INTERNAZIONALI

RELAZIONE ANNUALE 2021

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



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI

COMUNITARI E INTERNAZIONALI

RELAZIONE ANNUALE 2021

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



CORTE DEI CONTI



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



CORTE DEI CONTI
LA SEZIONE DI CONTROLLO
PER GLI AFFARI COMUNITARI ED
INTERNAZIONALI

Composta dai Magistrati:

Dott.	Giovanni	COPPOLA	Presidente
Dott.	Giancarlo	DI LECCE	Consigliere
Dott.	Carlo	MANCINELLI	Consigliere
Dott.	Gian Luca	CALVI	Consigliere
Dott.	Giulio	STOLFI	Referendario
Dott.ssa	Maristella	FILOMENA	Referendario
Dott.	Benedetto	BRANCOLI BUSDRAGHI	Referendario

Nell'Adunanza del 3 febbraio 2022

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

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

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

Visto il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2021 approvato con deliberazione n. 2/2021 nell'adunanza del 12 marzo 2021;

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;

Viste le modalità indicate dalla DGSIA per lo svolgimento delle adunanze e camere di consiglio in videoconferenza - versione 1.0 del 26 maggio 2020;

Viste le regole tecniche della DGSIA riguardanti la procedura per la sottoscrizione con firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo - versione 2.0 del 26 maggio 2020;

Visto il D.P. n. 341 del 31 dicembre 2021 che proroga fino al 31/3/2022 le "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero";

Vista l'ordinanza presidenziale n. 1/2022 di convocazione dell'adunanza della Sezione per il 3 febbraio 2022;

Considerato il completamento delle istruttorie;

Udita la relazione iniziale del Presidente della Sezione Giovanni Coppola;

Udito il Consigliere Carlo Mancinelli;

Udito il Consigliere Gian Luca Calvi;

Udito il Referendario Giulio Stolfi;

Udito il Referendario Maristella Filomena;

Udito il Referendario Benedetto Brancoli Busdraghi;

DELIBERA

di approvare, l'allegata Relazione annuale 2021 che costituisce parte integrante della presente deliberazione, con la quale riferisce al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari.

DISPONE

che copia della presente deliberazione con allegata relazione sia trasmessa al

Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

I RELATORI

Giovanni Coppola
f.to digitalmente

Carlo Mancinelli
f.to digitalmente

Gian Luca Calvi
f.to digitalmente

Giulio Stolfi
f.to digitalmente

Maristella Filomena
f.to digitalmente

Benedetto Brancoli Busdraghi
f.to digitalmente

IL PRESIDENTE
DELLA SEZIONE
Giovanni Coppola
f.to digitalmente

Depositata in segreteria

Il Dirigente Maria
Pia Gubbiotti
f.to digitalmente

RELAZIONE

INDICE

SINTESI	15
RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA	49
Premessa	49
1. Il finanziamento del bilancio europeo	51
1.1 Le Risorse proprie	51
1.2 La dinamica delle risorse proprie nel periodo 2014-2020	54
1.3 La riforma del sistema delle entrate	58
1.4 Scenari post-crisi pandemica: il cd "Recovery Fund". Collegamenti con il capitolo II	64
2. La spesa a valere sul bilancio europeo	66
2.1 Gli accreditamenti dall'UE agli Stati membri nel Periodo 2014-2020	66
2.2 Le priorità e i vincoli del futuro QFP 2021-2027	72
3. I flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea nel 2020	74
3.1 Il saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea	75
3.2 Il contributo dell'Italia nei flussi finanziari della Ragioneria generale dello Stato	82
4. L'impatto finanziario del contenzioso tra l'UE e l'Italia	87
4.1 Le procedure di infrazione	87
4.2 Le sanzioni conseguenti alle seconde condanne	89
5. La tutela dell'erario europeo in materia di entrate	95
5.1 Le principali misure antifrode adottate a livello europeo	95
5.2 Irregolarità e frodi nelle risorse proprie tradizionali	98
5.3 Irregolarità e frodi nella risorsa IVA	107
Considerazioni conclusive	118
L'IMPATTO DEL NGEU E SUE INTERCONNESSIONI CON I FONDI SIE E LA LORO RIPROGRAMMAZIONE	127
Premessa	127
1. La crisi pandemica, la risposta europea ed i fondi strutturali e di investimento europei (SIE)	129
2. La strategia del Next Generation EU	132
3. Gli scenari disegnati dalla pandemia nel contesto delle entrate al Bilancio dell'UE, del quadro di spesa dell'Unione e del QPF 2021-2027	136
3.1 L'evoluzione della normativa unionale per l'attribuzione delle risorse proprie	138
4. NGEU Strumenti di sostegno, flusso di risorse e piano di ripresa	140
4.1 SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency)	140

4.2 “REACT-EU E IL JFT”	143
4.3 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	146
4.4 Il monitoraggio degli interventi	166
5. L’attuazione degli interventi: modalità di gestione, controllo e audit ed obiettivi	168
Considerazioni conclusive	170
LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA	177
1. La Programmazione 2014-2020 – “Outlook” sulla Programmazione 2021-2027	177
Premessa	177
1.1 La Programmazione 2014-2020: disciplina ed elementi caratterizzanti.	178
1.2 Le risorse destinate all’Italia nella Programmazione 2014-2020	189
1.3 Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione. La Programmazione complementare	201
1.4 La Programmazione 2021-2027 nel nuovo Quadro finanziario pluriennale: elementi innovativi e nuovo Accordo di Partenariato	205
1.5 Attuazione finanziaria	210
1.6 Il sistema dei controlli	229
1.7 Le “chiusure” della Programmazione 2007-2013	235
Considerazioni conclusive	241
2. Obiettivo Cooperazione territoriale europea	242
Premessa	242
2.1 Attività istruttoria	244
2.2 Attuazione finanziaria	244
2.3 I Programmi operativi	248
Considerazioni conclusive	269
LA POLITICA MARITTIMA E PER LA PESCA	283
Premessa	283
1 Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP)	283
1.1 Caratteristiche e finalità	283
1.2 Programmazione 2014-2020 e dotazione	286
1.3 Governance	288
1.4 La riprogrammazione finanziaria	293
1.5 Stato di attuazione del FEAMP	296
1.6 Emergenza COVID-19	308
2 Controlli	309
2.1 L’attività di controllo di primo livello	309

2.2 L'attività di controllo di secondo livello	311
2.3 Infrazioni gravi e frodi	312
3. Prospettive del FEAMP per la Programmazione 2021-2027	313
Considerazioni conclusive	316
LA POLITICA AGRICOLA COMUNE	321
Premessa	321
1. La struttura e la governance della PAC	322
2. Dimensioni finanziarie della PAC nel 2020	326
2.1 Budget comunitario	326
2.2 Dimensioni del sistema agricolo e attuazione nazionale	328
2.3 La PAC per l'ambiente	330
3. Aggiornamenti del quadro normativo della PAC	334
3.1 Principali modifiche	334
4. Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA)	339
4.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico (RPU)	340
4.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)	347
5. Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)	358
5.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020	358
5.2 Risorse e spese	359
5.3 Programmi	366
6. Controlli, verifiche e rettifiche	381
6.1 I controlli UE e nazionali	382
6.2 Osservazioni in sede di certificazione e liquidazione dei conti rese dagli Organismi di certificazione e dalla Commissione UE	385
6.3 Rettifiche finanziarie	394
6.4 Riduzioni e sospensioni	397
6.5 I controlli su irregolarità e frodi nella PAC	400
7. La PAC nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027	400
Considerazioni conclusive	404
IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA	413
Premessa	413
1. Irregolarità e frodi segnalate nel biennio 2020-2021	419
1.1 Analisi dei dati e contrasto alle irregolarità ed alle frodi comunitarie nel quadro di controllo europeo	419
1.2 Le elaborazioni dei dati disponibili	421

2. Le attività di recupero intraprese dalle Amministrazioni sui Fondi comunitari	434
2.1 La Programmazione 2007-2013	434
Considerazioni conclusive	451
ATTIVITÀ DELLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI	459
Premessa	459
1. Ricognizione delle attività svolte dalle sezioni regionali di controllo	459
2. Parifiche regionali	462
3 Relazioni Speciali	525
4 Ulteriori contributi delle Sezioni regionali sullo stato di attuazione della Programmazione 2014-2020	536
Considerazioni conclusive	544
PARTECIPAZIONE DELLA SEZIONE DI CONTROLLO ALLE VISITE DI AUDIT SUR PLACE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA E FUNZIONI DI COORDINAMENTO-AUDIZIONI PARLAMENTARI	549
ABBREVIAZIONI E ACRONIMI	581
GLOSSARIO	589

SINTESI

SINTESI

La Relazione annuale sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea parte dal riferimento all'anno 2020 per dar conto dell'evoluzione registrata fino alla fine del 2021, tenendo conto, per quel che concerne l'andamento dell'utilizzazione dei Fondi SIE dell'adozione di misure di flessibilità ed una riprogrammazione che consente di utilizzare i fondi non impegnati.

L'IMPATTO DEL NGEU E SUE INTERCONNESSIONI CON I FONDI SIE E LA LORO RIPROGRAMMAZIONE

Le gravi conseguenze della pandemia da COVID-19 hanno indotto le Istituzioni dell'Unione a ripensare le regole di spesa della politica di coesione, allo scopo primario di fornire strumenti più flessibili e agili per l'utilizzo dei Fondi SIE. Una delle misure adottate è stata la riprogrammazione delle risorse disponibili, veicolate sugli ambiti con maggiore necessità di sostegno finanziario, come la sanità e il sistema delle imprese, in particolare le PMI. Tali importanti modifiche sono cristallizzate nei regolamenti (UE) n. 2020/460 del 30 marzo 2020 e n. 2020/558 del 23 aprile 2020, che modificano i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013, in attuazione delle due iniziative denominate Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) e Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+) a integrazione del primo pacchetto di misure.

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

A prescindere quindi dalla regola "n+3" che consente di continuare a procedere nei pagamenti nell'ulteriore triennio, l'andamento della spesa ha avuto un rinnovato impulso con significative modifiche al quadro regolamentare 2014-2020.

L'impostazione del Next Generation EU presenta un collegamento con le politiche supportate dai Fondi SIE. Il primo pilastro del NGEU riguarda infatti le politiche di coesione con l'iniziativa REACT-UE, che incide sui Fondi SIE che, vengono riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2020) "non utilizzate".

Ai Fondi SIE è stata affidata la prima linea di difesa dell'Unione per contrastare gli effetti della pandemia. In quanto uno dei maggiori strumenti di investimento a titolo del bilancio dell'UE, i Fondi SIE hanno sostenuto la coesione territoriale, economica e sociale delle regioni europee, nonché la loro resilienza e la ripresa dalla crisi. "The original objectives of the investments under the ESI Funds have been adapted to the

needs of the Member States during this time of crisis. In addition to the original focus on smart, sustainable, inclusive growth, starting in February 2020, the funds have also provided swift support to Member States in their COVID-19 pandemic response and recovery actions. The flexibility granted in this context allowed Member States to focus on the immediate needs of the health, business and social sectors in particular. The reprogramming that took place showed that the programmes can rapidly adapt investment strategies to respond to the health crisis, with more than €20 billion reprogrammed during the course of 2020 alone. This demonstrated once again the agility of the funds to adapt and respond to unforeseen events and circumstances” Commissione Europea in “European Structural and Investment Funds 2021 Summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2020- 17th dec 2021” COM(2021) 797 final”

Sul fronte degli Stati membri, con riguardo alla Recovery and Resilience Facility (RRF) dell’Unione europea si modificano le prospettive dei rapporti finanziari tra Stato membro ed Unione, in particolare per la ricaduta che avranno i seguenti elementi: la natura della fonte di finanziamento delle risorse (essendo prevista la contrazione di cd “Debito Comunitario”); le modalità di funzionamento dei Piani Nazionali; gli esborsi della Commissione.

L’ammontare complessivo di risorse del PNRR dell’Italia costituisce una parte del complessivo aggregato dei fondi europei intesi in senso ampio, afferendo all’innovativo strumento europeo della RRF, alle politiche di coesione di cui al REACT-EU ed a risorse nazionali, riferite al FSC (Fondo Sviluppo e Coesione).

In questa sede è importante evidenziare il portato innovativo della strategia di finanziamento diversificata, che garantisce le condizioni più vantaggiose per l’assunzione di prestiti di volume elevato con scadenze diverse ed è accompagnato dall’individuazione di una metodologia condivisa per calcolare e ripartire i costi comuni connessi. I benefici derivanti dall’apertura dell’Unione europea a strumenti di finanziamento diversi dal tradizionale apporto degli Stati membri, porta tuttavia in dote quei rischi tipici dell’accesso al mercato dei capitali, che occorrerà prontamente prevenire e fronteggiare.

A fronte di questo nuovo complesso scenario si ritiene importante sottolineare in che modo le regole del NGEU indichino un nuovo contesto. Si pone in evidenza la realizzazione effettiva dei progetti, in coerenza con le finalità perseguite, con un’attenzione da parte dell’Unione europea particolarmente marcata, non essendovi addizionalità ovvero con una significativa attenuazione della stessa.

Lo strumento in argomento necessita di un approccio “nuovo” nella gestione ma più che mai nell’esercizio di funzioni di controllo, come immediatamente evidente è apparso già nel “Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans”, nel quale sono state fornite le prime indicazioni agli Stati membri per la stesura dei piani nazionali, per raggiungere la finalità di assicurare che le risorse europee riconosciute ai singoli Stati membri assegnate non subiscano variazioni negative. Circostanza quest’ultima potenzialmente derivante da una rilevazione di mancati adempimenti, sia in ordine ai requisiti richiesti, sia in relazione ad incongruenze nelle fasi di attuazione dei progetti.

Al riguardo, quindi, un rilevante peso specifico assumono i controlli nazionali per assicurare la stabilizzazione delle risorse europee. È, infatti, necessario partire dal presupposto che l’intero sistema del NGEU è caratterizzato da un regime di condizionalità (definita anche “aggravata”) riferita quindi non più alla dimostrazione delle spese effettuate, come per i Fondi SIE ma ai risultati raggiunti, il che comporta una particolare attenzione sia alla fase di progettazione sia all’effettiva realizzazione degli steps degli interventi ed alla loro tempistica. Ciò in un contesto nel quale la mancanza di addizionalità (apporto finanziario nazionale) determina l’esigenza di un controllo “ravvicinato” che sia configurato con attenzione alla cosiddetta “fase preventiva” con la quale si intende l’individuazione di procedure di controllo che seguano l’evolversi dei progetti.

La complessiva disponibilità offerta dagli strumenti finanziari integrati dell’Unione europea se da una parte rappresenta “l’abbrivio alla crescita” e quindi ad un virtuoso percorso dell’economia dell’Unione, dall’altra costituisce una sfida per l’Italia. La resilienza di ciascun paese membro dipenderà anche dalla capacità di assorbimento dei fondi NGEU, in tempi relativamente brevi. Le dotazioni disponibili sono infatti rappresentate oltre che dai Fondi NGEU, anche dalle rimanenti dotazioni del QFP 2014-2020 e del nuovo QFP 2021-2027.

Si tenga, peraltro, presente il fondamentale cambiamento di prospettiva reso necessario dall’adeguata considerazione del dato per cui il finanziamento del bilancio europeo, a partire dal QFP 2021-2027, e specificamente per quel che riguarda il RRF, prevede, come sottolineato ampiamente in questa Relazione e in quella dell’anno precedente, una robusta quota di ricorso al mercato. In altre parole, il bilancio unionale si appropria, da oggi, di leve di *fiscal policy* che vanno nella direzione di una integrazione sempre più stretta a livello sovranazionale e che richiedono un orientamento strategico, in parte, diverso rispetto al passato, per i Paesi chiamati a realizzare gli obiettivi di politica

economica invernati negli strumenti e nelle leve che originano a livello UE. Proprio come avviene quando si discute di spesa pubblica a livello nazionale, diventa fondamentale l'attenzione ad una dimensione di performance finanziaria avveduta del fatto che una spesa "disutile" non implica soltanto uno spreco di risorse e una distruzione di ricchezza evidentemente prelevata, a monte, in un modo comunque coattivo, ma pone anche un problema ulteriore, ossia quello di dover ripagare debiti per cui non si sia realizzato, in resi, il ritorno atteso dell'investimento.

Il fatto che il peso di questo ricorso al mercato, nel quadro (specificamente) del NGEU, e in particolare del RRF, qui in esame, sia mutualizzato all'interno dell'Unione, non deve far dimenticare che si tratta pur sempre di debito pubblico, sia pur in una accezione "nuova", ossia collocato in uno spazio comune (come, peraltro, lungamente auspicato dal nostro Paese); il che importa sicuramente maggiori garanzie e prospettive più ampie e confortanti, ma anche peculiari profili di responsabilità.

Va evitato a tutti i costi, in particolare, il rischio di innescare ulteriori spirali di crescita del debito pubblico, dove quello nazionale di necessità debba aumentare per ripagare quello sovranazionale che non abbia dato i risultati sperati; viceversa, l'iniezione di liquidità nel sistema deve servire per innescare processi virtuosi, dove il ricorso al mercato da parte dell'Unione, realizzando il proprio scopo in termini di risultato atteso dell'investimento, apre prospettive di crescita dell'economia interna, andando in ultima analisi (anche) a incidere positivamente sulla complessiva situazione finanziaria dello Stato.

Per l'Italia, un rischio di inadeguato assorbimento potrebbe potenzialmente derivare anche da alcune delle modalità di costruzione del Piano di Ripresa e Resilienza, caratterizzato da un processo dall'alto verso il basso, tendenzialmente privo di coinvolgimento sub-nazionale nelle fasi di attuazione e valutazione e con la centralizzazione dei più importanti investimenti pubblici. Se ciò appare senz'altro adeguato ad affrontare, in tempi rapidi e in chiave di massimizzazione dell'efficienza decisionale, una (ben nota) complessità dei livelli di allocazione delle potestà pubblicistiche - o complessità che la situazione presente richiede, in qualche modo, venga governata - non deve sottovalutarsi il possibile rischio di trascurare le differenze territoriali, riducendo di fatto l'impatto a livello locale.

Indispensabile diviene l'esigenza di mettere in campo la verifica dell'effettiva realizzazione delle riforme e delle opere pubbliche, al di là del raggiungimento di *target* e milestone delineate in termini di adempimenti nel PNRR. Nel contesto delineato diviene, quindi, fondamentale la costruzione di un rapporto virtuoso tra capacità di

assorbimento dei fondi UE disponibili e l'ammontare delle risorse di cui si beneficia a titolo di RRF, perseguendo un'ottica di sviluppo e la stabilità nel mettere a sistema la gestione strategica delle disponibilità finanziarie, tenendo conto delle sinergie operative e potenziali di spazio e di tempo di tutte le risorse unionali ed evitando i principali rischi correlati al mancato utilizzo ed all'appropriazione indebita di fondi nell'ambito del complessivo piano di ripresa dell'Unione europea.

RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

In una logica di parziale continuità con le passate relazioni (con le considerazioni che saranno espresse tra breve), il primo capitolo della relazione ricostruisce le principali problematiche collegate alla tipologia e al reperimento delle risorse per il finanziamento del bilancio europeo e dà conto dei flussi finanziari in entrata e in uscita in termini di saldo netto, con riferimento agli andamenti rilevati per il 2020.

Secondo i dati della Commissione europea, nel 2020 l'Italia ha partecipato al bilancio unionale con versamenti a titolo di risorse proprie per complessivi 18,2 miliardi (+1,4 miliardi rispetto al 2019). Il livello totale dei flussi verso l'UE nel 2020 è uno dei più alti degli ultimi sette anni. Ciò può apparire sorprendente, ove si pensi al contesto di crisi pandemica che ha dominato quasi interamente l'anno in analisi, condizionando fortemente ogni aspetto dell'attività economica (e non solo).

Tuttavia, il dato va inserito – come meglio si dirà tra breve – in una logica di respiro più ampio, e trsguardato alla luce dell'introduzione dei ben noti strumenti di sostegno che sono stati disegnati proprio nello stesso 2020, per essere implementati a partire dal 2021: in quest'ottica, i flussi relativi al 2020 vanno caratterizzati da una, più o meno inconsapevole, "inerzialità", e non rappresentano necessariamente un'indicazione di una tendenza significativa dal punto di vista istituzionale. Si ricordi, infatti, che la dinamica degli accrediti dipende, oltre che dalla pre-assegnazione dei fondi a ciascun Paese, anche dalla capacità progettuale e gestionale degli operatori nazionali, nonché dalla fase del ciclo di programmazione: e proprio a quest'ultimo riguardo, vale sottolineare come lo scorcio del 2020 abbia visto il varo di un quadro completamente rinnovato.

Va notato, peraltro, che non solo gli accrediti "in uscita", ma anche risorse assegnate all'Italia dal bilancio UE nel 2020 sono aumentate rispetto al 2019, risultando pari a 11,66 miliardi di euro, in aumento di circa 486 milioni rispetto all'anno precedente (+4,4%). Non si può sottacere, allo stesso modo, che l'aumento è risultato più contenuto rispetto a quello osservato nel 2019 sul 2018, che era stato di 1 miliardo di euro

(+10,3%). L'Italia rappresenta il quarto Paese per ammontare di risorse accreditate dall'UE, dopo Polonia, Francia e Germania (nel 2018 era il quinto Paese).

Nell'esercizio considerato, il saldo netto tra versamenti e accrediti è stato dunque negativo per 6,5 miliardi, più ampio rispetto a quello del 2019, in cui era stato di 5,6 miliardi. Ove ci si collochi in una logica di medio periodo, rappresentata dal settennio 2014-2020, il saldo netto cumulato è negativo per un ammontare di 37,92 miliardi. In tale periodo, l'Italia ha pertanto contribuito alle finanze dell'Europa con un saldo medio annuo di 5,4 miliardi.

In termini di posizione relativa, l'Italia si è collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Regno Unito e Francia, sia nel 2020 (come anche nel 2019) che nel medio periodo.

Come già accennato in precedenza, va tuttavia tenuto presente che il 2020 è, retrospettivamente, da considerare – dal punto di vista dei rapporti finanziari tra il nostro Paese e l'Unione europea – un anno di transizione. Alla luce delle significative ricadute della strategia impostata per favorire e sostenere la ripresa delle economie dei Paesi membri nel contesto della crisi pandemica, non è forse molto perspicuo interrogarsi ancora su dinamiche che sono destinate a subire profondi mutamenti. In questa prospettiva, i dati che fotografano la situazione a fine 2020 rappresentano il portato di una inerzialità che andrà gradualmente, ma decisamente, spegnendosi.

Come già si sottolineava nella scorsa Relazione, la tradizionale posizione di contributore netto dell'Italia, con ogni probabilità, andrà incontro ad una inversione.

Si può, anzi, affermare che tale inversione è già visibile nelle stime effettuate sui flussi del 2021 (i cui dati completi non sono, ad oggi, si ricordi, disponibili; l'accredito netto per l'Italia sarebbe di poco superiore a 3 miliardi di euro). Tuttavia, pare opportuno evidenziare che, in futuro, questa dinamica non andrà, probabilmente, più osservata unicamente su base puntuale, con riferimento al singolo anno solare, ma sarà più opportunamente colta anche e soprattutto alla luce del completamento del programma di investimento legato ai Piani nazionali di ripresa e resilienza e, più in generale, alla realizzazione degli strumenti espansivi disegnati nel Quadro finanziario pluriennale vigente fino al 2027.

In questo senso, la stessa espressione “contributore netto” andrà rivista per tener conto di un cambiamento metodologico nell'approccio all'intervento di sostegno unionale nell'economia degli Stati membri, cambiamento di cui si dava un tratteggio per sommi capi in precedenza e che, sostanzialmente, lo si ricorderà, consiste nella ricalibrazione della nozione di “realizzazione dell'investimento” verso un concetto, maggiormente

corposo dal punto di vista qualitativo, di “realizzazione dell’obiettivo atteso dall’investimento”.

Non è di secondaria importanza, peraltro, sottolineare che un approccio diverso alle tematiche dei saldi finanziari fra Italia e UE è reso necessario anche da una fondamentale innovazione nei meccanismi di finanziamento del bilancio eurounitario, con una significativa apertura al ricorso al mercato, come si è detto pure in precedenza.

Da un sistema “chiuso”, di saldi, nel quale gli accrediti e i trasferimenti possono essere agevolmente interpretati in termini di differenziali positivi e negativi poiché l’Unione riceve solo risorse che provengono dai bilanci nazionali, si passa ad un sistema “aperto” dove allo stesso livello unionale si generano politiche espansive. Si tratta di un cambio di prospettiva e di passo che ha risvolti non solo finanziari e contabili, ma anche, in ultima analisi, costituzionali, e ciò senza tralasciare il significato, in termini di politica economica, di simili scelte (sul quale non è questa la sede per soffermarsi).

Chiaramente, un sistema che si finanzia anche tramite il ricorso al mercato trasferisce ai livelli statuali delle risorse che vanno considerate in modo diverso dal passato, e in cui i saldi vanno visti in un’ottica di sempre maggiore integrazione fra i diversi piani della costruzione pluri-livello, gradualmente aprendosi ad una considerazione della performance finanziaria di quelle risorse simile a quella che oggi si applica alle politiche fiscali nazionali.

Si consideri, peraltro, anche lo spazio riservato a nuove fonti nel quadro di una riforma del sistema delle risorse proprie ormai varata dopo anni di gestazione. La riforma, ad attuazione progressiva e con un calendario già vincolante, prevede nuovi strumenti di finanziamento collegati al perseguimento di prioritari “beni pubblici europei” (lotta al cambiamento climatico, *Green economy*, mercato unico), ed è destinata anche a correggere l’attuale sbilanciamento dei mezzi di copertura incentrato sulle contribuzioni nazionali, riorientandoli verso entrate più autenticamente “europee”. E anche in questo è visibile un cambio di passo e di approccio, del quale deve tenersi conto nell’osservazione del mero dato numerico e nell’attribuzione allo stesso di un significato finanziario.

Sul piano dell’impatto a carico del bilancio nazionale, continuano a destare preoccupazione i dati relativi alle procedure di infrazione aperte contro l’Italia per violazione della normativa europea, in particolare per quanto concerne il recepimento non corretto di direttive e il recupero degli aiuti di Stato illegittimi. Le “seconde condanne” per mancata ottemperanza alle statuizioni di una prima sentenza della Corte di giustizia trascinano con sé un seguito di penali anche ingenti (pari a 752 milioni circa alla data di

chiusura della presente relazione), che sono destinate a protrarsi nel tempo finché non sarà posto rimedio all'infrazione accertata con la prima condanna.

Migliora, invece, il dato relativo al ritardo di recepimento delle direttive europee nell'ordinamento nazionale: il numero di procedure di infrazione pendenti per mancata trasposizione nei termini (12 infrazioni) risulta ormai da tre anni tra i meno elevati dei Paesi europei.

In base alle informazioni ricavabili dalla banca dati OWNRES, l'Italia si colloca in nona posizione per numero totale di irregolarità segnalate (87 casi), e in decima posizione per quanto attiene agli importi comunicati, con circa 7,5 milioni di euro di irregolarità totali registrate a sistema, pari allo 0,38% del totale delle risorse proprie tradizionali versate al bilancio UE. Si tratta di dati in ribasso rispetto a quelli del 2019, anno in cui il tasso di irregolarità era stato dello 0,62% del totale delle RPT. La media europea, al confronto, risulta quest'anno pari all'1,97%. Naturalmente, ciò dipende in primo luogo dalla capacità del sistema di intercettare e segnalare i casi di sospetta frode o irregolarità, e non è necessariamente indicativo di una maggiore o minore virtuosità del sistema.

Peggiora, al contempo, la performance relativa ai recuperi: se nel 2019 il tasso di recupero dei volumi finanziari accertati era stato del 47%, comunque inferiore alla media europea (50%), nel 2020 si è scesi al 33% (in linea con il dato del 2018: 35%). Stridente è, questa volta, il contrasto con la dinamica di miglioramento della media europea (in cui va conteggiato, come detto in precedenza, il Regno Unito), che segnala una forte crescita della capacità di recupero, giunta al 71%.

Secondo uno studio periodico commissionato dalla Commissione europea, il *gap* dell'IVA (che indica la differenza tra il gettito riscosso e quello teoricamente ottenibile in un contesto di adempimento perfetto) è in Italia sempre molto elevato. Gli ultimi dati disponibili fanno riferimento al 2019, ma sono stati pubblicati solo il 2 dicembre 2021: l'attività di raccolta ed elaborazione ha, probabilmente, risentito del generale *shock* da COVID-19, che non ha risparmiato l'azione amministrativa, portando al rallentamento o al differimento di numerose attività non urgenti e programmate, quali quelle di ricerca e studio. Ad ogni modo, in valore assoluto, il nostro Paese ha ancora il primato dell'IVA perduta a causa di frodi, evasione ed elusione, con la ragguardevole cifra di 30,1 miliardi. Si noti però la dinamica positiva rispetto al 2018, in cui il *gap* si era attestato sulla cifra di ben 35,4 miliardi. In termini relativi, la percentuale, la quota del *gap* sul gettito teorico restituisce, in un'analisi di medio periodo, risultati più confortanti: per il 2019, essa raggiunge il 21,3%, proseguendo un trend discendente che, fra il 2014 e il 2019, ha visto

un calo di 5,6 punti percentuali. Secondo le prime stime, questo calo avrebbe poi trovato un fermo nella crisi economica determinata dalla pandemia nel 2020.

Il *trend* rilevato dalla Commissione è confermato dalle analisi elaborate dall'amministrazione finanziaria italiana, con metodologie autonome, che rilevavano un *gap* medio di 35,5 miliardi annui nell'intervallo 2013-2018 e una variazione del rapporto tra *gap* e imposta potenziale di oltre 3 punti percentuali nel medesimo periodo (da 27,2% a 24,0%).

La dinamica del *gap* IVA è stata positivamente influenzata, negli anni passati, da una strategia di contrasto alla frode ed all'evasione che si avvale anche di strumenti legislativi in deroga (*split payment*, *reverse charge*, fatturazione elettronica), riconosciuti come maggiormente in grado di arginare i fenomeni di evasione sul nascere o di intercettarli tempestivamente. L'introduzione di tali strumenti ha senz'altro prodotto una modifica dei comportamenti degli operatori e la conseguente emersione di base imponibile, con effetti sul gettito che manifestano una stabilità nel tempo. Si tratta, come si sa, di misure in deroga, soggette ad autorizzazione da parte della Commissione, e vi sono indicazioni sempre più significative nel senso che la loro applicazione, d'altronde ormai ampiamente recessiva in Europa, potrebbe sembrare destinata in futuro a cessare per ristabilire condizioni di uniformità ai principi generali. Ciò, *ceteris paribus*, darebbe adito al ripristino dei precedenti comportamenti da parte degli operatori e dunque al peggioramento della compliance.

Si ribadisce che occorre, pertanto, provvedere con nuove strategie di contrasto, volte a promuovere in via preventiva l'adempimento spontaneo, e con modifiche di ordine normativo atte a rendere il sistema meno vulnerabile ai comportamenti abusivi: tra queste figura la proposta di regime definitivo dell'IVA sugli scambi intra-unionali, attualmente in corso di negoziato.

LA POLITICA DI COESIONE SOCIO ECONOMICA

Com'è noto, obiettivo primario della Politica di Coesione è quello di ridurre il divario tra le varie aree dell'Unione, favorendo lo sviluppo di quelle più svantaggiate attraverso l'implementazione di azioni che abbiano come esito una crescita equilibrata e sostenibile degli Stati membri; per favorire tale crescita, l'Unione fornisce, attraverso i Fondi, la necessaria assistenza finanziaria. Ciò premesso, e data l'entità degli importi in gioco, la Politica di coesione riveste un'importanza fondamentale nell'ambito dei rapporti finanziari tra il nostro Paese e l'Unione europea.

Sono storicamente noti i ritardi quasi "sistematici" dell'Italia nell'attuazione delle politiche di coesione e nella capacità di spese delle risorse europee; è costante

l'attenzione della Commissione UE, a maggior ragione nell'attuale contesto, sulla nostra capacità di realizzare i progetti europei nei tempi previsti e di avere, quindi, una “*absorption*” più adeguata dei fondi europei assegnati

Ciò premesso, il quadro generale della programmazione in esame, che si avvia verso la conclusione, mostra dei segnali di miglioramento nella parte attuativa, nonostante la situazione di generale criticità dovuta alla pandemia da COVID-19, che hanno impattato in via generale sulle attività del 2020 e del 2021.

A tale proposito, assumono, ovviamente, grande rilievo le misure messe in campo, sia in campo europeo che in quello nazionale, per attenuare l'impatto della pandemia non soltanto in campo sanitario, ma anche in quello economico.

Dopo la discreta accelerazione nell'attuazione finanziaria dei programmi registrata al 31 dicembre 2019, il 2020 ha visto un inevitabile rallentamento del trend di crescita, in conseguenza della pandemia. In effetti, al 31 dicembre 2020 si riscontrano impegni per 38,1 miliardi e pagamenti per 23,1 miliardi, per percentuali di attuazione pari, rispettivamente, al 75,50 ed al 45,73 per cento. Il dato tendenziale al 31 ottobre 2021 mostra impegni per 44,9 e pagamenti per 29,5, con percentuali realizzative che raggiungono il 72,5 ed il 47,7 per cento. Il dato percentuale, apparentemente incongruente, si spiega con l'incremento di circa 11,3 miliardi sul programmato, dovuto alle risorse aggiuntive messe a disposizione dall'iniziativa REACT-EU.

I miglioramenti riscontrati, insieme con la maggiore flessibilità introdotta dalle misure anti COVID-19, che hanno consentito anche una riprogrammazione sui fondi già messi a disposizione con la Programmazione ordinaria, inducono ad un moderato ottimismo; questo viene confortato anche dall'ultimo dato fornito dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, relativo al raggiungimento, alla fine del 2021 del *target* di spesa programmato da parte di tutti i 51 Programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del Ciclo di programmazione 2014-2020, che hanno presentato entro il 31 dicembre 2021 la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla Commissione europea, evitando il disimpegno automatico, conseguente all'applicazione della regola n+3.

Non va perso di vista, peraltro, il fatto che, soprattutto sul fronte degli impegni, la percentuale di attuazione è in ritardo, considerato che, in circostanze “normali”, alla fine del 2020 si sarebbe dovuto teoricamente raggiungere il 100%, essendo l'ultimo anno del periodo di programmazione, ed invece non si è arrivati neppure all'80%.

Altro dato che merita qualche riflessione è dato dalla scarsa progressione dell'attuazione finanziaria per i PON, che rispetto alla fine del 2020, vedono un

incremento tendenziale al 31 ottobre 2021 di soli 1,9 miliardi sul fronte degli impegni e di 1,6 miliardi su quello dei pagamenti, una performance inferiore a quelle realizzate dai POR, nonostante le risorse aggiuntive messe a disposizione proprio sui PON.

Su tali criticità è ancora necessario lavorare, cercando di sfruttare l'occasione offerta dalla flessibilità, dalla riprogrammazione e dalle risorse aggiuntive messe a disposizione a seguito della pandemia. L'Italia ha davanti una duplice sfida, in relazione alle prossime mosse da mettere in atto: su un fronte, vanno considerate le "normali" attività, quali la conclusione della Programmazione 2014-2020 ed il contestuale avvio di quella 2021-2027; sull'altro fronte, peraltro strettamente connesso, l'impegno forte riguarderà il pieno sfruttamento delle risorse messe a disposizione per il PNRR. La Corte sarà presente su entrambi i fronti.

COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

I 19 Programmi di cooperazione europea (c.d. INTERREG) ai quali l'Italia partecipa dispongono di una dotazione finanziaria totale pari a quasi 3 miliardi di euro, il cui 85% è costituito dall'allocazione comunitaria.

La Programmazione è suddivisa in:

- cooperazione transfrontaliera, a sua volta ripartita in c.d. "frontiere interne" (vale a dire fra Stati membri dell'Unione) e cooperazione transfrontaliera esterna, che interessano Stati membri e Paesi esterni, tra i quali anche i cosiddetti Paesi in pre-adesione;
- cooperazione transnazionale;
- cooperazione interregionale.

Per quanto riguarda le risorse europee, l'Obiettivo è finanziato prevalentemente dal FESR, con l'integrazione dello strumento IPA II (Instrument for Pre-Accession) per i programmi di cooperazione transfrontaliera esterna con i Paesi in pre-adesione e lo Strumento europeo di vicinato (ENI) (European Neighbourhood Instrument) per i programmi CBC.

Giunti alla fine del periodo di programmazione, si nota che il livello degli impegni complessivo ha raggiunto il 98,55% del totale programmato al 30 giugno 2021 (come dato tendenziale), che può considerarsi una percentuale soddisfacente; il livello dei pagamenti complessivo alla stessa data si attesta sul 38%. Peraltro, i valori percentuali medi non rivelano le notevoli diversità nell'attuazione tra i diversi programmi. Sul fronte degli impegni, ad esempio, si trovano programmi che fanno un ampio uso dell'*overbooking* (arrivando a superare anche il 110% del totale programmato) ed altri che si fermano su percentuali molto più basse (il 55% nel caso del PO Italia-Tunisia, o

altri programmi intorno all'80%). Tuttavia, dove le differenze raggiungono livelli molto alti è sul fronte dei pagamenti: in questo caso, si può riscontrare che quasi tutti i programmi di cooperazione transnazionale ed interregionale presentano livelli di pagamento superiori al 50%, mentre quelli di cooperazione transfrontaliera presentano un livello di attuazione complessiva al 25%. All'interno di quest'ultima, inoltre, si riscontrano differenze ancora più rilevanti tra quella interna, che si attesta intorno al 30%, e quella esterna, che ha un'attuazione media intorno al 9%, con un picco negativo di solo il 4% per il PO Mediterranean, che è anche il programma più rilevante finanziariamente.

Tuttavia, è doveroso rilevare che, nonostante l'insorgere della pandemia e le sue conseguenze, si riscontra un generale miglioramento dell'attuazione rispetto agli anni precedenti, con un'accelerazione nel 2020 (i pagamenti passano al 33,5% medio, rispetto al 20,4% della fine del 2019, pur con le differenze già viste tra i vari programmi), che continua anche nel primo semestre 2021, alla fine del quale il dato tendenziale raggiunge il già visto 38%.

Tali miglioramenti, uniti alla maggiore flessibilità consentita, anche per alcuni programmi della CTE, dalle misure introdotte per fronteggiare la pandemia, possono indurre ad un cauto ottimismo.

LA POLITICA MARITTIMA E PER LA PESCA

Giunto quasi al termine del Periodo 2014-2020, l'utilizzo del FEAMP evidenzia persistenti ritardi di attuazione. La verosimile dispersione di parte delle non ingenti risorse allocate per la pesca e l'acquacoltura deve indurre una riflessione sulle modalità con cui le stesse possano essere più efficacemente impiegate in vista dell'avvio del nuovo ciclo finanziario 2021-2027.

Al fine di ottimizzare l'uso delle limitate risorse dedicate alla pesca e al mare, appare, in primo luogo, necessario un aggiornamento dei sistemi di governo e controllo dei fondi. Anche nell'attuale sistema di *governance* multilivello, infatti, non deve essere trascurata l'importanza di un coordinamento centralizzato da parte dell'Autorità di gestione, sia in vista di una più efficace rappresentanza nelle sedi comunitarie, sia al fine di migliorare l'utilizzo dei fondi.

Appaiono, al riguardo, evidenti le incertezze sottese al monitoraggio del Ministero, posto che la misurazione dello stesso fenomeno di spesa presenta significative difformità a seconda che venga condotta dall'AdG o dagli Organismi Intermedi (O.II.) e anche i dati forniti a diversi enti alla stessa data risultano talvolta differenti. Se è vero che i dati relativi ai pagamenti appaiono maggiormente coerenti tra di loro, un'ordinata pianificazione e un efficace monitoraggio non possono prescindere

da una banca dati pronta e attendibile. Tale fattore potrebbe essere ancor più importante per la Programmazione 2021-2027 e per la futura erogazione di altre risorse, considerando l'accentuata importanza delle condizionalità nell'utilizzo dei fondi europei in sintonia con le metodologie adottate nell'ambito del PNRR. In tale prospettiva, pertanto, si appalesa urgente un investimento nella realizzazione di una base dati automatizzata, unitaria e affidabile.

Inoltre, la struttura dell'AdG richiede potenziamenti, al fine di migliorare sia la sua capacità di *guidance*, sia quella di orientare i controlli. Al riguardo, occorre in primo luogo rafforzare la struttura della Direzione generale per la pesca e gli affari marittimi, caratterizzata da carenza di personale, la più importante risorsa a disposizione di un'Amministrazione. Tale mancanza risulta, infatti, soltanto in parte compensata dai consulenti preposti all'Assistenza tecnica, giacché consta un fabbisogno strutturale di funzionari specializzati, che dovrebbe essere colmato tramite risorse di ruolo. Il potenziamento dell'organico consentirebbe anche di assicurare la continuità dell'azione di governo e controllo e l'ordinata trasmissione nel tempo della conoscenza, dell'esperienza e del *know how* da un addetto all'altro.

Va anche rilevata l'esigenza di rimeditare la spendita delle risorse dedicate all'ambiente. Nel Periodo programmatico 2014-2020, infatti, sebbene siano stati allocati 94 milioni di euro, la maggior parte delle Misure finalizzate alla salvaguardia dell'ambiente non ha riscontrato l'interesse sperato. Questo potrebbe essere attribuito sia alla mancanza di sensibilità verso la materia, sia alla farraginosità delle procedure per mettere in moto le azioni necessarie all'assorbimento delle stesse. È, dunque, essenziale affinare le risorse e la sensibilità verso gli obiettivi ambientali, che ormai ricoprono rilevanza primaria in tutti i settori.

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Nel 2020, la PAC si è confermata un capitolo di spesa centrale nel bilancio dell'Unione europea. La Rubrica 2 "Crescita sostenibile: risorse naturali", in maggior parte costituita dalla PAC, infatti, è stata la seconda, tra le nove Rubriche di spesa del bilancio UE-28 del 2020, con 58,8 miliardi di euro (57,6 miliardi nel 2019) preceduta dalla Rubrica 1 "Crescita intelligente e inclusiva" con 74 miliardi di euro (64,7 miliardi nel 2019) e seguita dalla Rubrica 5 "Spese di Amministrazione" con 8,4 miliardi di euro e dalla Rubrica 3 "Sicurezza e Cittadinanza con 4,9 miliardi di euro. All'interno della Rubrica 2 del 2020, la spesa a valere sul FEAGA è stata di 43,6 miliardi di euro (43 miliardi nel 2019), la spesa a valere sul FEASR è stata pari a 13,9 miliardi di euro (13,5 miliardi nel 2019).

Per quanto riguarda l'Italia, il totale delle spese 2020, per tutte e nove le Rubriche del bilancio UE-28, è stato pari a 11,9 miliardi di euro (11,4 nel 2019) che corrisponde all'8% circa del totale spese del bilancio UE di 147,3.

Con particolare riguardo all'agricoltura, l'Italia, con una produzione agricola pari a ca. euro 47 miliardi, contribuisce in modo significativo alla produzione totale dell'UE (pari a ca. euro 335,9 miliardi). Con una quota di poco inferiore al 14%, al pari della Spagna, l'Italia si colloca al secondo posto dietro alla Francia (ca. 60 miliardi di euro, pari a poco più del 18%) e davanti alla Germania (ca. euro 44 miliardi, pari a ca. 13%).

Con riferimento all'utilizzo delle risorse della PAC, l'Italia, nel 2020, per la Rubrica 2, ha effettuato spese per 5,5 miliardi di euro (9,3% del totale di spesa di tutta la Rubrica UE) (nel 2019 erano state pari a 5,4 miliardi), al quarto posto dopo la Francia (9,7 miliardi), la Spagna (7,1 miliardi) e la Germania (6,2 miliardi). La suddivisione per Fondi evidenzia spese dell'Italia di 3,8 miliardi di euro per il FEAGA e di 1,5 miliardi per il FEASR – entrambi i valori sono in linea con il 2019.

L'Italia risulta il quinto Stato membro nel settore dei pagamenti diretti con una spesa di 3.168,8 milioni di euro, preceduta al quarto posto dalla Polonia 3.401,3 al terzo dalla Germania 4.766,3 al secondo dalla Spagna 4.939,4 e al primo posto dalla Francia con 7.081,7 milioni di euro.

Le risorse erogate dall'Unione europea all'Italia per le politiche di Sviluppo rurale tramite il FEASR sono pari a 10,4 miliardi di euro per il settennio 2014-2020 (pari a ca. 10,4% del totale degli stanziamenti UE), con un incremento, rispetto alla precedente Programmazione 2007-2013, di 1.443 milioni di euro. Sommando alla quota FEASR la quota di cofinanziamento nazionale, pari anch'essa a circa 10,4 miliardi, il totale di spesa pubblica programmata, pari a ca. 20,8 miliardi, è superiore di ca. 6% rispetto alla precedente programmazione.

In relazione all'attuazione finanziaria del FEASR al 31 agosto 2021, risultano spese complessive dichiarate, da inizio programmazione, pari a 13.266 milioni di euro (con quota comunitaria pari a 6.569 milioni di euro). L'avanzamento della spesa ha raggiunto il 63,44% della dotazione finanziaria complessiva.

Nello specifico, i Programmi di sviluppo rurale delle Regioni più sviluppate hanno riportato spese per 6.134 milioni di euro, pari al 65,53% della dotazione, mentre le spese rendicontate dalle Regioni meno sviluppate sono state pari a 4.326 milioni di euro, corrispondenti a un'attuazione finanziaria complessiva del 58,66%. Le Regioni in transizione hanno dichiarato spese complessive per 1.330 milioni di euro, con una percentuale di avanzamento del 67,20%. Con riferimento ai Programmi nazionali (PSRN

e RRN), essi hanno riportato spese complessive, rispettivamente, per euro 1.478 milioni e 63 milioni, con un avanzamento della spesa sulla dotazione del 67,86% per il PSRN e del 54,65% della RRN.

Tali tassi di avanzamento denotano una persistente difficoltà nella spendita delle risorse strutturali legate all'agricoltura rispetto ad altri fondi strutturali, nella misura in cui, in base ai dati comunicati dall'IGRUE, alla data del 31 dicembre 2020, il FESR e il FSE denotavano già tassi di avanzamento intorno all'85%.

Entrando nel merito dell'utilizzo delle risorse, nel corso dell'ultimo biennio, la gestione dei fondi destinati all'agricoltura è stata condizionata dall'emergenza epidemiologica sotto diversi aspetti, con particolare riguardo alla destinazione dei sussidi, al tasso di avanzamento della spesa e all'esecuzione dei controlli. Per quanto concerne l'uso dei fondi, le autorità comunitarie, nazionali e regionali si sono attivate con prontezza, modificando il quadro normativo e amministrativo al fine di consentire erogazioni, anche in deroga, a beneficio dei settori merceologici maggiormente colpiti. Gli enti coinvolti hanno individuato diverse modalità per supportare gli agricoltori, p.e. supportando la distillazione del vino, la c.d. "vendemmia verde" e l'invecchiamento dei prodotti. Sebbene la calibrazione delle misure abbia intercettato solo in parte le aree colpite, tali interventi hanno comunque contribuito ad alleviare le difficoltà causate dalla pandemia.

Le restrizioni hanno, inoltre, rallentato l'allocazione delle risorse e l'avanzamento dei programmi. Tuttavia, se è vero che la pandemia è una non trascurabile chiave di lettura della spendita del denaro pubblico, la contingenza non può nascondere alcune perduranti debolezze della gestione dei fondi agricoli, nella misura in cui, come anticipato, alla data del 31 agosto 2021, lo stato di attuazione del FEASR si attestava ancora poco sopra al 65% per gli impegni e al 49% per i pagamenti. Nel corso del 2021, l'accelerazione impressa rispetto al 2020, caratterizzato dalla pandemia, appare limitata, nella misura in cui, nei primi otto mesi, si è attestata a 618 punti base. Permane, pertanto, con particolare riguardo al FEASR, l'esigenza di migliorare le procedure sottese alla spesa, approvando e perseguendo con tempestività programmi appetibili.

Sul versante della spesa, inoltre, si conferma una significativa attenzione all'ambiente, anche per quanto riguarda la politica agricola. A livello europeo, l'Unione, che ha destinato 20,1% del bilancio 2014-2020 (216 miliardi di euro) al contrasto al cambiamento climatico, ha speso l'8% del bilancio 2014-2020 (85 miliardi di euro) per iniziative a sostegno o protezione della biodiversità. Inoltre, la quota totale della superficie agricola dell'UE coperta da pratiche benefiche per l'ambiente è aumentata dal

75% nel 2015 al 79% nel 2019 e la superficie coltivata con agricoltura biologica è aumentata dall'8,0% nel 2018 all'8,5% nel 2019. A livello nazionale, l'Ecorendiconto per il 2020 evidenzia come lo Stato italiano abbia destinato alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ca. 9 miliardi di euro, pari all'1% della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato, con incremento del 58% rispetto all'anno precedente.

Con riferimento ai controlli sulla spesa, le restrizioni alla circolazione hanno portato allo sviluppo di nuove metodologie. A fronte di un inevitabile rallentamento dei controlli in loco, sono state sviluppate le nuove metodologie basate anche sulla fotorilevazione e sono stati allungati i tempi per l'esecuzione delle verifiche controllo. L'affiancamento di tali metodologie a quelle tradizionali appare auspicabile anche a seguito del ripristino delle condizioni di lavoro pre-pandemiche.

In disparte le verifiche sull'uso delle risorse, i controlli sugli enti coinvolti nella gestione dei fondi hanno evidenziato numerose criticità. La molteplicità dei rilievi, anche da parte della Commissione europea, suggerisce l'esistenza di diversi aspetti suscettibili di miglioramento con riguardo al sistema di governo e controllo dei fondi agricoli. Traspare, infatti, una debolezza solo in parte giustificata dalla fisiologica complessità della governance multilivello.

A fronte di siffatto contesto, appare auspicabile un potenziamento del ruolo di impulso e coordinamento svolto dall'Autorità ministeriale. A tal fine, appare imprescindibile il completamento di un'infrastruttura informatica unica che consenta di verificare prontamente l'andamento della spesa. Nella medesima prospettiva, occorre dotare il presidio centrale di risorse di ruolo sufficienti a svolgere un effettivo monitoraggio.

Tale infrastruttura dovrà essere idonea anche a supportare la piena implementazione dei programmi operativi nell'ambito della nuova PAC. Quest'ultima, licenziata in via definitiva a fine novembre al termine di un lungo negoziato, apre nuove prospettive. Oltre ad attribuire nuova linfa alla tutela ambientale, alla transizione energetica e all'economia circolare, infatti, sono in parte mutate le metodologie, che, in linea con i criteri posti per l'assegnazione dei fondi erogati sotto l'egida del piano "Next Generation EU", denotano una maggiore attenzione all'effettiva realizzazione degli obiettivi. La nuova PAC si caratterizza, altresì, per un'inedita dimensione sociale, con una particolare attenzione alle condizioni di lavoro dei lavoratori.

L'evoluzione della normativa comunitaria dovrà, dunque, essere accompagnata dal corrispondente sviluppo del quadro nazionale e dei programmi operativi. In

quest'ottica, la pianificazione nazionale richiede una nuova riflessione sul modo più corretto di utilizzo dei fondi, anche alla luce delle problematiche e delle caratteristiche del mercato agricolo e della produzione.

A livello nazionale, si riscontra, infatti, una significativa sofferenza delle aziende agricole di piccole dimensioni a beneficio di quelle più grandi, come dimostrato dal fatto che le aziende con superficie < 5 ha sono diminuite di oltre 40% dal 2010 al 2016, mentre quelle con superficie > 100 ha, sono aumentate da 15.490 a 16.840. Inoltre, come già segnalato da questa Sezione, la tendenza demografica porta a riscontrare un crescente invecchiamento della popolazione, nella misura in cui, nel sessennio sopra citato, sono diminuiti i titolari di azienda agricola di età inferiore 35 anni (pari ad appena 4%), a beneficio di quelli di oltre 64 anni (passati dal 37,2% al 40,9%).

Negli ultimi anni, il fenomeno dell'abbandono dell'attività agricola è stato fronteggiato tramite diverse misure di supporto economico, quali, p.e., i sussidi a pioggia e le erogazioni ai giovani agricoltori, che però, in mancanza di un recupero di redditività strutturale, rischiano di dimostrarsi inefficaci nel lungo periodo. Alla luce del quadro che precede, le nuove politiche saranno chiamate anche a supportare l'evoluzione del sistema agricolo verso modelli di business che, oltre a essere ecocompatibili e ad assicurare l'approvvigionamento alimentare, consentano di generare valore aggiunto.

Su tale versante, si rileva come, secondo le stime della Commissione europea, la bilancia commerciale agricola italiana abbia evidenziato, al termine di un anno difficile come il 2020, esportazioni per euro 46,2 miliardi, a fronte di importazioni per euro 38,7 miliardi.

Questo dato, di per sé stesso rilevante, può essere utilmente disaggregato attraverso due differenti ambiti di osservazione. Da un lato, per quanto concerne commodities e prodotti primari (crop), l'Italia è paese importatore per 13,3 miliardi a fronte di un export di 9 miliardi, con un deficit di 4,3 miliardi.

Parimenti, all'interno del mercato europeo, l'Italia importa 9,3 miliardi di prodotti del settore primario mentre l'export si ferma 2,8 miliardi con un disavanzo superiore ai 6 miliardi.

D'altro lato, l'avanzo realizzato nella esportazione dei prodotti finiti è ottenuto in ragione dei prodotti esportati in paesi non UE per 20,6 miliardi (contro un import di 11,5 miliardi), evidenziando altresì un deficit in ambito UE (25,5 miliardi contro 27,1).

Nella filiera agricola e alimentare, bene espressa nel processo virtuoso "*Farm to fork*", l'Italia appare dunque in grado non solo di creare valore ma anche di favorire l'assorbimento dei prodotti agricoli europei nel mercato globale. Il consumatore finale,

infatti, riceve il prodotto alimentare (al dettaglio) attraverso le attività di trasformazione, marketing, distribuzione logistica e vendita che si aggiungono alla produzione primaria, di per sé inidonea a perfezionare il processo di filiera.

Il successo della (nuova) PAC dovrà dunque essere misurato anche attraverso la capacità degli interventi comunitari di favorire, in modo equilibrato, lo sviluppo di questo processo nella sua interezza.

In tale prospettiva, potrebbero rivelarsi efficaci le iniziative volte a supportare gli agricoltori intenti allo sviluppo del prodotto lungo le diverse fasi della filiera agricola, fino al confezionamento di prodotti agricoli ad elevato valore aggiunto. Tale orientamento potrebbe redistribuire a beneficio degli agricoltori parte dei profitti derivanti dalla distribuzione del prodotto, rendendo maggiormente appetibile l'attività agricola e favorendone lo sviluppo, anche tramite l'esplorazione di nuove tecniche produttive e di nuovi sbocchi sul mercato. La lavorazione del prodotto da parte del produttore agricolo, del resto, si coniuga pienamente con le aspirazioni dell'UE comuni agli Stati membri, espresse, come detto, anche nella strategia *"Farm to fork"*, volte ad accrescere la qualità e la salubrità dei cibi, anche tramite il supporto all'agricoltura biologica.

Appare, pertanto, auspicabile che i sostegni al reddito siano in misura crescente accompagnati da misure volte ad accrescere in modo strutturale la capacità reddituale delle imprese agricole, riducendone la dipendenza dai supporti alla produzione.

IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

L'azione di contrasto alle irregolarità e frodi che interessano risorse provenienti dal bilancio dell'Unione europea negli anni ha seguito una costante traiettoria di rafforzamento. Ciò, d'altronde rispecchia la sempre maggiore diversificazione, pervasività e significatività delle erogazioni di Fondi da parte dell'Unione a sostegno della transizione e della crescita dei sistemi economici dei Paesi membri.

Ad oggi, un quadro comune di regole rinnovate, e con esse un compendio armonizzato di strumenti, poteri e competenze a disposizione delle competenti Autorità dei singoli Stati membri, è contenuto, come risaputo, nella nuova Direttiva PIF (n. 1371/2017), il cui recepimento, avviato in Italia con la legge di delegazione europea n. 117/2019, si è andato completando fra il 2020 e i primissimi mesi del 2021 (ove si consideri, come pare corretto, "parte" del "recepimento" *lato sensu* del nuovo "Quadro PIF" anche la normativa primaria funzionale a consentire l'operatività concreta della Procura europea in Italia).

Anche a livello eurounitario ci si è dotati, come si è avuto più volte modo di dire, di strumenti rafforzati, segnatamente con la già ampiamente discussa istituzione di una

Procura europea antifrode (EPPO), introdotta con il regolamento del Consiglio 2017/1939, che procede di pari passo con la nuova Direttiva “PIF” e ad essa serve di completamento ed integrazione ad un’altezza ordinamentale diversa, secondo uno schema di azione sempre più diffuso nel quadro europeo delle fonti (regolamento e direttiva si affiancano, realizzando un rinnovamento integrato di un determinato settore, armonizzando a un tempo il diritto dei Paesi membri e istituendo nuovi organismi, soggetti, competenze a livello dell’Unione).

Il quadro così rapidamente tratteggiato, lo si è pure notato, è destinato a mutare nel prossimo futuro, nel senso che a quelle dinamiche sistemiche di rafforzamento della lotta antifrode rivelatesi costanti nel tempo, di cui si è parlato, non potrà non essere impressa una notevole accelerazione, un cambio di passo i cui effetti visibili potrebbero essere osservabili nel breve-medio periodo, forse – secondo quanto si andava affermando – non tanto a livello di innovazioni nel diritto positivo, quanto a livello di prassi applicative, prospettive ermeneutiche, traiettorie di intervento e linee strategiche.

Con l’approvazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) e del Next Generation Europe (NGEU), infatti, le dimensioni dello stimolo fiscale da parte dell’Unione europea hanno subito un notevole incremento; questo, secondo quanto più distesamente esposto nel paragrafo introduttivo del presente capitolo, determinerà (o, per meglio dire, dovrebbe determinare) un cambio di prospettiva anche nella materia oggetto della presente trattazione, ossia nell’azione integrata di contrasto alle irregolarità ed alle frodi, richiedendo un cambio di metodologie, rinnovati punti d’attenzione, e soprattutto un’azione integrata e coordinata fra i vari soggetti dotati di competenze nel settore, tanto a livello nazionale quanto sovranazionale. In termini concreti, la necessità di adeguare gli strumenti della lotta contro le frodi e le irregolarità al nuovo quadro di bilancio e alle nuove traiettorie di intervento a sostegno della ripresa economica potranno, ragionevolmente, indurre un ulteriore sforzo di specificazione delle attribuzioni dell’EPPO e una revisione del mandato e dei poteri dell’OLAF, al fine di pervenire a una chiara delimitazione delle rispettive sfere d’azione, e ad un sempre più efficiente coordinamento fra i due soggetti, che si traducano in un complessivo potenziamento della capacità di azione, non solo in materia penale, ma anche in sede di contrasto ad irregolarità che non attingono le caratteristiche del reato.

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

questa centralità il Protocollo d'intesa, del quale si è detto meglio in precedenza, siglato fra la Procura Generale presso la Corte e l'EPPO.

Per quel che riguarda l'elaborazione dei dati, quest'anno ci si è giovati di una base informativa più ampia; permane tuttavia l'esigenza di poter disporre di un set di contenuti informativi ancor più completo, interconnesso ed affidabile. Alla realizzazione di ciò è teso il Progetto PIAF, che dovrà garantire una piena circolarità delle informazioni riguardanti l'azione di contrasto posta in essere dalla Corte dei conti a tutti i livelli.

Come si è avuto modo di affermare anche in precedenza, e come risulta evidente dalla lettura in controluce delle informazioni fin qui esposte, la disponibilità, da parte dei soggetti chiamati ad un impegno diretto nel contrasto ai fenomeni di irregolarità e frode, di dati quanto più possibile completi è un presupposto fondamentale per aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto. La maggiore o minore qualità dello strumento conoscitivo ha, cioè, immediati riflessi operativi.

Per quanto concerne l'analisi dei dati disponibili a tutto il 2020, rispetto alla Relazione precedente, si registra un notevole incremento delle segnalazioni e degli importi irregolari, soprattutto nel settore dei Fondi strutturali, passando dai 22 casi del primo semestre ai 155 casi dell'intero anno di comunicazione. Tale fenomeno è da attribuire quasi esclusivamente al riversamento di dati provenienti dalla Regione Calabria, che ha aumentato il numero delle segnalazioni da 1 a 91, prevalentemente per irregolarità nella Programmazione 2014-2020. Anche la spesa irregolare risulta aumentata, passando dai 30,9 milioni di euro ai 73,9 milioni di euro. Quasi tutte le segnalazioni risultano de-certificate, per cui non incidono sul bilancio dell'Unione, restando a carico del solo bilancio nazionale e/o regionale.

Per quel che riguarda l'attività svolta dalle Autorità di gestione, si evidenzia che per le segnalazioni del primo semestre di comunicazione 2021 risultano pari a 314 casi e la spesa irregolare si ripartisce tra i Fondi strutturali e la Politica agricola rispettivamente per il 40,4% e il 59,6%.

Permangono ancora svariate criticità nell'efficacia delle azioni di recupero intraprese nella Programmazione 2007-2013 anche se il monitoraggio, dopo un anno, rileva un incremento percentuale nei recuperi del FSE, che dal 10,3% passa al 16,7%; per il FESR dal 29% al 33,4% e il FEP dal 6,4% al 6,8%. Si evidenzia come alcune AdG regionali e nazionali mostrino una buona percentuale di recupero, come, per quanto attiene al FESR, il POR Lazio, Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Sardegna, Toscana e il POIN energie, il PON governance e il PON Reti e mobilità (se si esclude

l'unico caso da recuperare di sospetta frode); per il FSE, il POR Toscana, Veneto e PA Bolzano.

Nell'ambito, invece della Politica agricola, il monitoraggio ha riguardato tutti gli Organismi pagatori e tutte le segnalazioni comunicate dall'anno 2003 ad oggi (7069 casi) ed ha restituito evidenza di un recupero del 32,3%. In merito al monitoraggio dei procedimenti giudiziari, si sono riscontrati 534 procedimenti penali e 205 procedimenti contabili.

Con riguardo al numero delle frodi accertate e delle sospette frodi, sono state segnalati alla Sezione i seguenti dati: per il FESR, 1 frode accertata e 50 sospette frodi (soprattutto nella Regione Calabria); per il FSE ,1 frode accertata e 7 sospette frodi; per il FEP, 2 frodi accertate e 22 sospette frodi e per la Politica agricola, 24 frodi accertate e 562 sospette frodi.

Con riguardo a quest'ultimo dato, occorre evidenziare, ancora una volta, che si tratta di numeri che non necessariamente indicano una realtà sottostante del tutto “tranquillizzante”: l'esiguità delle segnalazioni, infatti, dipende non solo dalla capacità delle Amministrazioni e delle Autorità giudiziarie e di polizia giudiziaria di intercettare i fenomeni di irregolarità e frode, ma anche dalla capacità degli organismi che intervengono lungo la linea del sistema di reporting di presidiare il dato e di circolarizzarlo adeguatamente nel sistema. In questo senso, l'entità delle minacce che gravano sul bilancio europeo potrebbe essere sottostimata, ed occorre uno sforzo sempre maggiore di potenziamento della piattaforma conoscitiva, che non deve essere visto soltanto come “inserimento di più elementi” o “monitoraggio più regolare” (in ogni caso, entrambi essenziali), ma anche come elaborazione di strategie applicative comuni e di approcci ermeneutici condivisi, che tengano a mente la necessità di una armonizzazione, o quantomeno di una comparabilità, in sede comunitaria.

Questa conclusione viene rafforzata dalla considerazione degli esiti di attività di audit, alle quali la Corte ha partecipato e contribuito, condotte a livello europeo dall'ECA, che hanno mirato a restituire un quadro per quanto possibile chiaro e completo delle proporzioni del fenomeno frode in alcuni specifici ambiti d'intervento della fiscal policy eurounitaria. In particolare, nel corso del 2021 la Corte ha fornito il proprio supporto all'ECA in un audit in materia di frodi agricole, che aveva l'obiettivo di studiare il problema del c.d. “*land grabbing*” – in questo contesto, per l'ECA doveva intendersi come “*land grabbing*” (accaparramento di terreni) “l'acquisizione, da parte di persone o entità, di terreni agricoli, che potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazione delle procedure o

pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC, che potrebbero costituire una forma specifica di attività di ricerca di rendite”. Differente inquadramento, però, era quello fornito dagli Organismi pagatori italiani, destinatari del questionario e primari interlocutori dell’audit: “si tratta di presentazioni di domande per superfici ammissibili da parte di beneficiari privi di titolo giuridico”. Come si vede, si tratta di una nozione da un lato molto più ampia, dall’altro limitata a una specifica problematica afferente a difetti del titolo giuridico. Non vengono quindi presi in considerazione elementi patologici legati a fenomeni propriamente criminali, quali la pura e semplice coercizione o la dazione di tangenti, se non nella misura in cui essi abbiano ridonato - come però, d’altronde, in effetti è naturale che avvenga se a valle vi è comunque una percezione indebita - in una erogazione verso soggetto sprovvisto di titolo giuridico.

In merito alle verifiche sulla titolarità giuridica dei terreni dichiarati dagli agricoltori, gli Organismi pagatori hanno dichiarato, nel questionario, di “verificare sempre la titolarità giuridica dei terreni”. In merito, va ricordato che esistono varie sentenze di condanna della Corte dei conti per danno erariale dalle quali risulta che i soggetti che hanno presentato domanda di aiuto non avevano, in realtà, la completa disponibilità giuridica dei terreni dichiarati. Ciò, tuttavia, dipende anche dalla “qualità” dei dati inseriti, ponendosi un problema non tanto di validazione del titolo inserito a sistema, ma di “verifica in senso proprio”, in concreto operabile perlopiù *ex post*, della bontà di quel titolo. Dalla considerazione di simili elementi di divergenza, sia definitoria sia di traiettorie applicative, risalta chiara la ragione per cui, a fronte di un fenomeno apparentemente vistoso ed univoco, sia stato in realtà piuttosto difficoltoso pervenire al risultato di una esatta perimetrazione, presupposto indispensabile per trarre conclusioni di qualsiasi tipo (a loro volta, eventualmente, presupposto per raccomandazioni di *policy* variamente declinabili).

Appare molto evidente quel che si è più volte affermato in questa Relazione, nonché in quella dell’anno scorso: senza un trattamento univoco del dato (concetto che non si limita alla mera uniformazione della metodologia di inserimento nel sistema informatico, come chiarito in precedenza) non si restituiscono esatte le proporzioni del problema. L’assenza di criteri classificatori a monte unitari o quantomeno di elementi utili a ragguagliare situazioni (ossia diverse fattispecie concrete di sospetta frode/irregolarità) dotate di un “fattor comune”, fa sì che molti casi sfuggano all’osservazione, e potenzialmente anche alla identificazione.

Si tratta di una questione sulla quale lavorare con profondo impegno, anche per poter poi, a valle, dispiegare in piena efficacia gli strumenti e le tecniche – spesso molto

avanzati – di contrasto che pure esistono, e vengono continuamente aggiornati. Lo dimostra proprio il caso, fin qui discusso, del c.d. “*land grabbing*”, dove è stato evidenziato che l'Italia, quanto agli indicatori di rischio e schemi tipici di frode, ha intrapreso un'iniziativa congiunta per istituire un modello per individuare i Comuni in cui c'è una elevata probabilità di frode (*criminal focus area*), utilizzando il *data mining* e la fotointerpretazione. Esaminando le immagini satellitari disponibili nel SIPA, si analizzano le variazioni quali-quantitative degli elementi territoriali potenzialmente riconducibili a attività criminose, come discariche abusive, manufatti abusivi, sversamenti, baraccopoli.

Una frontiera molto avanzata del contrasto alle frodi, quindi, che però deve poter poggiare su una impalcatura concettuale robusta e, come più volte detto, univoca; su un sistema che mette in circolarità informazioni, dati e nozioni leggibili da tutti gli attori rilevanti in modo coerente e non suscettibile, nei limiti del fisiologico, di interpretazioni discordi.

RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

Com'è consuetudine nella relazione annuale, si dà conto dell'attività svolta dalle Sezioni di controllo della Corte sulle regioni e province autonome sia in occasione delle parifiche sia nella specifica sede delle relazioni speciali dedicate alla gestione dei fondi europei, in quanto l'azione di controllo sul territorio consente di verificare gli andamenti con *focus* specifici che, in questa sintesi, vengono messi a fattor comune al fine di consentirne una lettura “a sistema”.

In più parti della presente relazione si è sottolineato come la gestione delle risorse europee sia stata caratterizzata dalla pandemia. Ma questo significa che si debba tener conto non solo dei fattori negativi come un rallentamento nell'erogazione, portando anche alla cancellazione o al ridimensionamento di alcune iniziative, ma anche della normativa emergenziale che ha introdotto nuovi spazi di flessibilità, sia a livello europeo, che nazionale. Il citato regolamento (EU) n. 2020/558 ha consentito infatti di applicare ai programmi della politica di coesione il tasso di cofinanziamento del 100%, per il periodo dal 10 luglio 2020 fino al 30 giugno 2021. Diverse Regioni si sono prontamente avvalse di tale opportunità, stipulando con il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale gli accordi previsti dall'art. 242, comma 6, del D.L. n. 34/2020. In tale prospettiva, è stato premiante il comportamento delle Autorità di gestione che si sono prontamente attivate per la ricognizione delle risorse non ancora impegnate o impegnate su interventi in

ritardo di attuazione, in modo da poterle destinare alle misure di contrasto agli effetti del COVID-19, quali, p.e., l'acquisto di dispositivi di protezione individuale o il supporto ai settori maggiormente toccati dalla pandemia.

Per quanto attiene all'attuazione dei programmi regionali, comunque, i seguenti dati IGRUE denotano una persistente difficoltà soprattutto in relazione alla capacità di pagamento:

	% Avanzamento Impegni su dotazione finanziaria	% Avanzamento Pagamenti su dotazione finanziaria
FESR	86,90%	54,40%
FESR-Cooperazione europea	85,00%	39,10%
FESR-Regioni Meno sviluppate	86,90%	54,60%
FESR-Regioni In transizione	89,30%	58,20%
FESR-Regioni Più sviluppate	86,30%	54,60%
IPA	21,20%	21,20%
IPA-Cooperazione europea	21,20%	21,20%
FEAMP	59,90%	40,00%
FEAMP-Tutte le categorie di regione	59,90%	40,00%
FSE	84,10%	54,60%
FSE-Regioni Meno sviluppate	78,20%	44,00%
FSE-Regioni In transizione	67,00%	42,30%
FSE-Regioni Più sviluppate	92,40%	67,10%
IOG	69,80%	60,50%
IOG-Tutte le categorie di regione	69,80%	60,50%
FEASR	60,20%	60,20%
FEASR-Tutte le categorie di regione	48,40%	48,40%
FEASR-Regioni Meno sviluppate	57,60%	57,60%
FEASR-Regioni In transizione	66,60%	66,60%
FEASR-Regioni Più sviluppate	64,80%	64,80%
Totale fondi SIE	77,70%	56,00%
Totale fondi SIE-Cooperazione europea	78,00%	37,10%
Totale fondi SIE-Regioni Meno sviluppate	79,20%	52,70%
Totale fondi SIE-Regioni In transizione	75,10%	58,10%
Totale fondi SIE-Regioni Più sviluppate	80,40%	62,50%
Totale fondi SIE-Tutte le categorie di regione	54,80%	49,10%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati IGRUE – III bimestre 2021

Le difficoltà regionali nell'impegno dei fondi strutturali interessano prevalentemente i Fondi destinati all'agricoltura (FEAMP e FEASR, con avanzamento pari a ca. 60%), posto che il FESR e il FSE denotano tassi di avanzamento prossimi all'85%. Permangono, invece, per tutti i fondi significativi ritardi nel pagamento: al

termine del primo semestre del 2021, il tasso medio di pagamento era pari a ca. 56%, a fronte di un avanzamento che le risorse sono in parte pagabili fino alla scadenza dell'anno totale degli impegni pari a ca. 77%. Se è vero che la spendita delle risorse soggiace alla c.d. "regola n+3", la significativa differenza tra tasso di impegno e tasso di pagamento (pari a quasi 22 punti percentuali) potrebbe essere sintomatica di una distonia tra una buona capacità progettuale e quella di attuazione dei programmi. Come noto, eventuali ritardi possono ridurre in modo significativo la capacità di pagamento, con rischio di disimpegno e perdita delle risorse.

Le difficoltà nella spesa sono, peraltro, com'è intuibile, maggiormente accentuate presso le Regioni meno sviluppate rispetto a quelle più sviluppate. Queste ultime, infatti, caratterizzate da un maggior dinamismo e da maggior capacità di spesa, denotano tassi di impegno e pagamento sistematicamente più elevati, con conseguente impatto positivo sulla crescita e il rischio di un ulteriore allargamento del divario.

I problemi in sede di attuazione possono essere ricondotti a una pluralità di fattori, potenzialmente attribuibili non soltanto alle Amministrazioni coinvolte, ma anche ai percettori e ai differenti stakeholder a vario titolo coinvolti. Nondimeno, i dati suggeriscono, nel complesso, l'esistenza di ampi margini di miglioramento. Per quanto concerne la parte pubblica, occorre assicurare che l'Amministrazione non sia parte del problema, rimuovendo eventuali vincoli amministrativi superflui e assicurando con crescente prontezza il disbrigo degli adempimenti di competenza. In tal senso, potrebbe giovare l'introduzione di nuovi meccanismi incentivanti, volti a stimolare le strutture anche a operare con velocità di esecuzione superiore a quella minima prevista dalle norme applicabili. Sul versante opposto, eventuali condotte negligenti causative di sottoutilizzo delle risorse richiederebbero di valutare le responsabilità degli amministratori.

Tali fattori saranno particolarmente rilevanti nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027, in cui verranno incrementate le somme a disposizione, anche in conseguenza dei fondi derivanti dal piano di ripresa europeo "Next Generation EU". In questa prospettiva, la mancata spendita delle risorse assegnate rappresenterebbe un'ingiustificabile perdita di opportunità per il sistema-Paese.

Per quanto concerne i controlli, gli organismi preposti nella governance multilivello hanno dato prova di efficacia, andando a intercettare irregolarità in modo granulare e mirato. A tal fine, si rimarca l'importanza di un controllo sinergico tra tutti gli organismi coinvolti, al fine di potenziare gli interventi e ottimizzare l'uso delle risorse amministrative.

PARTECIPAZIONE ALLE VISITE DI AUDIT “*SUR PLACE*” DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA E FUNZIONI DI COORDINAMENTO

Nella precedente relazione, si è sottolineato il ruolo proattivo che la Corte ha assunto nei confronti della Corte dei conti europea nell'applicazione dinamica dell'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'UE, che sancisce la cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con la Corte dei conti europea nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

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

L'esperienza della Corte consente oggi di fare alcune considerazioni in ordine al controllo che viene affidato alla stessa nel campo di utilizzazione dei fondi derivanti dal Next Generation EU, il cui primo pilastro riguarda le politiche di coesione con l'iniziativa REACT-UE e, quindi, impatta sui Fondi SIE che vengono riprogrammati con il recupero delle risorse 2014-2020 non utilizzate fino al 2021.

Tale inquadramento deve tener conto dei collegamenti con “SURE” finalizzato al sostegno al reddito e con i progetti in campo per le iniziative gestite dalla DG EU Reform.

Su tale tematica ci si è soffermati nel Capitolo Primo ed in altre parti della presente relazione.

Sono state le visite di audit “*sur place*” ad offrire, infatti, un ambiente analogo a quello nel quale si svolgeranno tali controlli, tenendo anche conto delle caratteristiche del controllo che viene realizzato già dalla stessa Commissione europea nel percorso di attuazione dei progetti.

L'esperienza data dai Fondi SIE ci dice che l'intervento della Commissione è molto incisivo, sia pure a campione, ma qui si tratta di Grandi Progetti che verranno tutti analizzati.

I soggetti nazionali responsabili (definiti “soggetti attuatori”) dei progetti del PNRR avranno una posizione pressoché corrispondente alle Autorità di gestione dei Fondi SIE. L'introduzione di un controllo specifico della nostra Corte dei conti, da un lato, consente di utilizzare l'art.287 TFUE, nel contesto di coordinamento con l'ECA per essere noi a realizzare il “Controllo esterno” ed evitare sovrapposizioni con l'ECA stessa, ma da un

altro lato, responsabilizza questa Corte in termini molto importanti anche nel quadro della certificazione dei rendiconti che verranno presentati.

Pertanto, la funzione prevista dall'art.287 del TFUE ed evolutasi nel tempo, trova una sua nuova esplicazione che non può prescindere dalla dotazione di un box di strumenti che corrisponda a quello adottato in sede europea.

Lo spaccato offerto in relazione, in ordine ad alcuni audit dell'ECA ai quali abbiamo partecipato attivamente mostra la grande varietà dei temi trattati, tutti di grande rilevanza, spesso tali da assumere rilevanza anche sotto il profilo delle carenze di sistema sia nella stessa programmazione europea, sia molto più di frequente, nelle logiche seguite sul piano nazionale.

In questi casi, si è posto il problema, evidenziato dall'ECA, della scarsa attenzione al cosiddetto "valore aggiunto europeo" che costituisce un obiettivo che dovrebbe essere sempre preso in considerazione.

La nostra azione è sempre stata orientata a chiarire profili interpretativi, a fornire ulteriori elementi di supporto all'analisi dell'ECA ed anche a guidare le amministrazioni coinvolte nel rispondere ai questionari dell'ECA.

La tempistica degli audit europei ha anche anticipato nostri audit nazionali realizzati dalla Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato.

Ne costituisce un esempio il "Controllo di gestione sulla lotta contro la disoccupazione di lunga durata".

La materia è stata infatti oggetto della relazione relativa al "Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro", approvata con la delibera n. 16/2021/G.

Com'è noto la gestione delle politiche del lavoro costituisce da gran tempo un'area nelle quale le criticità sono prevalse sui riscontri positivi sia sul piano nazionale che al livello locale.

Esse hanno toccato anche soggetti amministrativi di recente istituzione e con connotazioni apparentemente moderne ed orientate all'efficacia dell'azione, che non hanno avuto particolare successo, come l'ANPAL, l'Agenzia per le politiche attive del lavoro, interlocutore principale dell'ECA, ora in stato di commissariamento.

Le considerazioni preliminari dell'ECA, che hanno avuto conferma anche nella citata indagine nazionale sono certamente nel senso di rilevare la mancanza di un approccio personalizzato e destinato specificamente ai disoccupati di lunga durata.

L'attività è sostanzialmente rivolta ai giovani disoccupati registrati e a disoccupati più anziani registrati, che sono senza lavoro da più di sei mesi.

Alcuni audit hanno toccato temi di grande attualità, dai quali è però emersa la scarsa attenzione ai risultati, i quali costituivano la reale finalità delle misure messe in campo, com'è accaduto nel caso del "Controllo di gestione sul sostegno dei fondi di coesione dell'UE all'efficienza energetica nelle imprese".

In questo caso, si tratta dell'effettivo risparmio energetico. Al riguardo, può osservarsi che, non potendo sottovalutarsi l'importanza del ricorso alle "fonti rinnovabili", che costituisce comunque uno step nel percorso orientato al risparmio energetico, potrebbe ridefinirsi la misura indirizzandola appunto all'uso delle fonti rinnovabili.

Come si vede, l'esperienza nella conduzione dell'audit, può portare, come in questo caso e come si accennava all'inizio delle presenti conclusioni, ad indicare l'esigenza di un ripensamento al livello europeo.

Altre aree di interesse mostrano un elevato livello "sensitive" e costituiscono oggetto di ampia trattazione nella presente relazione.

Il valore aggiunto che un audit presenta come nel caso dell' "Indagine sulle frodi nella spesa della PAC – in particolare sull'accaparramento dei terreni (*land grabbing*)", è di toccare profili specifici che corrispondono a fenomeni diffusi.

I rilievi che sono stati formulati toccano il limite di un approccio formale, allorché è necessaria un'attenzione alla verifica concreta della corrispondenza tra titolo vantato per ottenere il beneficio non solo quanto all'affettiva titolarità del medesimo ma anche quanto alla sua corrispondenza alla realtà fisica ed alla sua finalizzazione all'azione fraudolenta.

Basti, al riguardo, far riferimento a come l'ECA abbia definito l'accaparramento rilevante per l'*audit*: "l'acquisizione, da parte di persone o entità, di terreni agricoli, che potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso di influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazione delle procedure o pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC, che potrebbero costituire una forma specifica di attività di ricerca di rendite".

Nella circostanza, il valore aggiunto portato dalla Sezione, oltre alla sua particolare esperienza in materia di frodi europee, ha riguardato anche l'esperienza delle nostre Procure regionali sul campo.

Il problema della temporaneità degli investimenti, finanziati con i fondi europei è un'altra costante delle nostre analisi ed ha trovato conferma nel "Controllo di gestione riguardante la durabilità degli investimenti a favore della diversificazione e delle

infrastrutture nelle zone rurali, che hanno beneficiato del sostegno del FEASR”, laddove è emerso che a distanza di cinque anni, quasi la metà delle strutture ricettive turistiche del campione considerato non sono più operative.

Di importanza sistematica, in considerazione della particolare conformazione del nostro tessuto imprenditoriale, caratterizzato dalle Piccole e Medie Imprese alle quali il sistema europeo annette, com'è noto, grande importanza è il “Controllo di gestione sull'efficacia del sostegno del FESR alle PMI”.

Quel che mette in discussione l'effettiva realizzazione della misura è la circostanza che l'approccio nazionale presenta connotazioni orientate più alla sussistenza che allo sviluppo.

Si rappresenta che i risultati dell'*audit* mettono in campo, alternativamente, la rivisitazione della misura, difficilmente proponibile in un contesto *border line* con gli aiuti di stato e la limitazione alla concorrenza, ovvero il mancato riconoscimento dei contributi ai beneficiari.

Anche i profili procedurali hanno la loro importanza laddove attengano a conseguenze sostanziali in termine di erogazione dei rimborsi come è emerso dall' "Audit ai fini della dichiarazione di affidabilità (SOA) concernente l'esercizio finanziario 2020, periodo di programmazione 2014-2020, Programma operativo 2014IT05M2OP001 “Per la Scuola competenze e ambienti per l'apprendimento””.

Infatti, come dimostra il caso di specie, attentamente analizzato dalla Corte, alla quale l'IGRUE, Autorità di audit, ha fornito le informative necessarie in una specifica interlocuzione, la scelta di adottare due diverse metodologie (nel caso di specie, una per il rimborso ai beneficiari, di cui all'art. 67 Reg. 1303/2013, e l'altra per la richiesta di rimborso alla Commissione, ai sensi dell'art. 14 Reg. 1304/2013), peraltro consentite dalla normativa europea, ha portato alla constatazione che l'importo certificato alla Commissione sarebbe di oltre 43 milioni di euro più alto rispetto a quello rimborsato ai beneficiari, prendendo in considerazione tutti i progetti pertinenti certificati nei conti 2018-2019.

L'attualità trova la sua più evidente sottolineatura nel più recente audit dell'ECA che tocca un tema fondamentale che costituisce in fondo lo scenario di tutta la presente relazione: “Il riesame dei meccanismi di attuazione dei fondi della politica di coesione e del meccanismo per la ripresa e la resilienza (RRF)”.

In tale contesto, la Corte dei conti è fortemente coinvolta, fin dall'inizio delle attività, iniziate nelle scorse settimane con la prima videoconferenza, nella quale è stata ribadita l'importanza del ruolo della Corte nell'ambito della funzione che gli è intestata

dalla Costituzione e dal recente art. 7, comma 7, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che sottopone espressamente la gestione delle risorse pubbliche in argomento al controllo della Corte dei conti. Le attività di revisione esigono nell'ambito del controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. n. 20 del 1994, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, che si accompagnano all'approfondimento riguardo a: modalità di utilizzazione e controllo delle risorse, interrelazioni metodologiche e applicazione di strumenti di pianificazione, di verifica ed i correlati indicatori (cfr. art 29 regolamento UE cit.), alla luce delle forti *expertise* della Corte dei conti, maturate a livello nazionale e sovranazionale.

L'attività ECA peraltro è risultata pienamente in linea con le attività istruttorie realizzate dalla Sezione e finalizzate alla stesura del presente referto annuale.

In conclusione, in un ambiente particolarmente evolutivo con l'avvento dell'impianto del NGEU e della RFF che determina un impatto rilevante su quello dei Fondi SIE, la partecipazione agli Audit sur place dell'ECA in termini attivi con compiti di coordinamento, si inquadra fisiologicamente nelle attività di controllo sul PNRR che prevedono, com'è naturale, il coordinamento con la Corte dei conti europea.

AUDIZIONI PARLAMENTARI

Nel corso del 2021, la Sezione è stata chiamata ad alcune Audizioni in sede parlamentare:

- l'11 maggio, in Audizione presso la Commissione 14^a permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica, in videoconferenza a causa dell'emergenza COVID, sul DDL n. 2169 (recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" - "Legge europea 2019-2020"). Si è ritenuto in tale sede di concentrare il proprio approfondimento su una singola disposizione, fra quelle del DDL, ossia l'art. 35, concernente il "meccanismo di rivalsa" contenuto nella legge 234 del 2012, modificandone l'art. 43, dedicato al "Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea", premettendo, al comma 6 del predetto articolo, la previsione di definire con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri competenti per materia, previa intesa in sede di Conferenza unificata, dei criteri e delle procedure riguardanti i procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio dell'azione di rivalsa di cui al presente comma". È stato, in particolare, espresso avviso favorevole all'impianto della norma inteso ad irrobustire l'impianto della rivalsa alla luce del

dettato della Consulta (Sent. 219/2016) la quale pur ritenendo il citato articolo suscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata, rilevava l'esigenza di una valorizzazione del termine "responsabilità" adottato dal Legislatore, nel senso di escludere l'esistenza di un automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa e, conseguentemente, di una deroga al principio dell'imputabilità. Nella circostanza, si è fatto cenno al tema delle "seconde condanne" da parte della Corte di giustizia europea, che comportano sanzioni particolarmente onerose, che determinano l'azione di rivalsa, come pure accade nei confronti di enti territoriali, altri enti pubblici, soggetti equiparati per le regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali. Si è rilevato che questo è un tema di quotidiano oggetto di scrutinio nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile. È stato quindi prospettato che, valendosi dello strumentario processuale fornito dal d.lgs. n. 174/2016 (Codice di Giustizia contabile), il procedimento giudiziario che si verrebbe a instaurare in caso di contestazioni sul diritto di rivalsa potrebbe essere configurato quale giudizio ad istanza di parte; allo stesso modo, potrebbe essere previsto un impulso del PM contabile nei casi di inerzia. Il tutto, ovviamente, lasciando intatta la natura di titolo esecutivo del provvedimento che dispone la rivalsa, ma garantendo che tutte le controversie afferenti ai presupposti di tale titolo possano essere concentrate ed affrontate in una sede che, per quanto si è detto fin qui, dovrebbe già, in base all'applicazione di fondamentali coordinate ordinamentali, considerarsi quella naturale.

- In relazione all'Audizione richiesta, per il 15 novembre 2021 dalle Commissioni congiunte 3^a e 14^a Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, è stata presentata una memoria della Sezione. Premessa la connotazione della Conferenza in una dimensione di tipo "consultativo", e quindi con l'assenza di un carattere decisionale, o anche solo di una diretta capacità di iniziativa, (si ricorda, a titolo di esempio, quanto accadde nel 2014 (Commissione Barroso) con un ciclo di 50 "Dialoghi con i cittadini" (*Citizen dialogues*) sul tema, vasto, del "futuro dell'Europa", la memoria della Corte, si è concentrata su alcuni aspetti, fra quelli in corso di trattazione da parte della Conferenza (ed in particolar modo dei Panel), che sollecitano l'attenzione della Corte dei conti, vuoi per i loro immediati riflessi in punto di finanza pubblica, vuoi per il loro esprimere progettualità di cambiamento istituzionale legate alla governance finanziaria. Per

quanto attiene alla “*fiscal union*”, è apparsa naturale la constatazione che il tema non sia fra quelli che maggiormente appassionano il pubblico dei partecipanti alla consultazione sui “*panel*”. È un fatto che gli importanti cambiamenti in materia di *fiscal policy* maturati a partire dalla crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona (2011) siano scaturiti da iniziative sorte a livello intergovernativo come reazione a eventi del tutto esogeni, e non certo come frutto di un consapevole dibattito sul futuro del progetto di integrazione europea. Quest'ultimo, in quegli anni, ruotava (ancora) intorno alla - per certi versi faticosa - implementazione del Trattato di Lisbona. Definirla “faticosa” è in realtà usare un eufemismo, dovendosi ricordare che tale Trattato reca comunque la traccia del fallimento del percorso orientato alla “Costituzione fiscale europea”, percorso che si vorrebbe riprendere con la nuova “*fiscal policy* europea” anche con lo strumento della Conferenza. Si è rilevato, in sintesi, che un'area trascurata, al riguardo, è proprio quella delle entrate, nel cui ambito è ormai il tempo di pensare seriamente ad una riforma dell'IVA, non a caso, ripetutamente oggetto di richieste di deroghe in ordine alla fase finale del pagamento con istituti nazionali come “*reverse charge*” e “*split payment*”, materia alla quale la Corte dedica continua attenzione, anche nel contesto della presidenza del VAT Working Group del Comitato di contatto delle ISC dell'UE. Non mancano, peraltro, gli interventi volti a richiedere una revisione del Patto di Stabilità e crescita, ovvero anche una “strutturalizzazione” delle forme di finanziamento degli interventi legate al NGEU (creazione stabile di eurobond).

- Sempre in occasione di una richiesta di Audizione, il 22 giugno, è stata presentata una memoria della Corte alle Commissioni Riunite I (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e VIII (Ambiente, Territorio E Lavori Pubblici), sul decreto-legge n. 77/2021, recante “*governance* del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

RAPPORTI FINANZIARI
TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

RAPPORTI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

Premessa

1. Il finanziamento del bilancio europeo - 1.1 Le Risorse proprie - 1.2 La dinamica delle Risorse proprie nel Periodo 2014-2020 - 1.3 La proposta di riforma del sistema - 1.4 Scenari post-crisi pandemica: il cd. "Recovery Fund"

2. La spesa a valere sul bilancio europeo - 2.1 Gli accreditamenti dall'UE agli Stati membri nel Periodo 2014-2020 - 2.2 Le priorità e i vincoli del futuro QFP 2021-2027

3. I flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea nel 2020 - 3.1 Il saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea - 3.2 Il contributo dell'Italia nei flussi finanziari della Ragioneria generale dello Stato

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

5. La tutela dell'erario europeo in materia di entrata - 5.1 Le principali misure antifrode adottate a livello europeo - 5.2 Irregolarità e frodi nelle Risorse proprie tradizionali - 5.2.1 Risultanze comparative tra Paesi - 5.2.2 L'attività dell'Agenzia delle Dogane in materia di Risorse proprie tradizionali e contrasto alle frodi. Dati statistici - 5.3 Irregolarità e frodi nella risorsa IVA - 5.3.1 Il gap dell'IVA in Italia. Il raffronto con i Paesi europei - 5.3.2 Misure di contrasto all'evasione IVA nei dati delle Agenzie fiscali: Entrate e Dogane.

Considerazioni conclusive

Premessa

Il presente capitolo muove dalle premesse e dalle problematiche sollevate nella passata edizione di questa Relazione, che – pur concentrandosi sugli andamenti del 2019 nell'analisi dei flussi finanziari in entrata ed uscita intercorsi fra Italia e Unione europea – teneva ampiamente conto dell'irruzione sulla scena mondiale, dell'emergenza da COVID-19, avvenuta (com'è noto) nell'anno successivo.

Nella scorsa Relazione si era scelto di non ignorare gli effetti dirompenti della pandemia sul quadro economico, sociale e giuridico europeo, introducendo una serie di considerazioni sistematiche, ancorché "a prima lettura", su quella che all'epoca già poteva qualificarsi come "prima risposta dell'Unione", intendendo con l'aggettivo rimarcare come gli iniziali strumenti di sostegno alle economie degli Stati membri, duramente aggredite dalla inedita crisi pandemica, fossero ben presto destinati a manifestarsi, nell'azione delle Istituzioni eurounitarie, come null'altro che uno *stopgap* o una prefigurazione di un ben più imponente e complessivo piano di intervento, quale quello che ha visto la luce a partire dagli ultimi mesi del 2020. Nonostante la cornice giuridico-finanziaria di questo piano – il NGEU, *Next Generation EU* – sia ormai

completa, anche quest'anno la Relazione non potrà, tuttavia, contenere, come è peraltro naturale, un'analisi completa degli effetti (anche solo) finanziari del dispiegarsi di quella che ben può definirsi una vastissima manovra di riconfigurazione delle leve di finanza pubblica mosse dal bilancio europeo.

E ciò non solo e non tanto per l'ovvia considerazione per cui l'orizzonte temporale di piena operatività di questi strumenti si estende ben oltre il termine annuale (in ultima analisi, può dirsi che esso abbraccia tutto il perimetro temporale del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale, approvato il 17 dicembre 2020); ma anche, e soprattutto, perché le modalità di erogazione dei fondi rientranti nella Recovery and Resilience Facility (RRF), "pilastro" quantitativamente primario e principale "serbatoio" dal quale attinge la provvista per il finanziamento dei progetti inclusi nei Piani nazionali di ripresa e resilienza, postulano, per una osservazione conclusiva, tempi più lunghi, e ciò proprio in ragione dell'approccio metodologico diverso adottato col NGEU, che richiede, almeno in parte, un ripensamento di alcune coordinate di contabilità finanziaria.

Gli obiettivi legati ai progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sono, infatti, calibrati su un approccio qualitativo oltre che quantitativo, e il raggiungimento o meno, o in che parte, della "resa" attesa dell'investimento andrà, conseguentemente, calcolato e verificato in base a metodiche diverse da quelle quantitative che hanno fin qui guidato la nozione di "realizzazione dell'investimento" conseguente a fondi di derivazione europea.

Ciò orienta anche le considerazioni e valutazioni puramente contabili: ad esempio, conferisce sfumature necessariamente diverse rispetto al passato al problema del saldo fra ciò che l'Italia "riceve" e ciò che "dà" all'Unione.

Anche solo un'analisi completa dei flussi finanziari in entrata e in uscita del 2021, peraltro, non potrà, peraltro, che svolgersi a fine periodo, e dunque i saldi dell'anno in corso potranno essere conosciuti soltanto nei primi mesi del 2022.

La ricognizione dei rapporti finanziari tra l'Italia e l'Europa che sarà effettuata nei paragrafi successivi si riferisce pertanto in primo luogo agli andamenti del 2020.

Nel solco delle precedenti Relazioni, ed in coerenza con la prospettiva adottata, in particolare, lo scorso anno, tuttavia, si cercherà di dar conto nel modo più completo possibile dello stato di implementazione dei massicci interventi pubblici di origine eurounitaria più volte fin qui citati, cogliendo il problema nella sua dimensione finanziaria e demandando, quindi, alle sedi più opportune le valutazioni quali-quantitative sulle realizzazioni in rapporto alle attese e agli obiettivi cristallizzati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

La ricostruzione dei movimenti da e verso il bilancio europeo si avvale di dati pubblicati dalla Commissione europea, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Dipartimento per le politiche europee, nonché di elementi istruttori forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle Finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, dall'Agenzia delle Entrate e dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Poiché i flussi finanziari generati dai trasferimenti dell'Unione europea saranno illustrati più in dettaglio nei successivi capitoli con riferimento ai singoli settori di spesa, l'attenzione è qui portata specialmente al profilo delle risorse messe a disposizione del bilancio europeo, nonché ai saldi differenziali tra versamenti e accrediti.

Per meglio comprendere il quadro di riferimento finora vigente e cogliere appieno la misura delle innovazioni che stanno per esservi apportate, è opportuno premettere all'esposizione dei dati relativi al nostro Paese alcune considerazioni di carattere generale.

1. Il finanziamento del bilancio europeo

1.1 Le Risorse proprie

L'Unione europea persegue strategie ed obiettivi, finalizzando il proprio bilancio nel garantire il finanziamento delle politiche e dei programmi dell'Unione, determinando entrate e spese rispetto ad un esercizio finanziario.

Il principio del pareggio tra entrate e spese, riaffermato nel quadro vigente dall'art. 310 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), implica l'impegno da parte degli Stati membri ad assicurare un flusso di entrate commisurato alle necessità di bilancio, così come pre-determinate, ad opera del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), che costituisce il bilancio di lungo termine dell'Unione. Tale Quadro (istituito per la prima volta nel 1988) fissa, infatti, per un periodo di sette anni gli ambiti prioritari di intervento e i relativi massimali di spesa. Offre una cornice programmatoria stabile e una dotazione di risorse adeguata, sottratta alle incertezze ed alle tensioni negoziali, che negli anni passati hanno caratterizzato la c.d. Decisione annuale di bilancio.

Nell'ambito della cornice disegnata dal citato Quadro Finanziario, il Parlamento europeo ed il Consiglio, su proposta della Commissione, approvano poi i bilanci annuali¹.

¹ Il QFP per il settennio 2014-2020, approvato con il regolamento n. 1311/2013, è articolato in 6 rubriche, che corrispondono alle seguenti priorità di spesa: 1) Crescita intelligente e inclusiva (a sua volta classificata in: 1a. Competitività per la crescita e l'occupazione; 1b. Coesione economica, sociale e territoriale); 2) Crescita sostenibile: risorse naturali; 3) Sicurezza e cittadinanza; 4) Europa globale; 5) Amministrazione; 6) Compensazioni. A tali voci vanno aggiunte le spese attuate attraverso strumenti speciali, quali la Riserva

Ai sensi dell'art. 311 TFUE, comma 2, il bilancio unionale, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite le c.d. Risorse proprie. Sono considerate tali:

- le Risorse proprie tradizionali (RPT), costituite essenzialmente dai dazi doganali all'importazione di beni da Paesi terzi secondo aliquote determinate nella tariffa doganale comune (detratto un rimborso, detto aggio, agli Stati membri per oneri di accertamento e riscossione²);
- la risorsa IVA, costituita da un'aliquota applicata ad una base imponibile resa uniforme mediante una armonizzazione fondata su un meccanismo di calcolo prestabilito, al fine di correggerne il carattere potenzialmente regressivo³;
- la risorsa RNL, costituita da un'aliquota del reddito nazionale lordo di ogni Stato membro, determinata in base al grado di prosperità relativa (misurato dal peso dell'RNL di ciascuno Stato sul totale dell'RNL dell'Unione). Quest'ultima risorsa (detta anche “complementare”) è utilizzata come fonte “residuale”, per riequilibrare il bilancio dell'UE; il suo ammontare, infatti, varia di anno in anno in funzione delle entrate complessive necessarie per coprire le spese del bilancio unionale, tenuto conto degli importi provenienti dai dazi doganali, dai contributi basati sull'IVA e da altre fonti⁴. In origine, la risorsa RNL avrebbe dovuto essere versata solo nel caso in cui le altre Risorse proprie non fossero risultate sufficienti a coprire le spese, ma,

per aiuti d'emergenza, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, nonché lo Strumento di flessibilità.

Il QFP del settennio 2021-2027, predisposto per un'Unione europea a 27 Stati membri in considerazione del recesso del Regno Unito, è stato adottato, dopo intense e prolungate negoziazioni, il 16.12.2020 da parte del Parlamento europeo e il giorno successivo da parte del Consiglio (v. *infra*, il par. 2.2).

² Tale rimborso, un tempo pari al 25%, è stato poi ridotto al 20% dalla decisione del Consiglio n. 2014/335/UE, EURATOM del 26/5/2014, con effetto retroattivo al 1° gennaio 2014. Si noti, tuttavia, che nel Periodo 2021-2027 gli Stati membri torneranno a trattenere il 25% dei dazi doganali riscossi; tale incremento si reputa possa costituire un incentivo per gli Stati membri a garantire una riscossione diligente degli importi dovuti (gli Stati membri sono responsabili della riscossione dei dazi doganali, conformemente alle norme stabilite dal regolamento del Consiglio n. 609/2014).

³ L'aliquota è attualmente pari allo 0,3% (art. 2, co. 4 della decisione del Consiglio 2014/335/UE del 26 maggio 2014). La base su cui è applicato il prelievo viene armonizzata con un complesso meccanismo di calcolo per riflettere le differenze di aliquota a livello nazionale e il diverso grado di “copertura” dell'imposta. Si tratta pertanto di una base statistica, e non effettiva. Dal 1988 è previsto inoltre che la base imponibile armonizzata per ciascuno Stato membro non possa superare il tetto del 50% del rispettivo reddito nazionale lordo (c.d. *capping*), per evitare l'effetto regressivo determinato dalla circostanza che nei Paesi più poveri la base IVA tende ad essere relativamente più estesa rispetto al reddito. Si noti che, nell'ambito del QFP 2021-2027, la risorsa propria basata sull'IVA è stata semplificata, al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico sia dell'UE che delle amministrazioni degli Stati membri.

⁴ Le “altre entrate”, di cui all'art. 311, comma 2, comprendono le imposte sulle retribuzioni del personale dell'UE, i contributi versati da Paesi terzi a favore di determinati programmi dell'Unione e le ammende pagate dalle imprese che violano le norme sulla concorrenza o altre disposizioni di legge. Inoltre, qualora vi sia un'eccedenza, l'eventuale saldo positivo di ciascun esercizio è inserito nel bilancio dell'anno successivo come entrata.

come diffusamente evidenziato successivamente, essa finanzia attualmente la maggior parte del bilancio dell'UE⁵.

Il sistema delle Risorse proprie è stato interessato, nel corso degli ultimi anni, da un percorso di riforma, finalizzato a rivedere la tipologia e l'origine delle fonti di finanziamento del bilancio unionale. In questa sede, si ritiene opportuno ricordare che, nell'ambito del QFP 2021-2027, è entrata in vigore, il 1° giugno 2021, una nuova decisione sulle Risorse proprie. Si tratta della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, che è applicata retroattivamente a decorrere dal 1° gennaio 2021, in seguito al completamento del processo di ratifica degli Stati membri nei rispettivi ordinamenti. Tale riforma ha conservato le tre principali fonti di entrata sopra menzionate. Al contempo, è intervenuta apportando alcuni cambiamenti rispettivamente alle RPT ed alla risorsa propria basata sull'IVA. È stata altresì introdotta una nuova risorsa propria, che consiste in un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati prodotti nello Stato membro. Tale risorsa propria è fortemente legata alle attuali priorità politiche dell'Unione, che ha tra i suoi obiettivi primari incentivare gli Stati membri a ridurre i rifiuti di imballaggio e a stimolare la transizione dell'Europa verso un'economia circolare, in attuazione della c.d. strategia europea sulla plastica.

Dall'esame dei valori di dettaglio emerge che l'ammontare di versamenti effettuati dagli Stati membri al bilancio dell'Unione europea a titolo di risorse proprie, nel 2020, è stato di circa 160,9 miliardi, registrando un aumento significativo, pari al 10,6%, rispetto all'anno precedente. Nel complesso, si osserva che tra il 2014 e il 2020 l'incremento percentuale delle somme versate a titolo di risorse proprie è stato del 20,4%: il picco del periodo è costituito proprio dal 2020, ma si segnala anche il forte incremento registrato tra il 2017 e il 2018.

La tabella seguente mostra la serie storica nel totale dei versamenti degli Stati membri al bilancio europeo, distinti per tipologia di risorse, nel Periodo 2014-2020⁶.

⁵ Dal punto di vista dei meccanismi contabili, il finanziamento del bilancio comunitario attraverso le risorse proprie si realizza mediante il versamento dagli Stati membri all'Unione europea degli importi riferiti alle singole entrate, su un conto esente da spese, aperto a nome della Commissione presso i rispettivi Ministeri del Tesoro (regolamento (CEE, EURATOM) n. 1552/89 del Consiglio del 29/05/1989, art. 9.1). Le risorse proprie tradizionali vengono iscritte entro il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello in cui il diritto è stato accertato (ovvero dopo il 19 del secondo mese successivo alla riscossione, allorché si tratti di diritti iscritti in contabilità separata, in quanto soltanto accertati, oppure risultati privi di garanzia).

L'iscrizione delle risorse proprie IVA e RNL, invece, è effettuata entro il primo giorno feriale di ogni mese, in ragione di un dodicesimo dei pertinenti importi di bilancio dei singoli Stati membri. Il calcolo dei contributi dovuti dagli Stati membri a titolo di RNL è effettuato mediante l'applicazione di un'aliquota uniforme a dati previsionali RNL, previamente concordati fra la Commissione e gli Stati membri. I contributi vengono poi corretti in aumento o in diminuzione quando i dati RNL sono conosciuti in via definitiva.

⁶ Il Regno Unito, nonostante abbia cessato di essere uno Stato membro dell'UE a partire dal 1° febbraio 2020, ha continuato fino al 31 dicembre 2020 (periodo di transizione) a contribuire al bilancio dell'Unione, e

Tabella 1 - Versamenti degli Stati membri all'UE nel periodo 2014-2020

(milioni di euro)

	EU-28														Variaz. % 2019-2020	Variaz. % del periodo
	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020			
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%		
RPT (al netto degli oneri di riscossione)	16.429,5	11,4%	18.730,4	12,8%	20.094,1	13,9%	20.459,1	14,7%	20.231,6	12,8%	21.364,5	13,0%	19.866,5	11,4%	-7,0%	20,9%
Risorsa IVA	17.667,4	12,3%	18.087,0	12,4%	15.895,1	11,0%	16.947,3	12,2%	17.624,8	11,1%	18.104,8	11,0%	17.834,2	10,2%	-1,5%	0,9%
Risorsa RNL	99.075,6	68,8%	100.967,4	69,1%	95.578,4	66,3%	78.620,0	56,6%	105.780,0	66,7%	108.820,3	66,4%	125.393,2	71,9%	15,2%	26,6%
Correzione UK	-209,3	-0,1%	-443,0	-0,3%	626,1	0,4%	102,9	0,1%	0,9	0,0%	-80,9	0,0%	169,0	0,1%	-308,9%	-180,7%
Correzioni altri Paesi	-1,8	0,0%	-7,0	0,0%	-19,5	0,0%	-701,5	-0,5%	-1.282,1	-0,8%	-3.441,3	-2,1%	-3.173,0	-1,8%	-7,8%	176177,8%
Totale RP	132.961,4	92,4%	137.334,8	94,0%	132.174,2	91,7%	115.427,8	83,0%	142.355,2	89,7%	144.767,4	88,3%	160.089,9	91,8%	10,6%	20,4%
Variazione %		-4,9%		3,3%		-3,8%		-12,7%		23,3%		1,7%		10,6%		
Altri proventi	9.973,4	6,9%	7.258,2	5,0%	1.349,1	0,9%	17.191,0	12,4%	15.731,7	9,9%	17.347,1	10,6%	10.997,3	6,3%	-36,6%	10,3%
Surplus anno preced.	1.005,4	0,7%	1.434,6	1,0%	10.565,8	7,3%	6.404,5	4,6%	555,5	0,4%	1.803,0	1,1%	3.218,4	1,8%	78,5%	220,1%
Totale entrate	143.940,2	100,0%	146.027,6	100,0%	144.089,1	100,0%	139.023,3	100,0%	158.642,4	100,0%	163.917,5	100,0%	174.305,6	100,0%	6,3%	21,1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Allorquando si considerino anche gli altri proventi ed il *surplus* dell'anno precedente, il totale delle risorse disponibili nel 2020 ammonta a 174,3 miliardi. L'incidenza delle risorse proprie rispetto al totale complessivo delle entrate del bilancio europeo è del 91,8%, in aumento rispetto all'88,3% rilevato nel 2019.

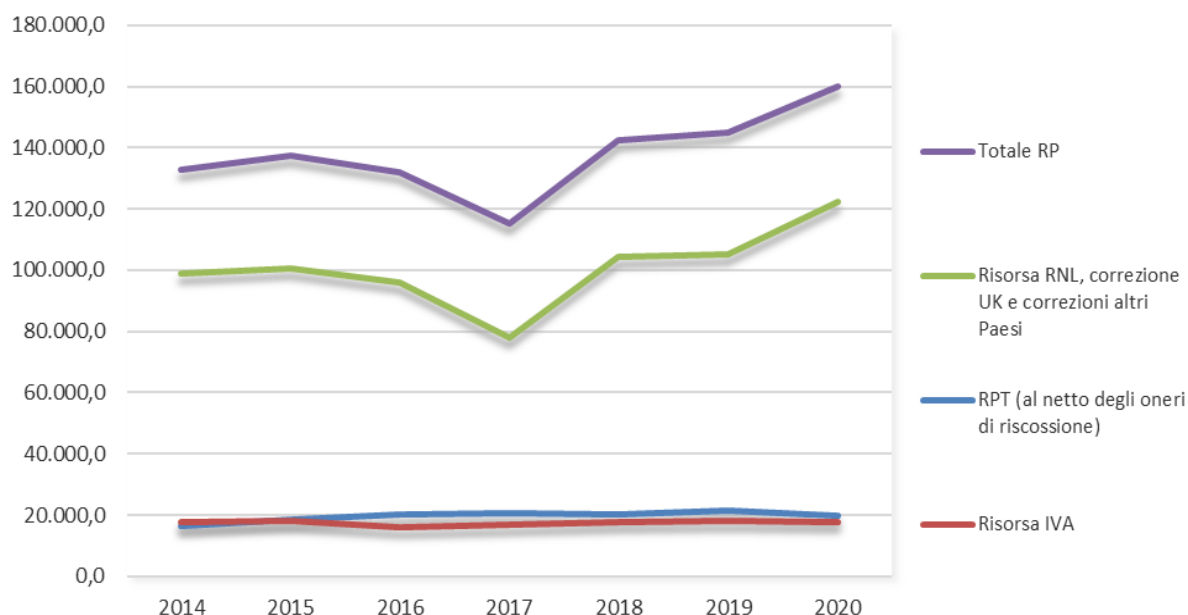
1.2 La dinamica delle risorse proprie nel periodo 2014-2020

Al fine di meglio evidenziare l'andamento registrato dall'entità delle Risorse in argomento, sono stati riversati nel grafico che segue i dati relativi alle entrate da versamenti, a titolo di risorse proprie, con separata evidenza delle singole fonti e del totale, entrambi riferiti al settennio 2014-2020.

a trarne beneficio, come se fosse ancora uno Stato membro. Infatti, sulla base della conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica ("l'accordo sul recesso"), il Regno Unito si è impegnato ad onorare tutti i propri obblighi finanziari derivanti dal fatto di essere stato uno Stato membro dell'UE nel quadro dei precedenti quadri finanziari pluriennali.

Grafico 1 – Andamento delle entrate da risorse proprie nel periodo 2014-2020

(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Il totale delle risorse proprie presenta un andamento fortemente espansivo nel periodo 2017-2020, circostanza che riflette l'analogo *trend* registrato dalla risorsa RNL, in quanto quest'ultima attualmente costituisce la quota più consistente delle entrate unionali.

Nell'analizzare i flussi in dettaglio, si osserva infatti che nel 2020 i versamenti degli Stati membri, al bilancio UE, a titolo di risorsa RNL sono stati pari a 125,4 miliardi, in significativo aumento (+15,2%) rispetto all'anno precedente. Tale valore costituisce anche il punto di massimo del settennio, facendo registrare un incremento complessivo del 26,6% rispetto all'inizio del periodo nel 2014.

I versamenti al bilancio UE a titolo di risorse proprie tradizionali sono ammontati nel 2020 a 19,9 miliardi, in flessione negativa rispetto al valore del 2019 (-7%), picco del settennio. Nell'esame della serie storica dei valori, le RPT hanno registrato un sensibile incremento fra il 2014 e il 2016, derivante essenzialmente dall'applicazione della decisione del Consiglio n. 2014/335/UE. Con quest'ultima è stata ridotta la percentuale riconosciuta agli Stati membri a titolo di oneri per la riscossione. Al segnalato incremento è dovuta anche la successiva e perdurante dinamica espansiva di tale fonte, che, nonostante la flessione del 2020, ha registrato un aumento del 20,9% rispetto al 2014. Le recenti modifiche sulla percentuale di aggio di riscossione riconosciuta ai paesi membri, per le quali si rimanda al paragrafo quinto del presente capitolo, manifesteranno

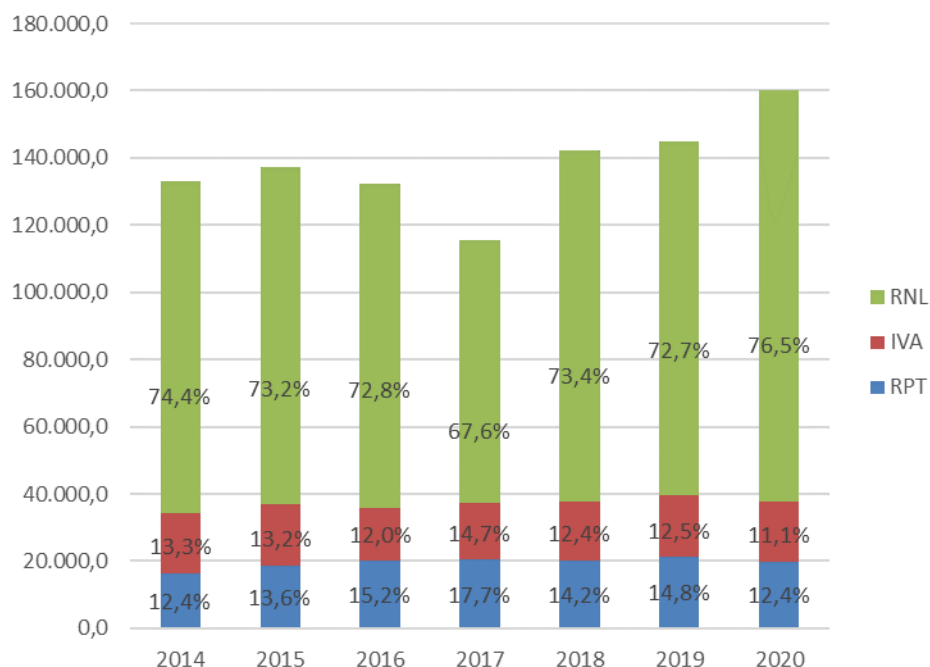
probabilmente i propri effetti in maniera significativamente interessante nei prossimi anni.

La risorsa IVA nel 2020 è stata pari a 17,8 miliardi, con un leggero decremento rispetto al 2019 (-1,5%). In generale, l'andamento di tale risorsa è stato sostanzialmente stabile nel settennio, registrando nel 2020 un andamento pressoché simile a quello mostrato nel 2014, pari a +0,9% nel periodo considerato.

Nel grafico che segue viene evidenziato l'effetto consequenziale di ricomposizione interna dell'aggregato nel settennio 2014-2020.

Grafico 2 – Incidenza relativa delle entrate da risorse proprie nel Periodo 2014-2020

(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

La risorsa IVA costituisce nel 2020 l'11,1% del totale delle risorse proprie, in flessione rispetto al 2019 (12,5%) e al livello più basso del Periodo 2014-2020.

Le RPT nel 2020 rappresentano il 12,4% delle entrate da risorse proprie, in diminuzione rispetto al 14,8% del 2019. Il livello presentato eguaglia il valore del 2014, punto di minimo del settennio considerato.

Dall'esame complessivo delle tipologie di entrate emerge che, nel 2020, la risorsa basata sull'RNL ha rappresentato il 76,5% delle entrate da Risorse proprie; tale valore, in crescita rispetto al 72,7% del 2019, costituisce il punto di massimo nel settennio. La

risorsa RNL si conferma per il periodo in esame quindi, la fonte di finanziamento principale, malgrado il suo carattere originario di “risorsa complementare”.

Per quanto attiene all'affidabilità dei conti del bilancio Ue relativi alle entrate, si ricorda, ai fini che qui necessitano, che la Corte dei conti europea (ECA) effettua costantemente delle verifiche sulle operazioni che sono alla base dei conti dell'UE e sui sistemi impiegati dalla Commissione europea e dagli Stati membri per calcolare e riscuotere le entrate. Le risultanze delle verifiche e le analisi svolte al riguardo dall'ECA confluiscono nella “Relazione annuale sull'esecuzione finanziaria del bilancio”. Nell'ultima Relazione pubblicata, relativa all'esercizio finanziario 2020, la Corte dei conti europea, nel valutare il sistema di raccolta delle risorse unionali ha ritenuto che le operazioni sottostanti alle entrate, registrate al bilancio UE, non siano inficiate da errori rilevanti e che i sistemi di controllo posti in essere per assicurare la regolarità delle operazioni relativamente a tale settore siano nel complesso efficaci⁷. Nella Relazione sopra richiamata, sono state tuttavia evidenziate delle persistenti debolezze nell'ambito di “controlli-chiave interni” relativamente ad alcuni Stati membri⁸, afferenti: alle risorse proprie tradizionali (RPT); ai cicli di verifica dei dati RNL da parte della Commissione europea; ai controlli effettuati dagli Stati membri per ridurre il cd. divario di gettito doganale. L'ECA, nelle proprie considerazioni ha sottolineato la necessità di irrobustire le misure adottate dall'UE per ridurre il divario di gettito doganale e mitigare i rischi correlati ad una incompleta riscossione delle RPT. Alle medesime risultanze l'ECA è pervenuta nella Relazione speciale sui controlli doganali⁹ di recente pubblicazione.

Si riporta il differente approccio metodologico adottato dalla Corte dei conti europea, sulle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, essa muove dall'analisi degli aggregati macroeconomici sui quali tali risorse sono calcolate. Nell'esame sono sottoposti a valutazione i sistemi di controllo utilizzati dalla Commissione europea per il

⁷ Cfr. Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2020, pubblicata il 26 ottobre 2021, pagg. 94-119 (capitolo 3). Tale giudizio è in linea con quanto espresso dalla Corte dei conti europea nella Relazione annuale sull'esercizio precedente. La Corte dei conti europea ha controllato: 1. un campione di 55 ordini di riscossione emessi dalla Commissione, rappresentativo di tutte le fonti di entrate; 2. i sistemi utilizzati dalla Commissione: i) per assicurarsi che i dati RNL e IVA degli Stati membri costituiscano una base appropriata per il calcolo e la riscossione dei contributi a titolo di risorse proprie; ii) per gestire le RPT e per assicurarsi che gli Stati membri dispongano di sistemi efficaci per riscuotere e comunicare i corretti importi di RPT, nonché per renderli disponibili; iii) per gestire multe e interessi di mora; iv) per calcolare le somme risultanti dai meccanismi correttivi; 3. i sistemi di contabilizzazione delle RPT in tre Stati membri (Spagna, Francia e Paesi Bassi) selezionati sulla base degli importi dei dazi doganali riscossi e della valutazione qualitativa del rischio operata dalla Corte; 4. l'affidabilità delle informazioni sulla regolarità della spesa contenute nelle relazioni annuali di attività della DG Bilancio e di Eurostat.

⁸ Francia, Spagna e Paesi Bassi.

⁹ Cfr. Corte dei conti europea, relazione speciale n. 4/2020 “Controlli doganali: l'insufficiente armonizzazione nuoce agli interessi finanziari dell'UE”.

trattamento dei suddetti aggregati, fino al momento in cui i contributi versati dagli Stati membri sono riscossi e registrati nei conti consolidati.

Diversamente, per le risorse proprie tradizionali, l'ECA esamina i conti delle autorità doganali ed analizza il flusso dei dazi, anche in questo caso fino al momento in cui gli importi sono riscossi dalla Commissione e registrati nei conti. Secondo l'attuale procedura qualora la Commissione rilevi una inosservanza della disciplina in materia emette delle Riserve (per le fattispecie relative all'RNL e all'IVA) o delle Osservazioni (per le fattispecie relative alle RPT). La Corte dei conti europea ha esaminato le citate inosservanze, fornendo una sintesi del numero di riserve RNL, IVA e di osservazioni RPT che – al 31 dicembre 2020- risultano pendenti. Al riguardo si osserva che il numero di Riserve RNL risulta fortemente incrementato rispetto al 2019, passando da n. 29 a n. 157. La motivazione è individuabile nell'attività della Commissione europea, la quale ha formulato un numero rilevante di Riserve su specifiche procedure di compilazione, degli Stati membri, che necessitavano di miglioramenti. Si noti che, ad eccezione di quelle riguardanti l'impatto della globalizzazione sull'RNL, tali Riserve comportano che i dati statistici degli Stati membri restino aperti a modifiche per 10 anni. Circostanza, quest'ultima, che aumenta l'incertezza, in materia di bilancio legata ai contributi basati sull'RNL.

Per quanto attiene alle Riserve IVA, esse sono aumentate da n. 95 nel 2019 a n. 104 nel 2020.

Il numero di Osservazioni aperte RPT si è invece ridotto, passando da n. 356 a n. 326. Tra gli Stati membri, i Paesi con i numeri di Osservazioni più alti sono i Paesi Bassi ed il Regno Unito rispettivamente con n. 42 e n. 41 osservazioni.

Per quanto riguarda l'Italia, al 2020, risulta n. 1 caso pendente con riferimento alle Riserve RNL (nel 2019 non vi erano casi), mentre vi sono ancora n. 5 casi di Riserve pendenti IVA. Si registra una riduzione, infine, per le Osservazioni pendenti in materia di RPT, che passano da n.14 nel 2019 a n. 11 nel 2020.

1.3 La riforma del sistema delle entrate

Come già chiarito più volte nel passato, l'avvio di un nuovo periodo di programmazione finanziaria è anche l'occasione per rimettere in discussione la tipologia e l'origine delle fonti destinate a finanziarlo.

Nelle passate Relazioni si è rilevato che, al di là dell'aspetto nominalistico, le risorse "proprie" non esprimono in realtà un potere impositivo diretto dell'Unione sui cittadini, fatta eccezione per le risorse proprie tradizionali, che rappresentano tuttavia

una quota ridotta dell'aggregato (come già detto, il 14,8% delle entrate da risorse proprie nel 2019).

La gran parte delle risorse del bilancio europeo è invece assicurata da trasferimenti a valere sui bilanci nazionali (così è per l'RNL e l'IVA, che rappresentano l'85,2% delle risorse proprie nel 2019), che gli Stati membri mettono a disposizione del bilancio dell'Unione, peraltro con numerose correzioni e deroghe, tali da comprometterne la leggibilità in termini di equità partecipativa. Se tali fonti di finanziamento hanno finora svolto con successo la necessaria funzione di reperimento delle risorse, a più riprese è stata espressa la sollecitazione a correggere l'eccessiva dipendenza del bilancio dell'Unione dalle contribuzioni degli Stati membri.

Dal punto di vista concettuale, affidare il finanziamento alle contribuzioni nazionali contrasta infatti con lo spirito dell'integrazione, che esigerebbe autonomia decisionale in capo alle Istituzioni europee e conseguente automaticità nella messa a disposizione delle risorse.

Dal punto di vista pratico, la dipendenza finanziaria del bilancio dell'Unione dagli Stati membri impedisce al primo di svolgere una funzione di stabilizzazione, in caso di *shock* economici simmetrici, in quanto l'Unione non potrebbe far leva sullo strumento di bilancio per sostenere l'economia, senza compromettere ulteriormente i conti pubblici nazionali.

Dal punto di vista della percezione, l'elevata incidenza di risorse alimentate dai bilanci nazionali ha finito per rafforzare l'idea che il bilancio dell'Unione costituisca un fattore di costo per i conti nazionali, inducendo governi e opinione pubblica a focalizzarsi sulla logica del "giusto ritorno". Tale logica ha costituito parametro praticamente esclusivo di valutazione del vantaggio collettivo derivante dall'appartenenza all'Unione, mentre è rimasta in ombra la considerazione del valore aggiunto europeo, che consegue alla messa in comune delle risorse per finalità non raggiungibili mediante gli sforzi individuali dei singoli Stati; ciò è tanto più vero in un bilancio che ha prevalente vocazione agli investimenti.

Alla percezione negativa del sistema ha contribuito anche la sua complessità, riferita sia ai meccanismi di riscossione sia a quelli di calcolo, che ne diminuisce la trasparenza ed è pertanto di ostacolo allo svolgimento di un controllo democratico da parte dei cittadini¹⁰: la risorsa IVA viene calcolata su una base determinata in modo statistico e priva di legami diretti con la base reale; alcuni Paesi beneficiano di una riduzione delle aliquote di prelievo; le numerose correzioni nazionali apportate alla

¹⁰ V. in particolare il parere della Corte dei conti europea n. 2/2012, parr.1, 12 e 13.

risorsa RNL¹¹ finiscono per avvantaggiare i Paesi relativamente più prosperi redistribuendo le minori entrate a carico dei meno favoriti, e hanno quindi carattere regressivo. Inoltre, per entrambe le risorse vengono costantemente espresse numerose riserve da parte della Commissione circa l'affidabilità dei dati forniti dagli Stati membri e la correttezza dei relativi pagamenti¹².

Malgrado le criticità rilevate, il regime delle fonti di entrata si era dimostrato, per lunghi anni, difficile da riformare, anche a causa della laboriosa procedura legislativa speciale cui è sottoposto¹³. L'ultima modifica sostanziale (l'introduzione della componente basata sull'RNL) risaliva alla fine degli anni '80, allo scopo di finanziare l'incremento di spesa dovuto all'attuazione del mercato unico europeo e all'allargamento ai nuovi Stati membri¹⁴. Successivamente, la proposta di introdurre nuove risorse, avanzata dalla Commissione nel 2011 al fine di sostenere gli Stati membri nel contesto della crisi finanziaria, non ottenne la necessaria unanimità. In tale occasione, tuttavia, si registrò un ampio consenso sulla opportunità di una riforma, sfociato, in sede di accordo finale sul QFP 2014-2020, nell'adozione della "dichiarazione comune sulle risorse proprie" da parte del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, con la quale fu confermata la necessità di lavorare per una riforma e venne istituito un Gruppo di alto livello sulle risorse proprie.

Il Rapporto finale del Gruppo di lavoro, presentato a dicembre 2016¹⁵, raccomandava, tra l'altro, l'individuazione di risorse proprie che contribuissero a costruire un nesso con gli obiettivi politici dell'Unione (segnatamente la sostenibilità economica, sociale e ambientale), finanziando in modo più diretto e palese gli interventi

¹¹ Con il termine di "correzioni" si indica la restituzione ad un Paese membro, con oneri a carico degli altri Paesi, di parte del contributo conferito annualmente al bilancio europeo. Ciò per evitare che la partecipazione di uno Stato membro al bilancio europeo risulti eccessiva in termini di prosperità relativa pro capite (Consiglio di Fontainebleau nel 1984). La correzione più nota è quella introdotta a favore del Regno Unito, che negli anni '80 si trovava ben al di sotto della media UE in termini di prosperità pro capite. Altri meccanismi di correzione hanno interessato singoli Paesi o gruppi di Paesi non solo in forma di riduzione del contributo annuo basato sull'RNL, ma anche in forma di aliquote ridotte di prelievo della risorsa propria IVA. Nel tempo, tuttavia, le situazioni si sono modificate e tali meccanismi hanno perso la propria giustificazione in termini di equità partecipativa.

¹² Cfr. il precedente paragrafo 1.2.

¹³ L'art. 311 TFUE prevede infatti che le decisioni in ordine alle risorse proprie vengano adottate dal Consiglio all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, ma entrino in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, in omaggio al principio democratico del consenso parlamentare alla tassazione. La procedura richiede, in sostanza, una doppia unanimità degli Stati membri (prima in sede di Consiglio, poi in sede di ratifica), ed è esposta pertanto ad un doppio potere di veto.

¹⁴ V. la decisione del Consiglio 85/257/CEE, Euratom del 7 maggio 1985, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità.

¹⁵ Il rapporto è disponibile sul sito *web* della Commissione.

a sostegno dei “beni pubblici europei”¹⁶, quei beni cioè che per natura e dimensione non possono essere perseguiti in modo efficiente dagli Stati membri singolarmente considerati. Tra questi figurano la stabilità finanziaria, la protezione ambientale, la lotta contro il cambiamento climatico, il rafforzamento del mercato unico, la sicurezza delle frontiere, la difesa collettiva. Riforma delle entrate e individuazione delle priorità di spesa avrebbero dovuto pertanto procedere di pari passo.

In aderenza a tali principi, ripresi in svariati documenti delle Istituzioni europee¹⁷, la Commissione presentò il 2 maggio 2018 un pacchetto di riforme, relative contestualmente al versante della spesa e a quello dell'entrata.

Nel confermare le tre risorse proprie già esistenti, con modifiche atte a semplificarle e ad aumentarne l'importo destinato al bilancio europeo, la Commissione affiancava un “paniere” di tre nuove risorse proprie, collegate al clima, al mercato unico e all'ambiente:

- a) una risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissioni di CO₂, armonizzato a livello dell'Unione, e strettamente connesso agli obiettivi comuni in materia di contrasto ai cambiamenti climatici;
- b) un prelievo del 3% applicato ad una nuova base imponibile armonizzata per l'imposta sulle società;

¹⁶ Com'è noto, la nozione di “bene pubblico” si fonda sulla constatazione che taluni beni, pur rispondendo a bisogni e attese della comunità, non vengono prodotti spontaneamente dal mercato, in quanto non sono suscettibili di generare un profitto. L'intervento pubblico è allora giustificato dall'esigenza di rispondere al “fallimento” del mercato. Esso può realizzarsi a livelli di governo diversi, in funzione del tipo di bene che si intende promuovere. Nell'Unione europea, è il principio di sussidiarietà, affermato dall'art. 5 TUE, a suggerire il livello di governo più appropriato. Per evitare inefficienze, la fiscalità destinata ad assicurare il finanziamento dovrebbe avere una dimensione territoriale coincidente con quella dei fruitori del bene.

¹⁷ Cfr. il *Documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell'Unione* COM(2017) 358 final del 28 giugno 2017, nel quale si traducono in termini di bilancio e di correlate esigenze di finanziamento i cinque scenari evolutivi enunciati nel Libro bianco del marzo 2017 sul futuro modello di Unione europea. Si veda anche la *Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017* (Doc. P8_TA-PROV(2017) 0401. Nella Risoluzione, il Parlamento europeo si pronunciava a favore del quinto scenario tra quelli proposti dalla Commissione (“Fare di più insieme”); affermava che le nuove priorità politiche andrebbero accompagnate da risorse supplementari (il livello proposto era l'1,23% del RNL dell'Unione); sottolineava che il nuovo sistema di finanziamento dovrebbe comprendere un paniere equilibrato di nuove risorse per sostenere gli obiettivi politici dell'Unione; affermava che un'azione ha un chiaro valore aggiunto europeo quando: “consente di ottenere risultati che gli sforzi nazionali, regionali o locali non potrebbero offrire (effetto di ricaduta), favorisce azioni a livello nazionale, regionale o locale per conseguire gli obiettivi del Trattato UE che non sarebbero altrimenti raggiunti; sostiene azioni che possono essere finanziate solo mediante la condivisione delle risorse a livello di UE in ragione dei loro elevati fabbisogni finanziari, oppure contribuisce a stabilire e sostenere la pace e la stabilità nel vicinato dell'UE e al di là di esso”. *Una nuova Risoluzione del Parlamento europeo ha confermato l'orientamento verso riforme di ampia portata* (cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sulla riforma del sistema di risorse proprie dell'Unione europea (2017/2053/INI). In tale occasione, il Parlamento ha anche chiesto di introdurre nuove e differenti categorie di risorse proprie e di abolire tutte le correzioni e rettifiche. L'ultima Risoluzione del Parlamento europeo sulla materia è del 10 ottobre 2019 (v. *infra*, la successiva nota 31).

c) un contributo nazionale (di 0,80 euro al chilogrammo), calcolato in base alla quantità di rifiuti da imballaggi in plastica non riciclati, destinata a incentivare comportamenti più rispettosi dell'ambiente e dell'economia circolare.

Nelle intenzioni della Commissione europea, le modifiche introdotte non avrebbero dovuto risolversi in un aggravio dell'onere complessivo a carico del contribuente europeo, ma a parità sostanziale di livello di spesa totale, comportare piuttosto la riduzione fino al 50-60% della quota relativa rappresentata dai contributi complementari RNL sul totale¹⁸.

La proposta non ha trovato gli spazi di consenso unanimi che sarebbero stati necessari alla sua adozione.

Come si riferiva già nella scorsa Relazione, tuttavia, lo scatenarsi della crisi pandemica da COVID-19, con le relative, profondissime ricadute sull'economia globale (ricadute, in realtà, tuttora non ben determinabili, stante il continuo riproporsi di "ondate" epidemiche e l'incertezza che l'apparire di nuove "varianti" provoca puntualmente nelle prospettive della ripresa economica), ha bruscamente mutato il quadro anche con riferimento alla discussione sulle ipotesi del finanziamento del bilancio eurounitario.

Il tema si è intrecciato inestricabilmente, già a partire dalla primavera del 2020, con l'accesa discussione sulla necessità di mettere in campo strumenti adeguati, a livello europeo, per sostenere le economie degli Stati membri, tutte provate, in diversa misura, dalla crisi.

Sulla base dell'accordo politico raggiunto il 10 novembre tra Parlamento europeo e Consiglio, il bilancio pluriennale è stato finalmente adottato il 16 dicembre 2020 da parte del Parlamento, e il 17 dicembre da parte del Consiglio. Il nuovo quadro economico, basato sulla proposta della Commissione europea del 27 maggio 2020¹⁹, sulle conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 e sulle proposte presentate dal Parlamento europeo²⁰, è stato finalizzato a mettere in campo un cospicuo pacchetto

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

19 La Commissione aveva proposto di contrarre prestiti per 750 miliardi di euro mediante l'emissione di obbligazioni sui mercati internazionali per conto dell'UE con scadenze tra 3 e 30 anni, per finanziare un QFP rivisto e un piano di ripresa. Tra le proposte della Commissione vi era anche l'innalzamento del massimale delle risorse proprie in via eccezionale dello 0,6% dell'RNL dell'UE; tale aumento si sarebbe aggiunto all'aumento permanente proposto dall'1,2% all'1,4% dell'RNL al fine di tenere conto del nuovo contesto economico (cfr. anche il par. sul c.d. "Recovery Fund").

20 Negli ultimi anni, il Parlamento europeo ha segnalato in varie occasioni i problemi legati al sistema delle risorse proprie, specialmente riguardo alla sua eccessiva complessità, e, sulla base delle nuove disposizioni del trattato di Lisbona, ha chiesto ripetutamente una riforma approfondita del sistema delle risorse proprie. Si vedano le risoluzioni 15 aprile 2014, del 17 dicembre 2014, del 26 ottobre 2016, del 24 ottobre 2017, del 14 marzo 2018, del 30 maggio 2018, del 14 novembre 2018, del 10 ottobre 2019. Da ultimo, si vedano, la risoluzione sul nuovo quadro finanziario pluriennale, le risorse proprie e il piano di ripresa del 15 maggio 2020 e la risoluzione del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020. In quest'ultima risoluzione, il Parlamento europeo ha

di risorse, ammontante complessivamente a 1.800 miliardi di euro (dei quali 1.074 rientranti nel QFP e 750 costituiti dal Fondo per la ripresa), da impiegare in maniera tempestiva indirizzandoli al finanziamento dei settori ove più palese risulti la necessità di intervento comune.

Il Quadro approvato a fine 2020 si caratterizza per alcune importanti novità: in primo luogo, il riconoscimento che la ripresa non potrà raggiungersi se non per effetto di politiche fiscali espansive; in secondo luogo, la concentrazione della spesa su alcuni temi considerati strategici (*Green Deal*, digitale, riduzione delle disuguaglianze); in terzo luogo, l'abbandono del principio del pareggio e la previsione dell'emissione di titoli a lunga scadenza, i cui oneri di gestione saranno parzialmente sostenuti da nuove imposte europee (così da non incidere sui programmi di investimento finanziati). È appena il caso di sottolineare che l'emissione di debito europeo a lunga scadenza e a tassi più favorevoli di quelli ottenibili dai singoli Paesi avvantaggia in particolare i Paesi ad alto livello di indebitamento, come l'Italia, in quanto contribuisce ad allentare la pressione dei tassi sulle finanze pubbliche, assicurando un periodo sufficientemente lungo per riportare il PIL a livelli tali da assorbire il debito.

Nell'ambito dell'accordo, è stata definita anche una tabella di marcia dettagliata verso l'acquisizione di nuove risorse proprie supplementari. Tale tabella di marcia contiene impegni giuridicamente vincolanti riguardanti la tipologia delle nuove risorse proprie e il calendario per la loro introduzione. Oltre al contributo plastica, in vigore già dal 1° gennaio 2021, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno validato l'istituzione di una contribuzione sul sistema di scambio di quote di emissione di carbonio a partire dal 2023 e di un prelievo sul digitale a partire dal 2024²¹. Infine, entro il mese di giugno 2024, la Commissione presenterà una proposta per l'introduzione di ulteriori nuove risorse proprie, che potrebbero comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie, un contributo finanziario collegato al settore societario, e, ancora, una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società (a partire dal 2026).

Va, infine, sottolineato che è parte dell'accordo l'introduzione di una nuova condizionalità relativa al rispetto dei principi del cd. "Stato di diritto" (per come recepiti

sottolineato che soltanto la creazione di nuove risorse proprie può aiutare a rimborsare il debito dell'UE, salvando al contempo il bilancio dell'UE e alleviando la pressione fiscale sulle tesorerie nazionali e sui cittadini europei.

²¹ Sul piano nazionale, si ricorda che un'imposta sui servizi digitali è stata introdotta dall'art. 1, co. 35-50, della legge di bilancio 2019, con riferimento al pacchetto di misure per la tassazione equa dell'economia digitale presentato dalla Commissione europea nel marzo 2018. La legge di bilancio 2020 ha poi stabilito la decorrenza delle disposizioni relative all'imposta sui servizi digitali a partire dal 1° gennaio 2020, indicando anche le date per il versamento dell'imposta e per la presentazione della dichiarazione. Le modalità applicative sono demandate a uno o più provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate.

dalla giurisprudenza europea), che potrà portare al congelamento o alla riduzione delle erogazioni nei confronti del Paese trasgressore.

Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 10-11 dicembre 2020 ha precisato che il nuovo meccanismo si applicherà rispettando il principio di sussidiarietà (e, dunque, solo in mancanza di specifici e più appropriati rimedi) e di proporzionalità, e che la mera circostanza per cui si accerti il verificarsi di una violazione dei principi dello “Stato di diritto” non sarà da sola sufficiente a determinare l’attivazione del meccanismo”, essendo invece necessario un nesso di causalità tra inosservanza dei principi comuni e compromissione della sana gestione dei fondi europei²².

Quanto al pieno dispiegarsi dell’efficacia del meccanismo stesso, va notato che il Consiglio europeo ha “concordato” che la Commissione non prenda l’iniziativa di contestare alcuna violazione prima dell’adozione di un set di linee guida (che dovranno essere discusse anche con gli Stati membri).

Il punto di equilibrio raggiunto rispecchia l’intesa cui si è pervenuti dopo difficili negoziati, caratterizzati dal veto posto da due Paesi membri (Ungheria e Polonia) all’approvazione del QFP, e motivato proprio dalla contrarietà rispetto all’introduzione di un sistema che legasse le erogazioni di fondi ad una valutazione sull’osservanza dei principi dello “Stato di diritto”.

A più di un anno dal varo del nuovo QFP, sembra evidente la portata significativamente innovativa del compromesso raggiunto rispetto al quadro giuridico-istituzionale preesistente, se si considera che, fino al 2020, la risposta istituzionale eurounitaria ad una violazione dello “Stato di diritto” trovava disciplina positiva nel solo art. 7 TUE, la cui risposta sanzionatoria (che rimane ovviamente in vigore) si riferisce a situazioni che comportino una “violazione grave e persistente” da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’articolo 2, da accertarsi con un voto all’unanimità del Consiglio europeo²³.

1.4 Scenari post-crisi pandemica: il cd. “Recovery Fund”. Collegamenti con il capitolo II

Nonostante l’anno di osservazione della presente relazione sia il 2020, non si può prescindere, da una rapida (e necessariamente “aperta”) disamina di un tema, quello del c.d. Recovery Fund, che, dopo l’iniziale risposta incentrata sulle “reti di emergenza”

²² Cfr. il documento conclusivo del vertice, reperibile al link <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>. L’accordo si è concretizzato nel regolamento (UE) 2020/2092 del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione.

²³ Si veda anche la Comunicazione della Commissione COM(2014) 158 *final* dell’11/3/2014, che, a integrazione dell’art. 7 TUE, aveva introdotto, sul piano procedurale, un dialogo tra Commissione e Stato membro preliminare all’eventuale attivazione del meccanismo di cui all’art. 7.

di SURE (sostegno temporaneo concesso sotto forma di prestiti alle imprese per attenuare i rischi di disoccupazione), del Fondo di garanzia paneuropeo gestito dalla Banca europea per gli investimenti (diretto in particolare alle PMI) e del MES (indirizzato alla gestione della crisi sanitaria), sembra già destinato a orientare in modo decisivo ogni possibile futura discussione sui rapporti finanziari fra il nostro Paese e l'Unione.

Si è già avuto modo di vedere come la discussione sul Recovery Fund si sia intrecciata al dibattito sul QFP (del quale si darà conto più avanti in maggiore dettaglio), ponendo le premesse per il delinearsi di una strategia finanziaria unitaria, che metterà in campo, nel settennio, una dotazione di risorse pari a circa 1.800 miliardi.

Di questi, circa 750 miliardi (390 miliardi per sovvenzioni e 360 per prestiti) afferiscono allo strumento temporaneo che costituisce, in senso stretto, il principale pilastro della risposta comune a livello dell'Unione, a breve termine, alla crisi sanitaria ed economica ancora in corso: nonostante il termine onnicomprensivo "Recovery Fund" sia ormai entrato nell'uso corrente, mette conto sottolineare che la denominazione formale del piano, complessivamente considerato è "Next Generation EU" (NGEU), di cui la "Recovery and Resilience Facility" (RRF) propriamente detta "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" è la componente di gran lunga più cospicua, dispiegando risorse per 672,5 miliardi di euro, che – nelle parole del Consiglio – "sosterranno, mediante sovvenzioni e prestiti, gli investimenti pubblici e le riforme negli Stati membri, aiutando questi ultimi ad affrontare l'impatto economico e sociale della pandemia"²⁴. Come già osservato, la grande novità del Recovery Plan risiede nella possibilità di ricorrere al mercato dei capitali, su cui l'Unione può avvantaggiarsi dell'elevato *rating* di credito di cui gode.

Quanto alla rimanente parte del pacchetto Next Generation EU:

- (i) 47,5 miliardi di euro vengono stanziati per REACT-EU, iniziativa per una ripresa "verde, digitale e resiliente"; questa iniziativa sarà canalizzata verso il potenziamento di fondi strutturali esistenti: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD); i finanziamenti aggiuntivi saranno erogati nel periodo 2021-2022;
- (ii) 5 miliardi di euro vengono allocati al Programma Orizzonte Europa; 5,6 miliardi al Fondo InvestEU; 7,5 miliardi allo Sviluppo rurale; 10 miliardi al Fondo per una transizione giusta (JTF); 1,9 miliardi al programma RescEU.

Tornando al Dispositivo per la ripresa e la resilienza, un ruolo centrale per l'erogazione dei fondi ha assunto la predisposizione, da parte di ogni Stato membro, di

²⁴ Fonte: comunicato stampa del Consiglio Europeo, accessibile su <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/11/european-council-conclusions-10-11-december-2020>.

un Piano nazionale di ripresa e resilienza, il cui termine ultimo di presentazione era il 30 aprile 2021. I Piani sono stati valutati dalla Commissione e approvati dal Consiglio (ECOFIN) a maggioranza qualificata²⁵. Per una considerazione approfondita del Piano italiano, della sua *governance* e dei passaggi ordinamentali compiuti nel corso del 2021, si rimanda al Capitolo II di questa Relazione.

In proposito, va segnalata in questa sede, ancora una volta, la peculiarità del nuovo dispositivo di rovesciare la prospettiva consueta di gestione dei fondi europei, prevedendo rimborsi a consuntivo non in base ai pagamenti effettuati, ma in base alla prova che le azioni programmate sono state realizzate ed hanno prodotto i risultati attesi in termini di benessere economico e sociale. Ciò introduce una forma di condizionalità più intensa e stringente, che si accompagna alla condizionalità legata alle riforme (previste tra l'altro in materia di giustizia civile, mercato del lavoro, sistema tributario).

In tale prospettiva, assumono rilevanza le questioni connesse con la necessità di disporre di un disegno procedurale e architettonico che, nell'impiego dei fondi europei, risponda all'esigenza di evitare fenomeni corruttivi su vasta scala o concentrazioni di poteri troppo ampie in sedi che non abbiano sufficiente *accountability* nei confronti del circuito rappresentativo; correlativamente, si pensi pure alle problematiche che presenterebbe una eventuale scelta di sottrarre aree gestorie eccessivamente vaste agli ordinari meccanismi di responsabilità politico-amministrativa, ad una verifica giudiziaria e ad un controllo (variamente inteso e configurato) indipendente ed imparziale²⁶.

Stanti le carenze accumulate in termini di dotazione infrastrutturale nell'ultimo decennio (è stato calcolato che i mancati investimenti pubblici valgono circa 20 miliardi l'anno rispetto ai valori registrati ante-2008), è appena il caso di sottolineare che, per trarre il massimo vantaggio in termini espansivi dal Next Generation EU, è necessario che le risorse ivi previste si aggiungano, e non le sostituiscano, alle risorse nazionali.

2. La spesa a valere sul bilancio europeo

2.1 Gli accreditamenti dall'UE agli Stati membri nel Periodo 2014-2020

La spesa dell'Unione come diffusamente evidenziato, si svolge annualmente entro i limiti di una cornice vincolante, rappresentata dai Quadri Finanziari Pluriennali (QPF), che traducono in termini finanziari e giuridici le priorità politiche stabilite

²⁵ L'esame del Piano da parte della Commissione ha impegnato impegnare 2 mesi, mentre l'adozione dell'atto attuativo da parte del Consiglio dovrà avvenire entro 4 settimane dalla presentazione della proposta della Commissione relativa al Piano stesso.

²⁶ In proposito, si veda anche l'Analisi n. 6/2020 della Corte dei conti europea "Rischi, sfide e opportunità nella risposta di politica economica dell'UE alla crisi provocata dalla Covid-19", in particolare l'Allegato VIII sui "Problemi di rendicontabilità nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza" (pag. 79 ss.).

dall'Unione, relativamente ad un arco temporale di un settennio. Una correlazione settennale dei vincoli finanziari è funzionale alla prevalente vocazione agli investimenti del bilancio europeo, i cui effetti in termini di sviluppo e competitività si misurano e si apprezzano in un'ottica pluriennale di medio termine.

Nel 2020, ultimo anno di riferimento del QFP 2014-2020²⁷, il bilancio unionale ha profondamente risentito della emergenza diretta a fronteggiare gli effetti della pandemia da COVID-19. Il Bilancio unionale è stato modificato per reagire prontamente alla pandemia e fornire sostegno agli Stati membri. A tale scopo sono stati utilizzati principalmente due strumenti di bilancio: gli storni, ossia movimenti di fondi tra diverse sezioni del bilancio esistente, ed i bilanci rettificativi, che aggiungono o sottraggono fondi al bilancio originario. In particolare, per quanto riguarda questi ultimi, cinque dei nove bilanci rettificativi approvati sono risultati connessi almeno in parte alla pandemia. Tra di essi si ricordano a titolo di esempio, quelli relativi al temporaneo affievolimento delle norme applicabili al fine di facilitare l'uso dei Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE) e rendere disponibile, di conseguenza, liquidità aggiuntiva e flessibilità "eccezionale" per le spese collegate alla pandemia da COVID-19²⁸. Mediante i bilanci rettificativi sono stati introdotti circa 3,3 miliardi di euro di stanziamenti di impegno e circa 9,4 miliardi di stanziamenti di pagamento aggiuntivi per spese connesse alla pandemia²⁹.

²⁷ Il QFP 2014-2020 (regolamento n. 1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013) è stato, come di consueto, preceduto da un accordo politico interistituzionale che ha stabilito massimali globali pari a 960 miliardi per gli stanziamenti di impegno (l'1,00% dell'RNL complessivo dell'UE) e a 908 miliardi per gli stanziamenti di pagamento (lo 0,95% dell'RNL complessivo dell'UE), per la prima volta in calo (-3,5%) rispetto ai precedenti Quadri. Ogni anno, prima della procedura di bilancio dell'esercizio n+1, la Commissione procede ad un adeguamento tecnico del QFP all'evoluzione dei prezzi e dell'RNL dell'Unione e ne comunica i risultati al Parlamento e al Consiglio. È stata, inoltre, prevista una revisione intermedia obbligatoria per aggiornare le priorità del QFP in funzione del contesto economico generale: tale revisione è stata effettuata nel 2017, con il regolamento (UE) n. 1123/2017, che ha adottato il QFP rivisto per il periodo 2014-2020, prevedendo fra l'altro un sostegno supplementare di 6 miliardi di euro, da rendere disponibili per le misure connesse alla migrazione (3,9 miliardi) nonché per la crescita e l'occupazione (2,1 miliardi, di cui 1,2 miliardi per rafforzare l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile). Al di fuori dei massimali si, spesa stabiliti nel QFP 2014-2020 sono stati poi previsti degli strumenti speciali, quali la riserva per aiuti di urgenza, lo strumento di emergenza, il Fondo di solidarietà, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

²⁸ Si v. regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus), regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19 (CRII+) e regolamento (UE) 2020/872 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 per quanto riguarda una misura specifica volta a fornire un sostegno temporaneo eccezionale nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) in risposta all'epidemia di COVID-19.

²⁹ Cfr. Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2020, cit., p. 66.

La tabella seguente espone gli accreditamenti dell'Unione in favore degli Stati membri nel settennio 2014-2020³⁰.

Tabella 2 - Accredamenti dall'UE agli Stati membri per rubriche di spesa
Periodo 2014-2020 (milioni di euro)

	EU-28														Variaz. % nel settennio
	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	
1.a Competitività	9.634,0	8,0	13.032,7	10,6	14.518,0	13,2	15.631,2	15,1	16.311,6	13,4	17.280,3	13,7	18.604,4	13,4	93%
1.b Coesione	54.072,8	44,8	50.872,9	41,5	37.579,4	34,2	29.660,3	28,6	46.412,8	38,1	47.423,9	37,7	55.468,4	40,0	3%
2. Risorse naturali	54.989,9	45,5	56.486,0	46,1	54.732,6	49,9	54.357,6	52,5	56.103,8	46,0	57.630,6	45,8	58.754,4	42,3	7%
3. Sicurezza e cittadinanza	1.646,5	1,4	1.935,0	1,6	2.915,1	2,7	2.696,0	2,6	2.904,8	2,4	3.081,9	2,5	4.888,6	3,5	197%
9. Strumenti speciali	426,7	0,4	192,2	0,2	33,4	0,0	1.272,8	1,2	157,4	0,1	295,0	0,2	1.106,2	0,8	159%
TOTALE	120.769,9	100,0	122.518,8	100,0	109.778,5	100,0	103.617,9	100,0	121.890,4	100,0	125.711,7	100,0	138.822,0	100,0	15%
Variaz. % rispetto all'anno precedente	0,0%		1,4%		-10,4%		-5,6%		17,6%		3,1%		10,4%		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Commissione europea

Nel 2020, il totale degli accreditamenti dell'Unione agli Stati membri è stato di circa 138,8 miliardi, valore in aumento del 10,4% rispetto al 2019. Tale incremento consolida un andamento espansivo registrato negli accreditamenti agli Stati membri, a partire dal 2018, e costituisce il livello massimo del Periodo 2014-2020.

Parimenti le singole rubriche/sottorubriche presentano nel 2020 valori superiori rispetto a quelli registrati nel 2019.

Ad un esame di maggiore dettaglio, risulta che, la sottorubrica 1.a “Competitività per la crescita e l'occupazione” è passata da 17,3 miliardi nel 2019 a 18,6 miliardi nel 2020 (+7,7%); l'incremento è in linea con il *trend* espansivo registrato dal 2015 che ha visto tale posta quasi duplicare i propri accreditamenti nel settennio considerato (+93%). La quota ad essa relativa rispetto al totale degli accreditamenti nel 2020 è pari al 13,4%, in linea con il 13,7% rilevato nel 2019 e in forte aumento rispetto all'8% registrato nel 2014.

La sottorubrica 1.b “Coesione” è pari nel 2020 a 55,5 miliardi, in aumento rispetto ai 47,4 miliardi del 2019 (+17%), consolidando una dinamica espansiva della stessa dopo il picco negativo del 2017. Un incremento assoluto nella misura di un +3% nel settennio in argomento. La quota relativa, sul totale degli accreditamenti è pari nel 2020 al 40%, in leggero aumento rispetto al 37,7% del 2019, ma in diminuzione rispetto al 2014, quando rappresentava il 44,8% degli accreditamenti.

La rubrica 2 “Crescita sostenibile: risorse naturali” nel 2020 ha registrato anch'essa un aumento rispetto al 2019 (+2%), passando da 57,6 a 58,8 miliardi, livello

³⁰ Sono escluse dalla tabella le spese dell'“UE come attore globale”, le spese di amministrazione, le compensazioni e le riserve negative.

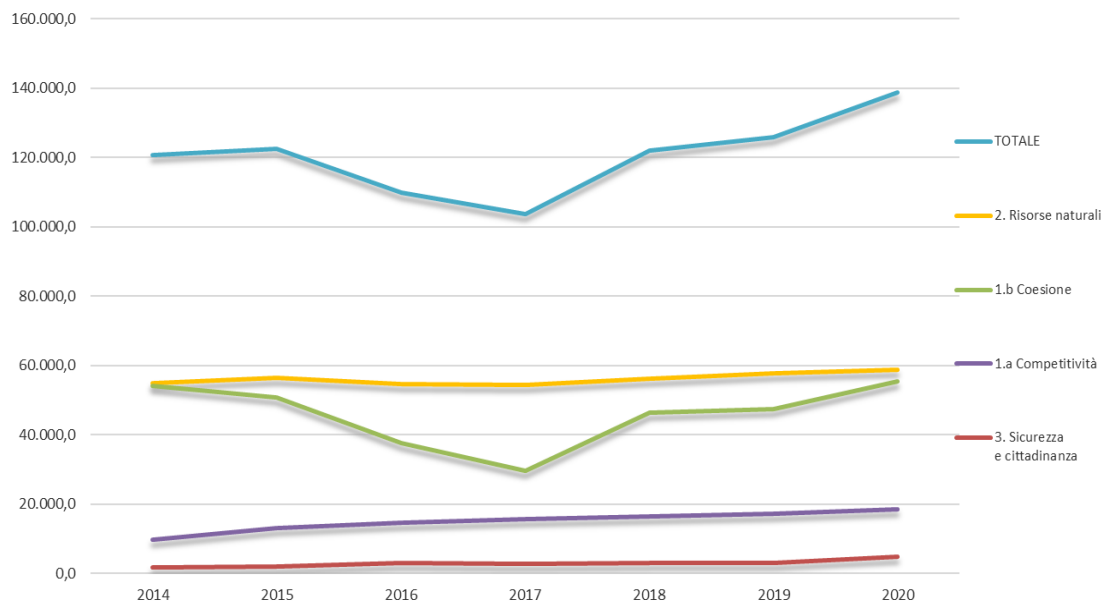
massimo del settennio considerato; tale valore è in aumento anche rispetto al valore registrato nel 2014 (+7%). L'incidenza relativa di tale rubrica sul totale passa dal 45,8% del 2019 al 42,3% del 2020, in diminuzione anche rispetto al valore del 2014 (45,5%).

La rubrica 3. "Sicurezza e cittadinanza"³¹ è passata da 3,1 miliardi del 2019 a 4,9 miliardi nel 2020 (+58,6%), registrando un notevole incremento nel settennio (+197% rispetto al 2013). L'incidenza percentuale sul totale degli accreditamenti, pari al 3,5%, è superiore al valore del 2019 (2,5%) e risulta più che raddoppiata rispetto al 2014 (1,4%).

Nel grafico seguente è rappresentato l'andamento delle singole categorie di spesa nel Periodo 2014-2020. Nella curva del "Totale" sono inclusi anche gli strumenti speciali (principalmente Fondo di solidarietà e Fondo per la globalizzazione), che hanno però dimensioni relative troppo ridotte per poter essere rappresentati graficamente in modo significativo.

Grafico 3 – Accreditamenti dell'UE agli Stati membri nel Periodo 2014-2020

(milioni di euro)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

L'analogia di andamento tra la curva degli accreditamenti totali agli Stati membri e quella della sottorubrica 1.b "Coesione" mostra con chiarezza come, nel settennio considerato, l'evoluzione della prima sia sostanzialmente sospinta dalla dinamica della seconda, a fronte di un andamento tendenzialmente costante delle altre voci di spesa.

³¹ Nel QFP 2014-2020, le sottorubriche "Cittadinanza" (3.a) e "Libertà, sicurezza e giustizia" (3.b) sono state accorpate nell'unica rubrica (3) "Sicurezza e cittadinanza", che comprende pertanto le seguenti politiche: giustizia e affari interni, protezione delle frontiere, immigrazione e politica di asilo, sanità pubblica, protezione dei consumatori, cultura, gioventù, informazione e dialogo con i cittadini.

Per il dettaglio delle somme accreditate dall'Unione europea a ciascuno Stato membro si rimanda alla tabella sottostante³².

Tabella 3 - Somme accreditate dalla UE ai singoli Stati membri. Raffronto 2019 e 2020
(milioni di euro)

	1a. Competitività			1b. Coesione			2. Risorse naturali			3. Sicurezza e Cittadinanza			9. Strumenti speciali			Totali			
	2019	2020	Variaz. % su anno prec.	2019	2020	Variaz. % su anno prec.	2019	2020	Variaz. % su anno prec.	2019	2020	Variaz. % su anno prec.	2019	2020	Variaz. % su anno prec.	2019	2020	Variazione valore assoluto su anno prec.	Variaz. % su anno prec.
Belgio	1.724,1	1.780,0	3,2	613,9	514,7	-16,2	673,8	742,3	10,2	349,5	919,9	163,2	0,1	0,1	43,8	3.361,3	3.957,0	595,7	17,7
Bulgaria	115,0	171,4	49,0	914,1	890,6	-2,6	1.127,7	1.121,4	-0,6	36,0	37,1	3,0	0,0	0,0	0,0	2.192,8	2.220,5	27,7	1,3
Rep. Ceca	187,4	170,6	-9,0	3.776,8	4.055,5	7,4	1.275,9	1.269,3	-0,5	19,1	26,5	38,8	0,0	0,0	0,0	5.259,2	5.521,9	262,7	5,0
Danimarca	328,5	364,6	11,0	87,0	99,9	14,8	993,9	969,7	-2,4	19,6	27,2	38,6	0,0	0,3	n.a.	1.429,0	1.461,7	32,7	2,3
Germania	2.839,6	2.639,6	-7,0	2.836,8	2.767,6	-2,4	6.134,1	6.190,9	0,9	169,5	707,3	317,4	0,0	15,5	n.a.	11.979,9	12.320,9	341,0	2,8
Estonia	114,9	140,5	22,3	726,0	627,9	-13,5	279,8	262,0	-6,4	36,7	43,8	19,3	0,0	0,0	0,0	1.157,4	1.074,2	-83,2	-7,2
Irlanda	227,5	250,1	9,9	203,0	187,8	-7,5	1.549,9	1.620,1	4,5	24,7	107,2	333,4	0,0	23,3	n.a.	2.005,1	2.188,5	183,4	9,1
Grecia	385,7	410,6	6,5	1.812,6	3.865,4	113,2	2.497,7	2.621,1	4,9	526,8	477,5	-9,4	0,5	8,6	1.789,1	5.223,3	7.383,2	2.159,9	41,4
Spagna	1.415,7	1.715,8	21,2	2.583,7	3.614,7	39,9	6.942,7	7.068,4	1,8	203,8	216,7	6,4	0,1	73,6	91.936,8	11.145,9	12.689,2	1.543,3	13,8
Francia	2.626,0	2.816,0	7,2	2.231,4	2.533,7	13,5	9.618,4	9.679,7	0,6	170,1	409,8	140,9	0,0	0,0	0,0	14.645,9	15.439,2	793,3	5,4
Croazia	84,7	112,9	33,3	1.346,0	1.115,9	-17,1	597,3	732,3	22,6	34,0	25,2	-26,0	0,0	692,2	n.a.	2.062,1	2.678,5	616,4	29,9
ITALIA	1.660,0	1.891,2	13,9	3.448,8	3.732,7	8,2	5.420,5	5.485,6	1,2	368,5	340,0	-7,7	277,2	211,7	-23,6	11.175,0	11.661,2	486,2	4,4
Cipro	68,5	71,0	3,6	86,4	58,9	-31,9	82,6	76,0	-8,0	22,3	22,0	-1,4	0,0	0,0	0,0	259,9	227,9	-32,0	-12,3
Lettonia	91,8	75,3	-18,0	772,3	767,6	-0,6	481,2	451,3	-6,2	19,6	20,6	5,1	0,0	0,0	0,0	1.364,9	1.314,8	-50,1	-3,7
Lituania	120,0	166,1	38,4	728,9	1.694,6	132,5	642,2	682,6	6,3	47,5	39,8	-16,1	0,0	0,0	0,0	1.538,6	2.583,1	1.044,5	67,9
Lussemburgo	210,8	526,9	150,0	59,1	87,9	48,7	68,1	68,7	0,9	49,1	65,2	32,8	0,0	0,0	0,0	387,1	748,7	361,6	93,4
Ungheria	134,6	111,5	-17,2	4.171,0	4.241,2	1,7	1.827,3	1.690,8	-7,5	52,8	62,9	19,1	0,0	26,6	n.a.	6.185,7	6.133,0	-52,7	-0,9
Malta	22,7	19,1	-15,7	147,3	90,8	-38,4	30,1	24,3	-19,3	52,0	62,8	20,8	0,0	0,0	0,0	252,0	197,0	-55,0	-21,8
Paesi Bassi	1.242,8	1.302,6	4,8	130,1	164,2	26,2	831,2	857,8	3,2	250,9	319,2	27,2	0,0	0,0	0,0	2.455,1	2.643,8	188,7	7,7
Austria	385,4	493,0	27,9	265,9	227,3	-14,5	1.271,0	1.299,0	2,2	63,1	65,0	3,0	8,2	2,3	-71,8	1.993,6	2.086,6	93,0	4,7
Polonia	338,9	355,3	4,8	11.307,8	13.024,6	15,2	4.561,9	4.507,6	-1,2	125,6	170,9	36,1	0,0	7,1	n.a.	16.334,2	18.065,5	1.731,3	10,6
Portogallo	294,2	341,5	16,1	2.668,3	3.388,0	27,0	1.292,0	1.424,7	10,3	62,5	63,7	1,9	0,8	44,9	5.367,1	4.318,0	5.262,8	944,8	21,9
Romania	169,2	203,4	20,2	2.165,6	3.540,7	63,5	2.691,7	3.140,4	16,7	78,1	75,8	-2,9	8,2	0,0	-100,0	5.112,8	6.960,3	1.847,5	36,1
Slovenia	109,2	116,7	6,9	526,1	624,4	18,7	270,7	272,4	0,6	20,4	27,1	32,7	0,0	0,0	0,0	926,4	1.040,6	114,2	12,3
Slovacchia	129,3	95,9	-25,8	1.477,5	1.815,3	22,9	671,0	658,5	-1,9	14,4	12,2	-15,3	0,0	0,0	0,0	2.292,2	2.581,9	289,7	12,6
Finlandia	351,9	421,2	19,7	203,0	202,9	0,0	904,5	855,0	-5,5	35,7	34,8	-2,6	0,0	0,0	0,0	1.495,0	1.513,9	18,9	1,3
Svezia	380,7	478,5	25,7	213,3	270,3	26,7	957,4	1.053,0	10,0	112,2	349,3	211,3	0,0	0,0	0,0	1.663,5	2.151,1	487,6	29,3
Regno Unito	1.521,1	1.363,2	-10,4	1.921,1	1.263,7	-34,2	3.936,2	3.929,4	-0,2	117,3	159,1	35,6	0,0	0,0	0,0	7.495,7	6.715,4	-780,3	-10,4
Totale	17.280,3	18.604,5	7,7	47.423,9	55.468,8	17,0	57.630,6	58.754,3	1,9	3.081,9	4.888,6	58,6	295,0	1.106,2	275,0	125.711,6	138.822,4	13.110,8	10,4

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

Le risorse accreditate a favore dell'Italia dal bilancio UE nel 2020 sono state circa 11,7 miliardi di euro, in aumento di quasi 486 milioni (+4,4%) rispetto al 2019. Nel quadro complessivo, l'Italia si colloca al quinto posto, per ammontare di risorse ricevute dall'UE, dopo Polonia, Francia, Spagna e Germania. In slittamento rispetto al 2019, quando è risultato essere al quarto, posto per accrediti unionali, dopo Polonia, Francia e Germania.

Nel raffronto tra le annualità 2019 e 2020, lo Stato membro che ha registrato il maggior aumento degli accrediti in valore assoluto è la Grecia (da 5,2 a 7,4 miliardi), seguita da Romania e Polonia, mentre lo Stato che ha ottenuto il maggior incremento delle assegnazioni in termini percentuali è il Lussemburgo (+93,4%, da 387 a 749 milioni), seguito da Lituania e Grecia. Questi andamenti si sono realizzati a fronte di un più generale incremento percentuale medio a livello unionale pari al 10,4%. L'Italia, con

³² La tabella non contempla le seguenti spese: UE come "Attore globale", spese di amministrazione, compensazioni, riserve negative. Restano escluse altresì le spese di per sé non attribuibili a Stati membri.

una variazione positiva di 486,2 miliardi in valore assoluto, 4,4% in termini percentuali, è, rispettivamente, in undicesima e diciottesima posizione. Le sopra richiamate oscillazioni, rilevabili negli importi assegnati a ciascuno degli Stati membri, non rappresentano ex se l'espressione di un "trattamento" deteriore, rispetto a quello di altri Stati. Occorre considerare, a tale proposito, che la dinamica degli accrediti dipende, oltre che dalla pre-assegnazione dei fondi a ciascun Paese, anche dalla capacità progettuale e gestionale degli operatori nazionali, nonché dallo stato di attuazione del ciclo di programmazione. La gran parte della spesa europea (in particolare le politiche di coesione e l'agricoltura) si svolge nella modalità detta di "gestione concorrente", con responsabilità condivisa tra Commissione e Stati membri.

Secondo la Corte dei conti europea (ECA), il tasso di errore relativo alla gestione della spesa nel suo complesso è stato pari al 2,7% nel 2020³³, analogamente al 2019. Tale percentuale, superiore alla soglia cd. "di rilevanza" del 2%, rappresenta il livello di non conformità delle operazioni alla normativa vigente.

La Relazione annuale dell'ECA per il 2020 conferma che le modalità di erogazione dei fondi europei hanno un impatto diretto sul rischio di errore.

Il tasso di errore più elevato si riscontra in particolare per i pagamenti cd. "a titolo di rimborso", nei quali i beneficiari devono presentare domanda di rimborso, dichiarando le spese ammissibili, da essi sostenute. Costituiscono esempi di tale modalità di spesa i progetti di ricerca (sottorubrica 1.a "Competitività"), i progetti relativi all'occupazione (sottorubrica 1.b "Coesione") e quelli di sviluppo regionale e rurale (sottorubrica 1.b "Coesione" e rubrica 2 "Risorse naturali")³⁴. La Corte ha stimato, per tale tipologia di spese a maggior rischio di irregolarità, un livello di errore del 4,0% nel 2020 (era il 4,9% nel 2019). Le irregolarità che contribuiscono maggiormente al livello di errore stimato per la spesa ad alto rischio sono quelle di ammissibilità, determinate dall'inclusione di costi non ammissibili nelle dichiarazioni di spesa o dal finanziamento di progetti, attività o beneficiari anch'essi non ammissibili. Ulteriori irregolarità frequentemente riscontrate sono quelle relative agli appalti pubblici, alle procedure di aggiudicazione di sovvenzioni e agli aiuti di Stato.

Il rischio di errore è minore, invece, nei regimi "basati sui diritti acquisiti", nei quali i pagamenti UE sono subordinati alla sola ricorrenza di condizioni di facile verificabilità

³³ V. la Relazione annuale della Corte di conti europea, cit., pag. 14 e ss..

³⁴ La spesa ad alto rischio ha costituito il 59% della popolazione di audit considerata dall'ECA nei controlli relativi all'anno finanziario 2020, in aumento rispetto all'anno precedente (era il 53,1% per il 2019). Ciò deriva dall'aumento di circa 20,0 miliardi di euro della popolazione per la sottorubrica 1.b "Coesione", che ha costituito la quota più consistente della popolazione di spesa ad alto rischio esaminata dalla Corte, seguita dalla rubrica 2 "Risorse naturali" e dalla sottorubrica 1.a "Competitività".

e, quindi, a normative meno complesse. Tra di essi vi sono, ad esempio, le borse di studio (sottorubrica 1.a “Competitività”) e gli aiuti diretti agli agricoltori (rubrica 2 “Risorse naturali”). Il tasso di errore relativo ai pagamenti per diritti acquisiti è inferiore alla soglia di rilevanza del 2%, come già constatato anche per il 2019.

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

Come già indicato, negli ultimi anni si era andata sempre più affermando l'idea che il versante della spesa del bilancio UE dovesse individuare nuove priorità, in termini di spesa per i “beni pubblici europei”, ovvero ricerca, innovazione, competitività, lotta ai cambiamenti climatici, ma anche gestione dei flussi migratori, controllo delle frontiere, sicurezza, difesa. Tuttavia, in un bilancio a risorse pressoché costanti, all'introduzione di nuove spese doveva necessariamente accompagnarsi la riduzione della spesa per le politiche comuni più tradizionali, in particolare l'agricoltura e la coesione, che nel periodo di programmazione in corso assorbivano oltre i due terzi del bilancio comune.

La Comunicazione sul QFP 2021-2027, presentata dalla Commissione il 2 maggio 2018³⁵, recepiva almeno in parte le necessità di cambiamento, proponendo alcune innovazioni sostanziali nelle allocazioni di spesa. In particolare, nell'intenzione della Commissione vi era la definizione di un QFP che potesse fornire un sostegno adeguato alla realizzazione anche delle nuove priorità, compensando al tempo stesso la diminuzione dei contributi nazionali conseguente all'uscita del Regno Unito, in parte con nuove tipologie di risorse e in parte con risparmi e riassegnazioni da programmi esistenti³⁶. In proposito, la RGS calcolava che il recesso britannico avrebbe prodotto un dimezzamento del saldo netto per l'Italia, principalmente in ragione dell'aumento della quota assegnata al nostro Paese sulle risorse della politica di coesione.

La proposta prefigurava un nuovo riparto delle risorse, con tagli alle risorse destinate alle politiche “tradizionali”: in particolare una riduzione del 5% per la politica agricola comune e del 7% per la politica di coesione (che però vedrebbe ampliarsi il

³⁵ Il pacchetto di misure nelle quali si delineava il Quadro finanziario pluriennale per il Periodo 2021-2027, predisposto per un'Unione europea a 27 Stati membri in considerazione del recesso del Regno Unito, constava di una comunicazione recante il QFP 2021-2027 (COM(2018)321); di una proposta di regolamento che stabiliva il QFP 2021-2027 (COM(2018)322); di una proposta di accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria (COM(2018)323); di una proposta di regolamento sulla tutela del bilancio UE in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri (COM(2018)324); di una proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'UE (COM(2018)325); di una proposta di regolamento sulle modalità e la messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati (COM(2018)326); di una proposta di regolamento che stabiliva misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'UE (COM(2018)327) e di una proposta di regolamento sul regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'IVA (COM(2018)328).

³⁶ Cfr. COM(2018)321 *final*, pag. 23.

novero delle regioni beneficiarie³⁷). Con ciò avrebbero dovuto liberarsi risorse utili a finanziare alcuni “beni pubblici europei”: era infatti previsto un incremento significativo degli stanziamenti destinati al controllo delle frontiere e alla gestione (stabile) dei flussi migratori, nonché ulteriori incrementi per il digitale, la ricerca e il Programma Erasmus. Un aumento sostanziale di risorse era infine proposto per la sicurezza e la difesa³⁸.

Il negoziato per il nuovo QFP, come già detto in precedenza, è stato stravolto dall'apparire nel contesto globale, e quindi anche nella discussione fra gli attori politici e istituzionali del quadro eurounitario, della pandemia da COVID-19 (il tema ha cominciato ad emergere nelle interlocuzioni al più alto livello politico all'interno dell'Unione già a partire da febbraio-marzo 2020). Con riferimento al QFP, la necessità di articolare una risposta non solo emergenziale alla gravissima crisi causata dalla contingenza sanitaria ha rappresentato l'elemento decisivo per una svolta nella trattativa, imprimendo una accelerazione ai fino ad allora estremamente incerti negoziati.

È interessante sottolineare la lunga durata dell'intero processo che ha portato all'adozione del nuovo QFP: 960 giorni, contati dalla presentazione della proposta della Commissione nel maggio 2018 fino all'adozione, da parte del Consiglio, il 17 dicembre appena trascorso, del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale, il cui testo era già stato approvato dal Parlamento il giorno precedente. Come già detto, il nuovo QFP 2021-2027 metterà in campo risorse per un ammontare complessivo di 1.074,3 miliardi di euro, cui devono aggiungersi le risorse dello strumento temporaneo denominato Next Generation EU, per un ammontare di 750 miliardi.

Il nuovo QFP si articola su 7 fondamentali aree di spesa e finanzia in tutto circa 40 programmi.

Il Consiglio stima che approssimativamente un terzo del totale delle risorse impegnate nel QFP andranno a servizio di nuovi progetti e interventi. Fra questi meritano indubbiamente una menzione il Programma EU4HEALTH, destinato a mettere a frutto l'esperienza maturata con la pandemia da COVID-19, creando, con un impegno complessivo di 9,4 miliardi, un sistema di prevenzione e risposta rapida a consimili

³⁷ L'Italia dovrebbe in ogni caso beneficiare dei nuovi criteri per l'assegnazione dei fondi, che fanno perno non soltanto sul PIL pro capite, ma anche su fattori quali il tasso di disoccupazione giovanile, livello di istruzione, integrazione dei migranti.

³⁸ Nel pacchetto presentato dalla Commissione non era prevista invece l'istituzione di un bilancio differenziato per l'eurozona, destinata tendenzialmente allargarsi a tutta l'Europa, con un percorso progressivo di convergenza. Una proposta franco-tedesca relativa all'introduzione di un bilancio dell'eurozona è stata presentata a margine della riunione dell'Eurogruppo nel novembre 2018. Numerosi sono gli elementi di incertezza, dimensionale e finalistica, in particolare per quanto riguarda le iniziative di sostegno alle riforme economiche e la stabilizzazione macroeconomica dei gravi shock asimmetrici. In esito al summit dell'Eurogruppo di giugno 2019, la proposta è stata ridimensionata nel senso di un (modesto) bilancio per la competitività e la convergenza, mentre tutta l'attenzione si è concentrata sul Meccanismo europeo di stabilità (MES).

emergenze che dovessero presentarsi in futuro (ad es., attraverso la creazione di riserve comuni di materiali ed apparecchiature mediche e di medicinali, di una riserva di personale sanitario, di un sistema di monitoraggio e sorveglianza, ecc.); il Programma Digital Europe; nuovi strumenti in materia di sicurezza e difesa comune, con particolare riguardo alla difesa delle frontiere esterne dell'Unione (si prevede, qui, di istituire un Fondo per la Difesa Comune e, più operativamente, di finanziare l'assunzione (a regime nel 2027) di 10.000 agenti da impiegare in un ruolo di guardie di confine, alle dipendenze dell'Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera, Frontex.

Nel nuovo QFP vengono confermati, consolidati ed ampliati i fondi per Programmi come Erasmus+ e Horizon2020; non manca, pure, un finanziamento a progetti destinati ad accompagnare la transizione ecologica verso un sistema produttivo ad emissioni zero: a tal scopo, viene creato un nuovo fondo per la Giusta Transizione (Just Transition Fund), che verrà finanziato anche dal Recovery Fund.

Come si vede, il nuovo QFP pare innanzitutto l'occasione per realizzare molte delle proposte avanzate dalla Commissione già dal 2018; l'impianto di quello schema viene oggi inciso ed aggiornato in virtù di un cospicuo riassetto delle priorità e degli obiettivi di *policy* a livello nazionale e sovranazionale, dovuto al confronto con le sfide tragicamente poste dalla pandemia da COVID-19, tuttora in corso.

3. I flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea nel 2020

L'analisi che segue è svolta prendendo in considerazione, da un lato, le informazioni contenute nell'"EU Expenditure and Revenue 2000-2020"³⁹ della Commissione europea (DG Budget) e, dall'altro, i dati riferiti dalla Ragioneria generale dello Stato. Ai fini della presente relazione i flussi vengono ricomposti in una tabella di riconciliazione che evidenzia gli scostamenti tra le due fonti, europea e nazionale e ne riporta le ragioni di scostamento. Si tratta di una rappresentazione finalizzata principalmente ad evidenziare la posizione "netta" dell'Italia nei movimenti finanziari con l'Unione europea. I dati offerti, riferiti all'esercizio 2020, infatti non tengono conto delle manifestazioni finanziarie che sono derivate dalle misure straordinarie assunte in sede unionale e dirette a fronteggiare la crisi pandemica, per il cui dettaglio si rimanda al capitolo che segue.

³⁹ Come già per la precedente edizione, anche quest'anno la ragione dell'utilizzo del citato report, è dovuto alla mancata pubblicazione al momento della chiusura della presente relazione dei dati sulla esecuzione del bilancio comunitario, contenuti nel "Rapporto finanziario" della Commissione.

3.1 Il saldo netto dell'Italia nei dati della Commissione europea

Secondo i dati della Commissione, nel 2020 l'Italia ha partecipato al bilancio unionale con versamenti, a titolo di risorse proprie, per circa 18,2 miliardi, pari a +8,2 miliardi rispetto al 2019. Al fine di evidenziare l'evoluzione del fenomeno nel lungo periodo (2014-2020), sono riportati nella tabella seguente i versamenti dettagliati, per ciascuna categoria di Entrata, al bilancio europeo. Per ciascuna annualità i dati sono rappresentati in tre dimensioni: in valore assoluto, in termini di scostamento rispetto al precedente esercizio finanziario, in misura di incidenza percentuale sul totale.

Tabella 4 - Versamenti dall'Italia all'UE. Periodo 2014-2020

(milioni di euro)

	EU-28																				
	2014			2015			2016			2017			2018			2019			2020		
	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %
VERSAMENTI	16.195,4	n.a.	100,0	16.486,7	1,8	100,0	15.714,7	-4,7	100,0	13.840,3	-11,9	100,0	17.032,1	23,1	100,0	16.799,3	-1,4	100,0	18.180,4	8,2	100,0
Risorse proprie tradizionali (*)	1.520,4	n.a.	9,4	1.688,7	11,1	10,2	1.788,4	5,9	11,4	1.839,9	2,9	13,3	1.817,0	-1,2	10,7	1.843,2	1,4	11,0	1.582,8	-14,1	8,7
Attuaz. retroattiva Dec.RP2014 - RPT	88,6	n.a.	0,5	112,6		0,7				-0,9		0,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Risorsa propria IVA	1.760,1	n.a.	10,9	1.486,9	-15,5	9,0	1.777,3	19,5	11,3	2.132,9	20,0	15,4	2.321,8	8,9	13,6	2.262,1	-2,6	13,5	2.053,5	-9,2	11,3
Risorsa propria RNL	11.434,7	n.a.	70,6	11.613,3	1,6	70,4	10.763,3	-7,3	68,5	8.823,1	-18,0	63,7	11.937,0	35,3	70,1	11.982,7	0,4	71,3	13.631,6	13,8	75,0
Correzione britannica	1.165,1	n.a.	7,2	1.125,2	-3,4	6,8	1.261,9	12,1	8,0	978,5	-22,5	7,1	958,9	-2,0	5,6	950,2	-0,9	5,7	1.116,0	17,4	6,1
Attuaz. retroattiva Dec. RP2014	226,5	n.a.	1,4	460,0	103,1	2,8									0,0	0,0		0,0	0,0		0,0
Riduzione forfetaria per DK, NL, SE	0,0	n.a.	0,0	0,0		0,0	123,8		0,8	123,7	-0,1		123,0	-0,6	0,7	124,0	0,8	0,7	120,5	-2,8	0,7
Nettizzaz. basi IVA e RNL anni precedenti										-78,6			-143,6	82,7	-0,8	-382,1	166,1	-2,3	-345,4	-9,6	-1,9
Non partecipazione DK, IE, UK										21,7			18,0	-17,1	0,1	19,2	6,7	0,1	21,4	11,5	0,1

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

(*) Le RPT sono considerate al netto dei rimborsi per oneri di riscossione.

Il livello totale dei flussi verso l'UE presenta, nel 2020 uno dei valori più alti dell'intervallo temporale considerato ed in aumento, rispetto al dato del 2019.

Nell'ultimo esercizio, la dimensione assunta dalla risorsa RNL di 13,631 miliardi, con una variazione in aumento di 13,8 punti percentuali, porta l'incidenza sul totale dei versamenti dal 71,3% del 2019 al 75%. Ove si sottragga la nettizzazione delle basi "anni precedenti", per un importo di 0,345 miliardi, il totale dell'esborso a carico del bilancio nazionale a titolo di risorsa RNL ammonta a 13,286 miliardi.

La risorsa basata sull'IVA presenta un valore di 2,05 miliardi; nel 2020 essa registra un decremento del 9,2%, rispetto all'esercizio precedente. Anche l'incidenza sul totale dei versamenti si conferma in flessione, dal 13,5% all'11,3%.

Le Risorse proprie Tradizionali ammontano a 1,58 miliardi, facendo registrare un decremento del 14,1%, rispetto al valore del precedente esercizio. L'incidenza della voce sul totale dei versamenti passa dall'11,0% all'8,7%.

Nel 2020 è ancora presente il “rebate” a favore del Regno Unito⁴⁰ (cd. correzione britannica), il cui onere finanziario pari a 1116,0 milioni appare in aumento rispetto al 2019, nel quale si era attestato a circa 950,2 milioni.

Sul fronte degli accrediti, nel 2020 l'Italia è stata destinataria, di assegnazioni da parte dell'Unione europea, di complessivi 11,661 miliardi come evidenziato nel dettaglio della tabella che segue. L'aggregato complessivo mostra un aumento di circa il 4,4% rispetto al precedente esercizio, nel quale l'importo delle assegnazioni era stato di circa 10,175 miliardi di euro.

Tabella 5 – Accrediti all'Italia per rubriche di spesa (Periodo 2014-2020)

(milioni di euro)

	EU-28																				
	2014			2015			2016			2017			2018			2019			2020		
	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %	Valore assoluto	% su anno prec.	Inc.za %
ACCREDITI*	10.437,7	n.a.	100,0	12.079,1	15,7	100,0	11.323,4	-6,3	100,0	9.517,3	-16,0	100,0	10.131,4	6,5	100,0	11.175,0	10,3	100,0	11.661,2	4,4	100,0
1.a Competitività	736,0	n.a.	7,1	1.060,2	44,0	8,8	1.344,6	26,8	11,9	1.463,7	8,9	15,4	1.588,6	8,5	15,7	1.660,0	4,5	14,9	1.891,2	13,9	16,2
1.b Coesione	3.984,1	n.a.	38,2	5.219,8	31,0	43,2	4.570,4	-12,4	40,4	1.631,6	-64,3	17,1	3.218,9	97,3	31,8	3.448,8	7,1	30,9	3.732,7	8,2	32,0
2. Risorse naturali	5.505,9	n.a.	52,8	5.473,0	-0,6	45,3	5.109,0	-6,7	45,1	4.933,3	-3,4	51,8	5.006,7	1,5	49,4	5.420,5	8,3	48,5	5.485,6	1,2	47,0
3. Sicurezza e cittadinanza	211,7	n.a.	2,0	250,5	18,3	2,1	269,4	18,3	2,4	321,9	19,5	3,4	317,2	-1,5	3,1	368,5	16,2	3,3	340,0	-7,7	2,9
Strumenti speciali				75,6		0,6	30,0	-60,3	0,3	1.166,8	3.789,3	12,3	0,0	-100,0	0,0	277,2	n.a.	2,5	211,7	-23,6	1,8

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

La posta rappresentata dalla rubrica “Risorse naturali” presenta con 5,48 miliardi, un aumento dell'1,2% rispetto al 2019. L'incidenza della rubrica sul totale delle assegnazioni è del 47,0% (era il 48,5% nel 2019), evidenziando comunque una tendenziale stabilità di flusso, seppure in lieve calo rispetto al valore più alto registrato nel 2014.

⁴⁰ Cfr. precedente nota n. 8.

La rubrica “Coesione economica, sociale e territoriale” ha registrato, rispetto al 2019, un aumento dell'8,2%; gli accrediti sono stati di 3,73 miliardi. L'incidenza sul totale è del 32% (era il 30,9% nel 2019). Come evidenziato nei capitoli che seguono tale incremento è stato determinato in modo concorrente dai rimborsi relativi alle chiusure delle certificazioni del periodo di programmazione 2007-2013 (in parte ancora da definire) e dalle entrate a titolo di anticipazioni e pagamenti intermedi, per il periodo di programmazione 2014-2020.

La rubrica “Competitività per la crescita e l'occupazione” ha segnato un incremento del 13,9% fra il 2019 ed il 2020. Il totale della voce nel 2020 è di 1,89 miliardi. L'incidenza relativa è passata corrispondentemente al 13,9% (era il 14,9% nel 2019).

La rubrica “Sicurezza e cittadinanza” ha segnato invece un decremento del 7,7%, passando da 0,368 a 0,340 miliardi. Stante il limitato importo della voce, l'incidenza percentuale sul totale degli accrediti diminuisce in misura contenuta: dal 3,3% del 2019 al 2,9% del 2020, andamento tendenzialmente stabile nel settennio preso a riferimento.

Nel 2020 le assegnazioni a titolo di “Strumenti Speciali” (essenzialmente rappresentate dal Fondo di solidarietà per interventi di emergenza in presenza di disastri naturali), ammontano a 0,211 miliardi in diminuzione rispetto al 2019 per un valore del – 23,6%

I dati sopra indicati consentono di riclassificare⁴¹ la “posizione netta” dell'Italia, intesa come saldo algebrico tra l'ammontare complessivo dei versamenti e degli accrediti. Un saldo caratterizzato da segno algebrico negativo ha negli ultimi anni collocato l'Italia tra i primi contributori tra gli Stati membri. Tale saldo, tuttavia esprime un valore, che scontando l'elevata complessità delle relazioni⁴² tra risorse nazionali e

⁴¹ La metodologia della “posizione finanziaria netta” nasce principalmente da esigenze conoscitive specifiche di taluni settori e sconta i medesimi problemi di modalità di calcolo e di interpretazione del segno algebrico. *“Nell'ambito della comunicazione economico-finanziaria d'impresa, la posizione finanziaria netta (PFN) era (ed è) frequentemente percepita come un “indicatore alternativo di performance”. Questo perché né i principi contabili nazionali OIC, né i principi contabili internazionali IAS/IFRS ne specificavano le modalità di calcolo. Il principio OIC 6 “Ristrutturazione del debito” del luglio 2011 ha introdotto la PFN nei principi contabili nazionali, stabilendo che le società che hanno ristrutturato il proprio indebitamento devono inserire nella nota integrativa un prospetto che evidenzia l'andamento della posizione finanziaria netta a partire dall'esercizio anteriore a quello in cui la ristrutturazione dell'indebitamento diviene efficace. Come esposto nello stesso OIC 6, “la dottrina e la prassi contabile hanno elaborato diverse modalità di calcolo” della posizione finanziaria netta.* La posizione finanziaria netta: definizione, composizione, segno algebrico e sua interpretazione di Andrea Panizza e Gilberto Montecchi in Rivista Amministrazione & Finanza n. 1/2016 pag. 61 e segg. Per una più esauriente definizione essa è la “differenza tra il totale dei debiti finanziari aziendali (a prescindere dalla loro scadenza) e le attività liquide (cassa, c/c attivi, titoli negoziabili e crediti finanziari). Esprime l'ammontare dei debiti finanziari al netto delle attività che potrebbero essere liquidate ed utilizzate immediatamente per il rimborso; fornisce pertanto una misura dell'ammontare di debito per il quale non esiste un'immediata copertura” Dallochio M. Salvi A., Finanza Aziendale 1 - Finanza Ordinaria, Egea, Milano, 2011, pag. 51.

⁴² La Commissione europea utilizza, a fini statistici, un diverso saldo, detto “saldo operativo di bilancio”, che differisce dalla somma algebrica fra versamenti e accrediti, utilizzata nel nostro testo, in quanto esclude dal conteggio le risorse proprie tradizionali (che non “passano” attraverso i bilanci nazionali, essendo

utilizzo dei fondi europei, non è in grado di restituire in modo esauriente la dimensione complessiva dei costi rispetto ai benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione europea⁴³.

La sopra indicata ricostruzione della posizione netta dell'Italia, rispetto alla partecipazione al Bilancio unionale è stata ivi tradizionalmente presa in considerazione perché venga posta dal lettore in fitta correlazione con quanto riferito nei capitoli che seguono, sulla gestione ed attuazione dei finanziamenti ricevuti a titolo di fondi europei.

È appena il caso di sottolineare, infatti, che la richiamata posizione netta non esprime le caratteristiche specifiche di quelle risorse che per definizione non transitano nei bilanci nazionali, e per il dettaglio delle quali si rimanda alle rielaborazioni dati che seguono, e non dà pienamente conto dei benefici. Per determinare la dimensione di questi ultimi sono stati suggeriti alcuni indici⁴⁴, tuttavia ad oggi non vi è un riferimento univoco da poter considerare. Diviene pertanto indispensabile la lettura unitaria del saldo algebrico in argomento con le risultanze dell'attuazione delle rubriche dei fondi europei svolte nei capitoli successivi.

Va, inoltre, considerato che – alla luce delle stime sui dati del 2021, comunque non ancora completi (e dei quali pertanto non si può dare dettagliato conto in questa sede), è già osservabile il fenomeno di inversione della posizione netta di contribuente, come si preannunciava nella scorsa Relazione. Le stime di cui si è appena detto (fonte: RGS – IGRUE) espongono un saldo di 3,2 miliardi di euro circa a favore dell'Italia, che passerebbe così alla posizione di beneficiario netto. Va tuttavia premesso (e sul punto si ritornerà più diffusamente nelle conclusioni) che questa inversione di flusso va calata in un contesto profondamente innovato rispetto a quello precedente l'approvazione del nuovo QFP. Difatti, il saldo positivo è da attribuire agli accrediti rinvenienti dal NGEU e, in particolare, alle prime *tranches* di “sblocco” di fondi per il finanziamento dei progetti del PNRR, a valere, quindi, sul RRF. Ora, come si sa, il *funding* del RRF è caratterizzato da un cospicuo ricorso al mercato. Inevitabilmente, ciò influisce sulla lettura di dati che sono univoci solo nella dimensione puramente aritmetica: a tutti gli effetti, è il modo di

riscosse dagli Stati membri per conto dell'Unione) e “spalma” le spese di amministrazione sui singoli Stati Membri, proporzionalmente alla quota relativa del rispettivo apporto al bilancio. In questo modo la somma dei conferimenti e quella degli accrediti totali ai bilanci nazionali tende allo zero. Tale modalità di conteggio fornisce la base sulla quale vengono determinati gli “squilibri di bilancio”, che sono utilizzati per il calcolo delle varie correzioni riconosciute nel tempo ad alcuni Stati membri.

⁴³ Come già accennato nel testo, la maggiore efficacia della cooperazione rispetto all'azione dei singoli è più evidente in alcuni ambiti, quali la trasformazione digitale, la lotta al cambiamento climatico, la ricerca e l'innovazione, le sfide migratorie, la sicurezza e la difesa collettive

⁴⁴ Uno potrebbe essere il cd “valore aggiunto europeo”, che indica la maggiore efficacia dell'intervento europeo rispetto ai risultati raggiungibili singolarmente da ciascuno Stato membro e rende apprezzabile la misura dei vantaggi collettivi sull'interesse nazionale percepito.

generare risorse a bilancio UE che muta nella sua essenza, attribuendo nuove dimensioni all'esercizio di conteggio del "dare-avere" fra livello nazionale e sovranazionale che, oggi, va aperto alla considerazione di una realizzazione di una più stretta integrazione che consente di utilizzare leve di *fiscal policy* – il debito pubblico – prima precluse. Il debito pubblico europeo, ovviamente, è *anche* debito che grava sui singoli Paesi membri (pur mutualizzato).

Tanto premesso, nell'esercizio 2020 il saldo netto tra versamenti ed accrediti è stato negativo per 6,5 miliardi, ritornando ad un valore più elevato rispetto a quello del 2019 (-5,6 miliardi), e più in linea con gli importi degli anni precedenti.

Tabella 6 – Saldo netto tra versamenti e accrediti Italia-UE nel Periodo 2014-2020

(milioni di euro)

	EU-28													
	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Valore assoluto	Variaz. %	Valore assoluto	Variaz. %	Valore assoluto	Variaz. %	Valore assoluto	Variaz. %	Valore assoluto	Variaz. %	Valore assoluto	Variaz. %	Valore assoluto	Variaz. %
Versamenti	16.195,4	-5,6%	16.486,7	1,8%	15.714,7	-4,7%	13.840,3	-11,9%	17.032,1	23,1%	16.799,2	-1,4%	18.180,4	8,2%
Accrediti	10.437,7	-15,1%	12.079,1	15,7%	11.323,4	-6,3%	9.517,3	-16,0%	10.131,4	6,5%	11.175,0	10,3%	11.661,2	4,4%
SALDO NETTO	-5.757,7		-4.407,6		-4.391,3		-4.323,0		-6.900,7		-5.624,2		-6.519,2	
Variazione % del saldo netto		18,4%		-23,4%		-0,4%		-1,6%		59,6%		-18,5%		15,9%
SALDO NETTO CUMULATO 2014-2020	-37.923,7													

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

Come mostra la tabella 6, nel periodo 2014-2020, il saldo netto cumulato è negativo per un ammontare di 37,92 miliardi. In tale periodo, l'Italia ha pertanto contribuito alle finanze dell'Europa con un saldo medio annuo di 5,4 miliardi.

I dati della Commissione consentono di rappresentare nei termini e per le finalità sopra richiamate, il posizionamento relativo dei vari Paesi in termini di saldo netto.

L'Italia risulta al quarto posto, come già nel 2019, collocandosi tra i maggiori contributori netti inteso come saldo algebrico, dopo Germania, Regno Unito e Francia.

Tabella 7 - Saldo netto per Paese in valore assoluto e come quota dell'RNL
Anni 2014-2020

(milioni di euro)

	2014			2015			2016			2017			2018			2019			2014-2020		
	Saldo netto	RNL	Incidenza saldo netto su RNL	Saldo netto	RNL	Incidenza saldo netto su RNL	Saldo netto	RNL	Incidenza saldo netto su RNL	Saldo netto	RNL	Incidenza saldo netto su RNL	Saldo netto	RNL	Incidenza saldo netto su RNL	Saldo netto	RNL	Incidenza saldo netto su RNL	Saldo netto cumulo del periodo	RNL cumulo del periodo	Incidenza saldo netto cumulo su RNL cumulo
Belgio	-3.088,9	402.665,3	-0,77%	-3.245,5	415.782,3	-0,78%	-3.301,2	421.269,8	-0,78%	-2.558,4	442.168,6	-0,58%	-2.573,3	456.719,2	-0,56%	-2.730,7	477.264,7	-0,57%	-20.130,4	3.073.372,8	-0,65%
Bulgaria	1.774,7	40.972,9	4,33%	2.229,1	42.801,7	5,21%	1.880,0	46.946,1	4,00%	1.429,7	50.369,0	2,84%	1.568,0	55.442,5	2,83%	1.613,5	61.082,9	2,64%	12.043,3	359.174,7	3,35%
Rep. Ceca	2.800,9	144.472,9	1,94%	5.450,6	151.342,2	3,60%	3.063,2	164.074,2	1,87%	2.330,0	181.179,0	1,29%	2.122,4	196.265,8	1,08%	3.262,3	210.300,9	1,55%	22.280,7	1.248.716,9	1,78%
Danimarca	-983,6	264.872,5	-0,37%	-962,4	273.002,2	-0,35%	-1.171,8	284.280,0	-0,41%	-869,2	294.159,4	-0,30%	-1.555,5	304.814,1	-0,51%	-1.335,2	319.151,7	-0,42%	-8.597,3	2.061.224,1	-0,42%
Germania	-16.913,1	2.972.188,0	-0,57%	-16.273,8	3.091.500,0	-0,53%	-17.535,4	3.197.313,0	-0,55%	-12.984,0	3.323.457,0	-0,39%	-17.411,5	3.458.382,0	-0,50%	-17.895,2	3.535.372,0	-0,51%	-118.585,2	23.005.356,0	-0,52%
Estonia	453,9	19.048,7	2,38%	220,9	20.034,6	1,10%	455,4	20.500,1	2,22%	454,9	22.534,3	2,02%	507,1	25.086,6	2,02%	885,7	27.469,4	3,22%	3.740,8	161.482,3	2,32%
Irlanda	-224,0	159.732,3	-0,14%	41,4	182.267,0	0,02%	24,3	219.420,8	0,01%	-295,4	241.607,8	-0,12%	-611,5	253.084,6	-0,24%	-302,9	267.755,3	-0,11%	-1.804,0	1.601.409,8	-0,11%
Grecia	5.084,2	178.380,6	2,85%	4.800,4	176.522,7	2,72%	4.158,8	176.187,9	2,36%	3.693,7	178.035,3	2,07%	3.171,2	183.070,3	1,73%	3.469,7	186.263,9	1,86%	29.906,2	1.243.348,6	2,41%
Spagna	125,6	1.052.245,0	0,01%	3.270,3	1.080.330,0	0,30%	418,7	1.114.601,0	0,04%	-69,1	1.163.475,0	-0,01%	324,3	1.207.884,0	0,03%	-651,3	1.247.844,0	-0,05%	3.744,1	7.993.191,0	0,05%
Francia	-8.325,0	2.179.155,1	-0,38%	-7.032,2	2.226.210,9	-0,32%	-10.182,5	2.261.420,2	-0,45%	-4.757,4	2.324.119,9	-0,20%	-7.848,2	2.407.643,7	-0,33%	-8.111,9	2.475.354,5	-0,33%	-56.131,6	16.208.110,2	-0,35%
Croazia	140,0	41.772,8	0,34%	190,7	43.596,5	0,44%	475,3	43.988,0	1,08%	235,5	47.195,4	0,50%	616,9	50.545,7	1,22%	1.574,9	53.115,1	2,97%	5.371,6	329.713,9	1,63%
ITALIA	-5.757,7	1.613.794,7	-0,36%	-4.407,6	1.634.366,3	-0,27%	-4.391,3	1.675.309,7	-0,26%	-4.322,9	1.726.046,8	-0,25%	-6.900,7	1.773.423,1	-0,39%	-5.624,2	1.802.968,6	-0,31%	-37.902,2	11.894.565,1	-0,32%
Cipro	98,6	16.582,8	0,59%	-40,5	17.473,3	-0,23%	6,9	17.418,8	0,04%	41,8	18.839,5	0,22%	54,8	20.170,8	0,27%	50,8	21.154,5	0,24%	195,6	131.578,7	0,15%
Lettonia	780,7	23.867,9	3,27%	732,4	24.308,1	3,01%	472,1	25.102,1	1,88%	509,6	26.678,4	1,91%	926,4	29.278,7	3,16%	1.077,8	30.289,1	3,56%	5.490,6	188.902,2	2,91%
Lituania	1.494,4	35.202,8	4,22%	471,7	35.750,7	1,32%	1.071,0	37.012,9	2,89%	1.210,1	40.345,9	3,00%	1.614,0	43.095,5	3,75%	1.070,4	46.679,9	2,28%	8.957,4	285.479,1	3,14%
Lussemburgo	72,4	29.477,4	0,25%	-100,8	34.327,6	-0,29%	-13,5	35.184,1	-0,04%	20,3	36.794,5	0,06%	-1,7	41.326,9	0,00%	2,4	43.481,8	0,01%	320,9	263.757,5	0,12%
Ungheria	5.584,4	100.895,3	5,55%	4.520,9	105.740,9	4,28%	3.465,1	108.611,7	3,19%	3.063,3	118.166,9	2,59%	5.013,3	126.623,4	3,96%	4.897,3	138.297,8	3,54%	31.203,2	831.890,0	3,75%
Malta	169,9	7.628,7	2,23%	21,9	8.567,5	0,26%	107,7	9.329,8	1,15%	100,4	10.454,1	0,96%	33,4	11.269,7	0,30%	128,9	12.085,7	1,07%	630,0	70.904,8	0,89%
Paesi Bassi	-5.556,7	662.465,0	-0,84%	-4.785,0	678.284,0	-0,71%	-4.526,8	687.301,0	-0,66%	-3.547,4	728.995,0	-0,49%	-4.963,6	781.670,0	-0,63%	-5.591,6	814.844,0	-0,69%	-35.339,0	5.143.278,0	-0,69%
Austria	-1.405,8	328.896,7	-0,43%	-1.054,9	335.224,3	-0,31%	-1.057,9	347.563,8	-0,30%	-931,9	368.335,6	-0,25%	-1.557,7	384.734,1	-0,40%	-1.371,0	397.332,4	-0,35%	-9.047,7	2.536.900,4	-0,36%
Polonia	13.386,2	396.057,8	3,38%	9.001,3	411.402,5	2,19%	6.466,5	408.179,4	1,58%	8.175,7	446.868,9	1,83%	11.606,3	476.348,9	2,44%	11.298,3	502.729,9	2,25%	72.331,7	3.144.437,9	2,30%
Portogallo	3.124,7	171.107,8	1,83%	875,4	175.546,1	0,50%	1.624,1	181.105,6	0,90%	2.406,3	188.823,1	1,27%	3.092,0	196.467,1	1,57%	2.415,6	207.238,6	1,17%	16.630,4	1.319.721,9	1,26%
Romania	4.449,0	146.462,1	3,04%	5.055,4	157.510,3	3,21%	5.804,4	164.714,8	3,52%	3.330,6	182.896,5	1,82%	2.993,6	198.572,1	1,51%	3.215,0	220.701,1	1,46%	29.574,7	1.286.278,3	2,30%
Slovenia	737,8	36.676,2	2,01%	516,3	38.233,2	1,35%	129,7	39.302,3	0,33%	105,5	42.306,6	0,25%	461,5	45.343,3	1,02%	442,7	47.319,6	0,94%	2.900,4	293.988,4	0,99%
Slovacchia	922,2	73.854,5	1,25%	3.010,0	76.102,1	3,96%	1.907,2	79.711,4	2,39%	940,9	83.724,0	1,12%	1.589,7	88.419,7	1,80%	1.458,7	92.715,9	1,57%	11.454,7	584.509,6	1,96%
Finlandia	-933,4	203.977,0	-0,46%	-623,2	209.410,0	-0,30%	-462,1	216.333,0	-0,21%	-269,9	226.433,0	-0,12%	-719,2	232.880,0	-0,31%	-669,0	239.535,0	-0,28%	-4.617,7	1.568.629,0	-0,29%
Svezia	-2.315,6	445.167,8	-0,52%	-2.271,2	454.557,8	-0,50%	-2.145,1	469.820,4	-0,46%	-1.690,0	484.760,6	-0,35%	-2.019,5	474.569,3	-0,43%	-1.893,1	486.745,7	-0,39%	-14.757,5	3.302.634,0	-0,45%
Regno Unito	-7.754,9	2.174.279,7	-0,36%	-14.282,0	2.521.046,8	-0,57%	-9.076,4	2.338.679,2	-0,39%	-7.562,7	2.286.319,9	-0,33%	-10.011,5	2.363.581,3	-0,42%	-9.767,9	2.488.743,7	-0,39%	-71.575,1	16.503.627,8	-0,43%

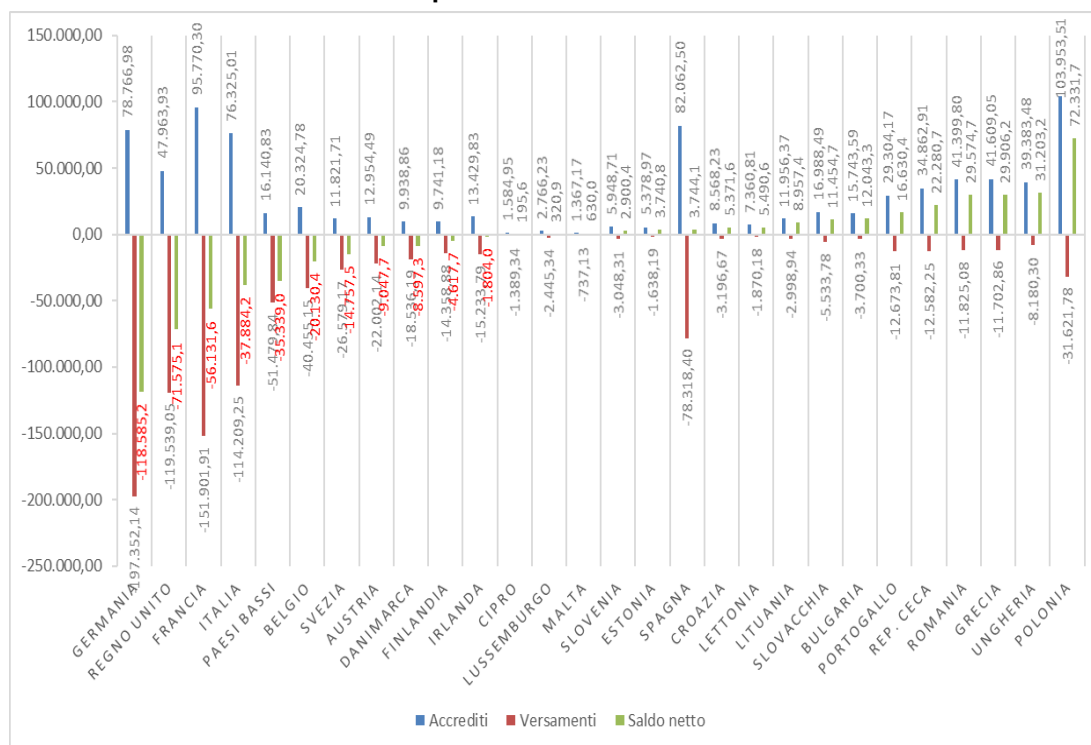
Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Commissione europea

La situazione non varia se, anziché l'ultimo anno, si prende in considerazione l'intero Periodo 2014-2020: i Paesi che hanno mostrato i saldi netti negativi più elevati nel settennio sono risultati, infatti, nell'ordine, la Germania, la Francia, il Regno Unito e l'Italia. Gli Stati membri con i saldi positivi più rilevanti, nel settennio in considerazione, sono in ordine decrescente: Polonia, Ungheria, Grecia, Romania, Repubblica ceca e Portogallo.

Come diffusamente ricordato detti valori tengono conto dei meccanismi perequativi di aggiustamento applicati per correggere gli oneri di bilancio da parte di alcuni Paesi, in relazione al livello di prosperità relativa. Nel 2020 permane ancora evidente la pressione esercitata dalla c.d. "correzione britannica", unitamente ad altri

aggiustamenti introdotti più di recente a favore di alcuni Stati membri, in quanto si risolvono simmetricamente in oneri aggiuntivi per i restanti⁴⁵.

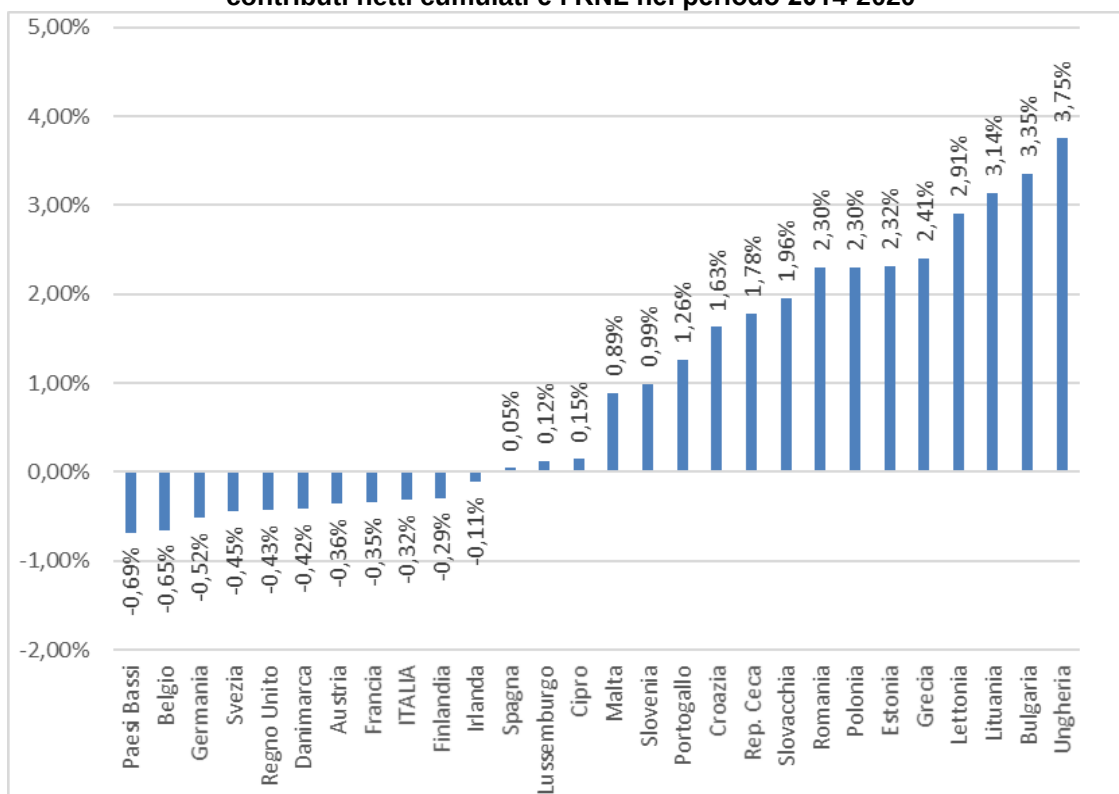
Grafico 4 - Posizione relativa dei Paesi UE in termini di contributo netto cumulato nel periodo 2014-2020



Fonte: Elaborazione Corte dei Conti sui dati della Commissione europea

Qualora, tuttavia, si effettui una riclassificazione in rapporto al reddito nazionale lordo (RNL) il contributo italiano, come reso evidente in grafica, posiziona l'Italia al nono posto, esponendo un rapporto tra contributi netti cumulati e RNL totale pari allo 0,32% nel periodo 2014-2020.

⁴⁵ Al Regno Unito è rimborsato un importo pari al 66% della differenza tra il suo contributo al bilancio dell'UE e l'importo che riceve a valore sullo stesso bilancio ("squilibrio di bilancio"). In linea di principio l'onere finanziario della correzione del Regno Unito è ripartito tra gli Stati membri dell'UE proporzionalmente alla loro quota relativa del RNL dell'UE. Tuttavia, il finanziamento della correzione a favore del Regno Unito è stato modificato nel tempo, con la concessione del cosiddetto "sconto sullo sconto" a quelli che tradizionalmente sono i maggiori contributori netti al bilancio UE. Dal 2001, la Germania, l'Austria, i Paesi Bassi e la Svezia pagano soltanto il 25% della loro quota normale di finanziamento della correzione per il Regno Unito. Altre correzioni forfetarie riguardano, per effetto della decisione sulle risorse proprie 2014/335/UE, riduzioni dei contributi annui basati sull'RNL per il periodo 2014-2020 a favore di: Danimarca (130 milioni), Paesi Bassi (695 milioni), Svezia (185 milioni) a prezzi del 2011. L'Austria ha beneficiato di una riduzione del proprio contributo RNL annuo di 30 milioni nel 2014, 20 milioni nel 2015 e 10 milioni nel 2016. Da notare che il nuovo QFP 2021-2027, dopo lunghi negoziati, ha mantenuto anche per il prossimo ciclo di bilancio pluriennale correzioni annue del contributo RNL a favore dei seguenti Paesi: Austria (565 milioni); Danimarca (377 milioni); Germania (3.671 milioni); Paesi Bassi (1.921 milioni); Svezia (1.069 milioni).

Grafico 5 – Posizione dei Paesi UE in base al rapporto percentuale tra i rispettivi contributi netti cumulati e l'RNL nel periodo 2014-2020

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Come risulta dal “saldo netto per Paese in valore assoluto e come quota del RNL per gli anni 2014-2020, di cui alla tabella 7, la percentuale di sintesi del settennio è frutto nella realtà di varie oscillazioni nel tempo. Il contributo netto dell'Italia era pari allo 0,39% nel 2018, allo 0,31% nel 2019, è pari allo 0,39 nel 2020. Nonostante i “picchi” in basso o in alto, quindi la posizione relativa dell'Italia si è comunque mantenuta stabilmente al nono posto, considerata in questo orizzonte di lungo periodo.

3.2 Il contributo dell'Italia nei flussi finanziari della Ragioneria generale dello Stato

La posizione dell'Italia può essere ulteriormente rappresentata, prendendo a base i flussi di tesoreria, che sono esposti in dettaglio nelle “Situazioni trimestrali dei flussi finanziari Italia-UE” a cura della RGS-IGRUE, e riassunti nell'Annuario Statistico RGS. I relativi movimenti di cassa sono calcolati con riferimento alla situazione specifica italiana, e pertanto non consentono il raffronto tra Paesi, che è possibile soltanto in presenza di un metodo di calcolo uniforme, come quello applicato dalla Commissione. Si sottolinea, inoltre, che i dati sono esposti esclusivamente in termini di flusso. Come indicato nella tabella seguente, il saldo netto negativo dell'Italia nel 2020 è pari a 6,787 miliardi. Tale risultato (determinato da un incremento di 603 milioni di euro rispetto al

2019, sia sul versante dei versamenti che su quello degli accrediti) è in linea con l'importo rilevato per l'esercizio precedente, e restituisce a prima vista una situazione più sfavorevole, per il nostro Paese, rispetto ai dati della Commissione europea.

Tabella 8- Posizione netta dell'Italia nei flussi finanziari della RGS

(milioni di euro)

Imputazioni	EU-28						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Partecipazione al bilancio UE	17.188,3	16.180,0	14.775,8	15.450,7	15.726,5	17.268,0	17.871,5
Finanziamenti da UE	9.808,1	11.479,6	10.075,7	8.137,0	8.855,1	10.480,1	11.083,96
FESR	2.815,2	4.131,3	3.694,9	893,6	1.755,0	2.826,10	2.921,17
FSE	1.052,4	996,7	610,5	470,8	1.229,7	1.296,7	1.733,14
FEAD				26,84	23,3	102,80	71,74
YEI	5,7	170,2	82,7	133,3	207,0	50,1	132,06
FEOGA Garanzia/FEAGA	4.478,4	4.423,1	4.306,1	4.249,1	4.073,7	4.100,8	4.097,02
FEASR	1.198,7	1.334,8	971,7	785,5	1.196,0	1.425,1	1.481,53
FEAMP				3,2	85,8	57,7	90,32
FAMI				23,8	41,9	72,2	45,66
FSI				14,2	42,4	55,1	69,25
IPA				0,3	0,9	3,2	8,65
Amministrazione				0,0	13,8	7,9	0,00
Strumenti speciali*				1.166,8	0,0	0,3	0,00
Strumenti fuori bilancio				22,4	0,0		211,70
Altri contributi UE **				347,2	12,3	277,2	221,72
FEOGA-O e SFOP	6,1	64,2	3,4	0,0	173,3	204,9	0,00
FEP	47,7	42,9	15,2	0,0	0,0		0,00
Altro***	203,9	316,4	391,3	0,0	0,0		0,00
Movimenti netti	-7.380,3	-4.700,4	-4.700,1	-7.313,7	-6.871,4	-6.787,9	-6.787,5
Totale movimenti netti 2014-2020	-44.541,4						

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

Nel prendere in considerazione i dati di flusso esposti dalla Ragioneria generale dello Stato, il “totale dei movimenti finanziari” per l'Italia è pari a -6,8 miliardi (era negativo per 6,8 miliardi nel 2019 e nel 2018), mentre il risultato consolidato riferito al periodo 2014-2020 ammonta a -44,5 miliardi. Occorre tuttavia considerare che le cifre predette, se sono rilevanti per indicare il fabbisogno di cassa sull'anno, non tengono conto delle differenze di contabilizzazione rispetto alla Commissione, tanto sul lato dei versamenti al bilancio europeo, quanto sul lato degli accrediti. Per quanto riguarda questi ultimi, va precisato che non tutte le somme erogate a beneficiari italiani transitano per la tesoreria statale. Ne restano fuori, ad esempio, le risorse gestite direttamente dalla Commissione, o quelle assegnate nel quadro della cooperazione transfrontaliera (laddove l'Autorità di gestione, situata all'estero, effettui i pagamenti direttamente a favore di beneficiari finali

italiani), che pertanto presentano, nella registrazione dei flussi da parte della Ragioneria, importi inferiori a quelli contabilizzati dalla Commissione, come accrediti in favore del nostro Paese.

I flussi soprariportati sono stati riconciliati, con apposita istruttoria da parte della Corte dei conti, con i dati sull'esecuzione del bilancio unionale, pubblicati dalla Commissione nel già citato documento *"EU Expenditure and Revenue 2000-2020"*. Tale attività ha riguardato sia le risorse versate all'UE, che le assegnazioni da questa ricevute nell'esercizio 2020. Le spiegazioni fornite dall'Amministrazione per riconciliare i propri dati con quelli della Commissione europea sono state corredate dalla relativa documentazione giustificativa.

Tabella 9 - Risorse - Quadro di riconciliazione dei dati della Ragioneria generale dello Stato e della Commissione esercizio 2020 (milioni di euro)

RISORSA	Dati RGS - I.G.R.U.E.(*)	Dati della Commissione Ue nel rapporto "EU Expenditure and Revenue 2020" (**)	Scostamento	Riconciliazione IGRUE
IVA	2.095,70	2.053,50	42,2	La differenza di 42,2 milioni di euro è ricondotta ad un conguaglio IVA a favore dell'Italia, effetto dell'adozione del Bilancio Rettificativo n. 7 del 2020, contabilizzato a novembre 2020 sotto forma di compensazione della quota RNL dovuta nello stesso mese mentre la Commissione ha considerato tale importo in diminuzione dei versamenti IVA del 2020
RNL	12.937,50	13.286,20	-348,7	La differenza di -348,7 milioni di euro è ricondotta : per -42,2 milioni di euro ad un conguaglio IVA a favore dell'Italia, effetto dell'adozione del Bilancio Rettificativo n. 7 del 2020, contabilizzato a novembre 2020 sotto forma di compensazione della quota RNL dovuta nello stesso mese mentre la Commissione ha considerato tale importo in diminuzione dei versamenti IVA del 2020; per -306,5 milioni di euro ad un conguaglio a carico dell'Italia, effetto dell'adozione del Bilancio Rettificativo n. 9 del 2020 contabilizzato, come indicato dalla Commissione, nel mese di gennaio 2021 mentre la Commissione stessa ha considerato tale importo tra i versamenti del 2020;
Risorse Proprie Tradizionali	1.580,40	1.582,80	-2,4	La differenza di -2,4 milioni di euro deriva dalla somma algebrica dei seguenti importi: 1) 2,2 milioni di euro per dazi doganali riscossi dall'Italia su merci destinate alla Repubblica di San Marino. Tali riscossioni, non costituendo Risorse Proprie Tradizionali dell'Unione Europea, seguono una particolare procedura, prevista da una convenzione tra UE e San Marino, e non sono prese in considerazione dalla Commissione europea nei dati del 2020; 2) -1,6 milioni di euro legati a 4 versamenti di Risorse Proprie Tradizionali, effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nei mesi di luglio e ottobre 2019, che la Commissione ha inserito nei dati del 2020; 3) - 0,7 milioni di euro legati a 4 versamenti di Risorse Proprie Tradizionali, effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel mese di settembre 2019, che la Commissione ha inserito nei dati del 2020; 4) - 5,8 milioni di euro relativi a 2 versamenti di Risorse Proprie Tradizionali, effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel mese di dicembre 2019, che la Commissione ha inserito nei dati del 2020; 5) 0,4 milioni di euro legati a 23 versamenti di Risorse Proprie Tradizionali, effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel mese di agosto 2020, che la Commissione inserirà tra i dati del 2021; 6) 0,2 milioni di euro legati a 6 versamenti di Risorse Proprie Tradizionali, effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel mese di settembre 2020, che la Commissione inserirà tra i dati del 2021; 7) 0,4 milioni di euro legati a 12 versamenti di Risorse Proprie Tradizionali, effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel mese di ottobre 2020, che la Commissione inserirà tra i dati del 2021; 8) 2,5 milioni di euro legati a 22 versamenti di Risorse Proprie Tradizionali, effettuati dall'Italia su richiesta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nei mesi di novembre e dicembre 2020, che la Commissione inserirà tra i dati del 2021.
Correzione UK	1.116,00	1.116,00	0,0	
Riduzione RNL DK, NL e SE	120,5	120,5	0	
Non Partecipazione DK, IE, UK	21,4	21,4	0	
Totale	17.871,50	18.180,40	-308,9	

(*) Fonte: Sistema Informativo IGRUE - Elaborazione del 15.09.2021

(**) L'importo dei versamenti RNL fornito dalla Commissione UE è ottenuto sommando le colonne RNL (13.631,6), e Nettizzazione aggiustamenti basi IVA e RNL anni precedenti (-345,4).

Tabella 10 – Quadro di riconciliazione dei dati RGS e Commissione europea relativi agli accrediti da UE a Italia – Anno 2020
(milioni di euro)

Descrizione	Rubrica	Dettaglio Fondi	Dati Tesoreria statale (*)	Report UE (**)	Differenza
	1a (1.1)	Altri contributi UE	58,66	1.891,20	-1.832,5
Totale Rubrica 1a			58,66	1.891,20	-1.832,5
Coesione economica, sociale e territoriale	1b (1.2.1)	FESR	2.921,17	3.524,10	1.130,2
	1b (1.2.1)	FSE	1.733,14		
	1b (1.2.4)	FEAD	71,74		
	1b (1.2.5)	YEI	132,06		
	1b (1.2.3+1.2.6+1.2.DAG+1.2.OTH+1.2.PPA+1.2.SPEC)	Altri contributi UE	10,85	4,00	6,9
Totale Rubrica 1b			4.868,96	3.732,00	1.137,0
Risorse naturali	2 (2.0.1)	FEAGA	4.097,02	3.854,30	242,7
	2 (2.0.2)	FEASR	1.481,53	1.463,10	18,4
	2 (2.0.3)	FEAMP	90,32	104,60	-14,3
	2 (2.0.4+2.0.DAG+2.0.OTH+2.0.PPA+2.0.SPEC)	Altri contributi UE	2,18	63,70	-61,5
Totale Rubrica 2			5.671,05	5.485,70	185,4
Sicurezza e cittadinanza	3 (3.0.1)	FAMI	45,66	65,80	-20,1
	3 (3.0.2)	FSI	69,25	73,50	-4,3
	3 (3.0.3+3.0.4+3.0.5+3.0.6+3.0.7+3.0.8+3.0.9+3.0.10+3.0.11+3.0.12+3.0.DAG+3.0.OTH+3.0.PP+A+3.0.SPEC)	Altri contributi UE	81,96	200,70	-118,7
	Totale Rubrica 3		196,87	340,00	-143,1
Europa Globale	4 (4.0.1)	IPA	8,65	0,00	8,7
	4	ENI	21,84	0,00	21,8
	4 (4.0.OTH)	Altri contributi UE	46,23	0,00	46,2
Totale Rubrica 4			76,72	0,00	76,7
Amministrazione	5		0,00	201,60	-201,6
Totale Rubrica 5			0,00	201,60	-201,60
Strumenti fuori bilancio	9	Altri contributi UE	211,70	211,70	0,0
Totale strumenti fuori bilancio			211,70	211,70	0,0
Totali			11.083,96	11.862,20	-778,24

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS - IGRUE e Commissione europea

(*) Dati estratti dal Sistema informativo IGRUE - Elaborazione del 16.11.2021

(**) Dati riportati nel documento "EU Expenditure and Revenue 2020"

Nella Rubrica 1a rientrano le risorse per la competitività, attuate con la modalità della gestione diretta da parte della Commissione europea. Esse, eccetto pochi interventi (tra i quali Erasmus+, Horizon 2020, Pericles, etc), non transitano per la tesoreria statale ma sono accreditate direttamente ai beneficiari finali. Ciò spiega la differenza tra gli importi degli accrediti registrati dalla tesoreria statale e gli importi che riguardano tutti i trasferimenti effettuati ai beneficiari italiani da parte della Commissione UE.

Nella Rubrica 1b rientrano le risorse per le politiche strutturali dell'UE destinate alla Coesione Economica Sociale e Territoriale. Tali risorse transitano per la tesoreria statale. La differenza è attribuibile sostanzialmente ad operazioni residuali effettuate a cavallo tra due esercizi, che hanno dato luogo ad una diversa registrazione (in termini temporali) dei relativi movimenti di cassa.

Nella Rubrica 2 rientrano le risorse destinate al settore dell'Agricoltura, alla Pesca e all'Ambiente. Le differenze tra gli importi registrati dalla tesoreria statale e quelli UE sembrano potersi ricondurre ad una differente contabilizzazione di alcune partite. A riprova di ciò c'è la diversa contabilizzazione delle partite che riguardano il FEAGA (PAC) per le quali sono state riscontrate puntualmente le singole quietanze con le Decisioni assunte in sede di Comitato Fondi Agricoli, istituito in sede UE. (Anche per gli esercizi precedenti al 2018 si sono riscontrati importi registrati nella tesoreria nazionale superiore a quelli esposti nei report della Commissione).

Nella Rubrica 3, le differenze relative ai fondi FAMI e ISF fanno riferimento alla diversa modalità di rilevazione fra i dati della tesoreria statale e quelli UE. I dati della tesoreria statale fanno riferimento ai soli programmi FAMI e ISF, senza considerare le azioni specifiche, sia nel campo delle politiche migratorie che nel campo della sicurezza, che sono rilevate

nella categoria "altri contributi". Inoltre, parte degli interventi in questo campo sono gestiti direttamente dall'Unione europea, con risorse che transitano direttamente verso i beneficiari finali.

Nella Rubrica 4 rientrano lo Strumento di assistenza e preadesione (IPA) nonché i programmi di cooperazione internazionale e lo Strumento europeo di vicinato (ENI). Per quest'ultime due tipologie, poiché il beneficiario è esterno ai Paesi membri, la Commissione inserisce i relativi importi nella riga "other - altri Paesi" del *financial report*.

Nella Rubrica 5 - Amministrazione figurano risorse per lo più non intermedie dalla Tesoreria statale.

Nella voce Strumenti Fuori Bilancio è indicato l'importo relativo al Fondo di Solidarietà dell'U.E.(FSUE) per il contributo per eventi meteorologici straordinari nel 2019.

Sul piano nazionale, la spesa europea co-finanziata con risorse nazionali trova rappresentazione nei flussi finanziari registrati nel Fondo di rotazione per l'attuazione delle Politiche comunitarie, istituito dalla legge 16 aprile 1987, n.183 per gestire i movimenti finanziari collegati alle azioni strutturali, con esclusione pertanto dei flussi riferiti alla Politica Agricola Comune.

Il Fondo citato opera attraverso l'utilizzo di due conti correnti infruttiferi, aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato⁴⁶, consentendo:

- la gestione centralizzata delle operazioni di acquisizione delle risorse UE ed il conseguente trasferimento ai destinatari (organismi pubblici e privati);
- la gestione delle operazioni di assegnazione ed erogazione delle quote di co-finanziamento nazionali;
- le chiusure finanziarie degli interventi comunitari, con riconoscimento ed erogazione del saldo delle quote nazionali.

Nel 2020 il Fondo in esame ha registrato apporti per circa 9,6 miliardi, di cui 2,6 miliardi provenienti dal bilancio dello Stato a titolo di co-finanziamento e 7,1 miliardi di risorse europee. A fronte di pagamenti per 11,6 miliardi, dei quali 5,2 miliardi afferenti al conto relativo alle quote nazionali e 6,4 miliardi al conto relativo ai finanziamenti europei⁴⁷.

⁴⁶ Si tratta, rispettivamente, dei conti correnti 23209 per i finanziamenti statali e 23211 per i finanziamenti europei. Nel corso dell'anno 2013 è stato aperto un ulteriore conto corrente infruttifero (c/c 25051 "Altri finanziamenti nazionali") per la gestione dei programmi complementari alla programmazione europea ("Piano di Azione Coesione" e altri interventi attivabili ai sensi dell'art. 1, comma 242, della legge 27 dicembre 2013, n. 147). Nel corso dell'anno 2015 è stato attivato il conto corrente n. 25058 (MEF Fondo per lo Sviluppo e la Coesione), per gestire i flussi finanziari relativi al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, in ottemperanza alle disposizioni della art. 1, comma 703 della L. 190 del 23 dicembre 2014 (Legge di stabilità 2015).

⁴⁷ Bollettino bimestrale del Fondo di rotazione n. 6/2020, tabella 2.6.1, pag. 65.

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

4.1 Le procedure di infrazione

Alcuni procedimenti giudiziari avviati nei confronti dell'Italia per mancato rispetto del diritto dell'Unione sono suscettibili di produrre riflessi finanziari sul bilancio nazionale.

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

A tale proposito, l'ultimo Rapporto della Commissione relativo al monitoraggio dell'applicazione del diritto dell'Unione europea negli Stati membri⁴⁸ ha evidenziato, per il 2020, l'apertura di 212 nuovi casi sulla piattaforma EU Pilot⁴⁹ (erano 190 nel 2019). Il tasso di risoluzione a seguito di risposta soddisfacente dello Stato membro è pari al 63% (era del 77% nel 2019).

Per quanto concerne il tempo medio di risposta effettivo, il Rapporto stilato dalla Commissione non fornisce, a differenza delle edizioni precedenti, alcun dato.

Sulla citata piattaforma, alla fine del 2020, il totale dei casi ancora aperti era di 540 rispetto ai 499 del 2019. Gli Stati membri maggiormente toccati sono l'Italia (46 casi), la Polonia (34 casi) e la Germania (33 casi).

Va segnalato che l'Italia registra ancora il dato più elevato tra gli Stati membri, ma presenta un miglioramento rispetto al 2019 e al 2018, anni in cui i casi aperti erano 45.

I casi non risolti determinano l'apertura di procedure di infrazione formale. Per quanto riguarda queste ultime, alla fine del 2020 risultavano aperte in tutto 1.786 procedure d'infrazione (erano 1.564 nel 2019).

Nel 2020 la posizione del nostro Paese è stata in peggioramento rispetto all'anno precedente, con 86 procedure di infrazione attive fine a dicembre (77 alla fine del 2019). L'Italia è la quartultima, dopo Spagna, Regno Unito e Grecia (88 ciascuna).

Va segnalato che, nel corso del 2021 (anno successivo a quello di osservazione della presente Relazione), le procedure d'infrazione a carico dell'Italia sono salite a 102, di cui 65 per violazione del diritto dell'Unione e 37 per mancato recepimento di direttive (il dato è aggiornato a dicembre 2021 e si ricava dalla piattaforma EUR-Infra, curata dal Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio).

⁴⁸ COM(2021) 432 *final* del 23 luglio 2021, Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea - Relazione annuale 2020 - SWD (2021) 212 *final*.

⁴⁹ Si tratta di una piattaforma che instaura una procedura di dialogo tra Commissione e Stati membri, nel tentativo di chiarire le rispettive posizioni e di risolvere rapidamente, e in fase iniziale, le potenziali violazioni del diritto dell'Unione, evitando nella misura del possibile l'apertura di una procedura formale di infrazione. Gli Stati membri dispongono di un termine di 10 settimane per ottemperare alla richiesta della Commissione di inviare informazioni sui dossier presenti nella piattaforma EU Pilot.

Delle 86 procedure formali pendenti a carico dell'Italia alla fine del 2020, 18 si riferivano al ritardato recepimento di direttive europee, 53 al recepimento non corretto e/o alla inadeguata applicazione di direttive e 15 alla violazione di regolamenti, trattati e decisioni.

Vale, quindi, notare che le archiviazioni e nuove aperture dell'anno successivo – ossia quello appena terminato – non hanno invertito la precedente proporzione. Va, però, sottolineato che il peggioramento complessivo degli indicatori incide anche su quello che era un dato relativamente positivo, ossia il basso numero di infrazioni pendenti per ritardata trasposizione, che ha subito un brusco innalzamento.

Il numero totale di procedure di infrazione pendenti a carico dell'Italia rimane, quindi, ancora elevato, se confrontato con quello dei Paesi più “virtuosi”: Danimarca, Lituania, Estonia, e Finlandia registravano, infatti, un numero totale di procedure aperte al 31 dicembre 2019 che non superava i 40 casi, meno della metà degli 86 casi già segnalati per l'Italia nel 2020.

I numeri delle procedure di infrazione per mancato o ritardato recepimento di direttive hanno risentito, fin qui, dei positivi effetti discendenti dalla messa a regime della legge 234/2012, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, che, come risaputo, ha velocizzato i tempi per il recepimento delle direttive europee ed ha modificato, più in generale, l'adeguamento del diritto interno al diritto europeo⁵⁰.

Occorrerà valutare, e lo si potrà fare in modo più compiuto nella prossima edizione di questa Relazione, quando si potranno valutare anche le tendenze del 2022, se l'aumento, di cui si è dato conto, di questa categoria di procedure di infrazioni sia legato a oscillazioni contingenti (probabilmente non avulse dal contesto pandemico),

⁵⁰ Non appare superfluo ricordare che la norma in parola ha stabilito lo “sdoppiamento” della previgente “legge comunitaria” annuale in due distinti provvedimenti: la legge europea (contenente norme di adeguamento diretto dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di violazione della normativa europea e alle procedure di infrazione) e la legge di delegazione europea (contenente le deleghe al Governo per il recepimento degli atti dell'Unione, di cui il Governo stesso deve poter disporre in tempi rapidi per garantire una tempestiva trasposizione). Questa previsione, cui si deve l'effetto di velocizzazione, di cui si è dato conto, nella trasposizione del diritto euronitario nel nostro ordinamento, trova la sua ragion d'essere nella constatazione che, storicamente, i ritardi nell'approvazione delle previgenti leggi comunitarie dipendevano più da contrasti politici legati all'attuazione diretta, che da problematiche relative alle deleghe al Governo per il recepimento.

Una ulteriore misura di accelerazione è stata anche prevista dalla legge 115/2015 (legge europea 2014), che ha anticipato il termine finale per l'esercizio delle deleghe legislative: gli schemi di decreto per il recepimento delle direttive devono ormai essere adottati dal Governo entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato nelle direttive europee, e non più due mesi prima, ciò che impone di predisporre i decreti legislativi di recepimento in tempi più rapidi e riduce il rischio di incorrere in procedure di infrazione. Il nuovo calcolo dei termini di delega per l'attuazione delle direttive europee è stato applicato per la prima volta con la legge europea 2015.

oppure sia spia di (nuove) *défaillances* strutturali, che andranno, in tal caso, compiutamente analizzate.

4.2 Le sanzioni conseguenti alle seconde condanne

Nel 2019, la Corte di Giustizia ha emesso 25 sentenze di condanna per inadempimento ai sensi dell'art. 258 TFUE. Il maggior numero di sentenze è stato emesso nei confronti di Ungheria (5), Polonia (3), Belgio, Spagna, Italia e Austria (2 ciascuna)⁵¹. L'accertamento della violazione contestata reca l'ingiunzione ad assumere tutti i provvedimenti necessari all'eliminazione del comportamento illecito.

Tuttavia, non sempre gli Stati membri adottano le misure necessarie per ottemperare a una sentenza della Corte in modo tempestivo. Secondo i dati della Commissione⁵², alla fine dell'anno 2020 risultavano ancora aperte 112 procedure d'infrazione relative a sentenze della Corte alle quali gli Stati membri interessati non si sarebbero ancora conformati. Tali procedure interessano principalmente la Grecia (18), l'Italia (16), la Spagna e il Regno Unito (8 ciascuna), la Germania (7). Nell'arco del 2020, la Corte ha emesso 3 sentenze ex art. 260, par. 2. Mentre le prime sentenze di condanna non prevedono l'irrogazione di sanzioni a carico dello Stato soccombente, nel caso si pervenga a seconde condanne ai sensi dell'art. 260, par. 2 TFUE, le sentenze emesse recano anche la comminatoria di sanzioni pecuniarie: condanna al pagamento di una somma forfettaria a titolo di indennità di mora, oltre a una penale periodica, che costituisce invece la sanzione dell'inadempimento⁵³, con oneri finanziari a carico del bilancio che si aggiungono a quelli eventualmente necessari per l'attuazione degli obblighi inevasi.

Lo Stato membro inadempiente è tenuto a corrispondere la somma forfettaria immediatamente, e a versare la penalità periodica fino a quando non si sarà pienamente conformato alla prima sentenza della Corte. Vi è tuttavia la possibilità che alla sanzione a titolo di penalità periodica possa applicarsi una riduzione degressiva in funzione dell'avanzamento della esecuzione. Il criterio di calcolo dell'importo delle sanzioni è stato aggiornato nel corso del 2019; le nuove basi di computo risultano, oggi, dalla Comunicazione C(2019) 6434 della Commissione (pubblicata il 13.09.2019), che si basa: (i) sui dati economici del 2017 relativi al PIL nominale e al deflatore del PIL (l'anno di riferimento è individuato in applicazione della c.d. "regola t-2", per cui si prendono in considerazione i dati relativi al secondo anno precedente a quello di interesse, sull'assunto che "due anni costituiscono l'intervallo di tempo minimo necessario per

⁵¹ Cfr. il documento SWD(2021) 212 final del 23 luglio 2020, cit., p. 24 s.

⁵² Ibidem.

disporre di dati macroeconomici relativamente stabili”), e (ii) sul numero dei seggi assegnati a uno Stato membro in seno al Parlamento europeo, parametro, quest’ultimo, modificato anch’esso nel 2019, sulla base di quanto stabilito con la Comunicazione C(2019) 1396, pubblicata il 25/2/2019, con la quale si è deciso di sostituire il precedente riferimento, basato sul numero di voti ponderati disponibili per ciascuno Stato in seno al Consiglio.

L’effetto della correzione della base di computo è, prevedibilmente, al ribasso negli importi dovuti, come appare dalla lettura della già citata Comunicazione C(2019) 6434⁵⁴.

Dal punto di vista quantitativo, la situazione del 2020 è stata la seguente: sei “seconde condanne” ai sensi dell’articolo 260, paragrafo 2, del TFUE (cioè per non essersi l’Italia conformata agli obblighi derivanti da una prima sentenza sfavorevole) hanno prodotto esborsi fino al 31 dicembre 2020. Esse sono relative al settore ambientale (3 casi), agli aiuti di Stato (2 casi), agli aiuti concessi per interventi a favore dell’occupazione (1 caso).

In particolare, le procedure nel settore ambientale riguardano il mancato completamento della capacità di trattamento/smaltimento/recupero dei rifiuti in Campania (discariche, termovalorizzatori e impianti di recupero dei rifiuti organici)⁵⁵; il trattamento delle acque reflue urbane non conforme alla Direttiva 91/271/CE (in tutto 109 casi distribuiti sull’intero territorio nazionale)⁵⁶; le discariche abusive per rifiuti

⁵⁴ La penale periodica si applica per ogni giorno di ritardo nell’ottemperanza alla seconda sentenza e risulta dall’applicazione: (i) di un importo forfettario di base uniforme per il calcolo della penalità, fissato a 3.116 EUR; (ii) di un importo forfettario di base uniforme per il calcolo dell’importo giornaliero mirante alla fissazione della somma forfettaria, fissato a 1.039 EUR; (iii) di un fattore speciale «n» e di somma forfettaria minima per ciascuno dei 28 Stati membri dell’UE, che, per quanto riguarda l’Italia, ammontano rispettivamente a 292 e a 7.530 euro.

⁵⁵ Procedura d’infrazione 2007/2195 relativa alla gestione dei rifiuti in Campania. Il 16 luglio 2015 la Corte di Giustizia UE ha pronunciato una sentenza nella causa C-653/13 con la quale dichiara che non sono state adottate tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla prima sentenza della Corte del 4 marzo 2010, condannando l’Italia a versare alla Commissione europea una somma forfettaria di 20 milioni di euro e una penalità giornaliera dovuta dal giorno di pronuncia della sentenza fino al completo adempimento della prima sentenza. La penalità è determinata in 120.000 di euro per ciascun giorno di ritardo nell’attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla prima sentenza. Al 31 dicembre 2019 l’Italia aveva pagato 195,44 milioni di euro come riportato dalla Relazione consuntiva 2019 del Dipartimento politiche europee (pag. 174). Sulla base delle informazioni contenute nella Relazione consuntiva 2020 del medesimo Dipartimento (pag.181), ad oggi sono stati pagati circa 217 milioni di euro. È in atto un delicatissimo dialogo con i servizi tecnici della Commissione volto a favorire un’interpretazione della sentenza che si traduca, di fatto, in una riduzione della penalità giornaliera da 120.000 euro a 80.000 euro.

⁵⁶ Procedura d’infrazione 2004/2034 relativa alla cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane. Il 31 maggio 2018, nella causa C-251/17, la Corte di giustizia ha condannato la Repubblica italiana a versare una somma forfettaria di 25 milioni di euro, nonché una penalità, a carattere degressivo, di 30.112.500 euro per ciascun semestre di ritardo nell’attuazione delle misure necessarie per ottemperare alla prima sentenza di inadempimento del 19 luglio 2012 (causa C-565/10). La Corte ha precisato che l’importo effettivo della penalità deve essere calcolato alla fine di ciascun semestre detraendo la quota percentuale corrispondente ai sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane messi in conformità alla fine del periodo considerato. Al 31 dicembre 2019 l’Italia aveva versato

pericolosi e non pericolosi⁵⁷. Parimenti aperta rimane la situazione per le altre tre procedure che riguardano rispettivamente il mancato recupero degli aiuti illegittimi concessi alle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia⁵⁸, il mancato recupero degli aiuti illegittimi concessi per interventi a favore dell'occupazione⁵⁹, nonché la condanna emessa a carico dell'Italia per il “mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna” (procedura n. 2014/2140; C-576/18, pubblicata il 12/6/2020)⁶⁰.

77,21 milioni di euro come riportato dalla Relazione consuntiva 2019 del Dipartimento politiche europee (pag. 174). Sulla base delle informazioni contenute nella Relazione consuntiva 2020 del medesimo Dipartimento (pag.181), ad oggi sono stati pagati circa 101 milioni di euro a titolo di somma forfetaria e penalità di mora.

⁵⁷ Procedura d'infrazione 2003/2077 relativa alle discariche abusive. La sentenza ex art. 260 TFUE è stata pronunciata dalla Corte di giustizia il 2 dicembre 2014, nella causa C-196/13. L'Italia è stata condannata al pagamento delle sanzioni pecuniarie per non aver dato esecuzione alla pronuncia della Corte del 2007 (causa C-135/05) con la quale era stata accertata la violazione, generale e persistente, degli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti con riferimento alle discariche funzionanti illegalmente e senza controllo sul territorio italiano (alcune contenenti anche rifiuti pericolosi). La sanzione è stata quantificata in una somma forfetaria di euro 40 milioni e una penalità semestrale dovuta dal giorno di pronuncia della sentenza fino al completo adempimento della prima sentenza. La penalità è calcolata, per il primo semestre successivo alla sentenza, a partire da un importo iniziale di 42.800.000 euro, dal quale sono detratti 400.000 euro per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma e 200.000 euro per ogni altra discarica messa a norma. Per tutti i semestri successivi, la penalità dovuta è calcolata a partire dall'importo stabilito per il semestre precedente detraendo i predetti importi per le discariche messe a norma nel corso del semestre. Al 31 dicembre 2019 l'Italia aveva pagato 224 milioni di euro come riportato dalla Relazione consuntiva 2019 del Dipartimento delle politiche comunitarie (pagg.173-174). Sulla base delle informazioni contenute nella Relazione consuntiva 2020 del medesimo Dipartimento (pag.181), le discariche oggetto della sentenza erano inizialmente 200. Grazie ad un incessante e continuo supporto della Struttura all'Amministrazione competente e al Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi di messa a norma dei siti oggetto della sentenza, al momento i siti non conformi si sono ridotti a 68. Alla data del 31 dicembre 2020 sono stati pagati circa 232 milioni euro.

⁵⁸ Procedura d'infrazione 2012/2202 relativa al mancato recupero degli aiuti concessi a favore delle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia. La Corte di giustizia, con sentenza del 17 settembre 2015, ha statuito che la Repubblica italiana, non avendo dato esecuzione alla sentenza del 6 ottobre 2011 (C-302/09) e pertanto essendo venuta meno all'obbligo del recupero, è condannata a pagare 30 milioni di euro a titolo di sanzione forfetaria e 12 milioni di euro per semestre di ritardo nel recupero degli aiuti. Alla data del 31 dicembre 2019 l'Italia aveva versato 102 milioni di euro come riportato dalla Relazione consuntiva 2019 del Dipartimento politiche europee (pag. 174). Sulla base delle informazioni contenute nella Relazione consuntiva 2020 del medesimo Dipartimento (pag.181), ad oggi sono stati pagati 114 milioni di euro dal 2015.

⁵⁹ Procedura d'infrazione 2007/2229 relativa al mancato recupero di aiuti concessi per interventi a favore dell'occupazione (contratti formazione lavoro). Il 17 novembre 2011, nella causa C-496/09, la Corte di giustizia ha condannato l'Italia al pagamento di sanzioni pecuniarie per il mancato recupero di aiuti di Stato concessi nel 1997/1998 sotto forma di incentivi ai contratti di formazione e lavoro. La Corte ha quantificato la somma forfetaria in 30 milioni di euro alla quale si aggiunge una penalità di mora, il cui ammontare viene determinato di semestre in semestre sulla base della percentuale di aiuti recuperata. Alla data del 31 dicembre 2019, l'Italia ha versato un totale di 78 milioni di euro come riportato dalla Relazione consuntiva 2019 del Dipartimento politiche europee (pag.73). Sulla base delle informazioni contenute nella Relazione consuntiva 2020 del medesimo Dipartimento (pag.181), sono stati organizzati importanti incontri con la Commissione a Roma per negoziare le misure necessarie all'archiviazione della procedura.

⁶⁰ “Sulla base delle informazioni contenute nella Relazione consuntiva 2020 del Dipartimento politiche europee (pag.181), per il “Mancato recupero degli aiuti agli alberghi sardi”, alla data del 31 dicembre 2020 è stata pagata la somma forfetaria di 7,5 milioni di euro. Le autorità italiane hanno posto in essere tutte le attività utili a portare a termine la procedura di recupero degli aiuti secondo un criterio di massima diligenza ed in ossequio al principio di leale collaborazione. Le frequenti e puntuali interlocuzioni intercorse con la Commissione e le sollecitazioni rivolte alle autorità giudiziarie italiane affinché definissero quanto più tempestivamente possibile i ricorsi davanti alle stesse proposte hanno agevolato il sollecito recupero degli aiuti.

La seguente tabella espone i pagamenti per sanzioni forfetarie e periodiche a carico del bilancio italiano, finora anticipati dal Fondo di rotazione di cui all'art. 5 legge 183/1987 e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dal Fondo di cui all'art. 41 bis, comma 1, della legge 234/2012⁶¹.

Ai sensi dell'art. 43, comma 9bis della legge 234/2012, "A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse".

L'11 maggio 2021, questa Sezione è stata audita presso la Commissione 14^a permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica sul DDL n. 2169 (recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" - "Legge europea 2019-2020"). Si è ritenuto in tale sede di concentrare il proprio approfondimento su una singola disposizione, fra quelle del DDL, ossia l'art. 35, concernente il "meccanismo di rivalsa" contenuto nella legge 234 del 2012, modificandone l'art. 43, dedicato al "Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea", premettendo, al comma 6 del predetto articolo, la previsione di definire con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri competenti per materia, previa intesa in sede di Conferenza unificata, dei criteri e delle procedure riguardanti i procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio dell'azione di rivalsa di cui al presente comma". L'impianto della norma è stato considerato in termini favorevoli, poiché irrobustisce l'istituto della rivalsa; si è prospettato di consolidare ulteriormente questa scelta concentrando innanzi al giudice contabile (data la materia) le tutele che derivino da contestazioni sul diritto di rivalsa. Allo stesso modo, potrebbe essere previsto un impulso del PM contabile nei casi di inerzia. Il tutto, ovviamente, lasciando intatta la natura di titolo esecutivo del provvedimento che dispone la rivalsa.

⁶¹ Per quanto riguarda invece gli aiuti all'occupazione, l'art.89 del d.l. n.1/2012 stabiliva che fosse l'INPS a provvedere al pagamento delle sanzioni forfetarie e semestrali. Dal 2018, anche tali sanzioni vengono pagate dal Fondo di cui all'art. 41 bis, comma 1 della legge 234/2012.

Tabella 11 – Pagamenti a carico del bilancio italiano per seconde condanne

Sentenza	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale per sentenza
Aiuti Venezia Chioggia sentenza 17/9/2015 causa C- 367/14				30.000.000,00 forfettaria		12.000.000,00 I semestre	12.000.000,00 IV semestre	12.000.000,00 VI semestre	12.000.000,00 VII semestre	114.000.000,00
						12.000.000,00 II semestre	12.000.000,00 V semestre			
						12.000.000,00 III semestre				
				30.000.000,00		36.000.000,00	24.000.000,00	12.000.000,00	12.000.000,00	
Discariche abusive sentenza 2/12/2014 causa C-196/13				40.085.589,04 forfettaria	33.400.000,00 II semestre	21.400.000,00 IV semestre	14.200.000,00 VI semestre	10.200.000,00 VIII semestre	8.600.000,00 X semestre	232.685.589,04
				39.800.000,00 I semestre	27.800.000,00 III semestre	16.000.000,00 V semestre	11.600.000,00 VII semestre	9.600.000,00 IX semestre		
				79.885.589,04	61.200.000,00	37.400.000,00	25.800.000,00	19.800.000,00	8.600.000,00	
Acque reflue sentenza 31/05/2018 causa C-251/17							25.000.000,00 forfettaria	27.961.179,17 I semestre	23.884.158,77 III semestre	101.099.694,30
								24.254.356,36 II semestre		
							25.000.000,00	52.215.535,53	23.884.158,77	
Ecoballe Campania sentenza 16/7/2015 causa C-653/13				20.000.000,00 forfettaria	22.200.000,00 I semestre	22.080.000,00 III semestre	22.080.000,00 V semestre	22.080.000,00 VII semestre	22.080.000,00 IX semestre	217.520.000,00
					21.840.000,00 II semestre	21.720.000,00 IV semestre	21.720.000,00 VI semestre	21.720.000,00 VIII semestre		
				20.000.000,00	44.040.000,00	43.800.000,00	43.800.000,00	43.800.000,00	22.080.000,00	
Caso Contratto Formazione e Lavoro sentenza 17/11/2011 causa C-496/09*	30.000.000,00 forfettaria	16.533.000,00 I semestre	6.262.000,00 II semestre		5.362.000,00 III semestre		10.227.000,00 IV semestre	1.629.000,00 V semestre	597.000,00 VI - XII semestre	78.888.000,00
							5.535.000,00 III semestre			
							2.151.000,00 IV semestre			
					2.106.000,00 IV semestre		2.928.000,00 V semestre			
							3.036.000,00 VI semestre			
							2.106.000,00 VII semestre			
							1.575.000,00 VIII semestre			
							927.000,00 IX semestre			
							789.000,00 X semestre			
							855.000,00 XI semestre			
	30.000.000,00	16.533.000,00					30.129.000,00	1.629.000,00	597.000,00	
Caso Alberghi Sardi sentenza 12/03/2020 causa C-576/18									7.500.000,00 forfettaria	7.500.000,00
									7.500.000,00	
Totale per anno	30.000.000,00	16.533.000,00	-	129.885.589,04	105.240.000,00	117.200.000,00	148.729.000,00	129.444.535,53	67.161.158,77	751.693.283,34

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (alla data del 31.12.2020)

Come si vede, le seconde condanne hanno già dato luogo a cospicui esborsi a carico del bilancio italiano (pari a circa 752 milioni di euro alla fine del periodo osservato dalla presente relazione, per la precisione 751.603.283,34). È appena il caso di sottolineare, inoltre, che le sanzioni periodiche “corrono” fintantoché non sarà data piena esecuzione al giudicato, e possono pertanto comportare esborsi di ammontare indefinito. La probabilità che al primo pronunciamento sfavorevole della Corte di Giustizia ne segua un altro in tempi brevi è elevata, essendo assai ristretti i margini di difesa per lo Stato

membro inottemperante. Inoltre, il TFUE ha ormai impresso un'accelerazione al corso della procedura successivo alla prima sentenza della Corte eliminando il passaggio rappresentato dal "parere motivato" un tempo previsto dall'art. 228 del Trattato CE.

Al momento attuale, il rischio di seconde condanne è più alto per le seguenti procedure, che sono arrivate allo stadio di messa in mora ex art. 260, par. 2, TFUE:

- la procedura n. 2009/2034, "Cattiva applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane"⁶²;
- la procedura n.2012/2201, "Mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali"⁶³.

Infine, per quanto attiene alla procedura n. 2006/2456, "Mancato recupero dell'aiuto di Stato relativo alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi in favore di imprese e servizi pubblici a prevalente capitale pubblico", la procedura è ferma alla fase della "messa in mora complementare" ex art.260 TFUE. In un primo tempo, la Commissione aveva deciso, sia pure a livello informale, di ricorrere per la seconda volta alla Corte di Giustizia. Successivamente, tuttavia, detta decisione è stata revocata, in segno di disponibilità a fronte dei progressi compiuti, da parte italiana, nel recupero degli aiuti in oggetto. Infatti, già al 30 giugno 2015 risultava recuperato il 99,2% delle erogazioni dichiarate illegittime nella prima sentenza. Tali circostanze, pertanto, lasciano ritenere improbabile una seconda sentenza della Corte UE ed il conseguente assoggettamento dell'Italia a sanzioni pecuniarie.

La progressione registrata nel numero di procedure d'infrazione ancora pendenti contro l'Italia a fine 2020 (e ancora di più a dicembre 2021) e l'irrogazione, già attuale o imminente, di sanzioni per mancata ottemperanza ad una prima sentenza di condanna indicano che la tempestiva e corretta applicazione del diritto dell'UE continua a presentare per il nostro Paese aspetti di criticità, che possono comportare conseguenze anche molto gravose a carico della finanza pubblica.

⁶² Riguardo a tale procedura, in data 17 maggio 2018 la Commissione ha inviato all'Italia una messa in mora per mancata attuazione della sentenza già emanata dalla Corte di Giustizia in data 10 aprile 2014, ex art. 258 TFUE (causa C-85/13). Con tale sentenza, si dichiarava l'Italia inadempiente agli obblighi di cui agli artt. 3, 4, 5 e 10 della Direttiva 91/271/CEE, in ordine al trattamento delle acque reflue (comprese quelle scaricanti in acque "sensibili"). La Commissione ritiene, con la sua messa in mora, che la sentenza in oggetto sia rimasta ancora non eseguita con riferimento a 32 Comuni sparsi sul territorio italiano (cfr. la relazione semestrale del MEF, citata nel testo, pag.28).

⁶³ Tale procedura è ferma alla fase della "messa in mora" ex art.260 TFUE. In un primo tempo, la Commissione aveva deciso di ricorrere alla Corte di Giustizia per la seconda volta. Successivamente però detta decisione è stata revocata, in considerazione dei progressi compiuti, da parte italiana, nel recupero degli aiuti in questione. Da una nota dell'Agenzia delle Entrate, già alla data del 30 giugno 2015 risultavano recuperate somme corrispondenti ad oltre il 99% delle erogazioni dichiarate illegittime con la prima sentenza. Resterebbero pertanto da recuperare somme per euro 813.192,77, dovute da 5 beneficiari. La Commissione potrebbe pertanto soprassedere dal richiedere, con un secondo ricorso alla Corte di Giustizia, l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia (cfr. la relazione semestrale del MEF, citata nel testo, pag.31).

5. La tutela dell'erario europeo in materia di entrate

5.1 Le principali misure antifrode adottate a livello europeo

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione e la lotta contro la frode vedono impegnate le amministrazioni degli Stati membri in cooperazione con la Commissione europea, ai sensi dell'art. 325 TFUE.

A livello europeo, nel corso degli ultimi anni l'architettura in materia di lotta contro la frode è stata aggiornata e notevolmente rafforzata attraverso vari strumenti, quali i poteri di indagine e di azione penale della Procura europea (EPPO), la riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), il ruolo di coordinamento di Eurojust, l'assistenza di Europol e il rafforzamento del coordinamento con le Autorità nazionali.

Nel 2020 e nella prima metà del 2021, inoltre, sono state adottate misure che hanno fornito all'Unione e alle autorità nazionali ulteriori strumenti per tutelare in maniera più efficace gli interessi finanziari dell'Unione. Tra di essi, si richiamano i seguenti:

- la revisione del regolamento relativo alle indagini svolte dall'OLAF⁶⁴, che ne ha potenziato i poteri e consentito la collaborazione con l'EPPO⁶⁵;
- l'adozione del c.d. "regolamento sulla condizionalità"⁶⁶, teso a tutelare il bilancio unionale da quelle violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse dagli Stati membri tali da compromettere gli interessi finanziari dell'UE;
- l'implementazione di gran parte delle misure previste nella strategia antifrode della Commissione (CAFS) adottata nel 2019⁶⁷.

Tali misure svolgeranno un ruolo rilevante nel garantire un rafforzamento della tutela del bilancio unionale adeguato al contesto attuale, caratterizzato come noto da due elementi inediti: da un lato, gli effetti determinati dalla pandemia da COVID-19 e, dall'altro lato, l'adozione dello storico accordo di bilancio a livello europeo. Infatti, come precedentemente indicato, per uscire dalla crisi provocata dalla pandemia e favorire la transizione verso un'Europa più moderna e sostenibile, è stato approvato il QFP 2021-2027 da 1.074 miliardi e uno strumento temporaneo per la ripresa, il Next Generation

⁶⁴ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

⁶⁵ L'EPPO e l'OLAF hanno inoltre concluso accordi di lavoro approvati nel novembre 2020 e firmati il 5 luglio 2021, che delineano i meccanismi necessari per garantire condizioni efficienti di comunicazione, assenza di sovrapposizioni, complementarità delle attività di indagine e una stretta collaborazione.

⁶⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

⁶⁷ A giugno 2021 erano stati attuati i due terzi delle 63 azioni previste dalla CAFS, mentre per il rimanente terzo l'attuazione era in corso. Cfr. Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, Trentaduesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2020), COM(2021) 578 final del 20 settembre 2021, p. 23.

EU, da 750 miliardi. In tale contesto, quindi, la tutela degli interessi finanziari dell'UE svolge un ruolo se possibile ancor più determinante per realizzare gli ambiziosi obiettivi di questo storico accordo di bilancio che ammonta a oltre 1.800 miliardi di euro.

Dell'attività complessivamente svolta a tutela dell'erario europeo viene dato conto, ai sensi dell'art. 325, par. 5, TFUE, nella relazione annuale della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e sulla lotta contro la frode (c.d. Relazione PIF)⁶⁸, giunta ormai alla trentaduesima edizione.

Tale relazione dà conto anche delle iniziative di tutela implementate a livello europeo con specifico riferimento alle entrate.

In tal ambito, si segnalano le attività poste in essere al fine di contrastare le frodi in materia di commercio elettronico, settore cui la pandemia da COVID-19 ha fornito un notevole impulso in termini di sviluppo e diffusione. A questo proposito, si ricorda l'adozione da parte del Consiglio, nel febbraio 2020, di un pacchetto legislativo⁶⁹ per imporre ai prestatori di servizi di pagamento di trasmettere informazioni sui pagamenti transfrontalieri provenienti dagli Stati membri dell'UE e sul beneficiario di tali pagamenti, al fine di fornire alle autorità fiscali degli Stati membri nuovi strumenti per individuare potenziali frodi in materia di IVA nel settore del commercio elettronico, commesse da venditori stabiliti in un altro Stato membro oppure in un Paese terzo⁷⁰.

In materia doganale, si segnala l'adozione da parte della Commissione europea di un piano di azione⁷¹ finalizzato ad intensificare la lotta contro le frodi in materia di IVA e dogane (come la sottovalutazione, la descrizione errata delle merci e le false dichiarazioni di origine) attraverso una serie di azioni, quali: la gestione più efficace dei rischi doganali per consentire controlli più efficaci; una migliore gestione del commercio elettronico; un coordinamento rafforzato tra i sistemi di informazione doganale e altri sistemi di informazione intesi a proteggere le frontiere esterne dell'UE e a rafforzare la

⁶⁸ Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, Trentaduesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2020), cit. La relazione è integrata da sei documenti di lavoro (*Staff Working Documents*) predisposti dai Servizi della Commissione.

⁶⁹ Direttiva (UE) 2020/284 del Consiglio, del 18 febbraio 2020, che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda l'introduzione di taluni obblighi per i prestatori di servizi di pagamento e regolamento (UE) 2020/283 del Consiglio, del 18 febbraio 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa per lottare contro la frode in materia di IVA.

⁷⁰ Le informazioni saranno centralizzate nella banca dati europea CESOP (il sistema elettronico centrale di informazioni sui pagamenti) e saranno poi messe a disposizione degli esperti antifrode negli Stati membri tramite la rete Eurofisc.

⁷¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo - Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione, COM(2020) 581 final.

sicurezza interna. Inoltre, nel maggio 2020, la Commissione ha adottato gli orientamenti relativi alla scala di priorità dei rischi per i controlli doganali, contenenti misure temporanee a sostegno degli Stati membri, in considerazione del notevole impatto che la pandemia ha esercitato anche sul settore delle dogane. La Commissione ha adottato altresì misure legislative ed orientamenti tesi a facilitare gli Stati membri nel rapido sdoganamento dei dispositivi medici e di protezione ed impedire l'ingresso nell'Unione di apparecchiature contraffatte o non sicure.

In effetti, la frode doganale è una delle più comuni in materia di entrate, soprattutto se finalizzata al mancato pagamento dei dazi. Numerosi sono stati i casi affrontati in tale ambito dall'OLAF, le cui investigazioni, nel 2020, hanno portato a risultati significativi, tra i quali si richiamano i seguenti: evitare che circa 15 milioni di euro venissero sottratti all'erario a causa di frodi doganali sullo zucchero; scoprire un'evasione di circa 8 milioni di euro di dazi *anti-dumping*; individuare una frode che ha comportato circa 4,5 milioni di euro di dazi non pagati e una perdita in termini di IVA di circa 33 milioni. Con specifico riferimento alla sottovalutazione, l'OLAF ha stimato che le azioni investigative messe in atto nel corso degli ultimi anni con la collaborazione degli Stati membri hanno permesso di ridurre drasticamente le perdite per l'erario europeo a causa di tale tipo di frode, passando da più di un 1 miliardo di euro di perdita nel 2017 a circa 180 milioni nel 2020⁷².

Nel corso del 2020, è poi continuata la lotta contro il traffico illecito di tabacco, elemento tra i più rilevanti nella politica antifrode europea a livello di entrate. In particolare, è proseguita l'implementazione, da parte della Commissione, del secondo piano d'azione per la lotta contro il traffico illecito di tabacco, per il quale, alla fine del 2020, gran parte delle azioni era stata completata o in corso di attuazione. In tale settore, la Commissione, inoltre, ha assistito gli Stati membri nell'introduzione del nuovo sistema di tracciabilità dei prodotti del tabacco varato nel 2019⁷³.

Nella sua relazione relativa all'anno 2020, l'OLAF ha dichiarato di aver confiscato più di 368 milioni di sigarette destinate al commercio illegale nell'UE, di cui la maggior parte provenienti da Paesi terzi, (soprattutto asiatici: Cina, Vietnam, Singapore e Malesia), con una perdita stimata per l'erario europeo di 74 milioni di euro, qualora le sigarette fossero state commercializzate⁷⁴.

⁷² OLAF, The Olaf report 2020, Lussemburgo, 2021, p. 29 ss.

⁷³ Il sistema europeo di *Tracking and Tracing* è stato istituito con la direttiva n. 2014/40/UE. Tra i relativi provvedimenti attuativi si v. Direttiva 2014/40/UE e regolamento di esecuzione n. 574/2018/UE.

⁷⁴ OLAF, The Olaf report 2020, cit., p. 24 ss.

5.2 Irregolarità e frodi nelle risorse proprie tradizionali

5.2.1 Risultanze comparative tra Paesi

Nella citata relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e sulla lotta contro la frode⁷⁵ sono pubblicati dalla Commissione europea i dati generali per l'anno 2020 relativi alle irregolarità e frodi individuate nel settore delle entrate, con particolare riferimento alle risorse proprie tradizionali.

I dati provengono dal sistema OWNRES, alimentato con cadenza trimestrale dalle autorità doganali degli Stati membri⁷⁶. Si noti che l'analisi per il 2020 si è basata sui valori relativi all'UE-27 più il Regno Unito che, pur essendo uscito dall'Unione europea il 31 gennaio 2020, è rimasto nel mercato interno e nell'unione doganale fino al 31 dicembre 2020, come stabilito nell'accordo di recesso.

Nel 2020, il numero di irregolarità complessivamente inserite a sistema, comprese quelle di natura non fraudolenta, è stato pari a 4.454 (erano 4.662 nel 2019) per un ammontare di circa 489,9 milioni di euro (erano 476,9 milioni nel 2019). Se il numero dei casi segnalati nel 2020 è leggermente inferiore al dato del 2019 (-4%), l'ammontare complessivo risulta tuttavia di poco superiore (+3%).

Il numero dei casi segnalati come frode (presunta o accertata) è stato pari a 451, per un ammontare di 107,9 milioni di euro. Quest'ultimo importo rappresenta lo 0,43% delle risorse proprie tradizionali complessivamente riscosse nel 2020. Tale percentuale è in aumento rispetto al risultato dello 0,30% rilevato nel 2019.

Le irregolarità segnalate come "non fraudolente" nel 2020 sono state 4.003, per un ammontare di circa 382,1 milioni di euro, pari all'1,54% delle RPT complessivamente riscosse nel 2020 (era l'1,49% nel 2019).

Complessivamente, nel 2020 la variazione del numero di casi segnalati come fraudolenti o non fraudolenti, e dei relativi importi, si è situata entro il margine consueto di fluttuazione annuale registrato nel quinquennio 2016-2020. A giudizio della Commissione, quindi, la situazione generale nel 2020 ha subito gli effetti della pandemia da COVID-19 in misura inferiore a quanto temuto.

Il quadro di dettaglio per singoli Paesi è presentato nella tabella seguente, nella quale si evidenziano il numero e l'impatto finanziario delle irregolarità comunicate dagli

⁷⁵Cfr. Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, Trentaduesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2020), cit., e gli *Staff Working Documents* allegati.

⁷⁶ L'art. 5 del Reg. n. 608/2014 stabilisce che gli Stati membri sono tenuti a fornire alla Commissione europea informazioni dettagliate sui casi di frode e irregolarità a danno delle RPT che abbiano importo superiore ai 10.000 euro. L'inserimento a sistema avviene all'atto della prima contestazione da parte dell'amministrazione doganale. Dopo il contraddittorio, si provvede all'accertamento dell'irregolarità con decisione definitiva. Si distinguono pertanto gli importi comunicati da quelli accertati (e poi riscossi).

Stati membri per l'anno 2020 (distinte tra fraudolente e non fraudolente)⁷⁷, nonché gli importi recuperati e la percentuale di recupero rispetto agli importi accertati.

Tabella 12 – Irregolarità RPT anno 2020

euro)

	Segnalate come frode						Non segnalate come frode						Totali					
	Numero	Importi a sistema	% dei casi comunicati sul totale RPT	Importi accertati	Importo recuperato	Tasso di recupero	Numero	Importi a sistema	% dei casi comunicati sul totale RPT	Importi accertati	Importo recuperato	Tasso di recupero	Numero	Importi a sistema	% dei casi comunicati sul totale RPT	Importi accertati	Importo recuperato	Tasso di recupero
Belgio	106	46.735.745	1,94%	35.987.977	21.804.403	61%	279	9.585.217	0,40%	9.540.146	6.742.334	71%	385	56.320.962	2,34%	45.528.123	28.546.737	63%
Bulgaria	7	6.019.258	5,52%	6.019.258	3.727	0%	0	0	n.a.	0	0	n.a.	7	6.019.258	5,52%	6.019.258	3.727	0%
Rep. Ceca	0	0	n.a.	0	0	n.a.	60	4.826.251	1,55%	4.826.251	2.901.094	60%	60	4.826.251	1,55%	4.826.251	2.901.094	60%
Danimarca	4	179.576	0,04%	179.576	137.196	76%	61	5.141.329	1,22%	5.141.329	4.919.272	96%	65	5.320.905	1,26%	5.320.905	5.066.468	95%
Germania	87	7.775.380	0,16%	7.775.380	4.059.470	52%	1.348	147.714.329	3,05%	147.714.329	139.974.383	95%	1.435	155.489.709	3,21%	155.489.709	144.033.853	93%
Estonia	6	1.032.346	2,48%	0	0	n.a.	2	87.823	0,21%	87.823	87.823	100%	8	1.120.169	2,69%	87.823	87.823	100%
Irlanda	5	360.328	0,12%	0	0	n.a.	15	2.896.224	0,99%	2.896.224	1.900.601	66%	20	3.256.552	1,11%	2.896.224	1.900.601	66%
Grecia	24	3.039.308	1,20%	1.108.734	390.642	35%	57	4.154.520	1,64%	4.154.520	415.721	10%	81	7.193.828	2,84%	5.263.254	806.363	15%
Spagna	9	3.077.264	0,18%	3.077.264	1.001.242	33%	337	35.622.147	2,13%	35.342.456	33.802.433	96%	346	38.699.411	2,31%	38.419.720	34.803.675	91%
Francia	42	25.925.780	1,25%	25.915.769	1.910.942	7%	192	14.891.513	0,72%	14.891.513	9.709.544	65%	234	40.817.293	1,98%	40.807.282	11.620.486	28%
Croazia	13	1.217.858	2,59%	156.049	156.049	100%	10	481.799	1,02%	481.799	444.188	92%	23	1.699.657	3,61%	637.848	600.237	94%
ITALIA	16	2.422.775	0,12%	2.411.326	55.350	2%	71	5.042.598	0,25%	4.990.511	2.422.008	49%	87	7.465.373	0,38%	7.401.837	2.477.358	33%
Cipro	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	0	n.a.
Lettonia	12	773.635	1,61%	14.732	14.732	100%	16	721.002	1,50%	712.002	434.395	60%	28	1.494.637	3,11%	726.734	449.127	62%
Lituania	41	4.313.634	3,44%	105.458	105.458	100%	25	900.673	0,72%	802.750	720.249	90%	66	5.214.307	4,16%	908.208	825.707	91%
Lussemburgo	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	0	n.a.	0	0	n.a.
Ungheria	5	175.744	0,08%	175.744	0	0%	62	17.131.711	7,74%	17.131.711	974.490	6%	67	17.307.455	7,82%	17.307.455	974.490	6%
Malta	0	0	n.a.	0	0	n.a.	1	27.024	0,17%	27.024	27.024	100%	1	27.024	0,17%	27.024	27.024	100%
Paesi Bassi	9	1.365.540	0,03%	1.365.540	772.916	57%	423	29.944.418	0,75%	29.248.698	22.454.535	77%	432	31.309.958	0,79%	30.614.238	23.227.451	76%
Austria	3	120.165	0,05%	120.165	103.693	86%	44	1.909.935	0,73%	1.909.935	1.030.069	54%	47	2.030.100	0,77%	2.030.100	1.133.762	56%
Polonia	33	1.255.654	0,13%	858.906	502.711	59%	92	10.494.247	1,06%	3.055.987	1.436.218	47%	125	11.749.901	1,19%	3.914.893	1.938.929	50%
Portogallo	3	120.502	0,06%	120.502	120.502	100%	8	219.334	0,11%	219.334	219.334	100%	11	339.836	0,17%	339.836	339.836	100%
Romania	9	255.441	0,11%	167.803	103	0%	36	2.908.386	1,27%	2.908.386	980.355	34%	45	3.163.827	1,38%	3.076.189	980.458	32%
Slovenia	7	1.358.807	1,40%	1.358.807	704.839	52%	14	562.463	0,58%	562.463	473.412	84%	21	1.921.270	1,97%	1.921.270	1.178.251	61%
Slovacchia	3	40.680	0,04%	40.680	40.680	100%	6	124.729	0,13%	124.729	124.729	100%	9	165.409	0,17%	165.409	165.409	100%
Finlandia	3	153.380	0,09%	29.485	718	2%	40	3.851.859	2,21%	3.851.859	2.964.708	77%	43	4.005.239	2,30%	3.881.344	2.965.426	76%
Svezia	2	108.878	0,02%	108.878	59.332	54%	167	12.024.302	1,99%	12.024.302	11.140.541	93%	169	12.133.180	2,01%	12.133.180	11.199.873	92%
Totale EU-27	449	107.827.677	0,50%	87.098.032	31.944.706	37%	3.366	311.263.832	1,45%	302.655.080	246.299.461	81%	3.815	419.091.509	1,95%	389.753.112	278.244.167	71%
UK	2	34.292	0,00%	0	0	0%	637	70.788.223	2,15%	70.788.223	49.928.424	71%	639	70.822.515	2,15%	70.788.223	49.928.424	71%
Totale EU-27+UK	451	107.861.969	0,43%	87.098.032	31.944.706	37%	4.003	382.052.055	1,54%	373.443.303	296.227.884	79%	4.454	489.914.024	1,97%	460.541.335	328.172.590	71%

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati Commissione europea

Sul totale delle segnalazioni, il maggior numero riguarda la Germania (1.435 casi) che, da sola, rappresenta quasi un terzo della totalità dei casi registrati, seguita da Regno Unito (639 casi) e Paesi Bassi (432 casi). Alla Germania spetta il primato anche del maggiore importo di irregolarità segnalate (155,5 milioni), seguita da Regno Unito (70,8 milioni) e Belgio (56,3 milioni).

L'Italia si colloca in nona posizione per numero totale di irregolarità segnalate (87 casi), e in decima posizione per quanto attiene agli importi comunicati, con circa 7,5 milioni di euro di irregolarità totali registrate a sistema, pari allo 0,38% del totale delle risorse proprie tradizionali versate al bilancio UE.

⁷⁷ Con riferimento al numero di casi segnalati, il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 7 luglio 2021 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE, ha osservato che il numero di irregolarità segnalate come fraudolente è un'indicazione del livello di individuazione e della capacità degli Stati membri e degli organismi dell'UE di intercettare potenziali frodi, ma non un indicatore diretto del livello di frode che incide sul bilancio dell'UE o riguarda uno specifico Stato membro. Inoltre, ha espresso preoccupazione in merito al fatto che alcuni Stati membri non segnalino regolarmente nessun singolo caso di frode.

Il Belgio presenta il maggior numero di casi segnalati come potenzialmente fraudolenti (106 casi), seguito dalla Germania (87 casi) e dalla Francia (42 casi). Cipro, Lussemburgo, Malta e la Repubblica Ceca non hanno segnalato alcun caso di frode⁷⁸. L'importo più elevato di sospette frodi è registrato dal Belgio (46,7 milioni, pari a più di un terzo dell'importo totale), seguita da Francia (25,9 milioni) e Germania (7,8 milioni). La Bulgaria, invece, presenta il più alto rapporto tra importi coinvolti e totale di RPT versate, pari al 5,52%; seguono Lituania (3,44%) e Croazia (2,59%).

L'Italia ha comunicato 16 casi di sospetta frode per un ammontare di 2,4 milioni, pari allo 0,12% delle risorse proprie tradizionali (a fronte, come già detto, dello 0,43% di media UE-27 più Regno Unito).

Per le irregolarità di carattere non fraudolento, la prevalenza numerica dei casi è riscontrabile in Germania (1.348 casi), che, da sola, rappresenta un terzo delle irregolarità non fraudolente complessive. Seguono Regno Unito (637 casi) e Paesi Bassi (423 casi). Bulgaria, Cipro e Lussemburgo, invece, non hanno effettuato alcuna segnalazione. Il primo Paese per volume finanziario delle irregolarità non fraudolente è ancora la Germania (147,7 milioni), seguita da Regno Unito (70,8 milioni) e Spagna (35,6 milioni). In termini relativi, invece, è l'Ungheria a presentare la percentuale più elevata di irregolarità non fraudolente rispetto al totale delle RPT (7,74% del totale) davanti a Germania (3,05%) e Finlandia (2,21%).

L'Italia ha segnalato irregolarità di carattere non fraudolento per un ammontare di 5 milioni di euro (71 casi), con una percentuale di segnalazioni pari allo 0,25% del valore totale delle RPT, ben al di sotto della media UE-27 più Regno Unito (1,54%).

Per quanto attiene, infine, alle percentuali di recupero, Estonia, Malta, Portogallo e Slovacchia hanno recuperato il 100% degli importi complessivi di irregolarità e frodi accertate; tuttavia, per tali Paesi gli importi da recuperare erano relativamente esigui.

L'Italia presenta una percentuale di recupero del 33% sul totale delle irregolarità, di gran lunga inferiore al 71% di media UE-27 più Regno Unito e in diminuzione rispetto ai dati rilevati per il 2019 (47% di recuperi, a fronte di una media europea del 50%).

Con riferimento agli importi accertati come frode, i dati mostrano una capacità media di recupero degli Stati piuttosto limitata (37% in media nel 2020), seppur in aumento rispetto al 2019 (31% nel 2019). Cinque Stati hanno recuperato la totalità degli importi accertati come frode (Croazia, Lettonia, Lituania, Portogallo e Slovacchia), ma anche in questo caso gli importi da recuperare erano di entità piuttosto modesta. Dei

⁷⁸ Poiché è previsto l'inserimento dei soli casi al di sopra dei 10.000 euro, non è escluso che importi inferiori siano stati rilevati in sede di controllo, senza però risultare a sistema.

Paesi che presentano il più alto numero (e maggiore importo complessivo) di casi fraudolenti, il Belgio e la Germania presentano delle percentuali di recupero superiori alla media degli altri Stati, ossia rispettivamente il 61% e il 52%; la Francia, invece, ha registrato un basso tasso di recupero, pari al 7%.

L'Italia presenta un tasso di recupero molto limitato degli importi accertati come fraudolenti, pari al 2% (in diminuzione rispetto al 18% rilevato nel 2019).

La performance italiana è di gran lunga migliore per i casi non fraudolenti: il tasso di recupero è pari al 49% degli importi da recuperare (a fronte però di una media UE-27 più Regno Unito del 79%). Quattro Stati registrano un tasso di recupero del 100% (Estonia, Malta, Portogallo e Slovacchia), ma riferito a importi di dimensioni generalmente poco ingenti. Dei Paesi che presentano il più alto numero e il più alto importo complessivo di casi non fraudolenti, Spagna e Germania registrano dei tassi di recupero molto elevati (rispettivamente 96% e 95%); Paesi Bassi e Regno Unito, pur avendo delle buone *performance* (76% e 71%) si situano al di sotto della citata media del 79%.

La maggior parte dei casi segnalati nel 2020 come fraudolenti o non fraudolenti ai danni delle entrate del bilancio unionale riguarda la sottovalutazione, la classificazione/descrizione errata delle merci o il contrabbando, mentre i tipi di merci più colpite da frodi e irregolarità sono stati le calzature, i prodotti tessili, i veicoli, le attrezzature e i macchinari elettrici.

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

L'art. 2 del 2014/335/UE Euratom⁷⁹ prevede che rientrino tra le Risorse proprie iscritte al bilancio dell'Unione, oltre all'applicazione di apposite aliquote su imponibili IVA e RNL degli Stati membri, anche le entrate provenienti dalle "Risorse Proprie Tradizionali" (RPT) *"costituite da prelievi, premi, importi supplementari o compensativi, importi o elementi aggiuntivi, dazi della tariffa doganale comune e altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni dell'Unione sugli scambi con paesi terzi, dazi doganali sui prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del trattato, ormai scaduto, che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nonché contributi e altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero"*.

⁷⁹ La decisione 2014/335/UE Euratom, stabilisce le caratteristiche principali del quadro giuridico riguardante il finanziamento delle Risorse proprie.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) partecipa⁸⁰ alla tutela degli interessi finanziari dell'Italia e dell'Unione europea, attraverso le attività di riscossione e di dazi doganali, relativa fiscalità indiretta (IVA ed eventualmente accise), altri prelievi tributari (tasse portuali, contributi stazioni sperimentali, marchi, etc.) e nella lotta ad evasione e frodi.

Nel 2020 con la decisione 2020/2053/UE Euratom del 14 dicembre 2020 il Consiglio dell'Unione europea che ha emendato il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, abrogando la decisione (UE, Euratom) 2014/335. Nella decisione adottata sono state introdotte, dagli artt. 9 par. 2, 11 paragrafi 3, 4 e 5, modifiche della percentuale trattenuta dagli Stati membri a titolo di spese di riscossione, che passa dal 20% al 25%⁸¹.

Con riguardo alle RPT per esigenze di completezza si riportano due ulteriori novità. La prima, rappresentata dal Reg. EU, Euratom n. 2021/768 del 30 aprile 2021, che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 608/2014 con effetto retroattivo a partire dal 1° gennaio 2021 per tutti gli Stati membri, definendo tra le altre cose la revisione dei metodi di controllo e di supervisione, in particolar modo per quanto attiene l'IVA. L'altra costituita dal recente Reg. UE 2021/414⁸² che è intervenuto sulla base giuridica riguardante i sistemi informativi doganali. Le disposizioni recano una disciplina di dettaglio dei singoli procedimenti amministrativi, alla luce della quale le norme nazionali possono intervenire solo relativamente a quei profili non espressamente regolamentati a livello unionale.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2020 l'attività dell'ADM italiana si è sviluppata in linea con gli obiettivi di politica fiscale previsti nel triennio 2020-2023⁸³ ed in esecuzione dei provvedimenti emessi dal Governo – e, in particolare, del D.L. 18/2020 c.d. "Cura Italia", del D.L. 23/2020 c.d. "Decreto Liquidità" e del D.L. 34/2020, cd. "Decreto Rilancio". Come per altre amministrazioni la crisi pandemica ha re-indirizzato

⁸⁰ L'attività dell'ADM italiana, come quella delle autorità doganali degli altri Paesi, è disciplinata dal Codice Doganale dell'Unione (adottato con regolamento n. 952/2013), entrato in vigore il 1° maggio 2016, e dai relativi regolamenti attuativi.

⁸¹ Gli Stati Membri applicheranno l'aggio del 20% agli importi sulle Risorse Proprie Tradizionali che avrebbero dovuto mettere a disposizione fra il 1° marzo 2014 e il 28 febbraio 2021 conformemente alle norme applicabili dell'Unione; per le somme di Risorse Proprie Tradizionali messe a disposizione successivamente al 28 febbraio 2021 (ossia accertate nella contabilità "A", ovvero rimosse se iscritte in contabilità "B", a partire da gennaio 2021) l'aggio applicato sarà del 25%.

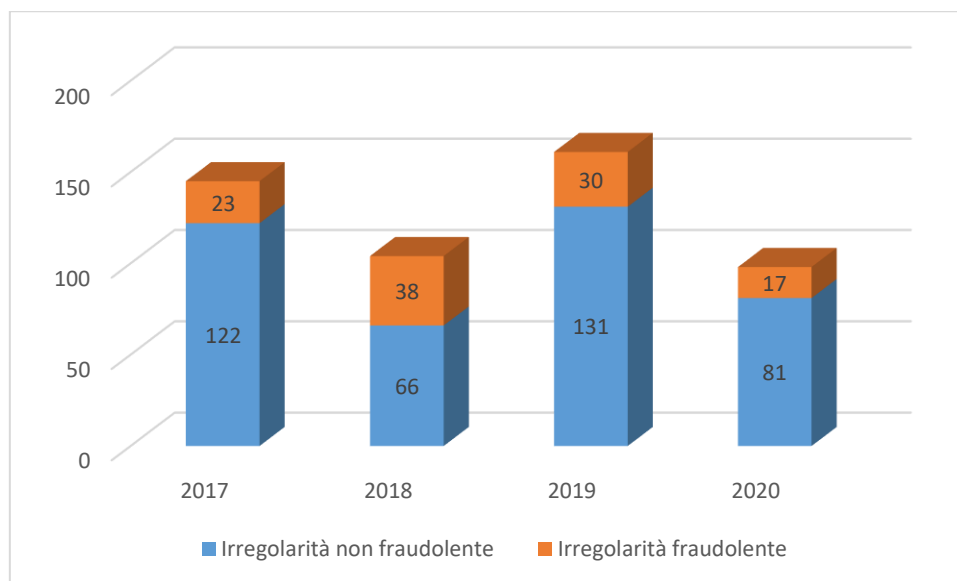
⁸² Regolamento di esecuzione (UE) 2021/414 della Commissione dell'8 marzo 2021 sulle disposizioni tecniche relative allo sviluppo, alla manutenzione e all'utilizzo dei sistemi elettronici per lo scambio e l'archiviazione delle informazioni conformemente al regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁸³ Gli obiettivi sono stati definiti con l'Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato in data 30 aprile 2019.

alcune delle Priorità strategiche dell'ADM, in particolare rispetto ai tempi delle operazioni doganali per i cd "beni COVID". Al fine di garantire la sicurezza dei cittadini è stato innalzato il livello di controllo sulle relative categorie merceologiche. Questa è una delle principali ragioni individuata dall'ADM della positiva variazione del numero complessivo di controlli pari a circa 1,5 milioni (+ 30,55% rispetto al 2019), a fronte tuttavia di un accertamento di maggiori diritti per circa 1,6 miliardi di euro (-16,87% rispetto al 2019), collegato al fermo delle attività produttive, alle misure di contenimento ed alla riduzione, alle misure di contenimento ed alla riduzione degli scambi internazionali⁸⁴. Secondo i dati forniti dall'agenzia il recupero dell'Iva all'importazione risulta di oltre 14 milioni di euro, su un imponibile di oltre 65 milioni di euro. Con riguardo al numero di irregolarità e frodi sull'origine delle merci importate risulta esservi la Cina (oltre il 60%) a cui seguono in ordine gli Stati Uniti, il Vietnam, il Venezuela e il Bangladesh⁸⁵. Per quanto riguarda i risultati dell'attività di lotta alle irregolarità e frodi RPT, i dati forniti dall'amministrazione doganale indicano, per il 2020, n. 98 casi di irregolarità (fraudolente e non fraudolente) corrispondenti ad un ammontare di 8,2 milioni, dei quali circa 3 milioni recuperati. Rispetto al 2019 risulta una diminuzione nel numero di segnalazioni (da n.161 a n.98) in conseguenza degli effetti pandemici sopra richiamati, in linea con i dati 2018. Secondo quanto indicato dall'Agenzia, valore medio dell'importo per scheda di segnalazione è rimasto pressoché costante nell'arco del triennio 2018-2020, oscillando tra circa 90.000 euro nel 2018 e 84.000 euro nel 2020. Circa il 37% del valore delle schede di irregolarità e frode segnalate nel 2020 risulta pagato. Il grafico seguente, riferito all'ultimo triennio, consente un raffronto anche con i dati del 2018, che risultano più vicini, per numero di casi e per quota relativa sul totale dei casi rilevati, a quelli osservati nel 2020.

⁸⁴ Cfr. il "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva anno 2021".

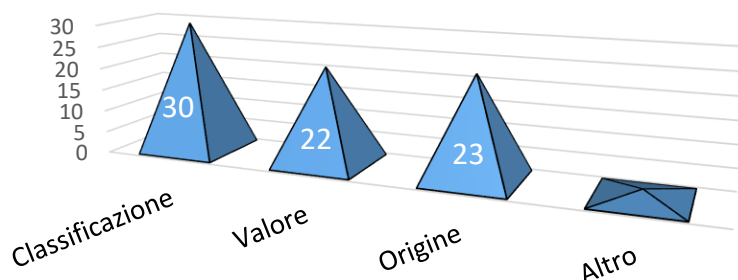
⁸⁵ Dati forniti nella risposta a Nota istruttoria Corte dei conti su Agenzia delle Dogane prot. 1474/2020.

Grafico 6 – Casi di irregolarità e frode RPT Italia nel Periodo 2017-2020

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

Sul totale di 98 casi del 2020, la maggior parte delle frodi e irregolarità è connessa a dichiarazioni di immissione in libera pratica⁸⁶ e residualmente ad altre attività.

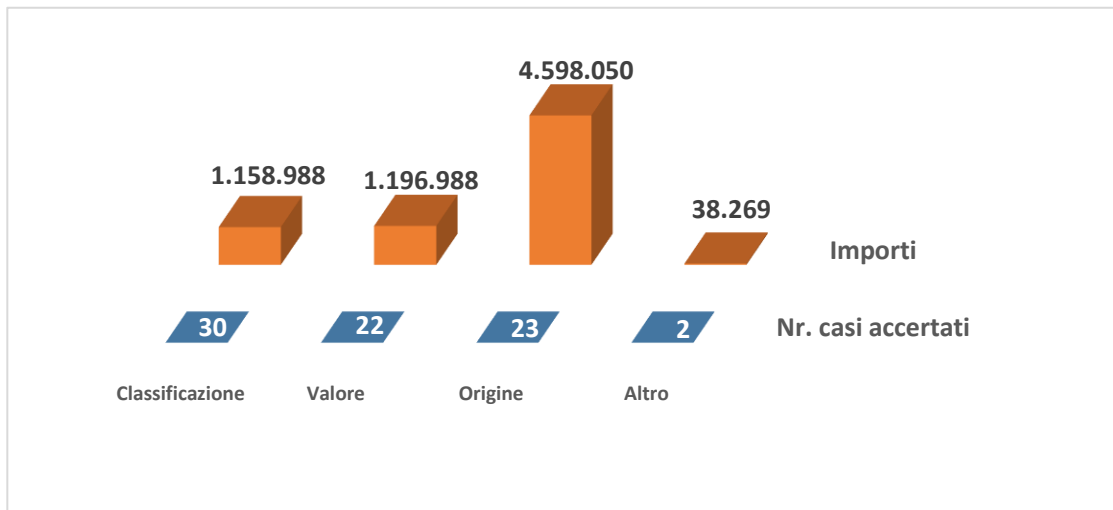
Per i regimi in libera pratica, i casi di frode e di irregolarità hanno prevalentemente riguardato l'origine della merce il valore e la classificazione ai fini dell'applicazione delle tariffe doganali, come si evince dal grafico che segue:

Grafico 7 – Irregolarità e frodi per i regimi in libera pratica, distinte per tipologia anno 2020

⁸⁶ Con il regime di immissione in libera pratica la merce non comunitaria acquisisce la posizione doganale di merce comunitaria.

Dal confronto con i volumi accertati, l'origine delle merci è l'irregolarità/frode dalla quale con una maggiore consistenza⁸⁷.

Grafico 8: Irregolarità e frodi per i regimi in libera pratica, distinte per tipologia e importi accertati- Anno 2020



Dall'incrocio dei dati richiamati con le tipologie di procedure doganali e gli importi contestati viene esposta una sintesi nella tabella che segue.

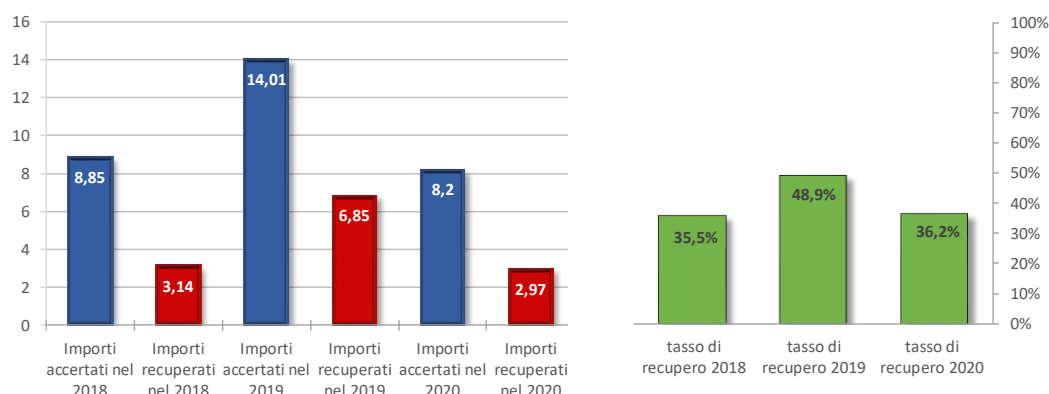
Tabella 13 – Tipologie di procedure doganali e importi contestati

Tipologia	Casi	Importo in euro
Perfezionamento attivo	3	336.165
Perfezionamento passivo	1	71.031
Immissione in libera pratica	94	7.805.894
Totale	98	8.213.090

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati OWNRES-WEB 2019

L'attività di recupero mostra una flessione in termini relativi, nel 2020, rispetto al precedente esercizio finanziario.

⁸⁷ Risposta alla nota istruttoria della Sezione all'Agenzia delle Dogane con riferimento al prot.1474 del 2021.

Grafico 9 – Importi irregolari accertati e recuperati negli anni 2018–2020

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

Nel 2020 i n. 98 casi di irregolarità/ frode corrispondono ad un ammontare di diritti doganali accertati pari ad euro 8.213.090 a fronte dei quali sono stati recuperati euro 2.979.700, ovvero, con un tasso di recupero lordo del 36,28%.

In aggiunta alle attività di controllo e di monitoraggio che l'amministrazione doganale effettua sui casi OWNRES⁸⁸ vengono effettuate rilevazioni periodiche che raffrontano le operazioni di carico e scarico delle somme relative alle risorse proprie tradizionali non garantite e non riscosse, oppure garantite ma contestate e che sono iscritte in apposita contabilità separata (cd contabilità "B"). L'obbligo unionale di tempestiva contabilizzazione dei dazi nella contabilità (contabilità ordinaria, o contabilità "A" per gli importi riscossi, o garantiti e non contestati, ovvero in contabilità separata o speciale, o contabilità "B" per gli importi non garantiti o garantiti e contestati) è correlata ai termini di "messa a disposizione" delle somme contabilizzate all'erario dell'Unione europea⁸⁹.

Sulla base dei dati emersi in sede istruttoria, per l'anno 2020, emerge una diminuzione, nel triennio 2018-2020, degli importi di registrazione in contabilità separata. Nell'esercizio 2020, infatti, l'importo di euro 7.354.710 corrisponde a 509 operazioni, mentre 1.778.440 euro costituiscono importi di scarico⁹⁰, con una percentuale pari al 24,18%.

⁸⁸ Come previsto dal Reg. UE, Euratom n. 609/2014, art. 6, par. 3.

⁸⁹ Al riguardo, si evidenzia che i crediti afferenti risorse proprie tradizionali (dazi) debbono essere iscritti nella contabilità unionale il primo giorno lavorativo successivo il 19° giorno del secondo mese successivo a quello in cui sono stati iscritti nella contabilità nazionale ai sensi dell'art. 6 del reg. EU, Euratom n. 609/2014. Il fatto che gli importi debbano essere iscritti nella contabilità ordinaria "A" ovvero separata "B" appositamente istituita presso il Tesoro di ciascun Stato membro, dipende esclusivamente dalla natura dei crediti (crediti certi in contabilità "A", non certi in contabilità "B").

⁹⁰ in "Agenzia delle Dogane Risposta a nota istruttoria prot. 1474 del 25 ottobre 2021": *Le operazioni di scarico avvengono per qualsivoglia ragione come per riscossione, per rettifica, per inesigibilità etc..*

5.3 Irregolarità e frodi nella risorsa IVA

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

Il gettito IVA costituisce una delle principali fonti di entrata per i governi nazionali. Per l'Italia, esso rappresenta circa il 14,6% del totale delle entrate tributarie, in linea con la media degli Stati membri nell'UE-27, pari al 17,5% del totale delle entrate generate da tassazione⁹¹.

In tale contesto, costituisce un aspetto di rilevante interesse per i policymakers il divario tra il gettito IVA effettivamente riscosso e quello che, in assenza di erosione della base imponibile, avrebbe dovuto essere riscosso. Suddetto divario viene indicato come “gap dell'IVA” ed include il gettito perduto a causa di frodi fiscali, di evasione e di elusione, nonché il gettito non riscosso a causa di altri fattori, tra i quali l'ottimizzazione fiscale, le situazioni di insolvenza o gli errori di calcolo⁹².

Il Parlamento europeo ha di recente pubblicato le stime di tale *gap* per i 27 Paesi membri dell'Unione⁹³. Secondo i dati riportati dall'Istituzione Ue, nel 2019 (ultimo anno dell'analisi comparativa a livello europeo), la stima del gettito IVA “perduto” dall'UE-27 rappresenta il 9,83% del gettito potenziale complessivo (c.d. propensione al *gap*)⁹⁴. Come rilevato dal Parlamento europeo, tale propensione al *gap* è risultata in costante diminuzione, nel corso dei dieci anni precedenti al 2019. Nel 2009, infatti, il *gap* dell'IVA medio a livello unionale rappresentava il 20% del gettito potenziale complessivo.

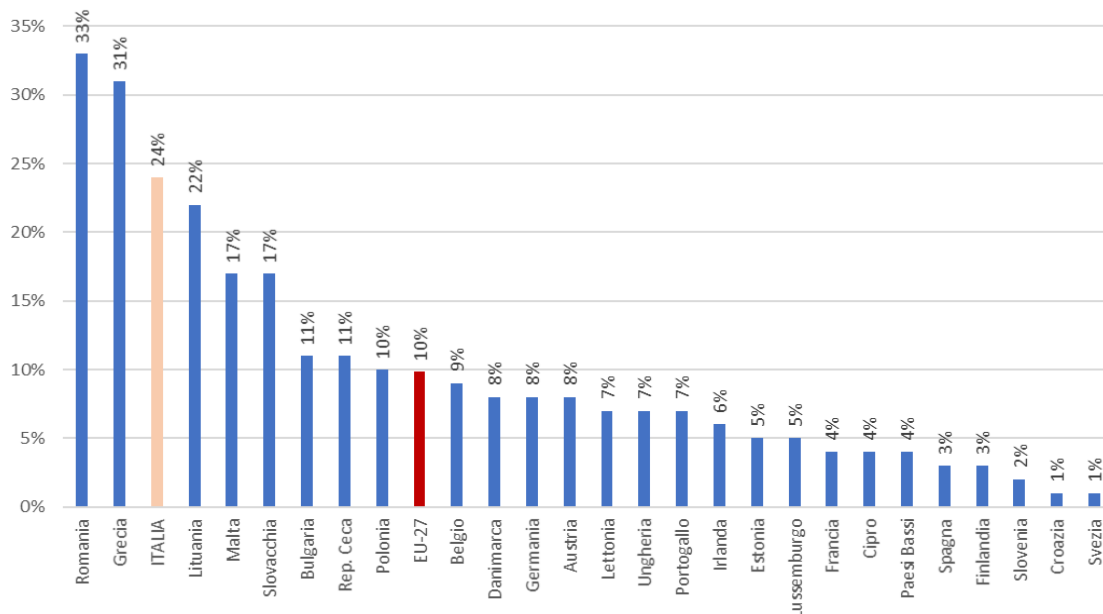
Nella tabella sottostante si riportano i dati attinenti alla propensione al *gap* dell'IVA stimata nell'Unione a 27 Stati membri, relativamente all'anno 2019.

⁹¹ Dati relativi all'anno 2019. Cfr. Parlamento europeo, VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers, Bruxelles, luglio 2021, pag. 36.

⁹² Cfr. Commissione europea, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final report, Lussemburgo, settembre 2020, pag. 10.

⁹³ Cfr. Parlamento europeo, VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers, cit. pag. 36 s.

⁹⁴ Il valore dell'imposta non incassata rispetto alle previsioni è ottenuto dividendo la differenza tra gettito potenziale e gettito effettivo per il gettito potenziale.

Tabella 14 – Stime della propensione al *gap* dell'IVA nell'UE-27, anno 2019

Fonte: Parlamento europeo

Nelle stime in argomento, emerge che nel 2019 la propensione al *gap* dell'IVA raggiunge nel nostro Paese il 24%, che equivale a dire che all'incirca un quarto del valore di imposta da incassare viene perduto. Tale valore è tra i più elevati a livello unionale: il dato italiano, infatti, è il terzo più alto nell'UE-27, dietro solo a Romania e Grecia (rispettivamente 33% e 31%), e costituisce più del doppio della media europea, pari, come citato, al 10% circa. È opportuno rilevare, tuttavia, che il valore stimato per il 2019 è in flessione rispetto al valore registrato per il 2018 (era il 25% circa⁹⁵) e si colloca in un *trend* decrescente dal 2014, in cui si attestava al 29,9%.

Il medesimo *trend* emerge dai dati dell'amministrazione finanziaria. Quest'ultima, pur adottando delle differenti metodologie di calcolo⁹⁶, individua una propensione al *gap* dell'IVA del 20,4% nel 2019, pari in valore assoluto a 27,8 miliardi di euro. Nell'analizzare

⁹⁵ Cfr. Commissione europea, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final report, Lussemburgo, settembre 2019.

⁹⁶ Le metodologie di calcolo adottate dal MEF utilizzano il concetto di IVA cd. "effettiva di competenza economica" (IVAEC), che incorpora gli effetti della variazione dello *stock* di crediti tra un anno e l'altro (e quindi tiene conto del criterio della competenza giuridica dell'imposta). La variazione (in aumento) dello *stock* di crediti è stata particolarmente elevata nel 2017, in occasione dell'ampliamento dello *split payment* ad altre categorie di soggetti, che ha comportato un miglioramento immediato del gettito in termini di cassa, e una traslazione all'anno successivo dei crediti vantati in compensazione. L'aggregato preso a base per il calcolo dei flussi di finanza pubblica in sede europea (e per le relative comparazioni) è invece l'IVA di competenza economica (al lordo della variazione dello *stock* di crediti), aggregato che è utilizzato anche per effettuare le comparazioni a livello europeo (v. il Rapporto sull'economia non osservata, cit., pag. 99 s.). Su base annuale, l'aggregato IVAEC presenta maggiori oscillazioni. Nel medio periodo, le stime effettuate con i due diversi aggregati di gettito tendono a coincidere.

la serie storica del fenomeno emerge un notevole miglioramento rispetto al periodo 2014-2018. In particolare, come mostrato dai dati rappresentati nella tabella seguente, nel periodo 2014-2019 il *gap* dell'IVA si è ridotto di circa 7,8 miliardi di euro in valore assoluto e del 6,9% in rapporto al gettito potenziale⁹⁷.

Tabella 15 – Il *gap* dell'IVA in Italia, anni 2014-2019

(milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gap IVA	35.602	34.950	34.665	35.576	31.823	27.792
Gap IVA in % al gettito potenziale	27,3%	26,6%	26,2%	26,6%	23,3%	20,4%
Gap IVA in % al PIL	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%	1,8%	1,5%

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati MEF

Alla data di chiusura della presente relazione, non sono stati pubblicati o resi disponibili, dati ufficiali relativi all'impatto che la pandemia da COVID-19 ha avuto sul differenziale IVA negli anni 2020-2021. A tale riguardo, ai fini della maggiore completezza consentita, è possibile richiamare le stime pubblicate da alcune Istituzioni. Nel 2020, secondo la Commissione europea il *gap* IVA si attesterebbe al 13,7%, con un incremento percentuale così pronunciato da annullare la riduzione del precedente triennio 2017-2019⁹⁸. Diversamente, dalle recenti stime della Banca d'Italia⁹⁹ emerge che il *gap* per l'Italia si sia ridotto di oltre 2 punti percentuali nel 2020 per l'effetto combinato di diversi fattori che stanno caratterizzando la pandemia da COVID-19. In particolare, vengono indicati i seguenti elementi:

- i) lo spostamento dei consumi soprattutto verso componenti di spesa ad aliquote teoriche più elevate e con minor propensione al sommerso economico (beni durevoli);
- ii) il maggior utilizzo di strumenti di pagamento elettronici;
- iii) le disposizioni normative adottate per contrastare l'evasione e incrementare il livello di *compliance*.

⁹⁷ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – Anno 2021, Aggiornamenti per gli anni 2014-2019 a seguito della revisione dei conti nazionali apportati dall'Istat, 9 dicembre 2021.

⁹⁸ Cfr. Commissione europea, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 *Final report*, cit, p. 74 s.

⁹⁹ Le stime sono state effettuate impiegando una metodologia semplificata in cui l'IVA potenziale dovuta dalle famiglie viene ricostruita in base ai dati di contabilità nazionale. Cfr. Banca d'Italia, L'impatto (inatteso) del COVID-19 sul gettito IVA, Note Covid-19, 26 novembre 2021.

5.3.2 Misure di contrasto all'evasione IVA nei dati delle Agenzie fiscali: Entrate e Dogane

Nell'ambito delle analisi sui flussi finanziari intercorsi, nel 2020, tra Italia ed Unione europea, con particolare riferimento all'aspetto delle Entrate, occorre necessariamente tenere conto anche della parte di finanze pubbliche sottratte dall'evasione fiscale e contributiva. Quest'ultima rappresenta uno degli aspetti, del più complesso fenomeno¹⁰⁰ definito convenzionalmente con il termine di "economia sommersa"¹⁰¹, la cui misura, non consentendo una valutazione diretta, viene approssimata¹⁰² sulla base di stime¹⁰³.

In generale, nei più recenti studi economici¹⁰⁴ sulle politiche fiscali vengono presi in considerazione molteplici elementi interagenti sui livelli e sugli andamenti dell'evasione, e che disegnano il livello di adeguatezza dei tradizionali modelli di finanza pubblica¹⁰⁵. In tale contesto valutativo si collocano anche le strategie operative e le misure di contrasto all'evasione da parte delle amministrazioni fiscali.

Per le finalità perseguite dal presente referto, in questo paragrafo vengono, quindi, riportate le principali misure di contrasto all'evasione nei dati delle Agenzie fiscali.

¹⁰⁰ In disparte le molteplici definizioni di "*Informal economy*", che si sono registrate in dottrina e per gli aspetti che qui interessano si fa riferimento alla classificazione che è derivata dalla revisione degli schemi contabili, realizzata congiuntamente dalle Nazioni Unite e dall'Eurostat rispettivamente con SNA 93, il SEC 95 e il SEC 2010 e che distingue le varie componenti dell'economia non direttamente osservata in cinque componenti. Per una analisi dell'origine del termine cfr. W. A. Lewis *The Theory of Economic Growth*. London, G. Allen & Unwin Ltd., 1955, 453 p., 30/.

¹⁰¹ "L'Istat elabora correntemente le stime del Pil e dell'occupazione attribuibili alla parte di economia non osservata costituita dal sommerso economico. Quest'ultimo deriva dall'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva. Tale componente è già compresa nella stima del Pil e negli aggregati economici diffusi dall'Istat sia a livello nazionale sia territoriale. Secondo i criteri dell'Unione europea, solo una misura esaustiva del Pil rende tale aggregato confrontabile fra i vari Paesi e utilizzabile come indicatore per il calcolo dei contributi che gli Stati membri versano all'Unione, per il controllo dei parametri di Maastricht e per l'attribuzione dei fondi strutturali. La valutazione dell'economia sommersa effettuata dall'Istat quantifica un valore minimo e un valore massimo di stime entro cui presumibilmente si colloca, a livello nazionale, il valore aggiunto occultato sia al fisco sia alle istituzioni statistiche" Rapporto Finale Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata e Flussi finanziari – MEF 2012.

¹⁰² Per la trattazione complessiva del fenomeno nei Conti Nazionali del Periodo 2014-2018 si rimanda alla "Relazione sull'economia non osservata e sull'analisi fiscale e contributiva anno 2021" ISTAT.

¹⁰³ In Italia con l'ausilio di indicatori di riferimento, tra i quali in particolare il c.d. *Tax Gap* "In termini generali il tax gap è calcolato, quando viene utilizzata la metodologia c.d. *top down*, partendo dalle stime del sommerso economico ed effettuando una serie di ulteriori elaborazioni [...] ibidem pag. 2.

¹⁰⁴ Per una sintetica disamina delle recenti ricerche economiche in materia di conformità e applicazione fiscale si rimanda a "Tax compliance and enforcement" Joel Slemrod - working paper 24799 July 2018 National Bureau of Economic Research- 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, Ma 02138.

¹⁰⁵ "The *tax gap* has traditionally been used a performance measure for tax administration, with little theoretical rationale. Keen and Slemrod (2017) show that the *tax gap* is not a sufficient statistic for the optimal level of enforcement, although there is a close relationship between the compliance gap and the enforcement elasticity of tax revenue". Pag 78 ibidem.

Nel prosieguo vengono richiamati, in estrema sintesi gli interventi¹⁰⁶ e gli esiti delle attività poste in essere dall'amministrazione fiscale e volte alla tutela delle entrate nella dimensione europea.

Nel 2020 l'esigenza di mitigare le conseguenze della pandemia da COVID-19, attraverso una serie di misure poste in essere dal governo nazionale ha indirizzato le attività delle 'amministrazioni fiscali. Accanto alle ordinarie attività l'amministrazione fiscale ha concorso alla attuazione delle misure messe in campo dal Governo, dirette a sostenere l'economia, tra le quali garantire i ristori e sostegni economici in favore degli operatori in difficoltà ovvero i contribuenti, (è questo il caso della cancellazione, sospensione o riduzione di alcuni degli obblighi fiscali)¹⁰⁷.

Per il triennio 2021-2023, perseguendo, auspicando esigenze di riforma del sistema fiscale italiano¹⁰⁸, l'Amministrazione finanziaria ha previsto nell'ambito del proprio indirizzo strategico, un adattamento della propria organizzazione interna, maggiormente "*customer-oriented*" e diretta a partecipare alla riduzione del c.d *tax gap*. Gli obiettivi sottesi mirano a favorire la *tax compliance* ed a razionalizzare l'impiego delle risorse, in particolare relative al PNRR, in termini di rafforzamento della *compliance* e potenziamento dei controlli. Gli obiettivi indicati nel PNRR, nell'ambito della Missione 1, Componente 1, sono riconducibili alla riforma dell'Amministrazione fiscale, ed i *target* e gli indicatori utilizzati per il monitoraggio dell'attuazione sono strettamente collegati con le stime che confluiscono nella "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva". Il raggiungimento dell'obiettivo M1C1-121 "Riduzione dell'evasione fiscale come definita dall'indicatore "propensione all'evasione" prevede che la "propensione all'evasione" in tutte le imposte, escluse l'IMU e le accise, sia inferiore nel 2024 rispetto al 2019, del 15% del valore di riferimento del 2019.

Come *step* intermedio, l'obiettivo M1C1-116 prevede che la medesima "propensione all'evasione" sia inferiore nel 2023 rispetto al 2019 del 5% del valore di riferimento del 2019.

¹⁰⁶ Tra gli interventi si ricorda che lo strumento dell'invito all'adempimento spontaneo è riconducibile all'istituto del ravvedimento operoso di cui all'art. 21bis del decreto n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ed ha subito una profonda flessione rispetto agli anni precedenti.

¹⁰⁷ Le misure emergenziali non hanno modificato gli obiettivi generali dell'Amministrazione finanziaria, tra i quali in particolare la riduzione del tax gap ed il contrasto a fenomeni elusivi ed evasivi. Peraltro, nuove condotte fraudolente risultano aver preso vita in relazione ai provvedimenti emergenziali richiamati (cfr. Relazione sull'economia non osservata e sull'analisi fiscale e contributiva anno 2021" ISTAT, pag. 53 e segg).

¹⁰⁸ Cfr. Ex multis "Oecd Italy's Tax Administration – A Review of Institutional and Governance Aspects" – Febbraio 2016.

A fronte di indubbi progressi registrati negli ultimi anni, la consistente dimensione di evasione dell'IVA continua a collocare il nostro Paese tra quelli caratterizzati da uno dei maggiori livelli di *compliance gap* nel contesto europeo¹⁰⁹.

In via di premessa generale, emerge che le norme intervenute pro tempore a gestire l'emergenza sanitaria hanno inciso sull'attività accertativa, influenzando conseguentemente l'organizzazione operativa dei controlli da parte dell'amministrazione finanziaria. Tale circostanza altera la confrontabilità dei dati relativi ai risultati raggiunti nel 2020 rispetto agli anni precedenti, tuttavia, secondo quanto fornito dall'amministrazione fiscale anche a fronte della sospensione dei versamenti IVA e IRPEF nel corso del 2020, i valori di riscossione sono positivi.

Secondo quanto riportato in sede di istruttoria per la stesura del presente referto, per l'attività di contrasto all'evasione, nell'esercizio 2020 l'Agenzia delle entrate ha svolto le proprie attività accertative procedendo ad effettuare indagini istruttorie e sospendendo la formalizzazione della pretesa tributaria, ad eccezione di atti finalizzati al contrasto delle frodi o in quanto conseguenti a fatti costituenti reato.

I diversi provvedimenti normativi adottati nei primi mesi del 2020 (cc.dd. decreti Cura Italia, Liquidità, Rilancio¹¹⁰) finalizzati a sostenere famiglie ed imprese hanno, infatti, previsto un differimento dei principali adempimenti tributari e conseguentemente del pagamento di alcune tipologie di imposte.

L'Amministrazione finanziaria, alla luce dell'impatto dovuto dalla crisi epidemiologica, riferisce di avere condotto anche un'attività di revisione rivolta a migliorare la struttura del prelievo tributario ed incentivare la *tax compliance*, riducendo al contempo i costi per gli adempimenti posti a carico del contribuente.

Con l'Atto di indirizzo 2021-2023 è stato previsto un coinvolgimento sempre più intenso della Guardia di Finanza ad avversare sul territorio nazionale anche mediante attività di intelligence e di analisi, gli illeciti maggiormente pericolosi per l'Erario, in coerenza con gli scenari delineati dal PNRR.

Con riguardo allo *split payment*, come è noto, codesta misura sarà applicata fino al 30 giugno 2023¹¹¹, per effetto dell'ulteriore proroga che è stata concessa all'Italia dal

¹⁰⁹ Cfr. European Commission, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, 2020 Final Report, CASE, September 2020, TAXUD.

¹¹⁰ Di seguito una panoramica delle predette misure: il "Cura Italia" decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, coordinato con la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27; il decreto "rilancio" decreto legge n. 34 del 2020; il decreto "Liquidità", convertito in Legge 5 giugno 2020 n. 40 e modificato da ultimo dal DL "Sostegni bis".

¹¹¹ Lo *split payment* inizialmente introdotto dalla legge di stabilità 2015, le analisi effettuate dall'Agenzia delle Entrate per valutare i benefici dell'istituto è stato quantificato per l'anno 2015 in 3,5 miliardi di euro. Successivamente quindi è stato esteso con decreto- legge n.50/2017 a partire da luglio 2017 sia a tutte le pubbliche amministrazioni individuate dall'art. 1 della legge 196/2009, sia alle società controllate dalla PCM e dai Ministeri ai sensi dell'art. 2359 c.c. primo comma n 1 e 2, a quelle controllate dagli enti locali, e alle società direttamente o indirettamente controllate ai sensi dell'art.

Consiglio dell'Unione europea¹¹². Secondo quanto riportato¹¹³, lo *split payment* presenta un gettito stimato, di circa 3,5 miliardi annui, ulteriormente ampliato secondo le stime di ulteriori 1,1 miliardi in conseguenza della sua estensione, alle operazioni delle società partecipate dalla PA ed alle società quotate

In relazione alla fatturazione elettronica¹¹⁴, le stime hanno previsto un ampliamento del gettito di almeno 2 miliardi¹¹⁵.

La metodologia della fatturazione elettronica ad oggi risulta autorizzata dall'Unione europea fino al 31 dicembre 2021¹¹⁶ tuttavia l'Italia risulta avere presentato richiesta di proroga¹¹⁷ per un ulteriore triennio, senza soluzione di continuità e l'estensione di obbligo di fatturazione elettronica, anche per i soggetti in regime di franchigia IVA.

Le attività e gli obiettivi dell'Amministrazione finanziaria assumeranno un ruolo strategico nel prossimo ciclo finanziario, con l'attuazione del programma Next Generation EU (NGEU) e del PNRR. Secondo quanto riportato, in sede istruttoria dal Dipartimento delle Finanze¹¹⁸, la "riduzione del *tax gap*" declinato in termini di maggiori controlli, sarà tra l'altro perseguito attraverso l'ampliamento delle potenzialità

2359 c.c. comma 1 dalle società di cui sopra. Infine, è stato esteso a tutte le società quotate inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa Italiana.

¹¹² Decisione di esecuzione (UE) 2020/1105 del Consiglio, del 24 luglio 2020.

¹¹³ e reiterato nei dati richiamati nella relazione sull'economia non osservata ove peraltro viene evidenziato che gli effetti dell'estensione dello *split payment* risulterebbero visibili anche in termini di riduzione della propensione all'evasione (*tax gap*) riferito ai soli mancati versamenti. Cfr. Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2021 ISTAT.

¹¹⁴ La fatturazione elettronica introdotta per alcuni settori a partire dal 1° luglio 2018 e poi, in forma generalizzata, dal 1° gennaio 2019. La valutazione dell'impatto finanziario è contenuta nella Relazione ISTAT per l'anno 2020, in essa vengono presi in considerazione i flussi del gettito Iva (sterilizzati da variabili esogene come la normativa e il ciclo economico) con indicatori ritenuti rappresentativi dell'evoluzione tendenziale delle entrate. Il gettito Iva viene considerato al netto delle compensazioni e dei rimborsi versato spontaneamente dai contribuenti e tenendo conto di determinati comportamenti dichiarativi di alcune categorie di soggetti.

¹¹⁵ Secondo le stime richiamate uno degli effetti maggiormente significativi dell'obbligo di fatturazione elettronica sarà il beneficio anche per l'utenza, quest'ultima dal 1° gennaio 2022 dovrebbe avere diversamente dal passato-immediatamente a disposizione le bozze dei registri delle fatture emesse e delle fatture ricevute, nonché la bozza della dichiarazione annuale IVA.

¹¹⁶ Decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio.

¹¹⁷ Nota di risposta istruttoria prot n. 1753 del 6 dicembre dell'Agenzia delle Entrate. Secondo la pianificazione operativa dell'Agenzia delle entrate la fatturazione elettronica consentirà di colpire quei contribuenti "a un maggior indice di pericolosità" per fenomeni fraudolenti e l'intercettazione dei flussi di fatturazione senza Iva dei falsi esportatori abituali da parte dei cedenti interessati dalle lettere di intento Il Progetto Mi.Tr.A. avviato nel giugno 2020 prevede la valorizzazione delle fatture elettroniche come strumento di selezione dei soggetti a rischio frode IVA intracomunitaria (cartiere o *missing trader*) nei confronti dei quali viene svolta apposita attività istruttoria. La finalità di tale progetto è la cessazione del numero di partita Iva ovvero l'esclusione dal VIES dei soggetti nazionali nel più breve tempo possibile onde contenere il danno erariale. Il progetto CONDUIT avviato nel mese di ottobre 2020 come spin-off del progetto precedente nasce per contrastare l'operato di alcune compagnie comunitarie (*conduit company*) mediante anche l'utilizzo dello scambio automatico all'interno della piattaforma EUROFISC. Progetto Warning letters nato nel 2017 nel settore carburanti in via sperimentale e attivo dal 2018 a tutti i settori economici. Attraverso l'analisi di tutte le dichiarazioni di intento inviate si individuano i soggetti che hanno criticità in ordine ai requisiti previsti per essere considerati esportatori abituali.

¹¹⁸ Nota di risposta istruttoria alla Sezione da parte del Dipartimento Finanze (prot. 1599 del 11 novembre 2021).

informatiche¹¹⁹ fornite dai *data analysys*. Mentre il rafforzamento della *compliance*¹²⁰ sarà favorito mediante la dichiarazione precompilata IVA e le comunicazioni per l'adempimento spontaneo. Tale obiettivo si volge a rendere maggiormente fattiva la collaborazione tra contribuenti ed amministrazione finanziaria.

Tra le altre misure contenute nel PNRR una particolare attenzione da parte dell'amministrazione fiscale è rivolta al c.d. Ecobonus ed al Superbonus¹²¹, per la cui attuazione il Dipartimento Finanze assicurerà al Servizio Centrale del PNRR e al MITE flussi di dati aggregati relativi alle informazioni riportate nelle dichiarazioni fiscali sin dai primi mesi del 2022, relativamente all'anno d'imposta 2020 e nei primi mesi del 2023, per l'anno d'imposta 2021. Un monitoraggio adeguato ai *target* richiesti dal PNRR sarà effettuato dal MITE che si avvale dei dati comunicati ad ENEA, dai beneficiari.

Per quanto attiene al quadro generale riferito al “*gap IVA*”¹²² permane la difficoltà di analisi dovuta alle caratteristiche proprie del fenomeno evasivo in particolare rispetto alle operazioni transfrontaliere, per le quali risulta difficile quantificare gli effetti. È nota la sempre più impellente necessità di individuare una metodologia¹²³ che consenta di pervenire a quantificazioni “coerenti” dell'impatto delle frodi, in grado di restituire una corretta attribuzione degli effetti delle stesse agli Stati membri coinvolti evitando, ad esempio, il *double counting* delle perdite di gettito. Imprescindibile, in tal senso sarà l'utilizzo di banche dati come i Modelli Unificati di Verifica (MUV), contenenti i dati su controlli, verifiche e accessi mirati effettuati sui contribuenti dall'Agenzia delle entrate, o altro ente preposto.

¹¹⁹ L'Agenzia riporta di avere avviato un progetto di analisi dell'evasione dell'Iva dovuta a frodi da *missing trader* (MT) ovvero quelle frodi che sfruttando il salto d'imposta associato ad un acquisto intra-comunitario evita l'addebito dell'Iva a titolo di rivalsa.

¹²⁰ Unitamente a strumenti diretti al contrasto all'evasione introdotte negli scorsi anni, tra le quali ad esempio gli ISA, la fatturazione elettronica, la trasmissione telematica dei corrispettivi.

¹²¹ Si tratta di agevolazioni e nel caso del superbonus elevate con aliquota introdotta dal Decreto Rilancio al 110% di detrazione delle spese sostenute per specifici interventi in ambito di efficienza energetica, di interventi antisismici, di installazione di impianti fotovoltaici o delle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici. Decreto Rilancio ovvero Decreto-Legge 9 maggio 2020, n. 34 convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77.

¹²² “La stima del *gap IVA* in termini di imposta con metodo *top down* deriva, in estrema sintesi, dalla differenza tra l'IVA potenziale, ricavata dai dati di Contabilità nazionale resi coerenti con la normativa tributaria, e quella effettivamente generata dal sistema economico a seguito delle transazioni gravate dal tributo nel periodo di riferimento. Quest'ultimo aggregato, coerentemente con i criteri di contabilizzazione dei Conti nazionali, equivale all'IVA effettiva di competenza (IVAEC), e viene calcolato scontando l'IVA lorda da adempimento spontaneo dei rimborsi, delle compensazioni e della variazione delle *stock* di credito.” Pag 25 [...] Nel corso del 2020 è stata elaborata e sperimentata una metodologia di stima *bottom up*, articolata in diverse fasi di sviluppo, che affianca ai metodi tradizionali di inferenza parametrica le moderne tecniche di *machine learning*, proponendosi di eliminare, o quantomeno alleviare, i possibili effetti distorsivi originati dal meccanismo di selezione, tipicamente non random, dei contribuenti accertati.” Pag. 114 Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2021 ISTAT.

¹²³ La Commissione europea con riguardo alle frodi IVA, prende in riferimento un ammontare di circa 50 miliardi di euro, promuovendo la creazione di appositi gruppi di lavoro e progetti internazionali, al fine di stimolare gli Stati membri ad una maggiore condivisione delle metodologie e *best practises*.

Per le frodi intracomunitarie l'attuale metodologia adottata dall'Agenzia delle entrate è quella del c.d. *missing trader*¹²⁴, le cui risultanze saranno disponibili per il 2022. Nel corso 2020 secondo quanto riferito in sede istruttoria dall'Agenzia delle Entrate sono state riscontrate significative criticità soprattutto sulle operazioni intracomunitarie. Il fenomeno del *missing trader*, si realizza in un'interposizione fittizia di un soggetto che acquisisce la merce, in regime di non imponibilità Iva, e successivamente la immette per la vendita sul mercato interno incassando l'Iva dal cliente ma senza il riversamento all'Erario. Tale omesso versamento consente all'operatore di cedere la merce ad un prezzo inferiore al costo d'acquisto. Un'altra tipologia fraudolenta è rappresentata dalle false lettere d'intento, particolarmente impiegate nel settore di autoveicoli, carburanti e dell'elettronica al consumo. Il fenomeno è simile al precedente con la differenza che l'acquisto senza applicazione del tributo avviene direttamente in Italia tramite le dichiarazioni di intento e l'utilizzo di società fittizie create per interpersi nella catena commerciale.

I fenomeni di frode IVA nei settori tradizionali come l'elettronica, e quello degli autoveicoli non hanno risentito della contrazione dovuta all'emergenza sanitaria da COVID-19. Alla dimensione operativa del fenomeno fraudolento si sono tuttavia aggiunti beni del comparto sanitario legati alla pandemia in corso, come ad esempio i dispositivi di protezione individuale.

5.3.3 Ulteriori tipologie di entrate

La c.d. tassazione dell'economia digitale rientra tra i meccanismi considerati nel sistema di politica fiscale internazionale per fronteggiare l'erosione dell'efficacia dei sistemi impositivi rispetto alle nuove realtà economiche digitali¹²⁵, rispetto alle quali è

¹²⁴ L'analisi si è concentrata sulle frodi intra-comunitarie con *missing trader* (MT): queste ultime sfruttano il "salto di imposta" associato, di norma, ad un acquisto intra-comunitario per evitare l'addebitamento dell'IVA a titolo di rivalsa e per effettuare successivamente cessioni verso soggetti nazionali con applicazione di un'imposta che, sebbene non sarà mai versata all'erario da parte del cedente MT, verrà nondimeno detratta dal cessionario. Essendo riferita ad una specifica tipologia di frode, l'analisi non può essere considerata esaustiva del complesso dei fenomeni fraudolenti. Tuttavia, focalizzarsi sul soggetto MT permette di evitare problemi di *double counting* nella stima degli importi evasi da tutti i soggetti coinvolti nella frode. La metodologia adottata è di tipo bottom-up, ossia basata sulla modellazione del fenomeno a partire dai micro-dati a disposizione dell'Agenzia delle entrate. Specificamente, nell'ambito di un approccio supervisionato, l'insieme di soggetti sui quali l'Agenzia delle entrate ha attivato i controlli sarà utilizzato come "*training set*", potendosi per tali soggetti stabilire, con un certo grado di precisione, se essi hanno messo in atto o meno comportamenti illeciti di tipo fraudolento e, in caso affermativo, l'entità del conseguente danno erariale. Da un punto di vista statistico, il predetto approccio può essere considerato "predittivo", in quanto si pone l'obiettivo di fornire un valore "previsto" della variabile *target* (variabile risposta) per ogni soggetto della platea di interesse.

¹²⁵ "A key part of the OECD/G20 BEPS Project is addressing the tax challenges arising from the digitalisation of the economy. In October 2021, over 135 jurisdictions joined a ground breaking plan to update key elements of the international tax system which is no longer fit for purpose in a globalised and digitalised economy. The Global Anti-Base Erosion Rules (GloBE) are a key component of this plan and ensure large multinational enterprise pay a minimum level of tax on the income arising in each of the jurisdictions where they operate. More specifically, the GloBE Rules provide for a co-ordinated system of taxation that imposes a top-up tax on profits arising in a jurisdiction whenever the effective tax rate, determined on a jurisdictional basis, is below the minimum rate. [...] These rules are intended to be implemented as part of a common approach and to be brought into domestic legislation as from 2022." Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) -OECD.

emersa l'incapacità da parte dei sistemi impositivi tradizionali di ottenere gettito, mediante l'applicazione di presupposti di tangibilità tradizionalmente adottati per la tassazione di attività economiche cd smaterializzate e prive di stabili organizzazioni o di qualsivoglia mezzo personale o materiale, utile a stabilire un collegamento territoriale con gli Stati. Per quanto riguarda l'Unione europea il cui interesse alla questione risale formalmente al 2015 (COM(2015) 302) si era tradotto nell'auspicio dell'elaborazione di una nuova impostazione che realizzasse una tassazione equa ed efficiente, tra l'altro ristabilendo "il legame tra l'imposizione fiscale e il luogo in cui si svolge l'attività economica". Il 21 settembre 2017, la Commissione europea aveva pubblicato una Comunicazione dal titolo "Un sistema fiscale equo ed efficace nell'Unione europea per il mercato unico digitale" (COM(2017) 547)¹²⁶ Il 21 marzo 2018 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte, legislative e non, in materia di tassazione dell'economia digitale, volte ad adeguare le norme fiscali europee ai nuovi modelli imprenditoriali della realtà digitale, al fine di assicurare che le imprese che operano nell'UE paghino le tasse nel luogo in cui sono generati gli utili e il valore. La Commissione europea auspicava, in prima istanza, una soluzione del problema a livello globale in ambito OCS. Sono attualmente in corso lavori¹²⁷ per adeguare all'era digitale i sistemi fiscali degli Stati membri anche nel contesto di negoziati per trovare soluzioni globali su tali questioni, in seno all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Il quadro inclusivo dell'OCSE/G20 sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili («Base Erosion and Profit Shifting»; di seguito BEPS), che riunisce circa 140 paesi e giurisdizioni, sta portando avanti un negoziato a due pilastri per affrontare le sfide fiscali connesse alla digitalizzazione dell'economia¹²⁸. I rapidi progressi riguardanti un sistema di tassazione internazionale delle società compiuti nel

¹²⁶ nel quale si auspicava la realizzazione di una tassazione equa dell'industria digitale attraverso un'azione al livello UE ed "un'impostazione globale e moderna" che assicuri equità, competitività, integrità del mercato unico e sostenibilità termine del sistema. Con l'opinione che nel lungo periodo la proposta su una base imponibile comune per l'imposta sulla società sia in grado di gettare le basi per affrontare le sfide della tassazione del digitale. Vengono comunque indicate alcune misure immediate, complementari e a breve termine in grado di proteggere le basi di imposizione diretta e indiretta degli Stati membri:) imposta di compensazione sul fatturato delle aziende digitali;2) ritenuta alla fonte sulle transazioni digitali;) prelievo sulle entrate generate dalla fornitura di servizi digitali o da attività pubblicitarie.

¹²⁷ Di recente con Direttiva recante modifica della direttiva 2011/16/UE, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato nuove norme per rafforzare la cooperazione amministrativa e contemplare le vendite tramite piattaforme digitali, situate sia all'interno che all'esterno dell'UE. Le disposizioni si applicheranno a partire dal 1° gennaio 2023, consentendo alle autorità fiscali nazionali di individuare i redditi percepiti attraverso le piattaforme digitali e di determinare i relativi obblighi fiscali. Le nuove norme stabiliscono un quadro di riferimento che consentirà tra l'altro alle autorità competenti di due o più Stati membri di effettuare audit congiunti, divenendo operativo in tutti gli Stati membri al più tardi a partire dal 2024.

¹²⁸ Cfr. Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy- OECD.

contesto del citato quadro inclusivo si sono concretizzati nella recente sottoscrizione dell'impegno (Accordo dell'8 ottobre 2021) a raggiungere una soluzione globale consensuale¹²⁹, cd a due Pilastri. Il primo pilastro prevede la riallocazione alle giurisdizioni di mercato di una quota dei profitti delle multinazionali di maggiori dimensioni, digitali e non. Il secondo pilastro intende garantire che i profitti delle multinazionali siano assoggettati a un livello minimo di imposizione effettiva pari al 15 %, a prescindere dal paese nel quale sono riportati i profitti. Nelle more della soluzione condivisa, raggiunta di recente, alcuni Stati membri avevano intrapreso iniziative unilaterali. In Italia, l'imposta sui servizi digitali è stata introdotta dall'art. 1, commi da 35 a 50, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019) e successivamente modificata dall'art. 1, comma 678, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) è stato quindi delimitato l'ambito oggettivo dell'imposta sui servizi digitali e regolamentate le modalità di determinazione della base imponibile e dell'imposta, nonché le modalità di versamento e di rimborso del tributo.

Per quanto attiene al gettito d'imposta, a causa della pandemia, il D.L. del 15 gennaio 2021, n. 3, ha previsto una serie di differimenti per il versamento fino al termine del 16 maggio 2021 per le operazioni imponibili del 2020¹³⁰.

Le modifiche alla disciplina dell'imposta sui servizi digitali avvenute nel 2020 hanno consentito di incamerare il gettito fiscale riferito ai servizi digitali resi nel primo anno solare di operatività del nuovo prelievo. Tra le novità introdotte si richiama l'art. 1 comma 35^{bis} della legge n. 160/ 2019 (legge di bilancio 2020)¹³¹ a lettera del quale i ricavi da considerare, ai fini della verifica del superamento delle soglie di rilevanza, sono quelli realizzati nel corso dell'anno solare precedente, rispetto a quello in cui si assoggettano a tassazione i proventi derivanti dai servizi digitali (presupposto soggettivo). Con l'introduzione del comma 37-bis della medesima legge di bilancio 2020 è stato ulteriormente specificato l'ambito di applicazione dell'imposta (presupposto oggettivo), prevedendo una serie di fattispecie escluse come ad esempio la fornitura diretta di beni o servizi nell'ambito di un servizio di intermediazione digitale, oppure quella di beni o servizi ordinati attraverso il sito *web* del fornitore, quando il medesimo

¹²⁹ L'intesa sulla *corporate tax* globale ha visto ad ottobre 2021 l'adesione di 136 Paesi su 141 dell'Ocse. L'accordo firmato oltre a definire una tabella di marcia per la trasposizione delle intese in norme prevede la sottoscrizione di una convenzione multilaterale, che, dopo la ratifica dei singoli Paesi, dovrebbe portare all'entrata in vigore delle diverse parti della soluzione a due pilastri entro il 2023.

¹³⁰ Come dichiarato in sede istruttoria dall'Agenzia delle Entrate (richiesta istruttoria 1473 del 25 ottobre 2021) con provvedimento del 25 gennaio 2021 è stato approvato il modello per la dichiarazione dell'imposta che dovrà essere inviata il 30 giugno di ogni anno. Con la risoluzione n.14 del 1° marzo 2021 è stato istituito il codice tributo per il versamento dell'imposta e forniti alcuni chiarimenti interpretativi.

¹³¹ La legge di bilancio 2020 ha infatti apportato importanti modifiche alla disciplina dell'imposta sui servizi digitali prevista dall'art. 1 dal comma 35 al comma 50 della legge di bilancio 2019, legge n. 145/2018.

non svolge funzioni di intermediario. Con la medesima legge al comma 40*bis*, sono state previste regole per la determinazione del fondamentale requisito di territorialità del servizio fiscalmente rilevante. È stato chiarito quindi che il dispositivo attraverso il quale il soggetto fruisce del servizio si considera localizzato nel territorio dello Stato con riferimento all'indirizzo di protocollo internet (c.d. IP) o altro sistema di geo localizzazione per la individuazione del dispositivo. Un ulteriore elemento di novità è stato introdotto dal comma 44*bis* che ha imposto nei confronti della generalità dei soggetti passivi, la tenuta di una contabilità dedicata, per rilevare mensilmente le informazioni sui ricavi dei servizi imponibili. Dai dati emersi, in sede istruttoria alla presente relazione, e forniti dal Dipartimento Finanze, l'anno 2021 è stato il primo anno di pagamento, in relazione all'anno d'imposta 2020. I dati aggiornati ad ottobre 2021 riportano riscossioni per un volume di circa 235 milioni di euro.

Per quanto riguarda gli accordi a livello internazionale sopra richiamati come è noto, le norme che hanno introdotto l'imposta sui servizi digitali italiana tenendo conto dei negoziati in corso tra i diversi Paesi prevedevano l'abrogazione dell'imposta, al momento di entrata in vigore delle disposizioni internazionali in materia di tassazione dell'economia digitale¹³².

Considerazioni conclusive

In una logica di parziale continuità con le passate edizioni (su cui però valgano le considerazioni che saranno espresse tra breve), questo primo capitolo ricostruisce le principali problematiche collegate alla tipologia e al reperimento delle risorse per il finanziamento del bilancio europeo e dà conto dei flussi finanziari in entrata e in uscita in termini di saldo netto, con riferimento agli andamenti rilevati per il 2020.

Secondo i dati della Commissione europea, nel 2020 l'Italia ha partecipato al bilancio unionale con versamenti a titolo di risorse proprie per complessivi 18,2 miliardi (+1,4 miliardi rispetto al 2019). Il livello totale dei flussi verso l'UE nel 2020 è uno dei più alti degli ultimi sette anni. Ciò può apparire sorprendente, ove si pensi al contesto di crisi pandemica che ha dominato quasi interamente l'anno in analisi, condizionando fortemente ogni aspetto dell'attività economica (e non solo). Tuttavia, il dato va inserito – come meglio si dirà tra breve – in una logica di respiro più ampio, e trsguardato alla luce dell'introduzione dei ben noti strumenti di sostegno che sono stati disegnati proprio

¹³² L'art. 1, co. 49-bis della l. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), prevede che «i commi da 35 a 49 sono abrogati dalla data di entrata in vigore delle disposizioni che deriveranno da accordi raggiunti nelle sedi internazionali in materia di tassazione dell'economia digitale».

nello stesso 2020, per essere implementati a partire dal 2021: in quest'ottica, i flussi relativi al 2020 vanno caratterizzati da una, più o meno inconsapevole, "inerzialità", e non rappresentano necessariamente un'indicazione di una tendenza significativa dal punto di vista istituzionale. Si ricordi, infatti, che la dinamica degli accrediti dipende, oltre che dalla pre-assegnazione dei fondi a ciascun Paese, anche dalla capacità progettuale e gestionale degli operatori nazionali, nonché dalla fase del ciclo di programmazione: e proprio a quest'ultimo riguardo, vale sottolineare come lo scorcio del 2020 abbia visto il varo di un quadro completamente rinnovato.

Si noti, peraltro, che non solo gli accrediti "in uscita", ma anche risorse assegnate all'Italia dal bilancio UE nel 2020 sono aumentate rispetto al 2019, risultando pari a 11,66 miliardi di euro, in aumento di circa 486 milioni rispetto all'anno precedente (+4,4%). Non si può sottacere, allo stesso modo, che l'aumento è risultato più contenuto rispetto a quello osservato nel 2019 sul 2018, che era stato di 1 miliardo di euro (+10,3%). L'Italia rappresenta il quarto Paese per ammontare di risorse accreditate dall'UE, dopo Polonia, Francia e Germania (nel 2018 era il quinto Paese).

Nell'esercizio considerato, il saldo netto tra versamenti e accrediti è stato dunque negativo per 6,5 miliardi, più ampio rispetto a quello del 2019, in cui era stato di 5,6 miliardi. Ove ci si collochi in una logica di medio periodo, rappresentata dal settennio 2014-2020, il saldo netto cumulato è negativo per un ammontare di 37,92 miliardi. In tale periodo, l'Italia ha pertanto contribuito alle finanze dell'Europa con un saldo medio annuo di 5,4 miliardi.

In termini di posizione relativa, l'Italia si è collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Regno Unito e Francia, sia nel 2020 (come anche nel 2019) che nel medio periodo.

Come già accennato in precedenza, va tuttavia tenuto presente che il 2020 è, retrospettivamente, da considerare – dal punto di vista dei rapporti finanziari tra il nostro Paese e l'Unione europea – un anno di transizione. Alla luce delle significative ricadute della strategia impostata per favorire e sostenere la ripresa delle economie dei Paesi membri nel contesto della crisi pandemica, non è forse molto perspicuo interrogarsi ancora su dinamiche che sono destinate a subire profondi mutamenti. In questa prospettiva, i dati che fotografano la situazione a fine 2020 rappresentano il portato di una inerzialità che andrà gradualmente, ma decisamente, spegnendosi.

Come già si sottolineava nella scorsa Relazione, la tradizionale posizione di contributore netto dell'Italia, con ogni probabilità, andrà incontro ad una inversione.

Si può, anzi, affermare che tale inversione è già visibile nelle stime effettuate sui flussi del 2021 (i cui dati completi non sono, ad oggi, si ricordi, disponibili; l'accredito netto per l'Italia sarebbe di poco superiore a 3 miliardi di euro). Tuttavia, pare opportuno evidenziare che, in futuro, questa dinamica non andrà, probabilmente, più osservata unicamente su base puntuale, con riferimento al singolo anno solare, ma sarà più opportunamente colta anche e soprattutto alla luce del completamento del programma di investimento legato ai Piani nazionali di ripresa e resilienza e, più in generale, alla realizzazione degli strumenti espansivi disegnati nel Quadro finanziario pluriennale vigente fino al 2027.

In questo senso, la stessa espressione “contributore netto” andrà ri-significata per tener conto di un cambiamento metodologico nell'approccio all'intervento di sostegno unionale nell'economia degli Stati membri, cambiamento di cui si dava un tratteggio per sommi capi in precedenza e che, sostanzialmente, lo si ricorderà, consiste nella ricalibrazione della nozione di “realizzazione dell'investimento” verso un concetto, maggiormente corposo dal punto di vista qualitativo, di “realizzazione dell'obiettivo atteso dall'investimento”.

Non è di secondaria importanza, peraltro, sottolineare che un approccio diverso alle tematiche dei saldi finanziari fra Italia e UE è reso necessario anche da una fondamentale innovazione nei meccanismi di finanziamento del bilancio eurounitario, con una significativa apertura al ricorso al mercato, come si è detto pure in precedenza.

Da un sistema “chiuso”, di saldi, nel quale gli accrediti e i trasferimenti possono essere agevolmente interpretati in termini di differenziali positivi e negativi poiché l'Unione riceve solo risorse che provengono dai bilanci nazionali, si passa ad un sistema “aperto” dove allo stesso livello unionale si generano politiche espansive. Si tratta di un cambio di prospettiva e di passo che ha risvolti non solo finanziari e contabili, ma anche, in ultima analisi, costituzionali, e ciò senza tralasciare il significato, in termini di politica economica, di simili scelte (sul quale non è questa la sede per soffermarsi).

Chiaramente, un sistema che si finanzia anche tramite il ricorso al mercato trasferisce ai livelli statuali delle risorse che vanno considerate in modo diverso dal passato, e in cui i saldi vanno visti in un'ottica di sempre maggiore integrazione fra i diversi piani della costruzione pluri-livello, gradualmente aprendosi ad una considerazione della *performance* finanziaria di quelle risorse simile a quella che oggi si applica alle politiche fiscali nazionali.

Si consideri, peraltro, anche lo spazio riservato a nuove fonti nel quadro di una riforma del sistema delle risorse proprie ormai varata dopo anni di gestazione. La riforma,

ad attuazione progressiva e con un calendario già vincolante, prevede nuovi strumenti di finanziamento collegati al perseguimento di prioritari “beni pubblici europei” (lotta al cambiamento climatico, *Green economy*, mercato unico), ed è destinata anche a correggere l'attuale sbilanciamento dei mezzi di copertura incentrato sulle contribuzioni nazionali, riorientandoli verso entrate più autenticamente “europee”. E anche in questo è visibile un cambio di passo e di approccio, del quale deve tenersi conto nell'osservazione del mero dato numerico e nell'attribuzione allo stesso di un significato finanziario.

Sul piano dell'impatto a carico del bilancio nazionale, continuano a destare preoccupazione i dati relativi alle procedure di infrazione aperte contro l'Italia per violazione della normativa europea, in particolare per quanto concerne il recepimento non corretto di direttive e il recupero degli aiuti di Stato illegittimi. Le “seconde condanne” per mancata ottemperanza alle statuizioni di una prima sentenza della Corte di Giustizia trascinano con sé un seguito di penali anche ingenti (pari a 752 milioni circa alla data di chiusura della presente relazione), che sono destinate a protrarsi nel tempo finché non sarà posto rimedio all'infrazione accertata con la prima condanna.

Migliora, invece, il dato relativo al ritardo di recepimento delle direttive europee nell'ordinamento nazionale: il numero di procedure di infrazione pendenti per mancata trasposizione nei termini (12 infrazioni) risulta ormai da tre anni tra i meno elevati dei Paesi europei.

In base alle informazioni ricavabili dalla banca dati OWNRES, l'Italia si colloca in nona posizione per numero totale di irregolarità segnalate (87 casi), e in decima posizione per quanto attiene agli importi comunicati, con circa 7,5 milioni di euro di irregolarità totali registrate a sistema, pari allo 0,38% del totale delle risorse proprie tradizionali versate al bilancio UE. Si tratta di dati in ribasso rispetto a quelle del 2019, anno in cui il tasso di irregolarità era stato dello 0,62% del totale delle RPT. La media europea, al confronto, risulta quest'anno pari all'1,97%. Naturalmente, ciò dipende in primo luogo dalla capacità del sistema di intercettare e segnalare i casi di sospetta frode o irregolarità, e non è necessariamente indicativo di una maggiore o minore virtuosità del sistema.

Peggiora, al contempo, la performance relativa ai recuperi: se nel 2019 il tasso di recupero dei volumi finanziari accertati era stato del 47%, comunque inferiore alla media europea (50%), nel 2020 si è scesi al 33% (in linea con il dato del 2018: 35%). Stridente è, questa volta, il contrasto con la dinamica di miglioramento della media

europea (in cui va conteggiato, come detto in precedenza, il Regno Unito), che segnala una forte crescita della capacità di recupero, giunta al 71%.

Secondo uno studio periodico commissionato dalla Commissione europea, il *gap* dell'IVA (che indica la differenza tra il gettito riscosso e quello teoricamente ottenibile in un contesto di adempimento perfetto) è in Italia sempre molto elevato. Gli ultimi dati disponibili fanno riferimento al 2019, ma sono stati pubblicati solo il 2 dicembre 2021: l'attività di raccolta ed elaborazione ha, probabilmente, risentito del generale *shock* da COVID-19, che non ha risparmiato l'azione amministrativa, portando al rallentamento o al differimento di numerose attività non urgenti e programmate, quali quelle di ricerca e studio. Ad ogni modo, in valore assoluto, il nostro Paese ha ancora il primato dell'IVA perduta a causa di frodi, evasione ed elusione, con la ragguardevole cifra di 30,1 miliardi. Si noti però la dinamica positiva rispetto al 2018, in cui il *gap* si era attestato sulla cifra di ben 35,4 miliardi. In termini relativi, la percentuale, la quota del *gap* sul gettito teorico restituisce, in un'analisi di medio periodo, risultati più confortanti: per il 2019, essa raggiunge il 21,3%, proseguendo un *trend* discendente che, fra il 2014 e il 2019, ha visto un calo di 5,6 punti percentuali. Secondo le prime stime, questo calo avrebbe poi trovato un fermo nella crisi economica determinata dalla pandemia nel 2020.

Il *trend* rilevato dalla Commissione è confermato dalle analisi elaborate dall'amministrazione finanziaria italiana, con metodologie autonome, che rilevavano un *gap* medio di 35,5 miliardi annui nell'intervallo 2013-2018 e una variazione del rapporto tra *gap* e imposta potenziale di oltre 3 punti percentuali nel medesimo periodo (da 27,2% a 24,0%).

La dinamica del *gap* IVA è stata positivamente influenzata, negli anni passati, da una strategia di contrasto alla frode ed all'evasione che si avvale anche di strumenti legislativi in deroga (*split payment*, *reverse charge*, fatturazione elettronica), riconosciuti come maggiormente in grado di arginare i fenomeni di evasione sul nascere o di intercettarli tempestivamente. L'introduzione di tali strumenti ha senz'altro prodotto una modifica dei comportamenti degli operatori e la conseguente emersione di base imponibile, con effetti sul gettito che manifestano una stabilità nel tempo. Si tratta, come si sa, di misure in deroga, soggette ad autorizzazione da parte della Commissione, e vi sono indicazioni sempre più significative nel senso che la loro applicazione, d'altronde ormai ampiamente recessiva in Europa, potrebbe sembrare destinata in futuro a cessare per ristabilire condizioni di uniformità ai principi generali. Ciò, *ceteris paribus*, darebbe adito al ripristino dei precedenti comportamenti da parte degli operatori e dunque al peggioramento della *compliance*.

Si ribadisce che occorre, pertanto, provvedere con nuove strategie di contrasto, volte a promuovere in via preventiva l'adempimento spontaneo, e con modifiche di ordine normativo atte a rendere il sistema meno vulnerabile ai comportamenti abusivi: tra queste figura la proposta di regime definitivo dell'IVA sugli scambi intra-unionali, attualmente in corso di negoziato.

**L'IMPATTO DEL NGEU E SUE
INTERCONNESSIONI CON I FONDI SIE
E LA LORO RIPROGRAMMAZIONE**

L'IMPATTO DEL NGEU E SUE INTERCONNESSIONI CON I FONDI SIE E LA LORO RIPROGRAMMAZIONE

Premessa

1. La crisi pandemica, la risposta europea ed i fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

2. La strategia del Next Generation NGEU

3. Gli scenari disegnati dalla pandemia nel contesto delle entrate al Bilancio dell'UE, del quadro di spesa dell'Unione e del QPF 2021-2027 – 3.1 L'evoluzione della normativa unionale per l'attribuzione delle risorse proprie

4. Strumenti di sostegno, flussi di risorse e piano di ripresa - 4.1 SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) e gli ulteriori stanziamenti in termini di sostegno finanziario; 4.2 I programmi del NGEU nei flussi finanziari tra Italia ed Unione europea - 4.2.1 REACT –EU e il JFT ; 4.3 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - 4.3.1 Profili generali del Piano - 4.3.2 La governance centrale del PNRR e l'organizzazione interna - 4.3.3 Le relazioni tra la governance centrale e i livelli territoriali: coordinamento e supporto – 4.3.4 Le procedure finanziarie del PNRR ed i meccanismi di recupero - 4.3.5 Il meccanismo per l'accesso ai pagamenti delle contribuzioni PNRR, gli Operational Agreements e le tempistiche di pagamento; 4.4 Il monitoraggio degli interventi - 4.4.1 Il Sistema di Monitoraggio Unitario del PNRR: ReGis - 4.4.2 Il monitoraggio a livello sub-centrale e coordinamento con ReGis: lo stato dell'arte e l'avvio delle attività

5. L'attuazione degli interventi: modalità di gestione, controllo, audit ed obiettivi.

Considerazioni conclusive

Premessa

Nell'ambito dell'analisi dei flussi finanziari tra Italia e Unione europea, si è ritenuto necessario procedere distintamente all'esame delle misure, recentemente adottate dall'Unione, riconducibili alla rinnovata esigenza di sostenibilità del debito pubblico e privato¹³³, adeguata allo scenario, presente e futuro, disegnato dalla pandemia da COVID-19. Le misure che si andranno ad analizzare nel presente capitolo sono ragionevolmente destinate ad incidere profondamente sulle relazioni finanziarie tra Unione europea ed Italia, per come si sono sviluppate e sono state intese sino ad oggi. Ai fini del presente referto, pertanto, nei paragrafi che seguono, verranno analizzati, una volta richiamati in sintesi i principali aspetti di funzionamento e di organizzazione, gli elementi che potranno avere un impatto sul sistema delle relazioni finanziarie, sui fondi

¹³³ Come ribadito anche nel recente incontro dal G20, è condiviso l'obiettivo di utilizzare misure di sostegno per affrontare le conseguenze avverse della pandemia, in particolare per le persone più colpite e per la disuguaglianza. "Continueremo a sostenere la ripresa, evitando qualsiasi ritiro prematuro delle misure di sostegno, preservando nel contempo la stabilità finanziaria e la sostenibilità di bilancio a lungo termine e garantendo la protezione da rischi di evoluzione negativa ed effetti di ricaduta negativi." Dichiarazione dei leader del G20 Vertice di Roma, Italia, 30 e 31 ottobre 2021.

SIE e sul fenomeno della ri-programmazione 2014-2020, per i cui dettagli finanziari si rimanda ai capitoli ad essi dedicati.

L'esigenza di contenere la diffusione del COVID-19 ha indotto gli Stati membri dell'Unione europea ad adottare una serie di misure, in risposta alla situazione eccezionale causata dalla pandemia, che hanno necessariamente realizzato gravi perturbazioni all'attività economica, generalmente intesa. Le misure si sono, infatti, già tradotte o si tradurranno in un grave deterioramento della situazione finanziaria di molte imprese dell'Unione, unitamente ad una tendenziale contrazione della crescita nell'Unione europea. A fronte di tale situazione è emersa l'esigenza di sollecitare una rapida ripresa economica, attraverso investimenti pubblici e privati, necessariamente elevati. Nell'attuale sistema economico esiste, tuttavia, il rischio che suddetta ripresa possa risultare molto disomogenea nei diversi Stati, aumentando in questo modo le disparità tra economie nazionali. Una differente capacità del bilancio degli Stati membri, inoltre, in termini di disponibilità ad erogare sostegno finanziario -laddove maggiormente necessario per la ripresa- , unitamente alla possibile divergenza fra le misure adottate dagli Stati membri hanno delineato il forte margine di rischio che poteva mettere a repentaglio il Mercato Unico, come pure la coesione sociale e territoriale, inducendo il Consiglio dell'Unione ad introdurre una serie organica di misure, dirette a stimolare una ripresa sostenibile e resiliente, creare posti di lavoro di elevata qualità, sostenere l'inclusione sociale e riparare i danni immediati della crisi COVID-19, promuovendo nel contempo le priorità verdi e digitali dell'Unione. *“Il sostegno finanziario dell'UE si è rapidamente trasformato, passando da immediate riassegnazioni di fondi e mobilitazione di strumenti di flessibilità nell'ambito dell'attuale bilancio dell'UE all'adozione di reti di sicurezza finanziaria per imprese, Stati membri e lavoratori, al fine di contrastare le immediate conseguenze economiche della crisi. “(cfr. pag. 39 “Rischi, sfide e opportunità nella risposta di politica economica dell'UE alla crisi provocata dalla COVID-19” Corte dei conti Europea).*

Nelle more dell'evolversi della risposta comune alla pandemia¹³⁴ e con l'obiettivo, tra l'altro, di evitare ulteriori deterioramenti dell'economia, dell'occupazione, della coesione sociale, dando impulso ad una ripresa sostenibile e resiliente dell'attività economica, l'Unione europea ha inteso attuare un programma eccezionale e coordinato di sostegno economico e sociale, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri¹³⁵.

¹³⁴ “As the global pandemic continues to affect all sectors of life, the future of our shared prosperity relies on our collective ability to create an inclusive and sustainable foundation for growth”, G20 Presidency of Indonesia.

¹³⁵ Dal quale ovviamente resta escluso il Regno Unito.

Nel contesto sopra delineato, è stato adottato il c.d. Next Generation EU (NGEU), strumento introdotto con il regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio dell'Unione europea del 14 dicembre 2020. Esso opera ad integrazione del Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027¹³⁶, nella misura di ulteriori 750 miliardi di euro. Si tratta di uno strumento temporaneo ed eccezionale offerto esclusivamente per fronteggiare le dannose conseguenze economiche determinate dalla crisi innescata dalla pandemia da COVID-19, o per scongiurarne una recrudescenza, tramite l'immediata disponibilità di finanziamenti; ciò nondimeno estremamente rilevanti saranno i riflessi che le misure adottate, produrranno nel tempo e l'impronta che imprimeranno alle future politiche europee, in particolare a quella fiscale.

1. La crisi pandemica, la risposta europea ed i fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

Le prime misure proposte dalla Commissione europea all'indomani dell'insorgere della crisi sono consistite in una proroga delle azioni esistenti e quindi iscritte nell'ambito del QFP in vigore. Esse sono state principalmente finanziate mediante riassegnazioni di bilancio¹³⁷. In sintesi, le prime azioni del 2020, finanziate per integrare la spesa nazionale, nel corso della crisi sono state le seguenti:

- 13 marzo 2020, decisione della Commissione di riassegnare i Fondi SIE della politica di coesione per il 2020, all'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (CRII), con l'intento di far fronte alle più pressanti necessità relative a spesa sanitaria, sostegno alle PMI e misure di riduzione dell'orario di lavoro. Pre-finanziamenti per 8 miliardi di euro, senza obbligo di rimborso per fornire liquidità agli Stati membri per progetti relativi alla crisi. In questo contesto gli Stati membri potevano accedere alle risorse modificando i rispettivi programmi operativi esistenti, tramite una procedura semplificata e accelerata. In alcuni casi, diversamente, il beneficio è derivato da un certo grado di flessibilità che ha consentito di riassegnare direttamente i fondi.
- 13 marzo 2020, la Commissione sblocca risorse per circa 1 miliardo di euro a valere sul Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) per utilizzarlo come garanzia al Fondo europeo per gli investimenti (FEI), al fine di sostenere le piccole imprese, che costituiscono i soggetti maggiormente colpiti dalle conseguenze economiche della pandemia. Suddetta garanzia è orientata a stimolare il settore bancario

¹³⁶ Il quadro finanziario previsto è di 1.074,3 miliardi di EUR per l'Unione Europea in composizione a 27 Stati Membri, tenendo a riferimento i prezzi 2018. Il QFP 2021-2027 è articolato in 7 rubriche di spesa, che corrispondono ad altrettante priorità politiche dell'Unione europea.

¹³⁷ A fine agosto, gli aumenti nel bilancio 2020 dell'UE costituivano il 2,3 % degli iniziali stanziamenti d'impegno, esauendo tutti i margini nel rispetto dei massimali di spesa del vigente QFP.

dell'intera Unione europea nel concedere prestiti a circa 100 000 PMI per capitale di esercizio, fino a 8 miliardi di euro.

- 30 marzo 2020, l'Unione europea modifica l'ambito di applicazione del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) per estenderlo a importanti misure di emergenza relative alla salute pubblica. A quel momento, per tale strumento risultavano disponibili fino a 0,8 milioni di euro nel 2020. Successivamente, per effetto dei diversi esborsi per altre emergenze, l'ammontare disponibile nel 2020 è sceso a 0,18 miliardi di euro.
- 2 aprile 2020, la CRII¹³⁸ (*Coronavirus Response Investment Initiative*) viene integrata da misure che consentivano, in via temporanea, un utilizzo più flessibile dei Fondi SIE (Fondi strutturali e di investimento europei) a quel momento non impegnati, fino al valore di 54 miliardi di euro, per progetti relativi alla COVID-19, misure denominate "CRII+". In esse vi rientrano alcuni strumenti, con un impatto stimato sui pagamenti di 14,6 miliardi di euro in particolare: storni più flessibili tra Fondi, Obiettivi tematici e Programmi operativi, un tasso di cofinanziamento UE del 100 % per le spese;
- 14 aprile 2020, per sostenere la risposta degli Stati membri alla crisi sanitaria viene assegnata una dotazione di 2,7 miliardi di euro nel 2020, modificando il regolamento 2016/369 per l'attivazione dello strumento per il sostegno di emergenza¹³⁹. Le azioni in esso previste, finalizzate al fronteggiare la pandemia hanno riguardato tra l'altro gli accordi preliminari di acquisto con i produttori di vaccini contro il virus, responsabile del COVID-19.
- 16 marzo 2020, la Banca europea per gli Investimenti annuncia l'adozione di misure di finanziamento straordinarie:
 - finanziamenti per le imprese (tramite la messa a disposizione di 28 miliardi di euro a valere su programmi esistenti);
 - garanzie per le PMI (sulla base delle risorse pari a circa 1 miliardo di euro liberato dal Fondo europeo per gli investimenti strategici – FEIS -, e garanzie per il valore di 2,2 miliardi di euro da parte del Fondo Europeo per gli Investimenti - FEI) dirette a mobilitare fino a 8 miliardi di euro di finanziamenti

¹³⁸ CRII e CRII+ (regolamento 2020/460 e Regolamento 2020/558) sono degli strumenti che l'Unione europea ha messo a disposizione dei paesi membri per fronteggiare l'attuale crisi sanitaria.

¹³⁹ Regolamento (UE) 2020/521 del Consiglio del 14 aprile 2020 che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 15 marzo 2016, e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di COVID-19.

per almeno 100 000 PMI, tramite i programmi COSME -programma dell'UE per la competitività delle imprese e le PMI- e InnovFin²²;

- linee di liquidità dedicate per il circuito bancario al fine di garantire un sostegno aggiuntivo al capitale di esercizio delle PMI e delle imprese a media capitalizzazione, fino ad un massimo di 10 miliardi di euro;
- programmi di acquisto di titoli garantiti da attività c.d. ABS (*Asset-Backed Securities*), per consentire alle banche il trasferimento dei portafogli di rischio dei prestiti alle PMI, mediante una mobilitazione fino ad un massimo di 10 miliardi di euro;
- finanziamento di progetti nel settore della sanità, fino ad un massimo di 5 miliardi di euro.

In data 9 aprile 2020 l'Eurogruppo¹⁴⁰, considerando i potenziali impatti che le informazioni previsionali delle economie nazionali mostravano al prorogarsi delle misure di confinamento negli Stati, ha proposto un pacchetto di "reti di sicurezza di emergenza", il cui obiettivo mirava a sostenere allo stesso tempo le finanze pubbliche, le imprese e l'occupazione, contrastando così le immediate conseguenze della crisi. Un pacchetto omnicomprensivo, del valore di 540 miliardi di euro, basato su tre pilastri:

- sostegno per la gestione della crisi pandemica da parte del MES (Meccanismo Europeo di Stabilità)¹⁴¹;
- finanziamento di imprese UE tramite il gruppo BEI¹⁴²;
- sostegno finanziario temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza, con lo strumento denominato SURE¹⁴³.

Gli interventi richiamati sono stati realizzati all'interno del quadro ordinamentale europeo di riferimento, vigente. L'attuazione operativa è stata fortemente influenzata dai

¹⁴⁰ Si tratta di un organo informale, che riunisce i ministri delle finanze dei paesi la cui moneta è l'euro, del Consiglio europeo la cui creazione è avvenuta il 13 dicembre 1997. La prima riunione dell'Eurogruppo si è tenuta il 4 giugno 1998 allo Chateau de Senningen in Lussemburgo.

¹⁴¹ "uno strumento temporaneo del valore di 240 miliardi di euro, ossia metà della capacità di prestito del MES, da usarsi per i costi medici diretti e indiretti relativi al COVID-19 sostenuti dal febbraio 2020. L'accesso era limitato al 2 % del PIL degli Stati membri a fine 2019".

¹⁴² "200 miliardi di euro di finanziamenti, garantiti da un Fondo di garanzia paneuropeo (FGPE), per aiutare le imprese, specialmente le PMI a corto di liquidità. Gli Stati membri devono contribuire al Fondo di garanzia in proporzione alla loro partecipazione azionaria nella BEI. Anche il bilancio dell'UE e il MES possono contribuire;" cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>

¹⁴³ "100 miliardi di euro per finanziare, su richiesta, l'aumento della spesa pubblica nazionale per regimi di riduzione dell'orario di lavoro e regimi analoghi e, come misura accessoria, alcune misure sanitarie, in particolare sul posto di lavoro. Lo strumento sarebbe stato gestito dalla Commissione e sottoposto alle regole finanziarie dell'UE. Il SURE assume la forma di un meccanismo di prestito basato su un sistema di garanzie del valore di 25 miliardi di euro, prestate dagli Stati membri al bilancio dell'UE" cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>.

tempi delle procedure di ratifica¹⁴⁴. A fronte dell'esigenza di accorciare i tempi di reazione europea, il Consiglio europeo nell'aprile 2020 ha incaricato la Commissione di elaborare con urgenza una proposta diretta all'istituzione di un fondo per la ripresa alla quale è seguita una proposta (franco-tedesca) per un innovativo strumento dell'Unione, di durata temporanea, il Next Generation EU del valore di 750 miliardi di euro e una proposta modificata per il QFP 2021-2027, al fine di tener conto delle conseguenze socio-economiche della crisi.

La proposta con modifiche è stata accolta il 21 luglio 2020 e unitamente al QFP 2021-2027, il sostegno dell'Unione agli Stati membri si presenta come misura complessiva di 1.824,3 miliardi di euro.

2. La strategia del Next Generation EU

L'Unione europea ha introdotto una "strategia di finanziamento diversificata": si tratta di operazioni di assunzione di prestiti e gestione del debito di NextGenerationEU che, diversamente dal passato¹⁴⁵, si configurano come un unico momento di raccolta di capitali, ma con regole che consentano la riconducibilità dei costi a ciascuna erogazione. *"Le erogazioni a titolo di NextGenerationEU saranno finanziate tramite il ricorso a un unico pool di finanziamento, composto da strumenti di finanziamento a breve e a lungo termine, dal quale sono attinte le risorse quando è necessario effettuare erogazioni ai beneficiari. La strategia di finanziamento diversificata garantisce le condizioni più vantaggiose per l'assunzione di prestiti di volume elevato con scadenze diverse. Di conseguenza è necessario un metodo su misura per calcolare e ripartire i costi comuni connessi a ciascuna erogazione su base giusta, equa e trasparente"*.

Per finanziare Next Generation EU (di cui la Recovery Resilience Facility è la componente principale), la Commissione prevede di raccogliere sui mercati finanziari fino a circa 800 miliardi di euro (a prezzi correnti) entro il 2026, di cui 71 miliardi di euro entro la fine del 2021.

Per la prima volta, la Commissione non concede prestiti a lungo termine agli Stati membri alle stesse condizioni (scadenze e tassi di interesse) che finanzia essa stessa

¹⁴⁴ "L'FGPE è divenuto operativo solo a settembre, mentre il SURE è stato attivato il 22 settembre, dopo che tutti gli Stati membri avevano sottoscritto le garanzie." Ibidem.

¹⁴⁵ "Con l'attuazione della strategia di finanziamento diversificata della Commissione per lo svolgimento delle operazioni di assunzione di prestiti e di gestione del debito di NextGenerationEU, i capitali non sono più raccolti per singola operazione. In base al modello precedente i costi di finanziamento erano chiaramente individuabili e connessi a una specifica operazione di assunzione di prestiti e i relativi costi potevano essere trasferiti in capo al beneficiario del prestito insieme all'importo ricavato dall'operazione di assunzione del prestito." Quinto Considerando della decisione di esecuzione (UE) 2021/1095 della Commissione del 2 luglio 2021 che istituisce la metodologia di ripartizione dei costi collegati alle operazioni di assunzione di prestiti e di gestione del debito di NextGenerationEU.

(la cosiddetta strategia "*back-to-back*")¹⁴⁶. Nell'attuare l'NGEU, la Commissione raccoglie fondi attraverso la cosiddetta "strategia di finanziamento diversificato" e ne presta una parte agli Stati membri che hanno richiesto prestiti in termini finanziari diversi. La "strategia di finanziamento diversificato" applicata dalla Commissione quando agisce in qualità di mutuatario combina l'emissione di titoli a lungo e breve termine ("obbligazioni e buoni"); aste e sindacati di collocamento¹⁴⁷.

La Commissione europea quindi, esclusivamente nell'ambito del NGEU, è stata autorizzata a raccogliere capitale sui mercati finanziari, per conto dell'Unione, fino a un importo di 750 miliardi di euro¹⁴⁸, destinati a finanziare per 390 miliardi di euro le contribuzioni in forma di sovvenzioni e per 360 miliardi di euro i prestiti. L'Unione, attraverso la Commissione europea ha avuto accesso a tassi di interesse presumibilmente più favorevoli rispetto a quelli che sarebbero stati praticati ai singoli Stati membri. L'operazione si è successivamente sviluppata nell'attivazione di meccanismi diretti a trasferire il beneficio agli Stati membri attraverso prestiti o mediante gli strumenti del bilancio dell'Unione, per il finanziamento delle spese destinate alla ripresa. La raccolta di risorse tramite forme di indebitamento è stata concentrata tra la metà del 2021 e la fine del 2026 a un ritmo di circa 150 miliardi all'anno, mentre il rimborso inizierà a partire dal 2028, con termine fissato al 31 dicembre 2058. Gli importi relativi ai prestiti saranno rimborsati dagli Stati membri, mentre gli importi relativi alle sovvenzioni saranno rimborsati dal bilancio dell'UE. La Commissione ha proceduto ad emettere titoli che, nella misura del 30% del totale delle obbligazioni nell'ambito di NGEU, hanno veste di obbligazioni verdi cd. *green bonds*.

Attraverso NGEU con sette programmi, in forma di prestiti e sovvenzioni, gli Stati membri hanno accesso alle risorse raccolte, al solo scopo di far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi da COVID-19 e favorire la complessiva ripresa economica e sociale dell'Unione.

Si tratta, in dettaglio, dei seguenti Programmi:

1. RRF (Recovery and Resilience Facility) Dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito con regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021. L'obiettivo specifico del dispositivo dovrebbe essere la fornitura di un sostegno finanziario inteso al raggiungimento dei traguardi e obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei

¹⁴⁶ applicata finora ad esempio con SURE o con gli strumenti della bilancia dei pagamenti.

¹⁴⁷ Il 15 giugno la Commissione ha lanciato la prima emissione obbligazionaria Next Generation EU (NGEU), pari a 20 miliardi di euro, tramite un'obbligazione decennale con scadenza il 4 luglio 2031; la prima emissione di banconote è avvenuta il 15 settembre. Sia le obbligazioni che i buoni sono negoziate nella Borsa del Lussemburgo.

¹⁴⁸ Risorse raccolte con emissioni di titoli europei.

- piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Tale obiettivo perseguito in stretta cooperazione con gli Stati membri interessati presenta una disponibilità di risorse pari a 672,5 miliardi di euro;
2. REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe), istituito con il Regolamento (UE) 2020/2221¹⁴⁹ del 23 dicembre 2020. Con esso sono state rese disponibili risorse supplementari, per gli anni 2021-2022, alla politica di coesione, allo scopo di rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19, per un importo complessivo di circa 47,5 miliardi di euro;
 3. Orizzonte Europa, istituito con regolamento (UE) 2021/695¹⁵⁰ del 28 aprile 2021, costituisce il programma quadro di ricerca e innovazione per la durata del QFP 2021-2027, stabilisce le norme di partecipazione e diffusione applicabili alle azioni indirette condotte nell'ambito del programma, e definisce il quadro che disciplina il sostegno dell'Unione alle attività di Ricerca e Innovazione (R&I) per lo stesso periodo. L'obiettivo generale del programma è generare un impatto scientifico, tecnologico, economico e sociale attraverso gli investimenti dell'Unione nel campo della R&I, al fine di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'Unione e promuovere la competitività in tutti gli Stati membri. Esso è finalizzato in sostanza a rafforzare la ricerca nei settori della salute, del clima e dell'innovazione¹⁵¹. Le risorse stanziare sono di circa 5 miliardi di euro;
 4. Invest EU, Fondo istituito con regolamento (UE) 2021/523 del 24 marzo 2021¹⁵², diretto a fronteggiare il rischio che gli attuali livelli di investimento e quelli previsti per il futuro possano non soddisfare il fabbisogno di investimenti strutturali dell'Unione in misura idonea a far ripartire e sostenere la crescita nel lungo periodo, di fronte allo sviluppo tecnologico ed alla competitività a livello mondiale. In questa ottica il fondo

¹⁴⁹ Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).

¹⁵⁰ Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1290/2013 e (UE) n. 1291/2013 (Testo rilevante ai fini del SEE).

¹⁵¹ Il regolamento in argomento stabilisce una dotazione finanziaria per l'intera durata del programma che deve costituire, per il Parlamento europeo e il Consiglio, l'importo di riferimento privilegiato nel corso della procedura annuale di bilancio, ai sensi del punto 18 dell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie. La dotazione finanziaria comprende un importo di 580 000 000 EUR a prezzi correnti per il programma specifico istituito dalla decisione (UE) 2021/764 e per l'EIT, in linea con la dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 16 dicembre 2020 sul rafforzamento di programmi specifici e l'adeguamento degli atti di base.

¹⁵² Istituisce il Programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017.

dovrebbe realizzare un sostegno costante per rimediare ai fallimenti del mercato e alle situazioni di investimento subottimali, onde ridurre la carenza di investimenti in settori mirati. Il principale meccanismo del fondo InvestEU prevede la concessione di una garanzia dell'Unione per sostenere le operazioni di finanziamento e di investimento effettuate dai partner esecutivi che contribuiscono alle politiche interne dell'Unione. In concreto, la misura si propone di utilizzare - in collaborazione principalmente con il gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI) - la garanzia del bilancio dell'Unione per attirare altri investitori, anche privati, in quattro settori principali: infrastrutture sostenibili; ricerca, innovazione e digitalizzazione; piccole e medie imprese; investimento sociale e competenze. L'importo complessivo del programma ammonta a circa 5,6 miliardi di euro;

5. FEASR (Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale) e FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia). Con il regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020¹⁵³ viene fornito sostegno ad agricoltori e aree rurali nei cambiamenti strutturali che si renderanno necessari per l'attuazione del cd. *green deal* europeo, e per fronteggiare i rischi, cui sono esposti gli agricoltori, derivanti dall'elevata volatilità dei redditi, in parte a causa dell'esposizione al mercato, in parte a causa di eventi meteorologici estremi, e di frequenti crisi sanitarie e fitosanitarie, che colpiscono il patrimonio zootecnico e fondiario dell'Unione. L'impegno finanziario previsto ammonta a circa 7,5 miliardi di euro;
6. JFT (Just Transition Fund) Fondo per una transizione giusta, ovvero la transizione verso un'economia climaticamente neutra e circolare, equa e inclusiva. Introdotto con il regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, il Fondo in argomento opera nell'ambito della politica di coesione. Ed infatti le risorse del JTF dovrebbero essere complementari alle risorse disponibili per la politica di coesione. Il sostegno del JTF dovrebbe essere subordinato all'efficace attuazione di un processo di transizione in un territorio specifico per realizzare un'economia climaticamente neutra. È attuato in regime di gestione concorrente¹⁵⁴ ed utilizzato per

¹⁵³ Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022 e che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione negli anni 2021 e 2022 e il regolamento (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione di tale sostegno in relazione agli anni 2021 e 2022.

¹⁵⁴ Poiché l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire fornire sostegno alla popolazione, all'economia e all'ambiente dei territori che fanno fronte a trasformazioni economiche e sociali nella transizione verso un'economia climaticamente neutra, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri in ragione del divario nei livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite, nonché dei limiti delle risorse finanziarie degli Stati membri e delle regioni, ma, a motivo della

concedere sovvenzioni a favore della diversificazione economica dei territori maggiormente colpiti dalla transizione climatica, nonché della riqualificazione professionale e dell'inclusione attiva dei lavoratori e delle persone in cerca di lavoro. Attraverso il JTF verrà offerto un sostegno, complessivamente pari a circa 10 miliardi di euro, sulla base di piani territoriali nazionali per la transizione giusta, elaborati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione europea;

7. RescEU. Con il regolamento (UE) 2021/836 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile, viene potenziato il meccanismo unionale di protezione civile rescEU e la sua riserva strategica, con finanziamenti aggiuntivi utilizzabili nella forma di sovvenzioni o appalti per infrastrutture di risposta ad emergenze, capacità di trasporto e infrastrutture logistiche, con un impegno finanziario complessivamente pari a circa 1,9 miliardi di euro.

3. Gli scenari disegnati dalla pandemia nel contesto delle entrate al Bilancio dell'UE, del quadro di spesa dell'Unione e del QPF 2021-2027

Il bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027, insieme al Next Generation EU, rappresenta una "risorsa combinata" da 2.018 miliardi di euro a prezzi correnti. Il pacchetto comprende:

- il bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027 (il quadro finanziario pluriennale), da 1.211 miliardi di euro a prezzi correnti,
- lo strumento temporaneo per la ripresa, Next Generation EU, da 806,9 miliardi di euro a prezzi correnti.

necessità di un quadro di attuazione coerente che comprenda diversi fondi dell'Unione in regime di gestione concorrente, può essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

Tabella 1 – Dotazioni per Rubrica

(miliardi di euro)			
Dotazioni per rubrica	QFP	NGEU	TOTALE
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	149,50	11,50	161,00
2. Coesione, resilienza e valori	426,70	776,50	1 203,2
3. Risorse naturali e ambiente	401,00	18,90	419,90
4. Migrazione e gestione delle frontiere	25,70	-	25,70
5. Sicurezza e difesa	14,90	-	14,90
6. Vicinato e resto del mondo	110,60	-	110,60
7. Pubblica amministrazione europea	82,50	-	82,50
TOTALE	1.210,90	806,90	2.017,80
TOTALE espresso a prezzi 2018	1.074,30	750,00	1.824,30

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

La spesa totale dell'Unione europea nel Periodo 2021-2027 ammonterà a circa 1.824,3 miliardi di euro, definiti rispettivamente dal bilancio settennale dell'UE nell'ambito del cd Quadro finanziario pluriennale (QFP) per 1.074,3 miliardi di euro e dal Next Generation EU per 750 miliardi di euro. Quest'ultimo pacchetto per la ripresa dal COVID-19 sarà concentrato nei primi anni nelle forme di 390 miliardi di euro di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti reperiti mediante capitali raccolti sui mercati finanziari.

Per quel che riguarda la ripartizione della spesa dell'UE (2021-2027), essa verrà distribuita sulle diverse rubriche, all'interno delle quali sono operativi i programmi del NGEU. L'obiettivo dell'aumento degli investimenti nelle transizioni climatica e digitale, e l'integrazione delle questioni climatiche, costituisce obiettivo pari al 30% della spesa complessiva in tutti i programmi. Mentre per l'integrazione digitale, la relativa spesa per la trasformazione digitale è inserita in tutti i programmi.

In ordine alle variazioni di bilancio, sono previsti aumenti di bilancio per: il Programma Europa digitale ed il Meccanismo per collegare l'Europa (componente digitale). Viene altresì considerata la cd. Riserva di adeguamento alla Brexit per un valore di 5 miliardi di euro al fine di sostenere gli Stati membri e i settori economici più colpiti dalla Brexit.

Tabella 2 – Programmi finanziati nell'ambito del Next Generation Eu Pianificazione finanziaria (miliardi di euro)

	2021	2022	2023	Totale
REACT-EU	39.795	10.824		50.620
Rural development	2.388	5.638		8.070
Just Transition Fund	2.122	4.330	4.416	10.868
Horizon Europe	1.804	1.786	1.822	5.412
RescEU	686	679	692	2.056
InvestEU	1.783	1.818	2.473	6.074
				83,1

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

A fronte dei programmi di spesa, l'Unione sta affrontando la necessità di procedere ad una ristrutturazione delle risorse proprie, attraverso un approccio che è attualmente articolato in quattro fasi:

- 1) contributo basato sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati – 1° gennaio 2021;
- 2) meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e prelievo sul digitale – da introdurre entro il 1° gennaio 2023;
- 3) risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (possibile estensione ai settori dell'aviazione e marittimo);
- 4) lavori per introdurre nuove risorse proprie.

Le entrate derivanti dalle nuove risorse proprie, introdotte dopo il 2021 saranno utilizzate per il rimborso anticipato dei prestiti contratti a titolo di Next Generation EU.

3.1 L'evoluzione della normativa unionale per l'attribuzione delle risorse proprie

L'innovazione rappresentata dal NGEU è dirompente in quanto eccezionale rispetto al passato e con fortissime implicazioni finanziarie per il futuro. La risposta alla pandemia e le conseguenti misure unionali adottate hanno reso evidente "l'importanza di garantire all'Unione una capacità finanziaria sufficiente in caso di *shock* economici". Ed altresì, nella prospettiva degli impegni assunti, di dotarsi di mezzi atti a conseguire i propri obiettivi ed onorare tutti gli obblighi finanziari e le potenziali passività, secondo l'articolazione delle scadenze a venire.

Nel corso del 2020 è stato necessario individuare con certezza il volume complessivo della passività a carico dell'Unione, le modalità essenziali del relativo rimborso, l'attuazione di una strategia di assunzione dei prestiti diversificata.

In tale ottica si è mossa l'Unione intervenendo anche su quegli atti giuridici afferenti al bilancio unionale, per orientare la gestione di esso verso una migliore

flessibilità¹⁵⁵, maggiormente adeguata ad eventuali inflessioni nell'evoluzione e nella disponibilità di risorse proprie.

Con la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea¹⁵⁶ e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom¹⁵⁷ sono state fissate le norme relative all'attribuzione di risorse proprie all'Unione, al fine di assicurare il finanziamento del bilancio annuale. Con essa sono stati stabiliti anche i massimali delle Risorse proprie¹⁵⁸ ed i mezzi supplementari straordinari e temporanee, nonché il relativo l'incremento di essi¹⁵⁹, per far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19. Secondo la lettera della decisione in argomento, l'importo totale delle risorse proprie attribuite all'Unione per coprire gli stanziamenti annuali di pagamento non supera l'1,40% della somma dell'RNL di tutti gli Stati membri. L'importo totale degli stanziamenti annuali di impegno iscritti nel bilancio dell'Unione non supera l'1,46% della somma dell'RNL di tutti gli Stati membri. È mantenuta una correlazione ordinata tra stanziamenti di impegno e stanziamenti di pagamento per garantirne la compatibilità e consentire di rispettare il massimale stabilito.

La dimensione residua della differenza tra il massimale delle risorse proprie per i pagamenti ed il massimale del bilancio a lungo termine per i pagamenti individua lo spazio disponibile, ovvero il cd "margine" di manovra (o *headroom*) del bilancio dell'UE. Esso svolge funzione di garanzia rispetto agli obblighi finanziari ed alle passività potenziali dell'Unione, anche in caso di sviluppo economico negativo.

¹⁵⁵ La flessibilità al bilancio è garantita dagli Strumenti speciali, mediante essi può essere mobilitato un sostegno finanziario supplementare. Per il 2021-2027 sono individuati due tipi: "Strumenti speciali tematici" (riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza, Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, riserva di adeguamento alla Brexit) per fronteggiare eventi particolari o linee di bilancio specifiche; "Strumenti speciali non tematici" (strumento di flessibilità, strumento unico di margine), per fornire mezzi supplementari in caso di generici imprevisti o priorità emergenti per l'intera durata di vigenza del QPF di riferimento. Gli strumenti speciali possono superare i massimali di spesa del bilancio a lungo termine, sia per gli stanziamenti d'impegno che per quelli di pagamento, ma non possono superare il massimale delle risorse proprie. Il limite massimo fissato per gli strumenti speciali nel Periodo 2021-2027 è di circa 21 miliardi di euro (a prezzi del 2018).

¹⁵⁶ La decisione sulle Risorse proprie costituisce lo strumento giuridico nel quale sono stabilite le condizioni per il finanziamento del bilancio dell'UE.

¹⁵⁷ La presente decisione dovrebbe entrare in vigore il primo giorno del primo mese successivo al ricevimento dell'ultima notifica relativa all'espletamento delle procedure per la sua adozione. (30) Per assicurare la transizione al sistema riveduto delle risorse proprie e per far coincidere la presente decisione con l'esercizio finanziario, è opportuno che la presente decisione si applichi a decorrere dal 10 gennaio 2021."

¹⁵⁸ Nel bilancio dell'UE sono presi in considerazione degli importi limite, i cd massimali, sia in ordine alle entrate che alle spese a valere sull'attuale periodo di riferimento 2021-2027. Mentre sul fronte delle entrate i massimali delle risorse proprie stabiliscono l'importo massimo da chiedere agli Stati membri per finanziare i costi dell'Unione, incluso il finanziamento per Next Generation EU, sotto il profilo delle spese essi stabiliscono, relativamente al bilancio a lungo termine (2021-2027), gli importi massimi che l'Unione può impegnare o spendere nel corso dello stesso periodo.

¹⁵⁹ Art. 6 "[...] al solo scopo di coprire tutte le passività dell'Unione risultanti dalle assunzioni di prestiti di cui all'articolo 5 fino alla cessazione di tali passività e al più tardi entro il 31 dicembre 2058."

In via eccezionale e temporanea, i massimali delle Risorse proprie sono stati quindi aumentati di 0,6 punti percentuali al fine di garantire un margine più ampio di manovra, consentendo all'Unione di contrarre prestiti sui mercati per finanziare il Next Generation EU.

4. NGEU Strumenti di sostegno, flusso di risorse e piano di ripresa

4.1 SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency)

Per aiutare finanziariamente gli Stati Membri nella mitigazione dei rischi sulla disoccupazione derivante dalla crisi pandemica e quindi sostenere i relativi costi (tra i quali i cd. ammortizzatori sociali), l'Unione ha introdotto uno strumento¹⁶⁰ innovativo di sostegno: si tratta del cd. SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency). Esso si colloca nell'ambito dei primi interventi realizzati nel 2020 dall'Unione per rispondere all'impatto socioeconomico della pandemia COVID-19, in termini di assistenza finanziaria agli Stati Membri. SURE fonda la propria base giuridica nell'art. 122 TFU, afferente alla politica economica, ed è identificato come una delle misure d'emergenza previste nel caso in cui uno Stato si trovasse in difficoltà a causa di circostanze eccezionali. Differisce per la specifica finalità assistenziale-emergenziale e per natura giuridica¹⁶¹ da altri programmi, come l'FSE, EaSI e il FEG¹⁶². Questi ultimi rientrano, infatti, nell'ambito dei cd. fondi strutturali diretti a finanziare lo sviluppo di programmi, misure e il consolidamento delle capacità assunzionali negli Stati membri. "Lo strumento SURE funge da seconda linea di difesa per finanziare i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe, aiutando gli Stati membri a proteggere i posti di lavoro e, così facendo, a tutelare i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito"¹⁶³. La novità principale di SURE è, in realtà, nel suo meccanismo di funzionamento, in quanto si basa sull'emissione, per la prima volta,

¹⁶⁰ Il regolamento SURE è stato adottato dal Consiglio il 19 maggio 2020 e gli Stati membri hanno presentato le loro prime richieste formali all'inizio di agosto. La dotazione finanziaria di 100 miliardi di euro è diventata disponibile il 22 settembre 2020, dopo che tutti gli Stati membri hanno firmato gli accordi di garanzia.

¹⁶¹ Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa."

¹⁶² Il Fondo sociale europeo (FSE). Il programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), adottato dal Parlamento e dal Consiglio, raggruppa i Programmi: PROGRESS – Programma per l'occupazione e la solidarietà sociale; EURES – servizi europei per l'impiego; e Microfinanza e imprenditoria sociale. Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) diretto a supportare la perdita di lavoro per effetto di cambiamenti strutturali dei modelli commerciali a livello mondiale.

¹⁶³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_it.

di obbligazioni sociali¹⁶⁴ da parte dell'Unione per finanziare l'assistenza finanziaria SURE agli Stati membri fino ad un importo di 100 miliardi di euro.

Il meccanismo operativo dello SURE, istituito con Reg. (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, è imperniato sull'emissione di titoli (obbligazioni sociali SURE¹⁶⁵) in un sistema di garanzie volontarie degli Stati membri, finalizzato alla raccolta delle dotazioni finanziarie successivamente elargite ai singoli Stati membri richiedenti. Il contributo di ciascuno Stato membro all'importo totale delle garanzie corrisponde alla sua quota relativa, sul totale del reddito nazionale lordo dell'Unione europea, sulla base del bilancio UE per il 2020¹⁶⁶. Il citato regolamento fissa le condizioni e le procedure per consentire all'Unione di fornire assistenza finanziaria a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche dovute all'epidemia di COVID-19, per consentire il finanziamento, in primo luogo, di regimi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe che mirano a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e, pertanto, a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché per finanziare determinate misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro.

Le caratteristiche del prestito sono stabilite in un accordo tra lo Stato membro beneficiario e la Commissione europea, cd. «accordo di prestito», che contiene anche la ripartizione per il rimborso del capitale e degli interessi da parte dello Stato membro, nonché le disposizioni necessarie in materia di controlli e audit.

¹⁶⁴ Data l'entità del prestito sui mercati finanziari, queste obbligazioni sono state emesse in *tranche*, in quattro occasioni fino alla fine di gennaio 2021. I fondi raccolti sono stati erogati agli Stati membri a rate, entro una settimana dall'emissione.

¹⁶⁵ Il finanziamento mediante emissione di obbligazioni sociali è stato diretto a fornire agli investitori la certezza che i fondi mobilitati avevano una destinazione specificatamente sociale.

¹⁶⁶ La passività potenziale derivante dai prestiti concessi a titolo dello strumento deve essere compatibile con il QFP e con i massimali delle risorse proprie applicabili.

Tabella 3 – Importo concesso

(euro)

Stato Membro	Importo concesso	Data di concessione
Belgio	7.803.380.000	set-20
Bulgaria	511.000.000	set-20
Cipro	479.070.000	set-20
Cechia	2.000.000.000	set-20
Grecia	2.728.000.000	set-20
Spagna	21.324.820.449	set-20
Croazia	1.020.600.000	set-20
Italia	27.438.486.464	set-20
Lituania	602.310.000	set-20
Lettonia	192.700.000	set-20
Malta	243.632.000	set-20
Polonia	11.236.693.087	set-20
Portogallo	5.934.462.488	set-20
Romania	4.099.244.587	set-20
Slovenia	1.113.670.000	set-20
Slovacchia	630.883.600	set-20
Ungheria	504.330.000	ott-20
Irlanda	2.473.887.900	dic-20
Totale	90.337.170.575	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

All'Italia sono stati riconosciuti fondi SURE per 27,4 miliardi di euro, una delle quote più alte tra i Paesi dell'Unione europea¹⁶⁷. Si tratta di risorse che l'Italia ha movimentato per le misure dirette a sostenere il settore del lavoro, inclusi i lavoratori autonomi

Tabella 4 – Importo Fondi SURE

(euro)

Conto soggetto esterno P.A.	Dal 1 gennaio - al 30 novembre 2021			
	Al 31 dicembre 2020	Entrate	Uscite	Saldo
FONDI PROG.SURE REG. UE 672-20	16.636.708.000,00	11.075.596.304,00	27.712.304.304,00	0,00

Fonte: Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF - Conto riassuntivo del Tesoro al 30 Novembre 2021 - pubblicato il 3 gennaio 2022 tavola L: Conti di soggetti esterni alla P.A.

Alla chiusura della presente relazione non sono tuttavia disponibili dati relativi ai flussi di rimborso di capitale ed interessi. Tra gli effetti ulteriori attesi per questo strumento¹⁶⁸, rispetto al sostegno finanziario al lavoro negli Stati membri, vi sono:

¹⁶⁷ Lo Stato membro beneficiario apre un conto speciale presso la banca centrale nazionale per la gestione dell'assistenza finanziaria ricevuta. Inoltre, 20 giorni lavorativi TARGET2 prima della data di scadenza corrispondente trasferisce il capitale e gli interessi dovuti in base all'accordo di prestito su un conto presso il Sistema europeo di banche centrali.

¹⁶⁸ Cfr *European Commission Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)* Brussels, 22.3.2021 COM(2021) 148 final.

l'incidenza sulla dimensione ed entità della spesa pubblica (in termini di copertura e generosità dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo e di finanziamento complessivo delle politiche per affrontare la crisi della COVID-19) e la creazione di risparmi sui pagamenti di interessi da parte dei Paesi membri aderenti.

Tabella 5 – Risparmi sui tassi di interesse per Stato Membro (EURbillion)

Member State	Amount disbursed (EURbn)	Average spread	Average Maturity	Interest savings (EURbn)	Interest Savings (%amount disbursed)
Belgium	4.0	0.11	14.9	0.098	2.4
Cyprus	0.5	0.64	14.7	0.048	10.1
Greece	2.7	0.74	14.8	0.264	9.7
Spain	11.0	0.44	14.9	0.850	7.7
Croatia	0.5	1.16	13.3	0.082	16.1
Hungary*	0.5	2.53	14.7	0.154	30.5
Italy	21.0	0.98	14.0	2.835	13.5
Lithuania	0.3	0.10	13.3	0.005	1.8
Latvia	0.2	0.19	14.8	0.006	3.2
Malta	0.1	0.63	13.3	0.012	9.7
Poland	5.3	0.41	14.9	0.355	6.7
Portugal	3.0	0.57	14.6	0.242	8.1
Romania	3.0	2.19	14.6	0.824	27.5
Slovenia	1.1	0.23	14.8	0.047	4.3
Slovakia	0.3	0.09	14.6	0.004	1.3
Total	53.5	0.76	14.5	5.826	10.9

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Nota: i risparmi sugli interessi sono calcolati dalla Commissione come segue: obbligazioni per obbligazioni e sommati tra date e scadenze di emissione. Gli Stati membri hanno preso prestiti dall'UE a scadenze medie diverse. Per gli Stati membri per i quali è stata effettuata una quota considerevole di prestiti con scadenze molto lunghe o continue, i risparmi totali sugli interessi tendono ad essere superiori al prodotto dello spread medio e della scadenza media. Questo perché lo spread e la scadenza sono generalmente correlati positivamente, vale a dire che le curve dei rendimenti EU SURE tendono ad essere più piatte delle curve dei rendimenti nazionali. *Per l'Ungheria non è disponibile alcuna curva dei rendimenti per le obbligazioni denominate in euro. Al suo posto è stata utilizzata la curva dei rendimenti in valuta nazionale

4.2 “REACT-EU E IL JFT”

Nel quadro della Politica di Coesione, l'Unione ha stanziato 47,5 miliardi (oltre 50 miliardi a prezzi correnti) di fondi europei aggiuntivi per affrontare la crisi sanitaria ed economica da Coronavirus. Il processo di armonizzazione tra regole della RRF e Fondi SIE è ravvisabile nella politica di ri-programmazione di questi ultimi, rispetto alla quale si rimanda ai successivi capitoli, specificatamente dedicati della presente relazione. Ivi, per fornire una ricostruzione indicativa del fenomeno in argomento, si richiama il programma

REACT-EU con il quale all'Italia è stato riconosciuto uno stanziamento finale di 14,4 miliardi di euro. Le risorse disponibili sono state orientate a finanziare un numero limitato di programmi nazionali, da chiudere entro il 2023, come ad esempio per i PON riportati nella tabella seguente.

Tabella 6 – Progetti nuovi o potenziati finanziati da React-EU, all'interno dei singoli PON
(le risorse sono relative al finanziamento per il solo anno 2021) (miliardi di euro)

PON GOVERNANCE	
Spese straordinarie personale sanitario per contrasto pandemia	1.243,34
Acquisto vaccini	
PON RICERCA	
Contratti di formazione medici specializzandi	
Sostegno alle famiglie per il pagamento delle tasse universitarie (riduzione ed esenzione per fascia di reddito)	
Borse di studio per studenti meritevoli e in condizione di difficoltà economica	1.167,43
Dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell'innovazione	
Dottorati su tematiche green	
Contratti di ricerca su tematiche green	
PON SISTEMI DI POLITICHE ATTIVE PER L'OCCUPAZIONE	
Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud	
Bonus assunzioni giovani	4.547,67
Bonus assunzioni donne	
Fondo nuove competenze e altre politiche attive del lavoro	
PON INCLUSIONE + FEAD	
Sostegno alle persone in condizioni di povertà e deprivazione	291,66
PON METRO	
Rafforzamento sociale e occupazionale nelle Città metropolitane	
Iniziative per la transizione verde e digitale nelle Città metropolitane	1.083,40
PON SCUOLA	
Cablaggio edifici scolastici	
Trasformazione digitale della didattica scolastica	
EDUGREEN Laboratori di sostenibilità per le scuole del primo ciclo	1.032,68
Laboratori verdi, sostenibili e innovativi per le scuole del secondo ciclo	
PON IMPRESE E COMPETITIVITÀ	
Fondo di garanzia PMI	
Interventi per la digitalizzazione delle PMI	
Interventi per la sostenibilità dei processi produttivi e l'economia circolare	1.614,55
Finanziamento del Fondo Nazionale Innovazione per investimenti in "green venture capital"	
Efficientamento energetico degli edifici pubblici	
Smart grid	
PON INFRASTRUTTURE E RETI	
Interventi per la riduzione delle perdite della rete di distribuzione idrica nel Mezzogiorno	322,76
TOTALE	11.303,49

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Open data Ministero Sud e Coesione

Un'ulteriore misura è rappresentata dal Fondo per una transizione giusta (JTF- Just Fund Transition), si tratta di un nuovo strumento della Politica di coesione 2021-2027, realizzato nel contesto del cd. *Green Deal* europeo e, volto a conseguire la neutralità climatica dell'UE entro il 2050.

Nell'ambito del Programma JFT il relativo Fondo è stato dotato di 17,5 miliardi di euro (a prezzi del 2018; 19,2 miliardi di euro a prezzi correnti). Questo importo

corrisponde a nuovi fondi messi a disposizione per sostenere i paesi dell'UE nella transizione verde¹⁶⁹, di cui 7,5 miliardi di euro finanziati a titolo di bilancio 2021-2027 dell'UE, mentre i restanti 10 miliardi di euro costituiranno entrate con destinazione specifica, provenienti dallo strumento dell'Unione europea per la Ripresa (e, in quanto tali, saranno messi a disposizione dal 2021 al 2023). Il Fondo in argomento fa parte del cd. "Meccanismo per la transizione giusta" (JTM- Just Transition Mechanism), che consiste in una serie di finanziamenti, per un totale di 100 miliardi di euro¹⁷⁰. La ripartizione annuale dell'importo tra Stati membri viene stabilita nella decisione della Commissione. Per accedere al sostegno del Fondo, gli Stati membri presentano quindi i propri Piani territoriali per una transizione giusta. *"Qualora gli Stati membri intendano avvalersi della possibilità di ricevere sostegno nell'ambito degli altri pilastri del meccanismo per una transizione giusta, i loro piani territoriali per una transizione giusta definiscono i settori e le aree tematiche che si prevede di sostenere nell'ambito di tali pilastri"* (Articolo 11, paragrafo 5, del regolamento JTF). Oltre al JTF (primo pilastro), il meccanismo per una transizione giusta è costituito da un regime specifico nell'ambito del programma InvestEU (secondo pilastro) e da uno strumento di prestito per il settore pubblico (terzo pilastro). Questi altri due pilastri dovrebbero mobilitare ulteriori investimenti a vantaggio dei territori interessati dalla transizione giusta, attirando investimenti privati e facendo leva sugli investimenti pubblici. La dotazione assunta avviene nell'ambito degli strumenti di cui al piano di Ripresa e del bilancio dell'Unione. Nella decisione di esecuzione, del 5 luglio 2021¹⁷¹, sono indicate le ripartizioni per Stato membro.

All'Italia, nel complesso, sono riconosciute dotazioni per un totale di 932.521.986,00 di euro (valore a prezzi correnti).

¹⁶⁹ La Corte dei conti europea ha evidenziato nel luglio 2020 che "il collegamento tra performance e finanziamenti è relativamente debole. Il metodo di assegnazione proposto fornisce scarsi incentivi ad attuare la profonda e significativa trasformazione strutturale necessaria per conseguire gli obiettivi dell'UE in materia di clima. Per giunta, benché siano proposti indicatori comuni di realizzazione e di risultato, questi non rispecchiano chiaramente l'obiettivo della transizione da settori ad alta intensità di carbonio." Secondo la Corte, vi è quindi il rischio significativo che il JTF non contribuisca a porre fine alla forte dipendenza di alcune regioni dalle attività ad alta intensità di carbonio.

¹⁷⁰ Il Meccanismo include il Just Transition Fund "per non lasciare indietro nessuno" e il Piano di investimenti per l'Europa sostenibile.

¹⁷¹ Decisione di esecuzione (UE) 2021/1129 della Commissione del 5 luglio 2021 che stabilisce la ripartizione annuale delle dotazioni disponibili per Stato membro a titolo del Fondo per una transizione giusta, notificata con il numero C(2021) GUCE del 9 luglio 2021-L 244.

Tabella 7 – Totale risorse Italia

(euro)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale
Dotazione disponibile a titolo del Fondo per una transizione giusta nell'ambito dell'obiettivo «Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita»	Valori a prezzi correnti	60.641.990	61.854.830	63.091.927	64.353.765	65.640.841	66.953.658	68.292.731	450.829.742
	Valori a prezzi 2018	57.144.302	57.144.302	57.144.302	57.144.302	57.144.302	57.144.302	57.144.302	400.010.114
Dotazioni disponibili a titolo del Fondo per una transizione giusta nell'ambito dello strumento europeo per la ripresa	Valori a prezzi correnti	113.021.171	230.563.191	235.174.454	--	--	--	--	578.758.816
	Valori a prezzi 2018	106.502.374	213.004.749	213.004.749					532.511.872

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Per motivi di programmazione da parte degli Stati membri, la ripartizione specifica nella decisione è indicata in prezzi 2018 per stabilire le risorse effettivamente disponibili, al netto dell'importo destinato all'assistenza tecnica della Commissione e al sostegno alle spese amministrative. Per maggiore trasparenza le ripartizioni vengono espresse anche in prezzi correnti.

Nell'ambito della programmazione sulle Politiche di coesione, il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)¹⁷², nella seduta del 22 dicembre 2021¹⁷³, ha approvato la proposta di accordo di partenariato e di definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei relativi alla programmazione della Politica di coesione europea 2021-2027. A seguito di tale approvazione sarà avviato il negoziato formale.

L'importo complessivo delle risorse UE assegnate all'Italia a valere sui Fondi FESR, FSE Plus e JTF, in particolare, è pari a 42 miliardi di euro per il Periodo 2021-2027, ai quali si aggiungono le risorse del contributo nazionale.

4.3 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Piano di ripresa e resilienza dell'Unione europea introduce nei rapporti finanziari tra Stato membro ed Unione modalità innovative, polarizzate in tre aspetti di sintesi:

- la fonte di finanziamento, in quanto è prevista la contrazione di Debito Comunitario;

¹⁷² Il 1° gennaio 2021 il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ha cambiato nome in Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS).

¹⁷³ Disponibile in <https://politichecoesione.governo.it/it/documenti/esiti-relazioni-e-informative-al-cipecipess/esiti-delle-sedute-cipecipess-su-politiche-di-coesione/anno-2021/seduta-cipecipess-del-22-dicembre-2021/>.

- la particolare struttura dei Piani Nazionali¹⁷⁴, che non rappresentano programmi di spesa, come i tradizionali Fondi strutturali, in quanto lo Stato membro si impegna a realizzare riforme e investimenti entro giugno 2026, avendo definito in dettaglio per *milestone* e *target*, i cronoprogrammi di intervento, secondo regole di condizionalità;
- gli esborsi della Commissione, che avvengono sulla base del raggiungimento di *milestone* e di *target*.

Il 30 aprile 2021 il Governo italiano ha presentato alla Commissione europea il Piano nazionale di ripresa e resilienza, composto da progetti di riforma e di investimento, articolato in sei missioni, per un importo totale di circa 191,5 miliardi di euro, declinati per 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. Ha quindi preso avvio la fase di valutazione, a cura della Commissione e successivamente del Consiglio dell'Unione europea¹⁷⁵. Gli esiti di tale processo¹⁷⁶ si compongono di tre documenti: l'Analisi tecnica del Piano italiano (SWD/2021/165final); la decisione di esecuzione del Consiglio dell'Ue del 6 luglio 2021 n. 10160/2021, che cristallizza la valutazione positiva formulata dalla Commissione sul PNRR italiano; l'Allegato a tale decisione di esecuzione, che riprende con pochissime revisioni la COM(2021) 344 final del 22 giugno 2021.

Le risorse allocate nel PNRR dell'Italia afferiscono al nuovo strumento europeo del RRF, alle politiche di coesione di cui al REACT-EU ed a risorse nazionali, riferite al FSC (Fondo Sviluppo e Coesione)¹⁷⁷. Con riferimento a quest'ultimo "per accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti" è stata prevista una quota di spesa a titolo di anticipazione, che trova copertura nelle risorse RRF e per le risorse aggiuntive, nel bilancio nazionale. Le risorse nazionali aggiuntive sono allocate

¹⁷⁴ In alcuni scritti essi vengono qualificati "contratti di performance". La definizione sembra richiamare la distinzione tra obbligazioni di mezzi e di risultato. I contratti di *performance*, cui è sottesa una valutazione delle prestazioni, sono attualmente diffusi nel settore energetico. Nel contesto dell'Unione europea essa appare se non prematura, allo stato attuale degli impianti ordinamentali nazionali ed europei, quantomeno non pienamente corrispondente, perché, tra l'altro, non tiene conto della circostanza che il Piano si inserisce comunque in un complessivo aggregato di relazioni finanziarie discendente dal Next Generation EU, ed al quale RRF afferisce, e derivante dalla più ampia dimensione determinata dall'appartenenza degli Stati Membri all'Unione europea. Si ritiene che, in realtà, la valutazione in termini di attività ed interventi realizzati non sia esclusivamente riconducibile alla categoria della cd. *performance*, ma afferisca all'aspetto più propriamente tecnico (regole di condizionalità, etc.) e di eccezionalità dell'intervento, che, proprio perché reca con sé una esposizione debitoria comune dell'Unione, al quale gli Stati membri partecipano finanziariamente, è stato costruito con meccanismi che spingano gli Stati ad utilizzare adeguatamente le risorse armonizzandole secondo traguardi pressoché omogenei per lo sviluppo e la ripresa economica sull'intero territorio dell'Unione.

¹⁷⁵ Come previsto dagli artt. 19 e 20 del regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁷⁶ Portale della Commissione europea dedicato alla Recovery and resilience facility, sezione "piani nazionali".

¹⁷⁷ Il Fondo di Sviluppo e Coesione viene orientato alla partecipazione alle politiche settoriali di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo un principio di complementarità e di addizionalità delle risorse. Per consentirne l'operatività nell'intero periodo di riferimento il FSC è stato adeguato alla programmazione 2021-2027 con l'articolo 2 del decreto-legge n. 59/2021 che ne ha disposto l'incremento per complessivi 15.500 milioni di euro, distribuito nel periodo 2022-2031.

mediante un apposito fondo di bilancio, la cui dotazione complessiva si attesta sui 31 miliardi di euro circa definendo così il c.d. “Piano nazionale complementare”.

Nel Piano italiano di ripresa non vengono presi in considerazione gli altri fondi NGEU, sopra diffusamente descritti, che tuttavia partecipano al complesso flusso di relazioni finanziarie tra Italia ed Unione europea. Lo sviluppo delle risorse del PNRR si appunta su “nuovi progetti” e su “progetti esistenti”, nella tabella che segue viene evidenziata la destinazione prevista la piano.

Tabella 8 – Risorse e obiettivi di spesa del PNRR

(miliardi di euro)

RISORSE ED OBIETTIVI	RISORSE						TOTALE
	RRF	di cui Progetti in essere	di cui Nuovi progetti	di cui FSC	Fondo complementare	React EU	
NATURA DELLA SPESA	191,5	51,4	124,5	15,6	30,6	13	235,1
Investimento	185,9	51,4	119	15,5			
Riforma	5,57	0	5,48	0,1			
MISSIONI	191,5	51,4	124,5	15,6	30,6	13	235,1
1. Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura	40,3	4,3	34,8	1,2	8,7	0,8	49,8
2. Rivoluzione Verde e Transizione ecologica	59,5	21,7	35,1	2,7	9,1	1,3	69,9
3. Infrastrutture per una Mobilità sostenibile	25,4	11,2	10,9	3,3	6,1	0	31,5
4. Istruzione e Ricerca	30,9	6,9	20,8	3,2	1	1,9	33,8
5. Inclusione e Coesione	19,9	4,3	13,2	2,3	2,8	7,3	30
6. Salute	15,6	3	9,6	3	2,9	1,7	20,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PNRR aggiornato e DM 6 agosto 2021.

4.3.1 Profili generali del PNRR

Nell'allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio sopra richiamata, è presente, per “Missioni e Componenti”, sia una descrizione sintetica dei progetti di riforma e di investimento da attuare nei prossimi cinque anni sia una tabella in cui per ciascun intervento sono elencati i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*targets*)¹⁷⁸ da conseguire a cura delle Amministrazioni titolari dei progetti, nonché il trimestre e l'anno

¹⁷⁸ La *milestone* è un traguardo qualitativo legato, di regola, a fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale della misura del PNRR (es. adozione di una norma di rango primario che avvia una riforma; emanazione di un decreto ministeriale o direttoriale che dà avvio all'attuazione di un intervento). Il *target* è invece un traguardo quantitativo che rappresenta i risultati attesi dagli interventi ed è misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di imprese che hanno beneficiato di una determinata misura del PNRR).

entro cui essi dovranno essere conseguiti. Per ciascuna Missione e Componente, tale elenco indica le misure finanziate sulla quota di:

- sussidio non rimborsabile (*grants*)
- misure finanziate sulla quota "prestito" della Rrf (*loans*).

In ordine al "Sostegno finanziario", è confermato che *"Il costo totale stimato del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia è pari a 191.499.177.889 EUR"*. Nella sezione segue un elenco dei traguardi e degli obiettivi da raggiungere cadenzati per ciascun semestre, con prima scadenza fissata al 31 dicembre 2021. La cronoprogrammazione è stabilita al fine di consentire di ricevere le risorse, che la Commissione europea erogherà per la corrispondente *tranche* di pagamento. Quest'ultima presenta la partizione tra il contributo finanziario legato alla quota di "sostegno non rimborsabile" ed il contributo finanziario legato alla quota "prestito". Per ciascuna di tale poste è stabilito l'importo della *tranche* semestrale, la quale potrà essere erogata al compiuto e puntuale raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi fissati per il semestre di riferimento.

L'adozione della decisione di esecuzione ha rappresentato il momento di avvio dell'attuazione del PNRR e diversi sono gli atti, (norme primarie e secondarie) che sono stati emanati per consentire alle Amministrazioni titolari dei progetti di disporre di un quadro regolatorio, adeguato all'esigenza di un tempestivo avvio ed efficace sviluppo delle azioni del Piano. Nel prosieguo, in estrema sintesi, sono richiamati le principali misure per il riversamento operativo del piano nella gestione delle amministrazioni.

Il primo provvedimento da menzionare è il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, che all'art. 10, c. 3, recita: *«La notifica della [...] decisione di esecuzione del consiglio Ue-Ecofin recante "Approvazione della Valutazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia", unitamente al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 2 [d.m. 6 agosto 2021, di cui di seguito], costituiscono la base giuridica di riferimento per l'attivazione, da parte delle amministrazioni responsabili, delle procedure di attuazione dei singoli interventi previsti dal PNRR, secondo quanto disposto dalla vigente normativa nazionale ed europea, ivi compresa l'assunzione dei corrispondenti impegni di spesa, nei limiti delle risorse assegnate ai sensi del decreto di cui al comma 2»*. Tale norma individua la piattaforma giuridica per lo sviluppo degli interventi da parte delle Amministrazioni titolari e per l'assunzione dei corrispondenti impegni di spesa, quindi della corretta attuazione delle misure del Piano loro ascritte, in coerenza con le previsioni dell'art. 1, c. 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021). Quest'ultima disposizione ha assegnato alle amministrazioni

titolari degli interventi del PNRR, la piena responsabilità dell'attuazione, nel rispetto del complesso *set* di regole europee e nazionali definite in materia di esecuzione, monitoraggio e controllo dei progetti e del principio della sana gestione finanziaria.

Un primo atto di ripartizione finanziaria delle risorse è stato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021, *“Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione”*¹⁷⁹. Il decreto riporta l'elencazione dei compiti che incombono sulle Amministrazioni titolari di interventi PNRR. Il primo allegato (tabella A) riepiloga, per ciascuna Amministrazione centrale, l'elenco delle misure assegnate in titolarità e il corrispondente importo. Completa il quadro un secondo allegato (tabella B), che traduce a livello nazionale il dettato della *“COM (2021) 344 final”* e della decisione di esecuzione del Consiglio n. 10160/2021, con la ripartizione per semestre dei traguardi e degli obiettivi che ciascun Ministero o altro ente dovrà raggiungere, al fine di consentire allo Stato italiano di poter richiedere l'erogazione della *tranche* di finanziamento semestrale nella sua integralità.

4.3.2 La *governance* centrale del PNRR e l'organizzazione interna

L'organizzazione finalizzata alla gestione delle risorse finanziarie del PNRR, precedentemente descritte ha imposto la definizione di un chiaro meccanismo di c.d. *governance* per poter attuare efficacemente le previsioni del regolamento Ue 2021/241. L'architettura su cui si basa tale *governance* è il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, rubricato *“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Il testo della norma fino all'art. 16 delinea la *governance* nazionale del PNRR, mentre nella seconda parte contiene diversi articoli sulla semplificazione, trasversali o settoriali, utili a rendere più agevole l'attuazione dei progetti del Piano, ovvero, interviene in materia di transizione digitale e verde, di regolamentazione degli appalti e procedimento amministrativo¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Pubblicato in G.U., Serie generale, n. 229 del 24 settembre 2021.

¹⁸⁰ Sul tema è intervenuto nuovamente il decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, recante *“Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”*. Diversi articoli del provvedimento mirano ad agevolare la spedita realizzazione degli interventi del PNRR, su più fronti: amministrativo e procedurale, contabile e per quel che attiene al rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari e attuatrici degli interventi.

Nella prima parte del citato decreto che, ricalca alcune delle previsioni del regolamento europeo n. 2021/241, disciplina della *Recovery and resilience facility*, vengono delineati i quattro assi cardinali su cui si articola la governance del Piano:

1. il rapporto tra le diverse Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, coordinate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri che assicura una supervisione politica per tramite della Cabina di regia (art. 2 d.l. Governance) e si avvale di una Segreteria tecnica (art. 4);
2. il rapporto tra Esecutivo e Parlamento, disciplinato compiutamente in sede di conversione in legge del d.l. Governance;
3. il rapporto tra Governo, parti economiche e sociali, enti locali e regionali, disciplinato dall'art. 3 del d.l. Governance, che istituisce il Tavolo permanente per il partenariato economico e sociale;
4. il rapporto tra Amministrazioni titolari e Amministrazioni attuatrici¹⁸¹.

Nell'ambito del rapporto tra le diverse Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, la Presidenza del Consiglio dei ministri assicura una supervisione politica per il tramite della Cabina di regia (art. 2 d.l. Governance) e si avvale di una Segreteria tecnica (art. 4). Il ruolo di coordinamento operativo spetta invece al Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato (RGS), Ministero dell'economia e delle finanze (art. 6), che può contare inoltre sul supporto di un'Unità di missione (art. 7, c. 2) incaricata di predisporre e attuare il programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR, assicurando il rispetto degli articoli 19 e 20 del regolamento (UE) 2021/241, nonché la coerenza dei relativi *target* e *milestone*. Quest'Unità di missione concorre, inoltre, alla verifica della qualità e completezza dei dati, rilevati dal sistema di monitoraggio denominato ReGis.

Mentre, nel rispetto del principio di separazione funzionale, l'ufficio responsabile dell'*audit* è istituito presso l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea della RgS (art. 7, c. 1).

La Cabina di regia¹⁸² è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e rappresenta l'organo di indirizzo politico che coordina e dà impulso all'attuazione degli

¹⁸¹ Sono definite "attuatrici" quelle amministrazioni (centrali, regionali, locali) che sono identificate dai titolari degli interventi PNRR come soggetti deputati a dare concreta realizzazione agli stessi. Esse, a seguito di formale identificazione da parte dell'amministrazione titolare, divengono assegnatarie di poteri e obblighi sia in fase di esecuzione sia in fase di monitoraggio e rendicontazione dei progetti, oltre che nella gestione delle relative risorse finanziarie e dei controlli sul loro corretto utilizzo.

¹⁸² Le funzioni della Cabina di regia sono disciplinate e dettagliate dall'art. 2 del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77:

- elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimenti ai rapporti, anche con riferimento ai rapporti con i diversi territoriali;

interventi del PNRR, consente di fare il punto sullo stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti permettendo, altresì, di individuare per tempo ostacoli e criticità, in modo da poter intervenire con prontezza e rispettare il calendario degli impegni che sono stati concordati con la Commissione, determinanti per l'assegnazione dei fondi. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri lo svolgimento di specifiche attività.

In ordine alla composizione della Cabina di regia, ad essa partecipano i Ministri e il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta.

Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, oppure il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di interesse locale. In tali casi, alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Alle sedute della Cabina di regia possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.

-
- effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR;
 - esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministeri competenti per materia, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;
 - effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione;
 - trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per il rapporto con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;
 - riferisce periodicamente al Consiglio dei Ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR;
 - trasmette, per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e della Segreteria tecnica, la relazione periodica di cui alla lettera e), e al Tavolo permanente, i quali sono costantemente aggiornati dagli stessi circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative;
 - promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi;
 - assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente;
 - promuove attività di informazione e comunicazione coerenti con l'articolo 34 del regolamento (UE) 2021/241.

In ordine alla organizzazione interna, l'articolo 4 del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, prevede che il supporto alle attività della Cabina di regia sia assicurato da una struttura con funzioni di Segreteria tecnica¹⁸³.

Alla Segreteria tecnica¹⁸⁴ è preposto un coordinatore nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con incarico di livello dirigenziale, in possesso di specifica ed elevata qualificazione scientifica e professionale nell'ambito delle materie di competenza della Struttura¹⁸⁵.

Secondo le comunicazioni offerte dalla Segreteria tecnica, in sede istruttoria alla presente relazione, essa ha svolto sino ad ora la propria attività funzionalmente alla Cabina di regia e al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale nell'esercizio delle rispettive funzioni, curando l'istruttoria delle rispettive riunioni. La

¹⁸³ Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 giugno 2021, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 1999, n.303, si è provveduto all'istituzione, della Struttura di missione denominata "Segreteria tecnica del PNRR". La Struttura opera fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

¹⁸⁴ Il ricordato articolo 4 del decreto-legge n. 77 del 2021 attribuisce alla Segreteria tecnica il compito di:

- a) fornire supporto alla Cabina di regia e al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale nell'esercizio delle rispettive funzioni;
- b) elaborare periodici rapporti informativi alla Cabina di regia sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio sull'attuazione del PNRR comunicati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze;
- c) individuare e segnalare al Presidente del Consiglio dei Ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia;
- d) acquisire dal Servizio centrale per il PNRR costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi;
- e) ove ne ricorrano le condizioni all'esito dell'istruttoria svolta, segnalare al Presidente del Consiglio dei Ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 12 del decreto-legge n. 77 del 2021;
- f) istituire i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento dei dissensi di cui all'articolo 13 e all'articolo 44 del decreto-legge n. 77 del 2021.

¹⁸⁵ Ai sensi del citato decreto del 28 giugno 2021, oltre al Coordinatore alla Segreteria tecnica è attribuito un contingente di personale così composto:

- a) un dirigente di livello generale scelto tra i dirigenti di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, delle altre pubbliche amministrazioni, ovvero tra estranei alla pubblica amministrazione;
- b) due dirigenti di livello dirigenziale non generale, scelti tra i dirigenti dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, delle altre pubbliche amministrazioni ovvero tra estranei alla Pubblica amministrazione;
- c) non più di dieci unità di personale non dirigenziale appartenente alle categorie A e B della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dei ministeri o delle altre pubbliche amministrazioni o delle Autorità amministrative indipendenti o delle Istituzioni europee e internazionali e di Organismi ed enti europei ed internazionali ad esse equiparate, collocato in posizione di comando, aspettativa, fuori ruolo o altro analogo istituto previsto dai rispettivi ordinamenti, ovvero anche tra estranei alla Pubblica amministrazione, ai quali è attribuita, con contratto a tempo determinato, in riferimento alle funzioni loro assegnate, la posizione economica equiparata al personale appartenente ad una categoria non superiore alla categoria A – F1 del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Struttura si avvale, altresì, di un contingente di quattro esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, dotati di adeguata professionalità nelle materie di competenza della Struttura.

Allo stato risultano in servizio presso la Segreteria tecnica, il Coordinatore, quattro funzionari e quattro esperti. Sono in corso di perfezionamento le procedure per il distacco del dirigente di livello generale e di un dirigente di livello non generale.

Segreteria tecnica ha, tra l'altro, curato la redazione del Regolamento del Tavolo permanente¹⁸⁶. La Segreteria tecnica del PNRR e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione hanno promosso il coordinamento delle diverse amministrazioni coinvolte nell'adozione delle linee guida per la promozione delle pari opportunità e di genere e dell'inclusione lavorativa delle persone disabili, nell'ambito delle procedure relative agli investimenti pubblici finanziati dal PNRR e dal PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari), di cui all'articolo 47 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

In questa prima fase pre-operativa, la Segreteria tecnica del PNRR e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, congiuntamente con il Servizio centrale per il PNRR, hanno riferito di avere promosso e coltivato riunioni di coordinamento per superare criticità emerse in sede di attuazione di alcune delle *milestone* e dei *target* del Piano-Giustizia.

La Segreteria tecnica cura il coordinamento della redazione della relazione al Parlamento di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108¹⁸⁷.

Nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, è istituita una struttura di missione denominata "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione"¹⁸⁸. Struttura, quest'ultima, "temporanea", in quanto operante fino al completamento del PNRR e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026. L'Unità in argomento opera in raccordo con il gruppo di lavoro sull'Analisi di Impatto della Regolazione (cd. "Nucleo AIR"), istituito presso la Presidenza del Consiglio con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 luglio 2009.

L'Unità provvede all'individuazione degli ostacoli normativi all'attuazione del PNRR e propone i relativi rimedi, raccoglie le ordinanze con cui viene esercitato il potere sostitutivo, nell'ambito del PNRR. Su un piano più ampio, l'Unità¹⁸⁹ deve perseguire

¹⁸⁶ La Segreteria tecnica ha inoltre svolto diverse riunioni preparatorie della Cabina di regia, presiedute dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretario del Consiglio dei ministri e numerosi incontri bilaterali con le Amministrazioni centrali titolari di interventi nell'ambito del PNRR, al fine di monitorare l'attuazione del Piano e di rilevare eventuali criticità da portare all'attenzione degli organi politici, anche al fine di valutare eventuali iniziative al riguardo.

¹⁸⁷ Presentata per la prima volta il 23 dicembre 2021.

¹⁸⁸ Ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁸⁹ Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 giugno 2021 è stata costituita la struttura di missione e con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2021, è stato nominato quale coordinatore della Unità il prof. Nicola Lupo. L'organizzazione interna dell'Unità è stata lievemente rivista, senza ulteriori oneri, ad opera del DPCM 11 novembre 2021.

Attualmente essa consiste in un coordinatore, due dirigenti di seconda fascia (nominati con decreti dirigenziali nell'ottobre 2021), quattro unità di personale non dirigenziale, in posizione di comando da

l'obiettivo del miglioramento della regolazione, con riferimento tendenziale all'intero ordinamento giuridico, coordinando l'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, curando l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa, nonché promuovendo iniziative di sperimentazione normativa.

Ulteriori strutture amministrative che concorrono alla *governance* centrale del PNRR sono

- il Servizio centrale per il PNRR¹⁹⁰, responsabile della gestione del Fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR (sistema ReGIS);
- l'Unità di missione Next Generation EU¹⁹¹, provvede alla valutazione in itinere ed ex post del Piano e alla valorizzazione del patrimonio informativo¹⁹² relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR;
- l'Ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di audit del PNRR¹⁹³. L'ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato¹⁹⁴;

amministrazioni ministeriali, e dieci esperti, nominati dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche estranei alla pubblica amministrazione, volti a fornire all'Unità una adeguata expertise sui diversi settori dell'ordinamento su cui è chiamata ad intervenire.

Uno dei due dirigenti è altresì il coordinatore del Nucleo AIR presso la Presidenza del Consiglio: si è così concretizzato, sin dalle fasi iniziali, il raccordo con tale Nucleo espressamente richiesto dal legislatore (art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 77 del 2021, come convertito).

¹⁹⁰ L'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato Servizio centrale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR. Il Servizio centrale rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'articolo 22 del regolamento (UE) 2021/241.

¹⁹¹ Incardinata presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (articolo 1, comma 1050, della legge del 30 dicembre 2020, n. 178).

¹⁹² L'Unità, i cui compiti sono disciplinati anche dall'articolo 7 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, concorre alla verifica della qualità e della completezza dei dati di monitoraggio, con lo scopo di assicurare in corso di attuazione la costante aderenza dei *milestone* e *target* programmati, supportando le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁹³ Ai sensi dello stesso articolo 7 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, è istituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE).

¹⁹⁴ Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi nell'ambito del PNRR è competente per il coordinamento delle relative attività di gestione, nonché per il loro monitoraggio, rendicontazione e controllo.

- il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale¹⁹⁵, al quale sono assegnate funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare, collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il PNRR, ogni eventuale profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano, anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

4.3.3 Le relazioni tra la governance centrale e i livelli territoriali: coordinamento e supporto

Le Amministrazioni territoriali sono coinvolte nelle iniziative del PNRR attraverso una partecipazione rispondente ai principi costituzionali ed al modello di sussidiarietà. Spetta al livello locale la titolarità di specifiche progettualità che afferiscono alle materie di competenza istituzionale¹⁹⁶, nonché la loro concreta realizzazione. È riconosciuta la partecipazione alle iniziative che: sono finanziate dall'Amministrazione centrale, (ma che finalizzano agli Enti locali le risorse necessarie alla realizzazione di specifici progetti che partecipano all'obiettivo nazionale), o che incidano direttamente sui territori locali, anche se relativi ad interventi a titolarità nazionale¹⁹⁷.

In caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, intervengono appositi "meccanismi" di intervento centrale. Sono, infatti, previsti "poteri sostitutivi", da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta della Cabina di Regia o del Ministro competente, ai sensi dell'art. 12¹⁹⁸ della legge 29 luglio 2021

¹⁹⁵ L'articolo 3 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto l'istituzione di un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Con due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 ottobre 2021 è stata individuata la composizione del Tavolo permanente, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ed è stato nominato come coordinatore il professor Tiziano Treu, presidente pro tempore del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Il Tavolo permanente ha svolto la sua prima riunione il 25 novembre 2021.

¹⁹⁶ A titolo di esempio si richiamano gli interventi in materia di edilizia scolastica e di rigenerazione urbana.

¹⁹⁷ Come nel caso della mobilità nazionale (reti ferroviarie/digitalizzazione etc.).

¹⁹⁸ «1. In caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

Secondo quanto riportato in sede di interlocuzione istruttoria, alla Sezione, dalle entità interessate e sopra richiamate, sino a questo momento laddove sono emerse criticità rispetto al raggiungimento dei risultati previsti nell'ambito delle *milestone* e dei *target*, sono state predilette attività di contatto e riunioni di coordinamento con le amministrazioni interessate, al fine di definire gli interventi necessari a garantire il raggiungimento dei risultati attesi.

Dall'esame della struttura organizzativa complessiva emerge la funzione del Servizio centrale per il PNRR quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, come previsto dall'articolo 22 del regolamento (UE) 2021/241.

Con riguardo al coordinamento della *governance* centrale del PNRR e le Amministrazioni titolari, il Servizio centrale per il PNRR¹⁹⁹ ha assicurato la periodica informazione della Segreteria tecnica sullo stato di attuazione del Piano, nelle more della piena implementazione del sistema ReGIS.

provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate.” 2. Fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 1, e nei casi ivi previsti, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie può promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento nei riguardi di regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitana, province e comuni, anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.»

¹⁹⁹ “Il Servizio centrale per il PNRR, soggetto responsabile del coordinamento operativo, del monitoraggio e della rendicontazione del PNRR, ha strette relazioni con tutte le Amministrazioni interessate. Quanto alle attività per la verifica del raggiungimento dei risultati, l'intero sistema di monitoraggio e di coordinamento è orientato allo svolgimento di tali attività e che, quindi, nelle diverse iniziative intraprese il focus è sempre stato posto sul conseguimento delle finalità delle diverse politiche oggetto del Piano. In merito alla pianificazione di attività di supporto in favore delle Amministrazioni titolari, alle fonti di finanziamento ed alle attività in corso di svolgimento, la Segreteria tecnica non è direttamente coinvolta nelle attività di supporto, rispetto alle quali può svolgere attività di coordinamento e di monitoraggio, anche al fine di promuovere l'adozione di misure volte a superare le criticità rilevate. In via generale, le attività di supporto tecnico-operativo strettamente finalizzate all'attuazione degli specifici progetti finanziati sono ammissibili nell'ambito del PNRR, ma non lo sono le azioni di assistenza tecnica, tra cui quelle di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione necessarie per l'attuazione del Piano e delle relative iniziative. Con l'articolo 9 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, i Programmi operativi complementari finanziati con risorse nazionali aggiuntive sono stati prorogati al 31 dicembre 2026 e potranno essere utilizzati anche per il supporto tecnico e operativo all'attuazione del PNRR.” risposta ricevuta alla nota istruttoria della Corte dei conti.

Con riguardo agli enti territoriali, risultano previste numerose iniziative volte a consentirne l'acquisizione di risorse tecniche e professionali, necessarie alla realizzazione degli interventi per l'attuazione del PNRR²⁰⁰. Il decreto-legge 9 giugno 2021 n. 89 convertito in legge 113/2021 ha previsto le modalità di coinvolgimento degli enti territoriali, in tale alveo é avvenuta la ripartizione fra le Regioni e le Province autonome di risorse pari a complessivi 320 milioni di euro a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia, ed in particolare a valere sulla linea di Investimento 2.2 "*task force* digitalizzazione, monitoraggio e *performance*" del PNRR, che vede come soggetti attuatori le amministrazioni regionali. Il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri²⁰¹ nel provvedere al riparto delle risorse fra le Regioni e le Province autonome, ne subordina l'accesso e l'assegnazione ad una serie di adempimenti da parte delle Regioni²⁰², prevede scadenze intermedie funzionali al raggiungimento. In particolare, entro il 31.12.2021, per l'obiettivo connesso all'Investimento 2.2. e riferito al "completamento della procedura di assunzione di un *pool* di 1.000 esperti da impiegare per tre anni a supporto delle amministrazioni nella gestione delle nuove procedure per fornire assistenza tecnica".

L'articolo 33 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, ha previsto la costituzione di un Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, denominato «Nucleo PNRR Stato-Regioni»²⁰³. La normativa nazionale diffusamente richiamata prevedeva,

²⁰⁰ Si ricordano, in particolare:

- convenzioni con società a partecipazione pubblica, che risultano in corso di attivazione;
- assunzione dei 1.000 esperti della Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance (Missione 1, Componente 1, Investimento 2.2 del PNRR);
- attivazione di convenzioni con la società CONSIP S.p.A.;
- potenziamento del Nucleo per l'edilizia scolastica presso l'Agenzia di Coesione.

A queste misure si aggiungono altre iniziative già attivate, come l'assunzione dei 2.800 funzionari per il Mezzogiorno, prevista dall'articolo 1, comma 179, della legge di bilancio per il 2021 o diversi fondi destinati alla progettazione delle opere pubbliche.

Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie esercita una funzione di raccordo dei diversi organismi previsti dalla *governance* del Piano negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale degli investimenti complementari richiedano il coordinamento con l'esercizio di competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, alle province autonome e agli enti locali. Nell'esercizio di questa funzione, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri sono stati costituiti tavoli tecnici di confronto permanente tra i Ministeri, le Regioni e le autonomie locali, finalizzati ad assicurare una condivisione dei contenuti degli interventi previsti nel PNRR e a definirne le modalità di attuazione con il coinvolgimento degli enti territoriali.

²⁰¹ DPCM 12 novembre 2021 "Riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR." e DM 14 ottobre 2021 Modalità' per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione per il PNRR.

²⁰² Definizione preliminare dei fabbisogni, in termini di profili professionali e risorse.

²⁰³ In particolare, il Nucleo cura l'istruttoria di tavoli tecnici di confronto settoriali con le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, presta attività di assistenza agli enti territoriali, con

sin da subito l'individuazione da parte delle pubbliche amministrazioni interessate, in ciascuna di esse della struttura amministrativa deputata all'attuazione del PNRR. Dalla rilevazione svolta in sede istruttoria dalla Corte dei conti e diretta ad analizzarne l'effettiva implementazione secondo quanto riportato dalla Segreteria tecnica, tutte le Amministrazioni hanno dichiarato di avere provveduto ad adottare i provvedimenti relativi all'individuazione delle rispettive strutture amministrative per l'attuazione del PNRR, tuttavia, non risulta l'attivazione di nessun tipo di monitoraggio.

4.3.4 Le procedure finanziarie del PNRR ed i meccanismi di recupero

I flussi finanziari derivanti dal Piano nazionale di Ripresa e resilienza sono principalmente disciplinati dall'articolo 1, commi 1037 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, unitamente ai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 1, commi 1039 e 1042, della citata legge n.178/2020.

Con riferimento al flusso delle risorse nazionali, l'articolo 1, comma 1037, della richiamata legge n. 178/2020 prevede che per l'attuazione del Programma NGEU sia istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con funzioni anche di anticipazioni, rispetto ai contributi provenienti dall'Unione europea, il Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation UE-Italia.

Suddetto Fondo dispone di una dotazione annuale di risorse che sono versate su due appositi conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato. Il primo di essi è intestato ai contributi a fondo perduto, l'altro è dedicato ai contributi a titolo di prestito. Tale suddivisione risponde all'esigenza di assicurare corrispondenza e coerenza, rispetto alla gestione del flusso delle risorse europee, che, come noto, sono erogate in quota parte a titolo di sovvenzioni a fondo perduto ed in quota parte a titolo di prestiti.

Con il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2020, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 229, del 24.09.2021, le risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono state assegnate alle singole amministrazioni titolari degli interventi.

Il decreto-legge 10 settembre 2021 n. 121 ha previsto all'articolo 10, comma 3, che la notifica della decisione di esecuzione del Consiglio UE - ECOFIN recante

particolare riferimento ai piccoli comuni e cura, d'intesa con le competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la diffusione delle informazioni in materia. Il Ministero dell'economia e delle finanze in collaborazione con l'ANCI, ha, infine, organizzato un ciclo di incontri sul territorio "I Comuni e le Città nel PNRR: le risorse e le sfide", rivolti specificamente ad amministratori, dirigenti e funzionari locali, per analizzare nel dettaglio le opportunità offerte dal Piano e le modalità per accedere alle risorse disponibili. Gli incontri sono stati avviati il 19 novembre 2021 e sono previsti ogni lunedì e venerdì fino al 31 gennaio 2022.

«Approvazione della Valutazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia», unitamente al Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di assegnazione delle risorse, costituisce – come anticipato nei precedenti paragrafi- la base giuridica di riferimento per l'attivazione, da parte delle amministrazioni responsabili, delle procedure di attuazione dei singoli interventi previsti dal PNRR, secondo quanto disposto dalla vigente normativa nazionale ed europea, ivi compresa l'assunzione dei corrispondenti impegni di spesa, nei limiti delle risorse assegnate dal citato decreto 6 agosto 2021.

Ulteriori disposizioni di carattere finanziario sono contenute nel Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, richiamato dall'articolo 1, comma 1039, della legge 178/2020.

Per quel che riguarda le modalità di gestione contabile, le suddette risorse sono gestite su apposite contabilità speciali dedicate e intestate alle Amministrazioni centrali dello Stato²⁰⁴.

I movimenti dei richiamati conti nel periodo gennaio-novembre 2021 sono riportati nelle tabelle che seguono.

Tabella 9 – Contabilità speciali

(euro)

Conto	Dal 1 gennaio - al 30 novembre 2021			
	Al 31 dicembre 2020	Entrate	Uscite	Saldo
MEF-NGEU-SC-PNRR-PREST-L178-20	0,00	36.916.835.352,00	15.938.235.352,00	20.978.600.000,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF- Conto Riassuntivo del Tesoro al 30 Novembre 2021- pubblicato il 3 gennaio 2022 tavola L: Conti di soggetti esterni alla P.A.

Tabella 10 – Contabilità speciali

(euro)

Conto	Dal 1 gennaio - al 30 novembre 2021			
	Al 31 dicembre 2020	Entrate	Uscite	Saldo
SC-PNRR-FPERD-L178-20	0,00	20.742.466.787,00	8.954.466.787,00	11.788.000.000,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF- Conto Riassuntivo del Tesoro al 30 Novembre 2021- pubblicato il 3 gennaio 2022 tavola M: Conti correnti di enti

Il meccanismo di erogazione delle risorse dal PNRR alle Amministrazioni prevede una prima quota in anticipazione e successivi rimborsi, sulla base dello stato di avanzamento degli interventi e del grado di raggiungimento di *milestone* e *target*.

Diversamente, le risorse destinate agli enti territoriali saranno accreditate sui conti di tesoreria Unica già esistenti.

²⁰⁴ Cfr Il Conto Riassuntivo del Tesoro pubblicato da MEF-RGS.

Il Servizio centrale per il PNRR dovrà provvedere alle operazioni di gestione delle risorse affluite sui due conti correnti di tesoreria dedicati, attraverso apposite funzionalità del "Sistema informatico di supporto" alla gestione finanziaria, nel cui contesto sono attualmente censiti i singoli interventi del PNRR, che si ricorda rappresenta la componente principale del dispositivo Next Generation Ue-Italia. Il predetto sistema informativo dovrebbe supportare con apposite funzionalità la gestione delle risorse da parte delle Amministrazioni queste ultime, attraverso utenze specificamente profilate, potranno effettuare le operazioni di gestione finanziaria di rispettiva competenza.

Secondo quanto riportato in sede istruttoria alla Sezione, i dati relativi alla gestione finanziaria di ciascun intervento saranno resi disponibili, anche nell'ambito del sistema informativo di cui all'articolo 1, comma 1043, della più volte richiamata legge 30 dicembre 2020, n.178, al fine di supportare il processo di monitoraggio e rendicontazione finanziaria. Alla data di chiusura della presente relazione non sono stati, pur se richiesti, forniti i dettagli finanziari e i dati relativi alla declinazione operativa degli interventi.

Con il decreto-legge del 10 settembre 2021²⁰⁵ sono state introdotte specifiche disposizioni di natura finanziaria per il recupero delle risorse nei confronti degli Enti territoriali. In particolare, l'art 10 comma 6 prevede che *«Nel caso in cui si renda necessario procedere al recupero di somme nei confronti di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, si applicano le procedure di cui al comma 7-bis dell'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n.101»*.

Per gli Enti locali, la procedura richiamata prevede versamenti all'entrata del bilancio dello Stato ed in assenza a valere sui trasferimenti. Per le Regioni, la procedura prevede versamenti all'entrata del bilancio dello Stato e in assenza a valere delle giacenze sui conti di tesoreria accesi per ciascuna Regione.

Nell'ipotesi del mancato raggiungimento degli obiettivi *target* o delle milestone intermedie riguardanti gli interventi del PNRR è previsto che qualsiasi forma di recupero, nei confronti dei soggetti attuatori possa essere effettuata soltanto sulla base di accertati inadempimenti di loro competenza. Per l'eventuale regolazione dei relativi flussi finanziari fra lo Stato e i soggetti attuatori, si procede con specifico Accordo fra l'Amministrazione titolare e la Regione o Provincia autonoma attuatrice, sulla base delle responsabilità di ciascuna al raggiungimento degli obiettivi *target* e *milestone* intermedi.

²⁰⁵ Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza (delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali).

4.3.5 Il meccanismo per l'accesso ai pagamenti delle contribuzioni PNRR, gli *Operational Agreements* e le tempistiche di pagamento.

La disciplina nazionale per la richiesta semestrale di pagamento della quota di contributo a carico dell'Unione europea richiama quanto previsto nel regolamento costitutivo²⁰⁶ dello strumento di ripresa e resilienza e affida la raccolta di elementi di supporto da parte del Servizio centrale per il PNRR:

- sulla base delle attestazioni presentate dalle Amministrazioni titolari circa il raggiungimento dei *target* e *milestone*;
- dello stato di esecuzione finanziaria degli interventi di competenza, con separata evidenza della spesa sostenuta per gli interventi cui è stato assegnato un marcatore climatico positivo;
- di una dichiarazione di gestione debitamente firmata;
- di una sintesi degli esiti dei controlli effettuati con evidenza dei punti deboli identificati e delle eventuali azioni correttive adottate;
- della presentazione di una dichiarazione attestante il rispetto delle condizioni collegate al principio del DSNH (*Do Not Significant Harm*)²⁰⁷.

Tra le misure organizzative del decreto ministeriale citato, in ordine a meccanismi di diagnosi preventiva è previsto che le Amministrazioni adottino ogni iniziativa necessaria per prevenire, sanzionare e rimuovere eventuali frodi, irregolarità, conflitti di interesse e nel caso di ritardi riscontrati nel corso dell'attuazione²⁰⁸. Al riguardo, tra l'altro, le Amministrazioni titolari degli interventi sono tenute a comunicare tempestivamente al Servizio Centrale per il PNRR i dati relativi a:

- scostamenti temporali/o quantitativi;
- conseguenze degli scostamenti individuati;
- individuazione delle cause degli scostamenti;
- azioni correttive adottate.

L'acquisizione delle risorse sui due appositi conti correnti di tesoreria dedicati (uno alla componente Loans ed uno alla componente Grants), sono entrambi gestiti dal

²⁰⁶ Art 24 comma secondo Reg. UE 241/2020: "Dopo aver raggiunto i traguardi e gli obiettivi concordati e indicati nel piano per la ripresa e la resilienza quale approvato in conformità dell'articolo 20, lo Stato membro interessato presenta alla Commissione una richiesta debitamente motivata relativa al pagamento del contributo finanziario e, se del caso, del prestito. Gli Stati membri possono presentare alla Commissione tali richieste di pagamento due volte l'anno."

²⁰⁷ La valutazione dei Piani di Ripresa deve garantire che ogni singola misura (ossia ciascuna riforma e ciascun investimento) inclusa nel piano sia conforme al principio "non arrecare un danno significativo".

²⁰⁸ Resta ferma in ogni caso la possibilità da parte delle Amministrazioni titolari di attivare i poteri sostitutivi previsti dalla vigente normativa nazionale.

Servizio centrale per il PNRR. Le risorse acquisite sui due conti correnti sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Sono previste procedure di controllo amministrativo e contabile, sia con riguardo ai controlli preventivi e successivi, sia per le modalità di rendicontazione del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next generation-Italia.

Il 22 dicembre 2021, sono stati firmati i cd. *Operational Arrangements* tra la Commissione europea e l'Italia. Si tratta degli accordi di cui all'articolo 20, paragrafo 6, del regolamento sul RRF (*Recovery and Resilience Facility*), in base al quale le parti dovrebbero concludere accordi operativi per specificare ulteriormente gli elementi menzionati nei piani presentati²⁰⁹. Con l'accordo in questione sono state convenute le disposizioni ed il calendario per il monitoraggio e l'attuazione ed i pertinenti indicatori relativi al conseguimento dei *target* intermedi e finali previsti. Sono introdotte clausole dirette al rafforzamento della collaborazione informativa tra le parti e di riduzione dei tempi di scambio di informazioni di rilievo. L'Allegato I dell'Accordo specifica inoltre i *target* intermedi, gli obiettivi e gli indicatori pertinenti stabiliti nella decisione di esecuzione del Consiglio per misurare i progressi compiuti verso la realizzazione delle riforme e dei progetti di investimento del Piano.

Per il sostegno al prestito, l'allegato I specifica ulteriormente i *target* intermedi, gli obiettivi e gli indicatori pertinenti aggiuntivi. L'Allegato II dell'Accordo operativo specifica le modalità e il calendario di controllo stabiliti nella decisione di esecuzione del Consiglio. Viene inoltre definita la cadenza delle relazioni da presentare ogni anno entro il 30 aprile e il 15 ottobre sui progressi compiuti nella realizzazione del Piano, e delle disposizioni operative contenute nello stesso Accordo, ed entro il 28 febbraio e il 31 agosto su entrambi, intesi come indicatori comuni.

Secondo quanto stabilito e conformemente all'articolo 24 del regolamento, una volta completati i pertinenti *target* intermedi e finali concordati indicati nel PNRR, l'Italia presenta una richiesta debitamente giustificata di pagamento del contributo finanziario e del prestito. I *target* intermedi e finali pertinenti per ciascuna rata sono contenuti nella decisione di esecuzione del Consiglio.

Secondo quanto previsto dall'art 23 del regolamento (UE) 241/2020 l'accordo in argomento costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario. Gli impegni di bilancio possono essere basati su impegni globali e, all'occorrenza, essere ripartiti in frazioni annue distribuite su diversi anni.

²⁰⁹ Gli accordi operativi possono essere modificati con il mutuo consenso tra le parti.

Dalla prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione²¹⁰ del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con riferimento agli obiettivi e ai traguardi previsti per la fine dell'esercizio 2021, in vista della rendicontazione alla Commissione europea, risulta che l'Italia ha conseguito tutti i primi 51 obiettivi entro la fine del 2021, che rappresentava titolo per presentare la domanda di pagamento della prima rata di rimborso, pari a 24,1 miliardi di euro. La relazione riporta il numero di traguardi e obiettivi da conseguire e gli importi previsti di contributo finanziario e di prestiti (al netto del prefinanziamento del 13 per cento) per tutte le dieci rate previste dal PNRR.

In generale, le richieste di pagamento potranno essere presentate al massimo due volte l'anno, entro il 31 dicembre 2026. La Commissione dispone di due mesi, a seguito di una richiesta di pagamento, per valutare se i *target* intermedi e finali pertinenti sono stati raggiunti.

Tabella 11 – Riepilogo

(miliardi di euro ed euro)

	Scadenze ed Obiettivi delle rate PNRR Prima Relazione del Governo del 23 dicembre 2021				Calendario Pagamenti Operational Agreements del 22 dicembre 2021				
	Scadenza	Numero di Obiettivi/risultati	Importo lordo in miliardi di euro	Erogazioni	Rata	Financial Contribution	Loan	Periodo	Totale
Prefinanziamento 13% del totale	13/08/2021	--	--	24,1					
Prima rata	31/12/2021	51	24,1	21	Payment Request for the First Instalment	11.494.252.874,00	12.643.678.161,00	Q4 2021	24.137.931.035,00
Seconda rata	30/06/2022	47	24,1	21	Payment Request for the Second Instalment	11.494.252.874,00	12.643.678.161,00	Q2 2022	24.137.931.035,00
Terza rata	31/12/2022	55	21,8	19	Payment Request for the Third Instalment	11.494.252.874,00	10.344.827.586,00	Q4 2022	21.839.080.460,00
Quarta rata	30/06/2023	27	18,4	16	Payment Request for the Fourth Instalment	2.298.850.575,00	16.091.954.023,00	Q2 2023	18.390.804.598,00
Quinta rata	31/12/2023	69	20,7	18	Payment Request for the Fifth Instalment	8.045.977.011,00	12.643.678.161,00	Q4 2023	20.689.655.172,00
Sesta rata	30/06/2024	31	12,6	11	Payment Request for the Sixth Instalment	2.298.850.575,00	10.344.827.586,00	Q2 2024	12.643.678.161,00
Settima rata	31/12/2024	58	21,3	18,5	Payment Request for the Seventh Instalment	6.321.839.080,00	14.942.528.736,00	Q4 2024	21.264.367.816,00
Ottava rata	30/06/2025	20	12,6	11	Payment Request for the Eighth Instalment	2.298.850.575,00	10.344.827.586,00	Q2 2025	12.643.678.161,00
Nona rata	31/12/2025	49	14,9	13	Payment Request for the Ninth Instalment	4.597.701.149,00	10.344.827.586,00	Q4 2025	14.942.528.735,00
Decima rata	30/06/2026	113	20,8	18,1	Payment Request for the Tenth Instalment	8.535.686.161,00	12.256.982.814,00	Q2 2026	20.792.668.975,00
TOTALI		520	191,3	190,7	TOTALI	68.880.513.748,00	122.601.810.400,00		191.482.324.148,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione e Governo italiano

²¹⁰ Il cui scopo è dare conto dell'utilizzo delle risorse del Programma Next Generation EU, dei risultati raggiunti e delle eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti.

Per quanto riguarda il dettaglio degli interventi si rimanda alla richiamata relazione: ivi, per mera completezza espositiva, si riportano gli avvisi emanati nella prima fase di attuazione del PNRR rispetto alle amministrazioni locali per gli interventi ad esse correlati²¹¹:

- Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica - art 20 DL. n. 152/2021, Min. Dell'Interno, con Beneficiari i Comuni, "Piccole Opere" per un totale di 2.982 milioni di euro e "Messa in Sicurezza" per 3.550 milioni di euro.
- Missione 5 - Inclusione e coesione, Componente 2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore 2.3 "Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare", con un importo totale di 2,8 milioni di euro (dei quali circa 1,12 milioni di euro, pari a circa il 40 %, per il Sud).
- Missione 5 - Inclusione e coesione, Componente 2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore "Investimenti in progetti di rigenerazione urbana". Beneficiari i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti per complessivi 3,3 miliardi di euro
- Missione 2 - Transizione verde, Componente 1 - Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare "Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti" e "progetti «faro» di economia circolare" per un ammontare totale di 1,50 miliardi + 600 milioni di euro per i "progetti faro".
- Piani urbani integrati – Art. 21 DL n. 152/2021 Missione 5 – Inclusione e Coesione Componente 2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore. Beneficiari: Città Metropolitane. L'ammontare complessivo è pari a 2.493,79 milioni di euro per il periodo 2022-2026, nel limite massimo di:
 - 125,75 milioni di euro per l'anno 2022
 - 125,75 milioni di euro per l'anno 2023
 - 632,65 milioni di euro per l'anno 2024
 - 855,12 milioni di euro per l'anno 2025
 - 754,52 milioni di euro per l'anno 2026.

Ai relativi oneri si provvede a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia di cui all' articolo 1, comma 1037, della legge 30.

²¹¹ I dati riportati sono ricavati dagli Open data di Italia Domani.

4.4 Il monitoraggio degli interventi

4.4.1 Il Sistema di Monitoraggio Unitario del PNRR: ReGiS

Attraverso un Sistema Unitario, previsto dall'articolo 1, comma 1043, Legge 30 Dicembre 2020, n. 178 (Legge Bilancio 2021), il Ministero delle finanze, tramite la Ragioneria generale dello Stato deve gestire il monitoraggio sull'attuazione del PNRR, rilevando i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale. Il citato Sistema Unitario (che è stato chiamato "ReGiS") è finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'articolo 29 del regolamento (UE) 241/2021, con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati"²¹². ReGiS dovrà garantire il continuo e tempestivo presidio dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi del PNRR, con particolare riferimento al monitoraggio dei progressi nell'attuazione, consentendo la puntuale e costante verifica dei *milestone* e *target* (UE e nazionali) del Piano.

Secondo quanto evidenziato dallo stesso Ministero, il sistema ReGiS è basato su un'architettura modulare²¹³, disegnata in linea con i processi amministrativi di programmazione, attuazione, gestione contabile, rendicontazione e controllo del PNRR e consente, a ciascun profilo abilitato, di compiere all'interno dei diversi moduli le specifiche attività di competenza, in coerenza con quanto descritto nel Sistema di Gestione e Controllo del PNRR e nella manualistica ad esso collegata. Il sistema ReGiS è messo a disposizione di tutti i soggetti coinvolti nella gestione e attuazione del PNRR e rappresenta un unico strumento applicativo in grado di supportarli durante l'intero ciclo di vita dei progetti finanziati dal Piano.

Le Amministrazioni centrali titolari di interventi e i Soggetti attuatori, attraverso tale sistema informatico, dovranno pertanto svolgere i processi di gestione, attuazione, monitoraggio, controllo, rendicontazione e gestione finanziaria degli interventi di propria competenza.

In virtù del principio della riduzione degli oneri e della spesa in capo alla amministrazione pubblica, le Amministrazioni centrali titolari di interventi e i Soggetti attuatori possono continuare ad impiegare i propri sistemi informatici in uso laddove essi

²¹² Ciò al fine di dare attuazione all'articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, in materia di modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto nell'ambito delle componenti del Next Generation EU.

²¹³ cfr. la recente introduzione da parte della RGS di Int "..."un sistema di tipo ERP (Enterprise Resource Planning) che integra contabilità finanziaria, economico-patrimoniale e contabilità analitica per centri di costo. Sarà adottato inizialmente dalle Amministrazioni centrali dello Stato, sostituendo gradualmente gli applicativi in uso (c.d. sistemi legacy). Piattaforma softwarehouse SAP (Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung").

risultino idonei²¹⁴ a garantire la registrazione e la trasmissione dei dati di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo²¹⁵ di programmi e progetti finanziati da risorse nazionali e/o europee²¹⁶.

Tabella 12 – Riepilogo soggetti

Consiglio di Stato
Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (MIMS)
Ministero del Turismo
Ministero Cultura
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI)
Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Ministero del lavoro e delle politiche sociali/ANPAL
Ministero della Giustizia
Ministero della Salute
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)
Ministero dell'Interno
Ministero dell'Istruzione
Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE)
Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR)
Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale (MITD)
Ministero della transizione ecologica (MITE)
PCM - Segretariato generale
PCM - Dipartimento Funzione Pubblica
PCM - Dipartimento Pari opportunità
PCM - Dipartimento Protezione civile
PCM - Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie
PCM - Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio Civile Universale
PCM – Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE)
PCM - Ministero per il Sud e la coesione territoriale
PCM - Dipartimento per lo Sport
PCMUT

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati circolare n.31/2021 Ragioneria generale dello Stato

²¹⁴ Il sistema informatico locale delle Amministrazioni centrali titolari di interventi e dei Soggetti attuatori dovrà garantire il trasferimento dei suddetti dati al sistema ReGiS. Tale trasferimento deve essere effettuato attraverso le modalità che saranno descritte nel “Manuale utente” del sistema informatico ReGiS, il quale verrà messo a disposizione di tutte le Amministrazioni centrali titolari di interventi e dei soggetti attuatori dal Servizio centrale per il PNRR. Indipendentemente dall'utilizzo del sistema informatico ReGiS o di un proprio sistema informatico locale, le Amministrazioni centrali titolari di interventi e i Soggetti attuatori sono responsabili, in relazione alle Misure ed ai singoli interventi di propria competenza, della corretta implementazione del sistema di monitoraggio, che avviene attraverso la trasmissione tempestiva e continuativa dei dati al Servizio centrale per il PNRR. Infatti, i dati registrati sul sistema informatico ReGiS costituiscono la base di riferimento ufficiale che consente la divulgazione delle informazioni sullo stato di attuazione del PNRR e, conseguentemente, l'elaborazione sulla base di essi dei report previsti dalla specifica normativa. La registrazione e la trasmissione dei suddetti dati di monitoraggio permetteranno al Servizio centrale per il PNRR di raccogliere periodicamente, attraverso specifiche sezioni del sistema informatico ReGiS, informazioni sullo stato di avanzamento del Piano, sino al singolo progetto di ciascuna Misura, nonché di rilevare eventuali criticità attuative circa il conseguimento dei *milestone* e *target* stabiliti nel Piano. La costante e tempestiva trasmissione dei dati al sistema ReGiS da parte delle Amministrazioni centrali titolari di interventi e dei Soggetti attuatori, consentirà quindi di rilevare per tempo le criticità realizzative degli investimenti e delle riforme del Piano e di predisporre possibili soluzioni atte a recuperare il ritardo attuativo, al fine di consentire la trasmissione delle richieste di pagamento alla Commissione europea secondo le tempistiche e le modalità definite dall'art. 22 del Reg. (UE) 241/2021.

²¹⁵ In coerenza con i dettami del Reg. (UE) 241/2021 e dell'articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, b).

²¹⁶ Articolo 1, comma 1050, della legge 30 dicembre 2020, n.178.

Con riguardo al monitoraggio a livello sub-centrale ed il coordinamento con ReGis, in questa prima fase si richiama la Circolare n. 31 del 14 dicembre 2021, con la quale il Servizio Centrale per il PNRR del Ministero delle finanze ha dato avvio alla raccolta della documentazione ed attestazioni necessarie affinché potesse presentare la richiesta di pagamento alla Commissione europea per il rimborso della prima rata di contributo del PNRR.

Con la citata Circolare tutte le Amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR sono state invitate a trasmettere entro il 23 dicembre 2021 la documentazione attestante il conseguimento di *milestone* e *target* PNRR di rispettiva competenza, corredata dalle seguenti attestazioni:

- una dichiarazione di gestione complessiva;
- una *check-list* di controllo in ragione di singola *milestone/target*.

Le modalità di trasmissione in questa prima fase di avvio sono state alternativamente l'uso della casella di posta certificata, oppure della specifica funzionalità del sistema informatico ReGis.

5. L'attuazione degli interventi: modalità di gestione, controllo e audit ed obiettivi

Con nota istruttoria del 5 novembre 2021 la Corte dei conti ha sottoposto un questionario o al Servizio centrale per il PNRR contenente una serie articolata di questioni dirette ad accertare tra l'altro: il coordinamento tra le strutture deputate alla governance centrale del PNRR e le amministrazioni titolari delle misure, le attività di supporto ed i relativi costi, le iniziative intraprese per promuovere la semplificazione e la velocizzazione delle procedure di attuazione degli interventi, le procedure ed i tempi che regolano l'attività di rendicontazione per gli interventi del PNRR al livello complessivo. Una specifica questione riguardava le metodologie e gli strumenti operativi eventualmente predisposti o previsti per fronteggiare il rischio e le conseguenze finanziarie nel caso in cui i *milestone/target* previsti non siano raggiunti o vengano raggiunti solo parzialmente.

Con riguardo al sistema ReGIS la richiesta si incentrava sugli strumenti/procedure adottati per garantire un adeguato coordinamento tra ReGis ed eventuali diversi sistemi informatici sub-centrali di monitoraggio. E sull'eventuale rischio di perdita della qualità/coerenza dei dati, ovvero l'indicazione di quali meccanismi siano stati progettati per fronteggiare questa eventualità.

Rispetto all'IVA per le risorse del PNRR si chiedeva di esplicitare quali meccanismi fossero stati previsti e se erano stati presi in considerazione potenziali profili di criticità in proposito.

Con riguardo ad alcuni aspetti di dettaglio si domandava se la Commissione europea avesse chiarito cosa intendere per “progetto avviato” ai fini del PNRR (ad esempio se tale possa intendersi l'avvenuta: pubblicazione del bando oppure l'avvio dei lavori). E se fosse stata svolta una analisi dei rischi e delle criticità rispetto al riferimento.

Al richiamato questionario era allegata altresì una tabella per la raccolta dei dati finanziari di riferimento con particolare attenzione agli impegni al 31 dicembre 2021, distinti per Missione attivata²¹⁷ declinata in quote da PNRR (a), REACT EU (b), Fondo complementare (c), e Totale (d)= (a)+(b)+(c)

Il Servizio Centrale, pur a fronte di diversi solleciti, non ha fornito risposta alla data di chiusura della presente relazione.

Le informazioni (necessariamente ridotte) che seguono derivano, pertanto, da quanto riportato in data 14 gennaio 2022 dal Servizio Centrale del PNRR alla Corte dei conti europea, nell'ambito dell'incontro realizzato per l'attività di revisione attivata sui meccanismi posti alla base dei fondi per la politica di coesione e dei piani nazionali di ripresa e resilienza di un campione di Stati membri. Al citato incontro ha infatti partecipato, come previsto dall'art. 287 del TFUE, questa Sezione. In sede di colloquio, oltre alle richieste contenute in un questionario sottoposto alle autorità nazionali partecipanti, sono stati oggetto di specifiche domande alcune tematiche le cui risposte si riportano in estrema sintesi.

Con riguardo agli interventi diretti a realizzare il coordinamento tra Fondi SIE e RRF, il Servizio Centrale ha indicato il totale re-indirizzamento in termini di riprogrammazione dei fondi richiamati.

Rispetto ai meccanismi diretti a ridurre il rischio di malassorbimento dei fondi, il Servizio ha fatto riferimento alle azioni di rafforzamento, in particolare con riguardo alle

²¹⁷ M1- Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo: M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; M1C3 - Turismo e cultura 4.0. M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica: M2C1 - Agricoltura sostenibile ed economia circolare; M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile; M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica. M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile: M3C1 - Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure; M3C2 - Intermodalità e logistica integrata. M4 - Istruzione e ricerca: M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili alle università; M4C2 - Dalla ricerca all'impresa. M5 - Inclusione e coesione: M5C1 - Politiche per il lavoro; M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale. M6 - Salute: M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale; M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale.

cd. “*Municipality*” indicando: l’attivazione di *task force* e la selezione di personale tecnico²¹⁸ dedicato.

Rispetto alla *governance* sulla questione specifica della efficienza delle misure di semplificazione rispetto al passato, è stato indicato principalmente l’intervento in materia di appalti.

Rispetto alla questione del rischio di attuazione degli interventi nel Mezzogiorno del Paese, che hanno attratto circa il 40 % delle risorse, è stato indicato il monitoraggio di procedure, tempi ed atti delle amministrazioni intestatarie degli interventi.

Considerazioni conclusive

L’impostazione del Next Generation EU presenta un collegamento con le politiche supportate dai Fondi SIE. Il primo pilastro del NGEU riguarda infatti le politiche di coesione con l’iniziativa REACT-UE, che incide sui Fondi SIE che, vengono ri-programmati con il recupero delle risorse (2014-2020) “non utilizzate”²¹⁹.

Ai Fondi SIE²²⁰ è stata affidata la prima linea di difesa dell’Unione per contrastare gli effetti della pandemia. In quanto uno dei maggiori strumenti di investimento a titolo del bilancio dell’UE, i Fondi SIE hanno sostenuto la coesione territoriale, economica e sociale delle regioni europee, nonché la loro resilienza e la ripresa dalla crisi. *“The original objectives of the investments under the ESI Funds have been adapted to the needs of the Member States during this time of crisis. In addition to the original focus on smart, sustainable, inclusive growth, starting in February 2020, the funds have also provided swift support to Member States in their COVID-19 pandemic response and recovery actions. The flexibility granted in this context allowed Member States to focus on the immediate needs of the health, business and social sectors in particular. The reprogramming that took place showed that the programmes can rapidly adapt investment strategies to respond to the health crisis, with more than €20 billion reprogrammed during the course of 2020 alone. This demonstrated once again the agility of the funds to adapt and respond to unforeseen events and circumstances”* Commissione Europea in “*European Structural and Investment Funds 2021 Summary*

²¹⁸ Il riferimento è alle assunzioni a tempo determinato per l’esigenza straordinaria dovuta al COVID-19 di cui alla norma in Gazzetta Ufficiale della L. 113/2021 di conversione del decreto-legge 80/2021 recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”.

²¹⁹ I Fondi SIE nell’ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (bilancio dell’UE) hanno un periodo di esecuzione di 10 anni, il 2020 è stato il 7° anno.

²²⁰ Essi comprendono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo di coesione (FC); il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2020- 17th dec 2021" COM(2021) 797 final"

Sul fronte degli Stati membri, con riguardo al Recovery and Resilience Facility (RRF) dell'Unione europea si modificano le prospettive dei rapporti finanziari tra Stato membro ed Unione, in particolare per la ricaduta che avranno i seguenti elementi: la natura della fonte di finanziamento delle risorse (essendo prevista la contrazione di cd "Debito Comunitario"); le modalità di funzionamento dei Piani Nazionali;²²¹; gli esborsi della Commissione²²².

L'ammontare complessivo di risorse del PNRR dell'Italia costituisce una parte del complessivo aggregato dei fondi europei intesi in senso ampio, afferendo all'innovativo strumento europeo del RRF, alle politiche di coesione di cui al REACT-EU ed a risorse nazionali, riferite al FSC (Fondo Sviluppo e Coesione).

In questa sede è importante evidenziare il portato innovativo della strategia di finanziamento diversificata, che garantisce le condizioni più vantaggiose per l'assunzione di prestiti di volume elevato con scadenze diverse ed è accompagnato dall'individuazione di una metodologia condivisa per calcolare e ripartire i costi comuni connessi. I benefici derivanti dall'apertura dell'Unione europea a strumenti di finanziamento diversi dal tradizionale apporto degli Stati membri, porta tuttavia in dote quei rischi tipici dell'accesso al mercato dei capitali, che occorrerà prontamente prevenire e fronteggiare.

A fronte di questo nuovo complesso scenario ed a conclusione delle considerazioni fin qui poste, si ritiene importante sottolineare in che modo le regole del NGEU indichino un nuovo contesto. Si pone in evidenza la realizzazione effettiva dei progetti, in coerenza con le finalità perseguite, con un'attenzione da parte dell'Unione europea particolarmente marcata, non essendovi addizionalità ovvero con una significativa attenuazione della stessa.

Lo strumento in argomento necessita di un approccio "nuovo" nella gestione ma più che mai nell'esercizio di funzioni di controllo, come immediatamente evidente è apparso già nel "Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans", nel quale sono state fornite le prime indicazioni agli Stati membri per la stesura dei piani nazionali, per raggiungere la finalità di assicurare che le risorse europee riconosciute ai singoli Stati membri assegnate non subiscano

²²¹ Essi si discostano dai programmi di spesa, in quanto lo Stato membro si impegna a realizzare riforme e investimenti entro giugno 2026, avendo definito in dettaglio per *milestone* e *target*, i cronoprogrammi di intervento, secondo regole di condizionalità

²²² Avvengono sulla base del raggiungimento di *milestone* e di *target*.

variazioni negative. Circostanza quest'ultima potenzialmente derivante da una rilevazione di mancati adempimenti, sia in ordine ai requisiti richiesti, sia in relazione ad incongruenze nelle fasi di attuazione dei progetti.

Al riguardo, quindi, un rilevante peso specifico assumono i controlli nazionali per assicurare la stabilizzazione delle risorse europee. È, infatti, necessario partire dal presupposto che l'intero sistema del NGEU è caratterizzato da un regime di condizionalità (definita anche “aggravata”)²²³ riferita quindi non più alla dimostrazione delle spese effettuate, come per i Fondi SIE ma ai risultati raggiunti, il che comporta una particolare attenzione sia alla fase di progettazione sia all'effettiva realizzazione degli steps degli interventi ed alla loro tempistica. Ciò in un contesto nel quale la mancanza di addizionalità (apporto finanziario nazionale) determina l'esigenza di un controllo “ravvicinato” che sia configurato con attenzione alla cosiddetta “fase preventiva” con la quale si intende l'individuazione di procedure di controllo che seguano l'evolversi dei progetti²²⁴.

La complessiva disponibilità offerta dagli strumenti finanziari integrati dell'Unione europea se da una parte rappresenta “l'abbrivio alla crescita” e quindi ad un virtuoso percorso dell'economia dell'Unione, dall'altra costituisce una sfida per l'Italia. La resilienza di ciascun paese membro dipenderà anche dalla capacità di assorbimento dei Fondi NGEU, in tempi relativamente brevi. Le dotazioni disponibili sono infatti rappresentate oltre che dai Fondi NGEU, anche dalle rimanenti dotazioni del QFP 2014-2020 e del nuovo QFP 2021-2027.

Si tenga, peraltro, presente il fondamentale cambiamento di prospettiva reso necessario dall'adeguata considerazione del dato per cui il finanziamento del bilancio europeo, a partire dal QFP 2021-2027, e specificamente per quel che riguarda il RRF, prevede, come sottolineato già ampiamente in questa Relazione e in quella dell'anno precedente, una robusta quota di ricorso al mercato. In altre parole, il bilancio unionale si appropria, da oggi, di leve di *fiscal policy* che vanno nella direzione di una integrazione

²²³ Si fa riferimento al regolamento 2092 del 16 dicembre scorso, relativo a “un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione”, che attiene ad una particolare condizionalità: quella relativa al principio di legalità ed allo stato di diritto. Non reca quindi elementi di particolare innovatività per l'Italia, non essendo assolutamente in discussione profili relativi all'indipendenza, in particolare delle Istituzioni di controllo, ma costituendo un trasferimento della “violazione dello Stato di diritto” da una constatazione in automatico, riguardante determinati Paesi, ad un accertamento in sede di controllo sull'utilizzazione dei Fondi del NGEU e del livello di rischio di un uso non conforme ai principi di legalità che vanno intesi in relazione allo Stato di diritto.

²²⁴ Cfr. le attività di controllo della Corte dei conti sui fondi europei e di recente “La Corte dei conti italiana e la cooperazione con l'European Court of Auditors (ECA) nell'ambito del controllo sull'utilizzo dei Fondi europei” - Summer School Public Auditing and Accountability Next Generation EU e Piano nazionale di ripresa e resilienza - Università degli Studi di Pisa 13 luglio 2021.

sempre più stretta a livello sovranazionale e che richiedono un orientamento strategico, in parte, diverso rispetto al passato per i Paesi chiamati a realizzare gli obiettivi di politica economica invariati negli strumenti e nelle leve che originano a livello UE. Proprio come avviene quando si discute di spesa pubblica a livello nazionale, diventa fondamentale l'attenzione ad una dimensione di *performance* finanziaria avveduta del fatto che una spesa "disutile" non implica soltanto uno spreco di risorse e una distruzione di ricchezza evidentemente prelevata, a monte, in un modo comunque coattivo, ma pone anche un problema ulteriore, ossia quello di dover ripagare *debiti* per cui non si sia realizzato, in resi, il ritorno atteso dell'investimento.

Il fatto che il peso di questo ricorso al mercato, nel quadro (specificamente) del NGEU, e in particolare del RRF, qui in esame, sia mutualizzato all'interno dell'Unione, non deve far dimenticare che si tratta pur sempre di debito pubblico, sia pur in una accezione "nuova", ossia collocato in uno spazio comune (come, peraltro, lungamente auspicato dal nostro Paese); il che importa sicuramente maggiori garanzie e prospettive più ampie e confortanti, ma anche peculiari profili di responsabilità.

Va evitato a tutti i costi, in particolare, il rischio di innescare ulteriori spirali di crescita del debito pubblico, dove quello nazionale di necessità debba aumentare per ripagare quello sovranazionale che non abbia dato i risultati sperati; viceversa, l'iniezione di liquidità nel sistema deve servire per innescare processi virtuosi, dove il ricorso al mercato da parte dell'Unione, realizzando il proprio scopo in termini di risultato atteso dell'investimento, apre prospettive di crescita dell'economia interna, andando in ultima analisi (anche) a incidere positivamente sulla complessiva situazione finanziaria dello Stato.

Per l'Italia, un rischio di inadeguato assorbimento potrebbe potenzialmente derivare anche da alcune delle modalità di costruzione del Piano di Ripresa e Resilienza, caratterizzato da un processo dall'alto verso il basso, tendenzialmente privo di coinvolgimento sub-nazionale nelle fasi di attuazione e valutazione²²⁵ e con la centralizzazione dei più importanti investimenti pubblici. Se ciò appare senz'altro adeguato ad affrontare, in tempi rapidi e in chiave di massimizzazione dell'efficienza decisionale, una (ben nota) complessità dei livelli di allocazione delle potestà pubblicistiche - o complessità che la situazione presente richiede, in qualche modo, venga governata - non deve sottovalutarsi il possibile rischio di trascurare le differenze territoriali, riducendo di fatto l'impatto a livello locale.

²²⁵ Questo rischio peraltro risulta essere comune ai Piani di altri Stati membri come si evince dal Comitato europeo delle regioni (europa.eu) nel Parere del 1° dicembre 2021 nr. CDR 3682/2021 "L'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza".

Indispensabile diviene l'esigenza di mettere in campo la verifica dell'effettiva realizzazione delle riforme e delle opere pubbliche, al di là del raggiungimento di *target* e *milestone* delineate in termini di adempimenti nel PNRR. Nel contesto delineato diviene, quindi, fondamentale²²⁶ la costruzione di un rapporto virtuoso tra capacità di assorbimento dei fondi UE disponibili e l'ammontare delle risorse di cui si beneficia a titolo di RRF, perseguendo un'ottica di sviluppo e la stabilità²²⁷ nel mettere a sistema la gestione strategica delle disponibilità finanziarie, tenendo conto delle sinergie operative e potenziali di spazio e di tempo di tutte le risorse unionali ed evitando i principali rischi correlati al mancato utilizzo ed all'appropriazione indebita di fondi nell'ambito del complessivo piano di ripresa dell'Unione europea.

²²⁶ La Corte dei conti europea nella *Relazione Annuale sull'esercizio 2020* sottolinea che “l'assorbimento dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) da parte degli Stati membri continua ad essere più lento del previsto. A fine 2020, l'ultimo anno dell'attuale bilancio settennale, solo il 55 % dei finanziamenti UE decisi per il 2014-2020 era stato erogato. Ciò ha avuto per effetto l'ulteriore aumento degli impegni non ancora liquidati, che a fine 2020 hanno raggiunto i 303,2 miliardi di euro, valore quasi equivalente a due bilanci annuali. La Corte osserva che vi sono notevoli differenze tra gli Stati membri. Mentre la Finlandia, ad esempio, aveva assorbito il 79 % della propria dotazione totale entro la fine del 2020, i tre Stati membri in cui il tasso di assorbimento è stato il più basso (Italia, Croazia e Spagna) avevano utilizzato solo il 45 % circa degli importi impegnati”. Al contempo in termini assoluti Italia e Spagna risultano tra i maggiori beneficiari dei fondi RRF.

²²⁷ Sulla base delle previsioni d'autunno 2021 della Commissione, un piccolo numero di Stati membri (Austria, Germania, Francia, Cipro, Spagna, Lussemburgo, Malta e Italia) prevede di utilizzare le sovvenzioni RRF per finanziare retroattivamente le spese sostenute nel 2020.

**LA POLITICA DI COESIONE
SOCIO ECONOMICA**

LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

1. La Programmazione 2014-2020 – “Outlook” sulla Programmazione 2021-2027.

Premessa

1.1 La Programmazione 2014-2020: disciplina ed elementi caratterizzanti – 1.1.1 Le modifiche al quadro regolamentare 2014-2020 - 1.2 Le risorse per la Programmazione 2014-2020- 1.2.1 La riprogrammazione delle risorse a seguito della pandemia da Covid-19 1.3 Il cofinanziamento nazionale, il Fondo di sviluppo e coesione. La Programmazione complementare – 1.4 La Programmazione 2021-2027 nel nuovo Quadro finanziario pluriennale: elementi innovativi – 1.4.1 L'Accordo di Partenariato per la Programmazione 2021-2027 – 1.5 Attuazione finanziaria – 1.5.1 le procedure di attivazione – 1.6 Il sistema dei controlli - 1.6.1 I Sistemi di Gestione e Controllo (SiGeCo)– 1.6.2 I Rapporti annuali di controllo (RAC) – 1.7 Le “chiusure” della Programmazione 2007-2013

Considerazioni conclusive

2. Obiettivo Cooperazione territoriale europea

Premessa

2.1 Attività istruttoria - 2.2 Attuazione finanziaria 2.3 I Programmi operativi - 2.3.1 Cooperazione transfrontaliera (INTERREG V-A) - 2.3.2 Cooperazione transnazionale (INTERREG V-B) - 2.3.3 Cooperazione interregionale (INTERREG V-C)

Considerazioni conclusive

1. La Programmazione 2014-2020 – “Outlook” sulla Programmazione 2021-2027

Premessa

La Politica di coesione economica, sociale e territoriale è definita all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che ne rappresenta la base giuridica; essa si presenta come la politica di investimento più rilevante dell'Unione europea, ed ha come fine quello di ridurre il divario, in termini di sviluppo, tra le diverse regioni. Tale scopo è perseguito attraverso l'attuazione di azioni tendenti nel complesso a realizzare una crescita equilibrata e sostenibile degli Stati membri, resa possibile grazie all'assistenza finanziaria garantita dai Fondi strutturali e di investimento (Fondi SIE), impiegati nell'arco di una programmazione settennale.

Principio cardine dell'intero sistema è l'addizionalità: in base ad esso, le risorse a valere sul bilancio dell'Unione europea si aggiungono, e non si sostituiscono, alle risorse che i singoli Stati membri destinano agli investimenti²²⁸. In ragione di ciò, l'Italia

²²⁸ Il principio in parola è stato introdotto dall'Atto Unico Europeo del 1986 e confermato nel Trattato sull'UE del 1992. I Trattati citati prevedono espressamente che la spesa pubblica prevista nei singoli Stati membri per realizzare investimenti strutturali, non debba essere ridotta in ragione dell'intervento dell'Unione europea.

ha istituito specifici Fondi nazionali da impiegare nel finanziamento delle Politiche di coesione: il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e le risorse nazionali del Fondo di Rotazione per i Programmi complementari di Azione e Coesione (PAC), come previsto dalla delibera CIPE 10/2015.

1.1 La Programmazione 2014-2020: disciplina ed elementi caratterizzanti.

I Fondi strutturali e di Investimento (di seguito Fondi SIE) per il Periodo di programmazione 2014-2020, sono cinque: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). La relativa disciplina comune è dettata dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, da ultimo aggiornato il 24 aprile 2020. Oltre ad esso, disposizioni specifiche per ciascun Fondo sono previste da singoli regolamenti²²⁹.

Il quadro della politica di coesione è ulteriormente arricchito da provvedimenti di natura non legislativa. Tra questi, assumono particolare rilievo gli “atti delegati”, destinati a regolare aspetti di dettaglio dei Fondi e dotati, comunque, di carattere vincolante, definiti dallo stesso Trattato sul funzionamento dell’Unione europea come atti “*di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo*”²³⁰. La loro adozione è demandata alla Commissione su delega del Parlamento europeo o del Consiglio. Ugualmente adottati dalla Commissione sono gli atti “di esecuzione”²³¹, finalizzati a garantire uniformità nelle condizioni di esecuzione delle disposizioni in tutti gli Stati membri interessati nell’ambito di determinati settori, tra cui la salute, la fiscalità, l’agricoltura e il mercato interno²³².

La Programmazione 2014-2020 si integra con gli obiettivi del Programma strategico a lungo termine chiamato “Europa 2020”, che l’Unione si è posta per una

²²⁹ Essi sono: regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo; regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione; regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

²³⁰ art. 90 TFUE.

²³¹ art. 291 TFUE.

²³² Tra gli Atti delegati, hanno particolare rilievo nell’ambito della politica di coesione: il regolamento delegato (UE) 480/2014, per la gestione degli strumenti finanziari, il Codice di Condotta per il partenariato (regolamento delegato (UE) 240/2014 approvato il 07.01.2013) che ha lo scopo di accompagnare e sostenere gli Stati membri nell’organizzazione del partenariato. Per gli Atti di esecuzione, il regolamento (UE) 1303/2013 prevede espressamente queste ipotesi agli artt. 22 (sulla riserva di efficacia dell’attuazione), 74 (scambio elettronico dei dati) e 101 (Grandi Progetti).

crescita intelligente, sostenibile e inclusiva²³³, tramite la previsione e la condivisione di Obiettivi Tematici (OT), intesi come priorità di intervento da finanziare attraverso i Fondi e che garantiscano, in condizioni normali, una coerenza con gli impegni presi nell'ambito del coordinamento *ex-ante* delle politiche economiche, fulcro del Semestre europeo.

L'integrazione della Programmazione con una strategia di matrice strettamente europea di lungo periodo (quale è Europa 2020) è una caratteristica propria del Periodo 2014-2020; infatti, la Programmazione per il successivo settennio 2021-2027 fa riferimento, quale orizzonte programmatico, all'agenda delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e alle iniziative da intraprendere per dare seguito all'accordo di Parigi, adottato nell'ambito della Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

È opportuno ricordare sin da ora, peraltro, che entrambe le citate strategie sono e saranno condizionate dagli effetti della crisi sanitaria che ha investito l'intero territorio dell'Unione a partire dal 2020.

Il Periodo di programmazione 2014-2020 prevede l'attuazione di due obiettivi:

- Obiettivo *Investimenti per la crescita e l'occupazione*, esteso a tutto il territorio dell'Unione, che differenzia l'assistenza finanziaria fornita in base all'appartenenza della regione considerata a una delle categorie tra *più sviluppata*, *in transizione* o *meno sviluppata*. Dal punto di vista della dotazione finanziaria, l'obiettivo assorbe il 96% delle risorse afferenti a detto ambito;
- Obiettivo *Cooperazione Territoriale Europea*, noto anche come *Interreg*, disciplinato da un insieme specifico di norme, raccolto nel regolamento (UE) n. 1299/2013. L'ambito di riferimento è quello delle aree di frontiera interna o esterna all'UE e, in ambito transnazionale, Programmi di cooperazione transfrontaliera (*Interreg A*), cooperazione transnazionale (*Interreg B*) e cooperazione interregionale (*Interreg C*).

La Programmazione, attualmente in corso e in via di conclusione, inoltre, si caratterizza per i seguenti aspetti relativi all'attuazione, i quali, al momento della loro introduzione, hanno rappresentato un elemento di novità rispetto alle precedenti esperienze: semplificazione delle procedure, volta ad assicurare maggiore coerenza tra pianificazione e attuazione; definizione di indicatori finanziari di *output* e di risultato, al fine di garantire maggiore misurabilità²³⁴; scelta del principio del partenariato e della

²³³ La crescita, quindi, deve essere: "intelligente", basata cioè sulla conoscenza e l'innovazione; "sostenibile", ovvero integrata con competitività e sostenibilità ambientale; "inclusiva", finalizzata cioè alla promozione della coesione sociale e territoriale attraverso l'occupazione e la riduzione delle disparità.

²³⁴ L'applicazione del principio della *performance* alle politiche di coesione dell'UE è analizzata nel documento di riflessione della Corte dei conti europea n. 8 del 20 giugno 2019 *Assicurare la performance*

governance multilivello quale strumento ordinario di regolazione dei rapporti tra i differenti livelli di amministrazione²³⁵; concentrazione tematica coerente con gli obiettivi Europa 2020, come sopra richiamati; regole e requisiti comuni sull'ammissibilità delle spese; incentivazione e valorizzazione dell'impiego degli strumenti finanziari, nonché previsione di *condizionalità* specifiche.

Dal punto di vista della dotazione di risorse finanziarie, la Programmazione 2014-2020 ha potuto beneficiare, per i 28 Paesi (ora 27²³⁶), dell'impegno complessivo sul bilancio dell'Unione pari a 355,8 miliardi, che rappresentano il 37,5% del bilancio dell'Unione, distribuiti sui Fondi FC, FESR e FSE. Al Fondo europeo per lo Sviluppo rurale (FEASR) sono stati inoltre destinati ulteriori 99,3 miliardi di euro e infine 5,7 miliardi per la Pesca (FEAMP). L'Italia si è vista attribuire risorse pari a poco più di 58 miliardi di contributi provenienti dal bilancio UE, distribuiti su FESR, FSE, FEASR, FEAMP e IOG, a cui vanno aggiunti poco più di 30 miliardi contributi nazionali, per un totale di oltre 88 miliardi complessivi²³⁷. Data l'entità delle risorse, è evidente l'importanza attribuita dall'UE al programma di investimento per la politica di coesione, che è anche il più consistente nel panorama delle politiche regionali, iniziate in questa modalità nel 1987. L'obiettivo, d'altronde, è ambizioso, consistendo nella riduzione del divario nei livelli di sviluppo tra le regioni europee, attraverso azioni che facciano da innesco a circoli virtuosi nei sistemi economici territoriali. Il sistema di gestione concorrente tra Commissione europea e Stati membri, inoltre, unitamente alla previsione del cofinanziamento nazionale, fanno della politica di coesione un esempio di integrazione avanzata tra i due livelli, quello nazionale e quello dell'Unione (d'altronde, la coesione economica, sociale e territoriale rientra tra le materie di competenza concorrente tra Unione e Stati membri, come espressamente statuito dall'art. 4 co. 2 lett. C del TFUE).

Le strategie, i metodi e le priorità di spesa da attuare rispetto ai Programmi operativi sono contenuti nell'Accordo di Partenariato (a seguire AP), il documento che, per ogni Stato membro, rappresenta l'esito del complesso e articolato negoziato tra Commissione e singolo Stato, con la partecipazione attiva delle realtà territoriali e dei

nel settore della coesione. L'Istituzione concentra la sua analisi sulle prassi seguite nel citato contesto nel corso della Programmazione 2007-2013, su quelle attualmente in corso, nonché sulle prospettive per la Programmazione 2021-2027: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=50385>.

²³⁵ L'art. 5 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 è la base giuridica del principio del partenariato (*partenariato e governance multilivello*).

²³⁶ La Gran Bretagna, a seguito della sua uscita dall'Unione, dal 31 gennaio 2020 è ufficialmente considerato un Paese Terzo.

²³⁷ L'entità e la composizione della dotazione finanziaria per l'Italia sarà affrontata nei paragrafi successivi. I dati complessivi citati sono aggiornati al novembre 2021, così come diffuso dalla Commissione europea, e mostrano una variazione rispetto all'annualità precedente dovuta alla rimodulazione delle dotazioni conseguente alla pandemia iniziata nel corso dell'annualità 2020. Dettagli sui dati sono consultabili al seguente link [qui](#).

partner economici e sociali. La Commissione approva l'Accordo con decisione e, in caso di modifica, adotta la medesima procedura.

Con decisione di esecuzione C(2014) 8021 del 29 ottobre 2014 la Commissione ha approvato l'AP per l'Italia, accordo modificato, a seguito di riesame, l'8 febbraio 2018 con decisione di esecuzione C(2018) 598, in attuazione delle misure di risposta alla crisi economico-finanziaria del 2008-2009²³⁸. Tale modifica ha comportato l'assegnazione all'Italia di complessive risorse aggiuntive pari a 1,6 miliardi, distribuite su FESR (1 miliardo) e FSE (0,6 miliardi), con decisione UE 2016/1941. La distribuzione di dette risorse ha riguardato le tre categorie di regioni in maniera differenziata, nello specifico: 1.057,9 milioni sono stati assegnati alle regioni meno sviluppate, 404,3 milioni alle regioni in transizione e, infine, 183 milioni alla categoria delle regioni più sviluppate.

Più recentemente, nel gennaio 2020, con decisione di esecuzione della Commissione, l'AP è stato marginalmente modificato su richiesta motivata dell'Italia, allo scopo di poter beneficiare, rispetto a specifici obiettivi tematici, di una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse²³⁹.

L'Accordo, inoltre, contiene un set di strumenti utili a garantire una gestione celere ed efficace delle risorse, oltre a consentire di mettere in atto azioni di prevenzione e correzione delle criticità evidenziate nel corso dei settennati precedenti (inadeguatezza della programmazione, capacità amministrativa e tecnica presso le Amministrazioni responsabili della gestione delle risorse spesso carente):

- la previsione dei risultati attesi, che implica maggiore trasparenza e verificabilità della programmazione nel corso dell'attuazione; complessivamente sono 73 e il loro raggiungimento può essere ottenuto attraverso 336 azioni specifiche, così distribuite: 293 azioni FESR e FSE, 23 azioni FEASR, 20 azioni FEAMP;
- la messa a punto di strumenti idonei al soddisfacimento delle condizionalità *ex ante*, a livello nazionale e rispetto a specifici settori;
- l'introduzione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), alla cui implementazione sono tenute tutte le Amministrazioni coinvolte nella gestione dei Fondi;

²³⁸ Della consistenza e distribuzione della dotazione aggiuntiva risultante dal c.d. adeguamento tecnico si parlerà nei paragrafi successivi.

²³⁹ Il riferimento è alla decisione di esecuzione C(2020) 174 del 21 gennaio 2020, che modifica la decisione C(2014) 8021. La modifica in parola ha riguardato gli obiettivi tematici 4, 6 e 7 (economia a basse emissioni di carbonio, tutela ambientale e infrastrutture e reti).

- la riprogrammazione delle risorse derivanti dal cofinanziamento, in caso di accertate gravi e reiterate inadempienze, fermo restando il vincolo dell'impiego delle stesse nel medesimo ambito territoriale di riferimento;
- l'aggravamento delle conseguenze per le Autorità di gestione, derivanti da gravi ritardi e inadempienze alle stesse imputabili, fino alla loro sostituzione;
- l'individuazione tempestiva delle situazioni attuative che presentino maggiori criticità e, attraverso un monitoraggio costante, conseguente costituzione di *task force* specifiche di sostegno, incardinate presso l'Agenzia per la coesione territoriale e da questa coordinate.

Di particolare rilievo sono le citate *condizionalità*, introdotte e definite dal regolamento sulle disposizioni comuni n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, classificabili in tre tipologie:

- a) *condizionalità ex ante*, applicabili in riferimento al solo obiettivo "Investimenti per la crescita e occupazione", che l'art. 2, definizione 33 definisce come "*fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto*"²⁴⁰. Ciascuno Stato membro prevede dette condizionalità nei rispettivi Accordi di Partenariato, poi declinate a un ulteriore livello di dettaglio nei regolamenti specifici per ciascun Fondo. La definizione fornita di *condizionalità ex ante* consente di precisarne la portata, trattandosi, da un lato, di una categoria più generale afferente alle complessive condizioni del contesto di riferimento che – se favorevoli – consentono una migliore attuazione dei Programmi e, dall'altro, di tematiche associabili a specifici ambiti di investimento.

Nella prima categoria sono inclusi:

- la presenza, nell'ordinamento nazionale, di un *corpus* normativo antidiscriminazione, in conseguenza di una corretta ed efficace attuazione del diritto dell'Unione nel medesimo ambito;
- la garanzia della parità di genere e della tutela dei diritti delle persone con disabilità attraverso l'esistenza di normative e strumenti idonei;
- la presenza nell'ordinamento di norme efficaci sugli appalti e sugli aiuti di stato, in esito dell'attuazione di direttive dell'Unione europea in materia;
- la presenza di una legislazione adeguata in materia ambientale;

²⁴⁰ Art.19 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

- la definizione di un sistema di indicatori finalizzati alla valutazione dell'impatto degli investimenti;
- b) condizionalità macroeconomica, direttamente correlata al rispetto dei vincoli fissati in sede di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio tra gli Stati membri (c.d. *semestre europeo*). Tale connessione si sostanzia nella possibilità, da parte della Commissione, di richiedere a uno Stato membro di modificare l'AP e i Programmi operativi, laddove ritenuto necessario per ottemperare alle raccomandazioni formulate nell'ambito di una procedura per disavanzo eccessivo o per squilibri macroeconomici. In caso di inadempienza da parte dello Stato membro, poi, la Commissione può, con propria decisione da sottoporre al Consiglio UE, sospendere parzialmente o, nei casi più gravi, integralmente i pagamenti relativi ai Programmi operativi interessati;
- c) condizionalità *ex post*, connesse al raggiungimento di obiettivi predeterminati, da concludere non oltre il 31 dicembre 2023, a loro volta oggetto di valutazione nel 2025. Mancare di conseguire detti obiettivi può comportare per il Programma la sospensione dei finanziamenti, fino a giungere al caso limite della soppressione del programma stesso nel caso dell'accertamento di reiterate violazioni e gravi insufficienze nella realizzazione degli obiettivi. Al contrario, i Programmi e gli Assi prioritari di spesa che hanno mostrato i migliori risultati in termini di raggiungimento dei *target* intermedi, beneficiano di una riserva di premialità consistente nella riassegnazione di risorse (c.d. *riserva di efficacia dell'attuazione*), pari a un massimo del 6% del complesso dei fondi SIE. La previsione di *target* intermedi e finali vale, infine, per ciascun Programma operativo (*quadro dell'efficacia dell'attuazione*, con i relativi *target* come previsto dall'Allegato II del regolamento sulle disposizioni comuni)²⁴¹.

In riferimento ai *target* annuali di spesa certificata, la Programmazione 2014-2020 si avvale della regola “n+3”, in sostituzione di quella “n+2” applicata nel corso della Programmazione precedente. In base ad essa, la Commissione può procedere al disimpegno automatico della parte di risorse afferenti a un Programma “*che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio [...]*”²⁴².

²⁴¹ Artt. 20, 21 e 22 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

²⁴² Art. 136 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Dal punto di vista più strettamente operativo e gestionale, la Programmazione in esame ha previsto l'adozione dei Sistemi di Gestione e Controllo dei Programmi operativi (Si.Ge.Co), che compendiano tutte le procedure e le funzioni in capo alle diverse Autorità poste a presidio dell'attuazione dei Programmi. Tra gli aspetti descritti rilevano il processo di valutazione di conformità sulle designazioni delle Autorità dei Programmi, nonché la previsione puntuale delle procedure di liquidazione dei conti da presentare alla Commissione ai fini del rimborso²⁴³.

Va, infine, rivolto un accenno al tema del potenziamento amministrativo, presente in tutte le programmazioni fino a ora attuate e che, in occasione della Programmazione 2014-2020, ha visto l'esordio di uno strumento innovativo, i Piani di rafforzamento amministrativo (di seguito PRA), pensati allo scopo di fornire soluzioni al deficit attuativo rilevato presso le Amministrazioni titolari della gestione dei Fondi.

I PRA sono previsti alla Sezione 2.5 dell'Accordo di partenariato e sono redatti da parte delle Amministrazioni sulla base delle linee guida condivise con la Commissione. Fanno parte dell'articolata strategia nazionale di rafforzamento della capacità amministrativa, descritta in dettaglio nell'AP. La Commissione, inoltre, ha richiesto alle Amministrazioni centrali e regionali di metterli a punto, prevedendone anche un contenuto necessario, che comprenda sia le linee strategiche sia le linee operative da adottare, al fine di giungere all'obiettivo del miglioramento della performance delle Amministrazioni chiamate a far fronte più efficacemente agli adempimenti amministrativi richiesti. Quanto alla struttura, in linea generale i documenti in parola partono da un'analisi del contesto organizzativo di riferimento, con particolare attenzione agli aspetti connessi alla disponibilità di risorse umane e ai tempi di conclusione delle procedure e, sulla base delle principali evidenze emerse, giungono a delineare gli ambiti prioritari di intervento nonché gli obiettivi minimi in termini di standard di qualità²⁴⁴.

1.1.1 Le modifiche al quadro regolamentare 2014-2020

Le gravi conseguenze della pandemia da COVID-19 hanno indotto le Istituzioni dell'Unione a ripensare le regole di spesa della politica di coesione, allo scopo primario di fornire strumenti più flessibili e agili per l'utilizzo dei Fondi SIE. Una delle misure adottate è stata la riprogrammazione delle risorse disponibili, veicolate sugli ambiti con

²⁴³ Art.72 del regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

²⁴⁴ Ulteriori dettagli e approfondimenti sui PRA, nonché dati sull'attuazione dei medesimi, sono rinvenibili sul portale dedicato <http://www.pra.gov.it/>.

maggiore necessità di sostegno finanziario, come la sanità e il sistema delle imprese, in particolare le PMI. Tali importanti modifiche sono cristallizzate nei regolamenti (UE) n. 2020/460 del 30 marzo 2020 e n. 2020/558 del 23 aprile 2020, che modificano i Regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013, in attuazione delle due iniziative denominate *Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)* e *Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)* a integrazione del primo pacchetto di misure²⁴⁵.

Il regolamento 460, partendo dal presupposto dell'assoluta eccezionalità del momento, detta le priorità e i principi guida per le successive azioni, in coerenza con il principio di sussidiarietà scolpito nell'art. 5 del TUE²⁴⁶:

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

A completamento e integrazione della disciplina accennata, è intervenuto il regolamento 2020/558, allo scopo dichiarato di garantire un *“supplemento eccezionale di flessibilità aumentando la possibilità di mobilitare tutto il sostegno inutilizzato dei fondi”*²⁴⁷.

Le previsioni in parola assumono un particolare rilievo dal punto di vista finanziario; in particolare la citata “flessibilità straordinaria” si sostanzia nei seguenti aspetti:

²⁴⁵ L'effetto delle iniziative è stato quello di mettere immediatamente a disposizione importi rilevanti, derivanti dal mancato recupero di 8 miliardi di euro da parte degli Stati membri entro giugno 2020 degli importi dei prefinanziamenti non spesi nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei per il 2019; in aggiunta, il bilancio UE ha cofinanziato un importo pari a 29 miliardi, con una mobilitazione complessiva, quindi, pari a 37 miliardi di risorse non gravanti sui bilanci nazionali.

²⁴⁶ I principi esposti sono contenuti nel Preambolo del regolamento 460 del 2020.

²⁴⁷ Preambolo del regolamento 558 del 23 aprile 2020, paragrafo 3.

- previsione di una deroga all'art. 120 del regolamento sulle disposizioni comuni, il quale dispone il limite massimo del cofinanziamento UE pari all'80% per la categoria delle regioni meno sviluppate, consistente nella possibilità di innalzamento al 100%²⁴⁸, nei limiti degli stanziamenti di bilancio e subordinatamente e dei fondi disponibili nel periodo contabile 2020-2021. Tale possibilità consente, pertanto, un alleggerimento degli oneri a carico dei bilanci nazionali che, in condizioni normali, sostengono il cofinanziamento nazionale dei Programmi; la finestra temporale di applicabilità di dette misure riguarda il periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021²⁴⁹;
- nell'ambito dell'obiettivo *Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione*, previsione e semplificazione della possibilità di trasferire risorse tra FESR, FSE e, laddove presente, Fondo di coesione. La previsione in parola fornisce una flessibilità aggiuntiva che consente di orientare le risorse in modo più mirato in direzione degli ambiti più sensibili e maggiormente coinvolti nella gestione della crisi sanitaria; inoltre, ferme restando le risorse assegnate all'obiettivo della Cooperazione territoriale, è consentito il trasferimento di risorse tra le categorie regioni, nel rispetto dei principi e obiettivi previsti dal Trattato;
- in deroga alle disposizioni dell'art. 65 del regolamento 1303/2013, è consentita la certificazione di spese afferenti a operazioni già concluse o completamente attuate prima dell'inoltro della domanda di pagamento da parte del beneficiario;
- con la finalità di semplificare e incentivare l'uso degli strumenti finanziari, utili ad affrontare prontamente ed efficacemente la crisi sanitaria, le nuove disposizioni non prevedono più l'obbligo di revisione e aggiornamento delle valutazioni *ex ante* e dei piani aziendali;
- immodificabilità dell'Accordo di partenariato fino alla fine della Programmazione (2023); snellimento delle procedure e alleggerimento degli oneri amministrativi. Di particolare rilievo, in questo ambito, la possibilità di eseguire gli audit basati su sistemi di campionamento non statistici e, ancora più importante, revisione dell'obbligo di concentrazione tematica, eliminato in virtù della necessità di convogliare maggiori flussi di risorse sui settori strategici nella lotta alla pandemia²⁵⁰. Si rileva, ad ogni

²⁴⁸ Secondo le nuove disposizioni regolamentari, la richiesta di variazione del tasso di cofinanziamento deve essere accompagnata da una riformulazione del Programma a cui si riferisce, notificata contestualmente alla Commissione, secondo le procedure previste dall'art. 30 del regolamento 1303/2013.

²⁴⁹ Della consistenza e dei programmi oggetto delle riprogrammazioni si parlerà nei paragrafi successivi.

²⁵⁰ Il regolamento contenente le disposizioni generali è stato, poi, ulteriormente modificato dai seguenti atti: regolamento (UE) 2020/1041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2020; regolamento (UE) 2020/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2020 e, da ultimo, regolamento UE

modo, che il quadro regolamentare complessivo resta ugualmente in vigore, sebbene emendato dalle modifiche brevemente descritte, ivi comprese le norme relative ai Si.Ge.Co., di importanza cruciale per garantire la regolarità e la legittimità delle operazioni²⁵¹.

Il FSE, in particolare, ha rappresentato un serbatoio importante dal quale sono state attinte le risorse, impiegate principalmente in misure a favore del Servizio sanitario nazionale, in particolare per l'acquisto di attrezzature, per l'assunzione di personale e per assistenza, oltre che per misure finalizzate specificamente al contenimento del contagio. Tali misure sono rientrate nella priorità di investimento per l'accesso ai servizi prevista dall'art. 3 del regolamento stesso, fermo restando il regolamento 1304/2013 del FSE²⁵².

Unitamente al sostegno in ambito sanitario, il FSE destina anche risorse all'occupazione, nello specifico all'obiettivo tematico "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori", a sua volta ulteriormente specificato nella priorità di investimento "Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti"²⁵³. Le iniziative implementabili in tale ambito sono perlopiù relative al sostegno al reddito nei settori produttivi colpiti da un significativo calo della domanda, sebbene non direttamente rientranti nelle categorie di attività che hanno dovuto sospendere *in toto* la produzione²⁵⁴.

È opportuno precisare, inoltre, che il sostegno ai lavoratori e il mantenimento dei livelli occupazionali sono i due obiettivi primari dello "Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza" (SURE – temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), istituito con il regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, che dota il Fondo così costituito di 100 miliardi di euro, che la Commissione europea ha raccolto sotto forma di prestiti sui mercati finanziari, che possono poi essere richiesti dagli Stati membri a

2221/2020 del 29 dicembre 2020. Il primo regolamento ha incrementato le risorse per il programma IOG (Iniziativa per l'occupazione giovanile), per l'annualità del 2020; con il secondo, è stata rivista la quota di prefinanziamento, portata al 2% annuo, per le annualità comprese tra il 2021 e il 2023; il terzo regolamento inserisce alcuni articoli al regolamento 1303/2013: art. 92-bis (risorse REACT-EU), 92-ter (Modalità di attuazione per le risorse REACT-EU).

²⁵¹ La Corte dei conti europea si è espressa sulle proposte di modifica dei regolamenti citati, con il parere 3/2020: vedi, a tale fine, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INOP20_03/INOP20_03_IT.pdf

²⁵² Al punto 4 dell'obiettivo tematico "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione", è prevista la di investimento "Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale".

²⁵³ Art. 3 co.1 paragrafo a punto v del regolamento 1304/2013.

²⁵⁴ Ulteriori dettagli rinvenibili nella Comunicazione della CE COM(2020) 112 *final* del 13 marzo 2020 <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/05/Comunicazione-della-Commissione-13marzo2020-.pdf>.

condizioni particolarmente vantaggiose. L'alto *rating* di credito di cui l'UE gode sui mercati internazionali, insieme ai bassi costi di finanziamento consentono, pertanto, agli Stati membri di beneficiare di effetti positivi difficilmente configurabili in condizioni normali. La Commissione ha diffuso le prime evidenze circa gli effetti dell'utilizzo del Fondo SURE da parte degli Stati membri richiedenti, in particolare relativamente a due ambiti distinti: in primo luogo, l'utilizzo delle risorse in parola ha consentito di contenere la perdita di posti di lavoro, assestandoli su livelli fisiologici, situati ben al di sotto di quelli registrati in occasione di altre crisi globali, sebbene di diversa matrice, come quella iniziata nel 2008 negli Stati Uniti d'America, poi diffusasi in territorio europeo; in secondo luogo, l'affidabilità creditizia e l'elevato *rating* dell'Unione europea sui mercati internazionali di raccolta dei fondi, resi poi disponibili sotto forma di prestiti, ha consentito un risparmio considerevole, in termini di interessi, per gli Stati membri, che avrebbero dovuto reperire le medesime risorse facendo leva solo sulla propria affidabilità percepita sui mercati²⁵⁵. Dal punto di vista procedurale, i prestiti sono stati concessi agli Stati richiedenti con decisione di esecuzione del Consiglio su proposta della Commissione; il *plafond* di 100 miliardi di euro, al settembre 2021, risulta quasi del tutto utilizzato (94,3 miliardi di euro).

Tra i 19 Paesi dell'Unione richiedenti, l'Italia è stato quello che maggiormente ha beneficiato dello strumento, con l'autorizzazione, e la conseguente avvenuta erogazione in successive *tranches*, di complessivi di 27,4 miliardi di euro di prestiti, impiegati nei seguenti ambiti: finanziamento di regimi di riduzione dell'orario di lavoro adottati dagli Stati membri, per le attività economiche costrette a sospendere in via momentanea o a ridurre in modo drastico la propria operatività, cassa integrazione (c.d. "cassa COVID"), misure per i lavoratori autonomi, finanziamento di *voucher* e misure in ambito sanitario.

Accanto alle citate misure definite in ambito UE, sono state, inoltre, adottate coerenti iniziative legislative nazionali, tra cui il Decreto-legge n. 34/2020 (Decreto rilancio) e il Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Decreto semplificazioni e governance PNRR)²⁵⁶, di cui si parlerà oltre, a proposito della programmazione complementare.

²⁵⁵ Per approfondire il tema su veda la seconda relazione semestrale della Commissione europea sull'impatto di SURE, pubblicata il 22 settembre 2021 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_it.

²⁵⁶ In relazione al PNRR e al relativo decreto si veda il capitolo I della presente relazione.

1.2 Le risorse destinate all'Italia nella Programmazione 2014-2020

L'Accordo di Partenariato contiene, come noto, 11 Obiettivi tematici, che rappresentano le linee di intervento strategiche da perseguire con l'impiego dei Fondi. Tali obiettivi sono definiti attraverso una preliminare analisi di contesto volta a individuare gli ambiti territoriali per i quali, più che altrove, risulta necessario mettere a punto interventi e azioni, coerenti con la Strategia Europa 2020 nella quale i Fondi SIE dell'attuale Programmazione si integrano. Gli 11 OT individuano le seguenti priorità: innovazione, energia, ambiente, trasporti, occupazione, educazione, lotta alla povertà, capacità amministrativa; le risorse finanziarie disponibili sono, inoltre, così ripartite: FESR (21,5 miliardi), FSE (11,2 miliardi), FEASR (10,4 miliardi) e FEAMP (537 milioni).

Di seguito, una tabella che riporta l'elenco degli 11 Obiettivi tematici e la relativa consistenza delle risorse assegnate, in miliardi di euro:

Tabella 1 – OT per l'Italia e dotazione complessiva²⁵⁷

Obiettivi tematici	Dotazione complessiva (miliardi)
OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	5,38
OT2 - Migliorare accesso, utilizzo e qualità delle TIC	1,83
OT3 - Migliorare la competitività delle PMI	8,45
OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio	3,86
OT5 - Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi	1,4
OT6 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse	3,37
OT7 - Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete	2,7
OT8 - Occupazione sostenibile e di qualità e sostegno alla mobilità dei lavoratori	8,15
OT9 - Promuovere l'inclusione sociale e lotta contro ogni forma di discriminazione	6,21
OT10 - Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente	6,42
OT11 - Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione	1,03
Assistenza tecnica	1,7

Elaborazione Corte dei conti su dati MEF, RGS-IGRUE

Le risorse finanziarie complessivamente attribuite alle politiche di coesione in Italia, per il Periodo 2014-2020, con indicazione del Fondo, quota nazionale e quota di provenienza UE, sono riportate, invece, nella tabella che segue.

²⁵⁷ Aggiornamenti al IV bimestre 2021.

Tabella 2 – Risorse finanziarie delle Politiche di coesione per il Periodo di programmazione 2014-2020²⁵⁸

(euro)

valori in euro			
Risorse finanziarie delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020	Contributo totale	Contributo UE	Contributo nazionale pubblico
A) Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE 2014-2020)	78.954.064.217,00	48.854.033.999,00	30.070.430.218,00
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*	32.189.740.000,00	22.395.400.000,00	9.794.340.000,00
Fondo sociale europeo (FSE)*	19.332.270.000,00	12.146.150.000,00	7.186.120.000,00
Agricoltura e Pesca (FEASR e FEAMP)	26.491.954.217,00	13.401.983.999,00	13.089.970.218,00
Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)*	940.100.000,00	910.500.000,00	0,00
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea	1.337.500.000,00	1.136.800.000,00	200.700.000,00
C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	988.312.100,00	869.972.285,00	118.339.815,00
D) Programmi Complementari - Piani Azione e Coesione 2014-2020	12.260.100.000,00	non previsto	12.260.100.000,00
E) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020)	60.248.400.000,00	non previsto	60.248.400.000,00
Totale	153.788.376.317,00	50.860.806.284,00	102.897.970.033,00

Fonte: MEF, RGS – IGRUE e Agenzia per la coesione territoriale

È bene ricordare sin da ora che, in risposta alla pandemia da COVID-19, si è proceduto alla riprogrammazione di parte delle risorse disponibili per la Programmazione in corso, della cui consistenza e composizione si darà ampiamente conto nei paragrafi successivi.

Considerando i soli fondi FESR e FSE, di seguito se ne rappresenta la distribuzione, sia in valore numerario che percentuale, per ogni settore e in relazione al solo contributo di provenienza UE.

Il Fondo con la dotazione più elevata è il FESR, che si vede assegnati complessivamente di 22,39 miliardi di euro, ripartiti sui settori definiti negli Obiettivi tematici (tabella 3).

Tabella 3 – Allocazione risorse FESR per settore

(milioni di euro)

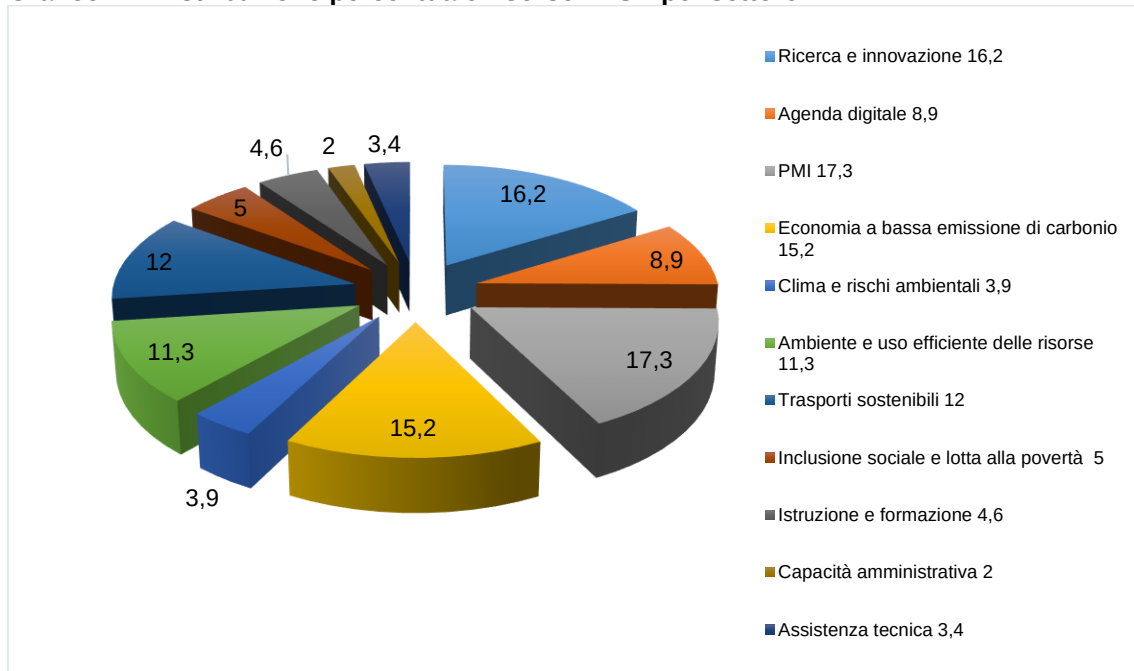
Distribuzione risorse FESR per settore	MEuro
Ricerca e innovazione	3.352,70
Agenda digitale	1.845,50
PMI	3.795,30
Economia a bassa emissione di carbonio	3.138,60
Clima e rischi ambientali	811,90
Ambiente e uso efficiente delle risorse	2.341,60
Trasporti sostenibili	2.473,50
Inclusione sociale e lotta alla povertà	1.032,90
Istruzione e formazione	959,60
Capacità amministrativa	410,20
Assistenza tecnica	709,60

Fonte: dati dell'Agenzia per la coesione territoriale

²⁵⁸Dati aggiornati al 30 giugno 2021.

Il grafico che segue mostra, in percentuale, la distribuzione delle risorse nei diversi settori:

Grafico 1 – Distribuzione percentuale risorse FESR per settore



Elaborazione Corte dei conti

Allo stesso modo, i complessivi 12,1 miliardi del FSE sono così distribuiti tra i diversi settori, come sinteticamente riportato nella tabella che segue, in valore numerico,

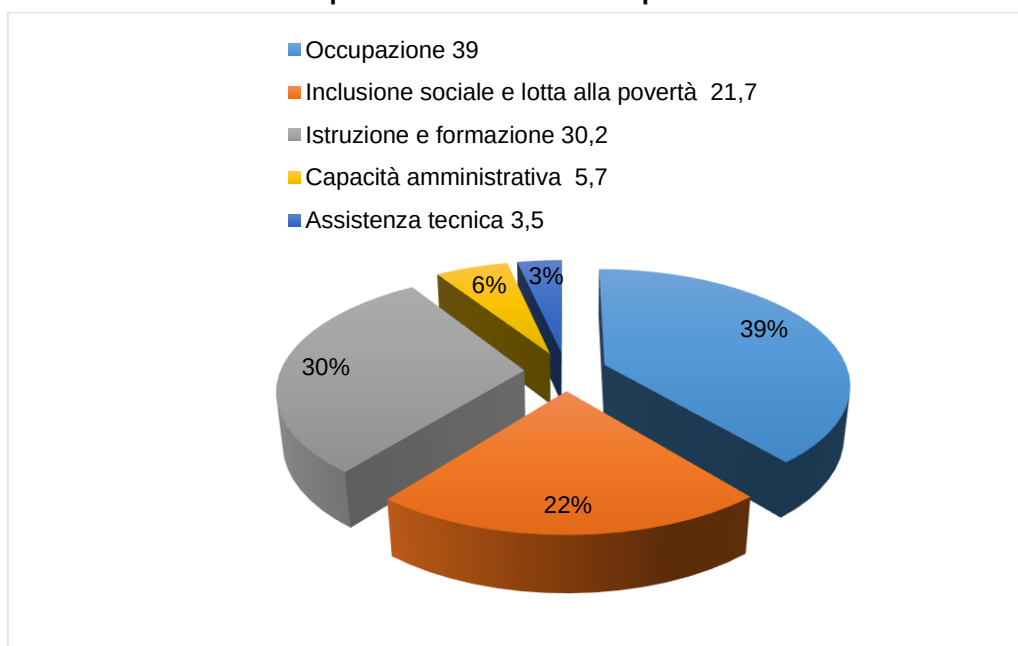
Tabella 4 – Allocazione risorse FSE per settore

(milioni di euro)

Distribuzione risorse FSE per settore	MEuro
Occupazione	4.086,50
Inclusione sociale e lotta alla povertà	2.268,90
Istruzione e formazione	3.156,40
Capacità amministrativa	593,80
Assistenza tecnica	361,60

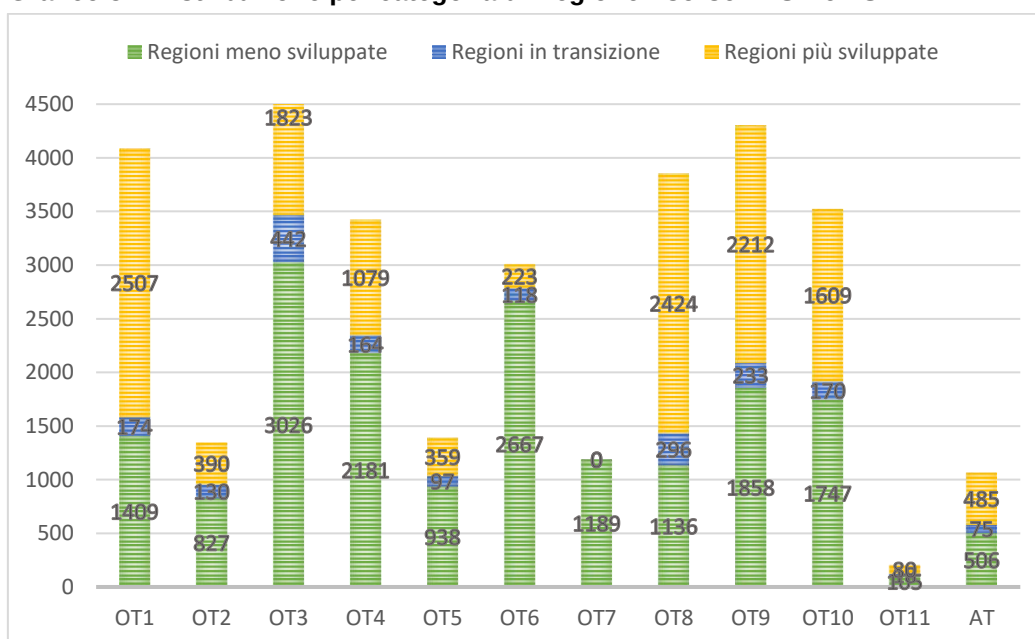
Fonte: dati dell'Agenzia per la coesione territoriale

e in percentuale:

Grafico 2 – Distribuzione percentuale risorse FSE per settore

Elaborazione Corte dei conti

In riferimento all'allocazione delle risorse FESR e FSE per territorio, si rileva che la quota maggioritaria delle stesse, in termini assoluti, è assegnata alla categoria delle Regioni meno sviluppate (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Basilicata), come mostrato graficamente di seguito.

Grafico 3 – Distribuzione per categoria di Regione risorse FESR e FSE²⁵⁹

Dati MEF-RGS IGRUE in milioni di euro, riferiti alle sole risorse europee

²⁵⁹ Dati aggiornati al quarto bimestre 2021 non comprensivi delle risorse dell'obiettivo CTE.

Il totale dei Programmi operativi cofinanziati dai Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR e FEAMP) per l'attuale Programmazione è di 75, così suddivisi: 39 POR (di cui 3 Programmi plurifondo FESR-FSE) e 12 PON cofinanziati da FESR e FSE; 21 Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e 2 PON cofinanziati dal FEASR; 1 PON cofinanziato dal FEAMP; ad essi si aggiunge 1 PON cofinanziato dal FEAD (Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti)²⁶⁰. Anche il FEAD ha potuto beneficiare delle regole di flessibilità nella spesa, attraverso la previsione del raggiungimento del livello massimo di cofinanziamento UE, pari al 100% per l'esercizio contabile 2020-2021, attraverso l'applicazione di CRII e CRII+. L'approvazione di tutti i Programmi elencati, infine, è avvenuta tra il 2014 e il 2015.

Le priorità di investimento che caratterizzano la Programmazione dei Fondi SIE sono definite coerentemente con la Strategia Europa 2020, nella quale si integrano strategie nazionali in risposta alle specifiche necessità territoriali.

In tale contesto, assumono particolare rilievo due strategie che afferiscono l'una alle aree interne del Paese e l'altra all'ambito urbano²⁶¹, alle quali si è aggiunta nel 2020 la strategia per la risposta all'emergenza da COVID-19. La SNAI (Strategia nazionale aree interne) è inclusa nelle politiche di coesione nazionali e si propone di sostenere lo sviluppo dei territori interessati, in particolare ponendo un argine al fenomeno dello spopolamento e al conseguente declino demografico, *trend* che interessa tali territori da ormai molti anni. Le aree considerate si caratterizzano per la presenza di centri urbani di ridotte dimensioni e oggettive difficoltà di accesso ai servizi essenziali, come quelli scolastici e sanitari; esse comprendono una parte considerevole del territorio nazionale (pari al 60% del totale), con il 52% dei comuni coinvolti, ma con livelli molto bassi di popolazione residente (pari al 22% del totale). Progettati sulla base di una *governance* multilivello, che coinvolge le comunità di riferimento, gli interventi previsti nell'ambito della Strategia mirano allo sviluppo dei territori interessati usando come leva le risorse locali, culturali e naturali. Tale processo comporta l'individuazione di strumenti efficaci di collaborazione che prevedano forme di gestione associata dei servizi per garantirne

²⁶⁰ Il FEAD (*Fund for European Aid to the Most Deprived*) provvede al finanziamento di iniziative degli Stati membri finalizzati a sostenere azioni di sostegno materiale e di inclusione e integrazione. Il Fondo per il settennio 2014-2020 è interamente finanziato dal bilancio UE, per un importo pari a 3,8 miliardi complessivi, a cui si aggiunge una quota minima di cofinanziamento nazionale del 15%.

²⁶¹ Tra le altre strategie rientranti nelle politiche di coesione e che integra Fondi europei e nazionali vi è la Strategia nazionale di specializzazione intelligente (SNSI), alla quale si affiancano le Strategie regionali di specializzazione intelligente, in coerenza con la S3 – *Smart Specialisation Strategy* fissata a livello UE. L'obiettivo è quello di individuare le aree strategiche di investimento di lungo periodo nell'ambito della ricerca e sviluppo e, attraverso il coinvolgimento sia del Ministero dell'Università che dello Sviluppo economico, puntare alla creazione di catene di valore che conducano alla realizzazione di servizi e prodotti innovativi e alla conseguente creazione di posti di lavoro.

ampia accessibilità e fruibilità²⁶². Il processo di selezione dei territori destinatari degli interventi ha portato all'individuazione di 72 aree, su cui insistono 1060 comuni, nei quali sono distribuiti poco meno di 2 milioni di abitanti (1,9 milioni); il valore complessivo delle strategie approvate è pari a 1,179 miliardi (720 milioni a valere sui Fondi SIE e la parte restante è suddivisa in una quota a carico del bilancio dello Stato e una quota minoritaria proveniente da contributi privati e da altre fonti pubbliche). Per l'implementazione delle azioni previste, attualmente risultano sottoscritti 66 Accordi di Programma Quadro²⁶³, mentre altri 6 sono in via di definizione.

Speculare alla descritta strategia per le aree interne è quella per le aree urbane, attuata attraverso il PON Città Metropolitane (*PON Metro*), che mira allo sviluppo sostenibile dei grandi centri urbani (secondo il modello *smart city*, concepito a beneficio sia degli abitanti che degli utilizzatori delle città) e alla modernizzazione dei servizi urbani, attraverso la concentrazione delle progettualità su 4 temi principali: agenda digitale; sostenibilità dei servizi pubblici e mobilità urbana; innovazione; inclusione sociale. Il Programma è finanziato sia dal FESR che dal FSE, per un importo complessivamente pari a circa 870 milioni di euro²⁶⁴. Il Programma è attuato attraverso deleghe di gestione agli Organismi intermedi, ovvero alle autorità amministrative delle 14 Città metropolitane italiane, coordinate dall'Agenzia per la coesione territoriale, in qualità di Autorità di gestione nazionale.

Le due strategie brevemente illustrate, prese a campione al fine di dare la misura dell'ampio raggio di azione e della differenziazione dimensionale delle politiche di coesione in Italia, rientrano in uno dei settori delle politiche in esame, così raggruppabili, in ragione delle risorse in essi impiegate:

- sostegno all'innovazione e internazionalizzazione delle imprese;
- contrasto alla disoccupazione giovanile, con, tra gli altri strumenti, l'attuazione della YEI – *Youth Employment Initiative* – Iniziativa occupazione giovani (IOG);
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali;

²⁶² Le delibere CIPE che hanno assegnato risorse per la Strategia nazionale per lo sviluppo delle "Aree interne" sono la n. 52/2018, n. 80/2017, n. 43/2016 e 9/2015.

²⁶³ Il processo di scelta delle aree avviene nell'ambito di un'istruttoria pubblica, che coinvolge le Amministrazioni centrali rappresentate nel Comitato Tecnico Aree Interne e dalla Regione o Provincia autonoma interessata. La seconda fase consiste nella definizione di una Strategia d'area approvata dal Dipartimento per le politiche di coesione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e, infine, la terza fase prevede l'implementazione della Strategia attraverso lo strumento attuativo dell'Accordo di Programma Quadro. Per approfondimenti <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>.

²⁶⁴ Il PON "Città Metropolitane 2014-2020" è stato adottato dalla Commissione con decisione C (2015) 4998 del 14 luglio 2015. È dotato di circa 892 milioni: 588 milioni di risorse europee 446 a valere sul FESR e 142 sul FSE oltre a 304 milioni di cofinanziamento nazionale. Il Programma è suddiviso in 5 assi: Agenda digitale metropolitana, Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana, Servizi per l'inclusione sociale, Infrastrutture per l'inclusione sociale e Assistenza tecnica.

- digitalizzazione;
- offerta integrata di infrastrutture e servizi.

1.2.1 La riprogrammazione delle risorse a seguito della pandemia da COVID-19.

Come già evidenziato, la crisi derivante dalla pandemia da COVID-19 ha indotto la Commissione europea a intraprendere opportune e tempestive iniziative legislative, finalizzate ad affrontare l'eccezionalità della situazione in essere. I già citati regolamenti (UE) 2020/460 e 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, con l'introduzione di ampi margini di flessibilità nella gestione dei Fondi, attraverso le modifiche ai relativi regolamenti, hanno consentito una riprogrammazione delle risorse disponibili, impiegabili per l'emergenza sanitaria, economica e sociale. L'effettiva semplificazione delle procedure di gestione e rendicontazione ha certamente consentito, pertanto, di porre in atto una risposta più efficace e rapida, attraverso un processo condiviso tra le autorità dell'Unione e quelle nazionali. La riprogrammazione delle risorse è stata messa a punto, inoltre, in accordo sia con i Ministeri gestori di Fondi e programmi nazionali, sia con le Autorità regionali per i rispettivi Programmi operativi, portando complessivamente alla riallocazione di 12 miliardi di euro, incanalati nel solco delle misure per l'emergenza, dei quali 5,4 miliardi a valere sui PON e 6,5 miliardi a valere sui POR²⁶⁵.

Nell'ambito dei PON sono state riprogrammate risorse dei Fondi FESR ed FSE che, anche con il contributo del Fondo Sviluppo Coesione, hanno finanziato azioni importanti come, a titolo esemplificativo, il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI e professionisti, con 1,4 miliardi di euro, fondo che il DL "Liquidità"²⁶⁶, convertito con Legge n. 40/2020, ha reso notevolmente più accessibile, allargando la platea dei potenziali beneficiari e semplificando le procedure di accesso²⁶⁷.

In relazione ai programmi regionali, la riprogrammazione è stata il risultato di un complesso negoziato che necessariamente ha dovuto tener conto delle specificità e dell'autonomia di scelta da parte dei territori di riferimento, fermi restando i criteri guida, da parte delle autorità centrali, del mantenimento del vincolo di destinazione territoriale,

²⁶⁵ L'Agenzia per la Coesione territoriale, in riscontro alla richiesta istruttoria formulata dalla Sezione, ha fornito i dati completi e dettagliati sulle riprogrammazioni delle risorse connesse all'emergenza sanitaria all'interno dei Programmi operativi 2014-2020 FESR ed FSE, con nota 12194 del 2021; in particolare sono stati posti a confronto i piani finanziari per asse prioritario adottati con decisione della CE prima e dopo la riprogrammazione COVID.

²⁶⁶ Si tratta del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23.

²⁶⁷ Il Fondo è finanziato sia da risorse del Ministero dello sviluppo economico, sia da risorse europee e può attivarsi solo in presenza di finanziamenti concessi da banche, società di leasing e altri intermediari finanziari. Non intervenendo in modo diretto nel rapporto banca-cliente, il Fondo lascia alle parti la facoltà di negoziare i tassi di interesse, condizioni di rimborso e altri aspetti del rapporto. Tuttavia, sulla parte garantita dal Fondo stesso, non possono essere acquisite garanzie reali, assicurative o bancarie.

e, da parte delle Regioni, della garanzia di operare le proprie scelte nel contesto descritto, attenendosi a linee guida nazionali attente al temperamento delle esigenze di autonomia, in un quadro di condivisione delle priorità. Sotto l'aspetto tecnico-operativo, pertanto, le Regioni possono rendicontare interventi finanziati anche interamente con risorse europee, sulle seguenti 5 priorità:

- emergenza sanitaria: acquisto attrezzature, assunzione di personale, misure assistenziali;
- istruzione e formazione: acquisto attrezzature digitali e adeguamenti strutturali;
- tessuto economico: garanzie pubbliche per accesso al credito, sostegno alla liquidità delle imprese, sovvenzioni a fondo perduto per imprese e lavoratori autonomi;
- lavoro: sostegno al reddito dei lavoratori; tirocini; incentivi al lavoro agile; misure finalizzate alla conciliazione vita-lavoro;
- ambito sociale: sostegno alle situazioni di fragilità aggravate dalla crisi; aiuti alimentari.

Di seguito, tre prospetti che riportano la situazione delle riprogrammazioni, per i PON e per i POR, con distinta indicazione delle dotazioni iniziali dei singoli programmi e di quella seguita alle modifiche intervenute, con separata indicazione del delta tra i due valori. Per quanto riguarda i POR, sono stati suddivisi in due prospetti, uno per i POR che presentano i due Fondi FESR e FSE distinti, l'altro per i POR plurifondo.

Tabella 6 – Riprogrammazioni PON

Programma operativo	Fondo	Dotazione iniziale	Dotazione dopo riprogrammazione	Δ tra le dotazioni
PON Cultura e sviluppo	FESR	490.933.334	490.933.334	-
PON Infrastrutture e reti	FESR	1.843.733.334	1.564.430.014	- 279.303.320
Rimodulazione risorse Asse I		1.197.500.176	1.042.500.176	- 155.000.000
Rimodulazione risorse Asse II		581.699.824	470.396.505	- 111.303.319
Assistenza tecnica Asse III		64.533.334,00	51.533.333	- 13.000.001
PON Imprese e Competitività	FESR	3.058.236.869	3.337.540.188	279.303.319
Rimodulazione risorse Asse I		1.209.084.965	473.187.157	- 735.897.808
Rimodulazione risorse Asse II		56.112.884	-	- 56.112.884
Rimodulazione risorse Asse III		1.217.942.541	2.624.057.601	1.406.115.060
Rimodulazione risorse Asse IV		464.342.250	129.541.201	- 334.801.049
PON Iniziativa PMI	FESR	322.500.000	322.500.000	-
PON Scuola	FESR-FSE	2.732.535.749	2.732.535.749	-
Rimodulazione risorse Asse I		1.636.532.217	1.534.532.217	- 102.000.000
Rimodulazione risorse Asse II		860.330.309	962.330.309	102.000.000
PON Governance	FESR-FSE	805.589.096	805.589.096	-
Rimodulazione risorse Asse II		120.951.008	223.600.000	102.648.992
PON Legalità	FESR-FSE	640.243.557,00	692.840.530	52.596.973
Rimodulazione risorse Asse IV		108.901.955	301.522.859	192.620.904
Rimodulazione risorse Asse V		66.088.268	37.425.588	- 28.662.680
Rimodulazione risorse Asse VI		194.520.000	83.158.749	- 111.361.251
PON Città Metropolitane	FESR-FSE	873.961.315	873.961.315	-
Rimodulazione risorse Asse I		159.512.434	159.112.434	- 400.000
Rimodulazione risorse Asse II		110.908.546	309.708.546	- 1.200.000
Rimodulazione risorse Asse III		229.127.241	239.427.241	10.300.000
Rimodulazione risorse Asse IV		138.094.982	129.764.982	- 8.330.000
Rimodulazione risorse Asse V		36.318.112	35.948.132	- 370.000
PON Ricerca e Innovazione	FESR-FSE	1.189.687.502	1.189.687.502	-
PON Inclusione	FSE	1.175.439.551	1.175.439.551	-
PON SPAO	FSE	1.806.087.163	1.806.087.163	-
Rimodulazione risorse Asse II		1.356.595.520	1.469.616.026	113.020.506
Rimodulazione risorse Asse III		17.294.527	1.494.272	- 15.800.255
Rimodulazione risorse Asse IV		141.309.052	126.500.525	- 14.808.527
Rimodulazione risorse Asse V		128.142.736	128.142.736	-
PON IOG	FSE	2.819.358.509	2.819.358.509	-
1		2.351.913.158	2.362.432.490	10.519.332
1 bis		467.445.351	467.445.351	-
2		-	-	-

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia per la coesione territoriale

Nel caso del PON Infrastrutture e reti FESR, si evidenzia che è stato operato un trasferimento da questo Programma verso il PON Imprese e competitività a valere sul FESR, per un importo di 279,3 milioni di euro. Nel caso di più riprogrammazioni, si è tenuto conto dell'ultima in ordine di tempo. Inoltre, è opportuno precisare che la dotazione complessiva dei Programmi è stata declinata negli Assi prioritari di ciascuno di essi, con indicazione dei soli Assi e importi che sono stati oggetto di riprogrammazione.

Tabella 7 – Riprogrammazioni POR

Programma operativo	Fondo	Dotazione iniziale	Dotazione dopo riprogrammazione	Δ tra le dotazioni
POR Abruzzo	FESR	271.509.780	275.509.780	4.000.000
III-Competitività del sistema produttivo		64.000.000	110.199.226	46.199.226
IX-Sostegno ripresa economica cratere sismico		40.000.000	32.000.000	- 8.000.000
	FSE	142.503.150	138.503.150	- 4.000.000
I-Occupazione		64.770.892	91.807.310	27.036.418
III-Istruzione e formazione		37.129.552	18.096.552	- 19.033.000
POR PA Bolzano	FESR	136.621.198	144.818.470	8.197.272
III-Ambiente sostenibile		39.346.908	43.544.180	4.197.272
IV-Territorio sicuro		26.231.268	30.231.268	4.000.000
	FSE	136.621.198	128.423.926	- 8.197.272
I-Occupazione		38.300.000	58.000.000	19.700.000
III-Istruzione e formazione		61.433.476	38.110.000	- 23.323.476
POR Basilicata	FESR	550.687.552	550.687.552	-
III-Competitività		104.820.085	189.771.853	84.951.768
V-Tutela dell'ambiente ed uso efficiente delle risorse		107.943.684	73.761.277	- 34.182.407
	FSE	289.624.168	289.624.168	-
POR Campania	FESR	4.113.545.843	4.113.545.843	-
III-Competitività sistema produttivo		277.523.782	550.281.931	272.758.149
VI-Tutela ambiente e patrimonio culturale		1.107.304.724	1.019.643.678	- 87.661.046
	FSE	837.176.347	837.176.347	-
I-Occupazione		167.510.000	272.507.008	104.997.008
II-Inclusione sociale		312.606.000	223.801.739	- 88.804.261
POR Emilia-Romagna	FESR	481.895.272	481.895.272	-
I-Ricerca e innovazione		148.918.906	289.122.684	140.203.778
IV-Promozione della low carbon economy		96.028.730	56.485.798	- 39.542.932
	FSE	786.250.182	786.250.182	-
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		157.250.038	181.226.368	23.976.330
III-Istruzione e formazione		138.502.524	125.410.956	- 13.091.568
POR Friuli-Venezia Giulia	FESR	230.779.184	230.779.184	-
II-Promuovere la competitività delle PMI		71.181.892	77.340.986	6.159.094
III-transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio		56.945.512	53.386.418	- 3.559.094
	FSE	276.427.814	276.427.814	-
I-Occupazione		143.300.178	154.210.000	10.909.822
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		53.074.140	43.896.700	- 9.177.440
POR Lazio	FESR	969.065.194	969.065.194	-
I-Ricerca e innovazione		208.088.000	296.200.000	88.112.000
II-Lazio digitale		137.270.000	49.158.000	- 88.112.000
	FSE	902.534.714	902.534.714	-
I-Occupazione		364.153.326	159.057.908	- 205.095.418
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		180.500.000	566.003.058	385.503.058
POR Liguria	FESR	392.545.240	392.545.240	-
II-Agenda digitale		36.000.000	26.000.000	- 10.000.000
III-Competitività delle imprese		135.000.000	173.917.620	38.917.620
	FSE	354.544.768	354.544.768	-
I-Occupazione		157.772.422	144.119.076	- 13.653.346
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		70.908.954	82.023.848	11.114.894
POR Lombardia	FESR	970.474.516	970.474.516	-

Programma operativo	Fondo	Dotazione iniziale	Dotazione dopo riprogrammazione	Δ tra le dotazioni
I-Ricerca e innovazione		349.355.000	539.868.378	190.513.378
IV-Transizione verso economia a basse emissioni		194.600.000	95.558.092	- 99.041.908
	FSE	970.474.516	970.474.516	-
I-Occupazione		358.000.000	236.700.000	- 121.300.000
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		227.100.000	379.000.000	151.900.000
POR Marche	FESR	585.383.288	585.383.288	-
II-Migliorare accesso alle tecnologie dell'informazione		24.337.472	16.887.472	- 7.450.000
III-Promuovere la competitività delle PMI		85.668.220	94.858.220	
	FSE	287.979.618	287.979.618	-
I-Occupazione		150.904.148	144.915.748	- 5.988.400
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		63.018.730	69.007.130	5.988.400
POR Piemonte	FESR	965.844.740	965.844.740	-
I-Ricerca e innovazione		356.400.000	460.667.370	104.267.370
II-Agenda digitale		88.292.236	57.816.896	-30.475.340
	FSE	872.290.000	872.290.000	-
I-Occupazione		398.100.000	317.020.844	-81.079.156
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		178.000.000	253.371.980	75.371.980
POR Sardegna	FESR	930.979.082	930.979.082	-
II-Agenda digitale		133.556.924	97.970.302	-35.586.622
III-Competitività del sistema produttivo		227.059.212	286.311.740	59.252.528
	FSE	444.800.000	444.800.000	-
I-Occupazione		169.248.000	189.425.838	20.177.838
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		88.960.000	77.038.350	-11.921.650
POR Sicilia	FESR	4.273.038.791	4.273.038.791	-
I-Ricerca e innovazione		402.293.360	277.903.369	-124.389.991
III-Competitività PMI, settore agricolo e acquacoltura		587.682.310	857.732.013	270.049.703
	FSE	820.096.428	820.096.428	
POR Toscana	FESR	792.454.508	779.027.890	-13.426.618
II-Competitività PMI		129.595.162	239.810.162	110.215.000
IV-Transizione verso economia a basse emissioni		196.687.208	93.000.844	-103.686.364
	FSE	732.963.216	746.389.834	13.426.618
I-Occupazione		383.685.092	341.219.752	-42.465.340
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		153.880.276	224.705.834	70.825.558
POR PA Trento	FESR	108.668.094	92.210.724	-16.457.370
I-Rafforzare la Ricerca e innovazione		49.031.072	32.719.114	-16.311.958
II-Competitività PMI		14.110.000	42.855.880	28.745.880
	FSE	109.979.984	126.437.354	16.457.370
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		21.995.996	41.831.706	19.835.710
III-Istruzione e formazione		41.882.014	38.555.000	-3.327.014
POR Umbria	FESR	412.293.204	412.293.204	-
I-Ricerca e innovazione		101.834.404	79.387.404	-22.447.000
III-Competitività PMI		85.507.200	108.557.200	23.050.000
	FSE	237.528.802	237.528.802	-
I-Occupazione		104.285.490	77.157.084	-27.128.406
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		53.949.990	67.709.262	13.759.272
POR Valle d'Aosta	FESR	64.350.950	64.350.950	-
I-Ricerca e innovazione		13.500.000	18.300.000	4.800.000
IV-Transizione verso economia a basse emissioni		12.500.000	5.000.000	-7.500.000

Programma operativo	Fondo	Dotazione iniziale	Dotazione dopo riprogrammazione	Δ tra le dotazioni
	FSE	52.622.850	52.622.850	-
I-Occupazione		23.433.990	21.140.000	-2.293.990
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		10.200.000	13.400.000	3.200.000
POR Veneto	FESR	600.310.716	600.310.716	-
I-Ricerca e innovazione		114.000.000	174.853.296	60.853.296
II-Agenda digitale		77.000.000	53.000.000	-24.000.000
	FSE	764.031.822	764.031.822	-
I-Occupabilità		305.612.728	283.462.814	-22.149.914
II-Inclusione sociale e lotta alla povertà		152.806.364	199.182.790	46.376.426

N.B. per ciascun POR e in corrispondenza di ciascun fondo, si fornisce evidenza delle sole rimodulazioni quantitativamente più consistenti, in aumento o in diminuzione, interne ad alcuni degli Assi prioritari dei Programmi.

Tabella 8 – Riprogrammazioni POR plurifondo (FESR-FSE)

POR PLURIFONDO	Dotazione iniziale	Dotazione dopo riprogrammazione	Δ tra le dotazioni
POR Calabria	2.378.956.841	2.260.511.679	-118.425.162
I-Promozione della Ricerca e dell'Innovazione	188.713.072	217.907.407	49.194.335
X-Inclusione sociale (OT9-FSE)	67.825.000	38.447.461	-29.377.539
XI-Istruzione e formazione	155.170.094	131.546.698	-23.623.396
XII-Istruzione e formazione (OT10- FSE)	86.150.000	126.150.000	40.000.000
XIII-Capacità istituzionale	16.394.835	16.394.835	-
XIV-Assistenza tecnica	78.134.540	78.134.540	-
II-Sviluppo dell'Agenda digitale	168.912.388	146.972.388	-21.940.000
III-Competitività dei sistemi produttivi	186.855.739	319.213.520,00	132.357.781
IV-Efficienza energetica e mobilità sostenibile	480.426.377	289.456.119	-190.970.258
V-Prevenzione dei rischi	93.879.441	93.879.441	-
VI-Tutela e valorizzazione patrimonio ambientale e culturale	324.491.231	324.491.231	-
VII-Sviluppo delle reti di mobilità sostenibile	223.520.321	126.720.321	-96.800.000
VIII-Promozione occupazione sostenibile e di qualità	168.750.000	218.793.337	50.043.337
IX-Inclusione sociale	139.733.803	112.424.381	-27.309.422
POR Molise	129.030.264	129.030.264	-
I-Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	16.081.850	27.317.915	11.236.065
X-Assistenza tecnica FESR	4.236.040	4.236.040	-
XI-Assistenza tecnica FSE	1.908.258	1.908.258	-
II-Agenda digitale	13.390.800	5.471.830	-7.918.970
III-Competitività del sistema produttivo	28.772.897	45.522.552	16.749.655
IV-Energia sostenibile	15.719.677	3.741.234,00	-11.978.443
V-Ambiente, cultura e turismo	10.755.572	2.667.265	-8.088.307
VI-Occupazione	20.104.169	15.094.559	-5.009.610
VII-Inclusione sociale e lotta alla povertà	10.248.500	18.804.505	8.556.005
VIII-Istruzione e formazione	7.421.874	3.875.479	-3.546.395
IX-Capacità istituzionale e amministrativa	390.627	390.627	-

POR PLURIFONDO	Dotazione iniziale	Dotazione dopo riprogrammazione	Δ tra le dotazioni
POR Puglia	7.120.958.992	4.450.599.375	-2.670.359.617
I-Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	672.366.812	288.529.258	-383.837.554
II-Migliorare accesso, impiego e qualità delle TIC	271.777.004	76.560.628	-195.216.376
III-Competitività delle piccole e medie imprese	1.123.472.542	1.105.170.339	-18.302.203
IV-Energia sostenibile e qualità della vita	369.417.736	200.886.085	-168.531.651
IX-Promuovere inclusione sociale, lotta alla povertà	1.020.421.014	587.763.134	-432.657.880
V-Cambiamento climatico, prevenzione e gestione rischi	326.814.858	204.259.287,00	-122.555.571
VI-Tutela dell'ambiente e promozione delle risorse naturali e culturali	1.162.900.000	676.812.500	-486.087.500
VII-Sistemi di trasporto sostenibili e infrastrutture	462.080.628	256.800.393	-205.280.235
VII-sostenibilità e qualità dell'occupazione, sostegno alla mobilità professionale	541.818.898	362.636.812	-179.182.086
X-Istruzione, formazione, apprendimento permanente, sviluppo infrastruttura scolastica	755.211.922	472.007.452	-283.204.470
XI-Capacità Istituzionale e Amministrativa	755.211.922	472.007.452	-283.204.470
XII-Sviluppo Urbano Sostenibile	130.000.000	81.250.000	-48.750.000
XIII-Assistenza Tecnica	224.677.578	120.421.487	-104.256.091

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

Parallelamente alla politica di coesione socioeconomica di matrice UE, implementata attraverso l'impiego dei Fondi strutturali e di investimento, l'Italia attua la politica di coesione nazionale, con risorse provenienti dal proprio bilancio e rientranti nel Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), introdotto dall'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, il quale stabilisce che *"Il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assume la denominazione di fondo per lo sviluppo e la coesione"* (FSC). Lo stesso decreto legislativo precisa che l'obiettivo di detto Fondo è quello di *"dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese"*. Il Fondo finanzia progetti ritenuti strategici e di rilievo nazionale, interregionale e regionale, sia di natura infrastrutturale che immateriale; il suo impiego è regolato dal principio dell'aggiuntività: le risorse in questione non sono da considerarsi sostitutive delle spese che lo Stato e gli altri enti territoriali destinano in via ordinaria agli interventi programmati, analogamente con il già visto criterio dell'addizionalità, che presidia l'attuazione degli interventi afferenti alla politica di coesione cofinanziata dall'Unione europea.

Così come quella dei Fondi strutturali e di investimento europei, la Programmazione del FSC è settennale e, per quanto riguarda il Periodo 2014-2020²⁶⁸, si concentra principalmente su 4 linee: Piani operativi nazionali approvati dal CIPESS; Piani stralcio e altre assegnazioni CIPESS (varati precedentemente all'adozione della delibera CIPE 25/2016 di ripartizione del Fondo); Assegnazioni di legge a singoli progetti e iniziative di interesse nazionale; Patti per lo sviluppo stipulati dal Governo con le Regioni e le Città metropolitane²⁶⁹.

La dotazione iniziale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il Ciclo di programmazione 2014-2020 è indicata all'articolo 1, comma 6, della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147) ed è pari a circa 54,8 miliardi complessivi, così suddivisi: 30 miliardi circa (la quota maggioritaria del Fondo) sono destinati alle infrastrutture, 9,6 miliardi sono destinati all'ambito dello sviluppo economico e produttivo, 8,8 miliardi all'ambiente e, infine, 3,3 miliardi²⁷⁰ sono destinati per il settore del turismo. La delibera del CIPE 26/2018 riepiloga il riparto delle assegnazioni del Fondo, sempre sulla base della già individuata suddivisione per settori contenuta nella delibera 25/2016. Ferma restando la logica unitaria delle due programmazioni, la maggiore consistenza degli investimenti in ambito infrastrutturale e ambientale trova giustificazione nel fatto che i progetti rientranti in tali ambiti richiedono tempi di realizzazione lunghi e che, non di rado, vanno oltre i tempi di un periodo di programmazione dei Fondi strutturali che, per loro natura, sono maggiormente orientati verso interventi che richiedono tempi di attuazione più rapidi e procedure più snelle finalizzate a velocizzarne l'impiego.

Sotto il profilo dei flussi finanziari, all'IGRUE (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea – presso la Ragioneria generale dello Stato) è attribuita la titolarità della gestione del Fondo di rotazione istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, come stabilito dalla legge 16 aprile 1987, n. 183, attraverso due conti correnti separati di tesoreria rispettivamente relativi alle risorse provenienti dal bilancio UE e a quelle provenienti dalla quota di cofinanziamento nazionale.

La legge 147/2013 ha individuato la dotazione del Fondo e ha iscritto in bilancio l'80 per cento di questa (43,8 miliardi), distribuiti nel triennio successivo come segue: 50 milioni per l'anno 2014, 500 milioni per l'anno 2015, 1 miliardo per l'anno 2016. Per quanto riguarda le annualità successive, le relative quote sono state stabilite dapprima

²⁶⁸ Art. 4, comma 2, d.lgs. 88/2011.

²⁶⁹ I dati aggiornati relativi a ogni settore al 30/06/2021 è riportato nel Bollettino di monitoraggio delle Politiche di coesione pubblicato dalla RGS-IGRUE e consultabile all'indirizzo [al seguente indirizzo](#).

²⁷⁰ A seguire sono previsti stanziamenti per occupazione e inclusione sociale per circa 727 milioni, agricoltura con 539 milioni, risorse non tematizzate per 725 milioni e infine rafforzamento PA (170 milioni circa). Dati di monitoraggio RGS-IGRUE.

dalle leggi di stabilità e di bilancio che componevano la manovra triennale di finanza pubblica degli anni successivi e poi, dalle singole leggi di bilancio. Tali risorse sono prevalentemente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo di progetti di larga portata, anche di natura ambientale, assicurando un riparto dell'80% per le Regioni del Mezzogiorno e del 20% per quelle del Centro-Nord²⁷¹.

Nella stessa legge (art. 1 commi 240 e 241) sono state individuate le quote di cofinanziamento nazionale per i PON e per i POR: nello specifico, per i primi l'intera quota è posta a carico del fondo di rotazione, mentre per i secondi la quota cofinanziata può raggiungere un massimo del 70%, lasciando la restante parte a carico dei bilanci regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Nei limiti suddetti, l'effettiva consistenza del cofinanziamento nazionale a favore di ciascun Programma operativo è fissata in occasione della definizione del Programma stesso.

Sempre nel contesto degli interventi nazionali, è necessario un breve riferimento alla "Programmazione complementare", anch'essa strumento di attuazione delle politiche di coesione. Il legislatore ha preso atto delle forti criticità, dovute ai ritardi nell'attuazione, che hanno interessato le precedenti programmazioni (in particolare quella 2007-2013), e delle derivanti conseguenze di natura finanziaria (disimpegno automatico delle risorse non utilizzate²⁷²); pertanto, sempre con la legge 147/2013, ha disposto che le risorse derivanti dal cofinanziamento possano concorrere a finanziare interventi definiti "complementari" a quelli previsti nell'ambito dei Programmi afferenti alla programmazione 2014-2020, nei limiti delle relative autorizzazioni. Si tratta dei Programmi complementari di azione e coesione, finanziati dalle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche europee rese disponibili a seguito dell'adozione (ai sensi del regolamento UE n. 1303/2013), di POR e PON con tassi di cofinanziamento nazionale inferiore rispetto a quanto programmato (rispettivamente 50% per i POR e 45% per i PON).

Attraverso il citato meccanismo, inoltre, è possibile utilizzare i Fondi della precedente Programmazione resi disponibili in conseguenza della riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale di alcuni Programmi, nel quadro delle rimodulazioni introdotte con il Piano di Azione Coesione.

Sia i criteri di cofinanziamento nazionale dei programmi europei per il Periodo 2014-2020, che la programmazione degli "interventi complementari" sono stati definiti

²⁷¹ L'elenco delle delibere CIPE di assegnazione delle risorse del FSC, deliberate nella seduta del 28 luglio 2020, è consultabile [qui](#).

²⁷² Artt. 86-88 del regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

dal CIPE (oggi CIPESS) con la delibera n. 10 del 28 gennaio 2015²⁷³, che ha deliberato un importo complessivo, per la Programmazione in via di conclusione, pari a 23,4 miliardi, a valere sulle risorse del Fondo di rotazione (a tale importo vanno aggiunti 4,4 miliardi supplementari, a carico dei bilanci regionali), così suddivisi: 10,3 miliardi (a cui si aggiungono i 4,4 miliardi di quota regionale), sono destinati ai POR, 5,7 miliardi per i PON. Per quanto attiene, infine, agli “interventi complementari” sono stati previsti oltre 7,4 miliardi derivanti esclusivamente dal bilancio dello Stato – Fondo di rotazione, con ampia facoltà per le regioni e le province autonome di incrementare la dotazione finanziaria dei Programmi complementari con proprie risorse.

Tra le altre disposizioni pertinenti, si segnala la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, commi 703-706, legge n. 190 del 2014) che ha introdotto innovazioni di *governance* e di procedura, attribuendo all’“Autorità politica per la coesione” – insieme alle amministrazioni interessate e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano – l’indicazione degli Obiettivi strategici nell’ambito di aree tematiche nazionali ai fini dell’impiego delle risorse del FSC 2014-2020, con il vincolo della realizzazione degli stessi in forma integrata ed in linea con la Programmazione dei Fondi strutturali e di investimento. Tale organismo è, inoltre, responsabile della definizione di specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, attraverso l’istituzione di una Cabina di regia²⁷⁴ la cui composizione prevede la presenza di rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali²⁷⁵.

Stante l’andamento parallelo rispetto alla Programmazione dei Fondi SIE, anche il FSC sta vedendo l’avvio della sua Programmazione per il settennio 2021-2027. In particolare, la Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di Bilancio 2022) ha incrementato il Fondo di 23,5 miliardi di euro, che si aggiungono all’importo già stanziato dalla legge di Bilancio 2021, pari a 50 miliardi di euro, innalzando in tal modo la dotazione complessiva del FSC 2021-2027 a 73,5 miliardi di euro, di cui l’80% deve essere destinato, come noto e per disposizione di legge, alle Regioni del Sud.

²⁷³ Delibera n. 10 del 28 gennaio 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 111 del 15 maggio 2015.

²⁷⁴ La Cabina di regia è stata istituita con D.P.C.M. 25 febbraio 2016.

²⁷⁵ La Cabina di regia è così composta: presidenza assegnata all’Autorità politica per la coesione, funzioni di Segretario del CIPESS al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con, Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l’attuazione del programma di Governo, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da un Presidente di Città metropolitana designato dall’ANCI, da tre Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (incluso il Presidente della stessa Conferenza).

1.4 La Programmazione 2021-2027 nel nuovo Quadro finanziario pluriennale: elementi innovativi e nuovo Accordo di Partenariato

La Programmazione attualmente in via di conclusione, così come quella precedente, sono state utilizzate come leve di azione rilevanti per reagire alle gravi e perduranti conseguenze che la crisi economico-finanziaria innescata nel 2008 aveva determinato in tutta l'Unione. Sebbene il miglioramento complessivo dei principali indicatori economici (su tutti, inflazione e disoccupazione) abbia condotto nel recente passato a una valutazione globale positiva, è stato ugualmente osservato quanto difficile si sia rivelato il percorso verso il consolidamento della ripresa che, nel contesto delle politiche di coesione, si è tradotto nella permanenza di livelli di convergenza non pienamente soddisfacenti tra le regioni europee. Coerentemente con questa presa d'atto, la Commissione europea ha presentato nel 2018 le sue proposte per la Programmazione 2021-2027, successivamente rivista e inevitabilmente adattata nel corso del 2020 alla inedita situazione dovuta alla pandemia da COVID-19. La prima proposta della Commissione, infatti, prevedeva l'assegnazione alle politiche di coesione sociale e territoriale, nel nuovo Quadro finanziario pluriennale, di risorse pari a 373 miliardi, il 30% circa del valore complessivo del bilancio pluriennale per il settennio 2021-2027²⁷⁶, a sua volta equivalente all'1,114% del prodotto interno lordo dell'Europa a 27²⁷⁷.

La proposta seguita alla crisi sanitaria ha poi ridefinito numerosi e rilevanti aspetti, quali la presentazione nel maggio 2020 del piano dell'Unione per la ripresa – recante le due priorità della transizione verde e digitale – e del bilancio settennale dell'Unione, (*2021-2027 long-term EU budget & Next Generation EU*). Il valore complessivo del bilancio è pari a 1.824,3 miliardi, di cui 1.070,3 miliardi afferenti al Quadro finanziario pluriennale e 750 miliardi (a prezzi 2018), distinto in sovvenzioni (390 miliardi) e prestiti (360 miliardi) destinati al *Next generation EU* il cui impiego sarà concentrato nei primi anni di attuazione. Il programma “*REACT-EU*”²⁷⁸, in particolare, rientra nella categoria delle sovvenzioni, ed ha un impatto significativo sulle politiche di coesione, prevedendo l'erogazione di un totale di 55 miliardi aggiuntivi a favore dei Fondi FESR, FSE e FEAD, con quote spettanti a ciascuno Stato membro per la Programmazione 2014-2020, da

²⁷⁶ I dati citati sono riferiti all'Unione a 27 Paesi, a procedura ex art. 50 TUE di uscita della Gran Bretagna dall'Unione. Si rimanda, inoltre, ai Capitoli I e II della presente Relazione per i dettagli e approfondimenti relativi al QFP.

²⁷⁷ Pari circa a 1.200 miliardi di euro espressi in prezzi correnti, cioè tenendo conto dell'inflazione. Per approfondimenti si veda la comunicazione della Commissione “EU budget for the future. The European Commission's contribution to the European Council meeting on 17-18 October 2019”. Link [Comunicazione Commissione](#).

²⁷⁸ *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa).

erogare 2021-2022 nel quadro del *Next generation EU*. Le risorse in parola, pertanto, sono aggiuntive a rispetto a quelle già assegnate nell'ambito del medesimo periodo di programmazione settennale in corso, ferme restando le risorse già previste nel nuovo Quadro finanziario pluriennale. Resta, anche in questo caso, la garanzia della massima flessibilità, in base alle disposizioni dei regolamenti CRII e CRII+²⁷⁹ e dell'autonomia di scelta per gli Stati membri nella individuazione delle priorità su cui concentrare l'impiego delle risorse. Quale esito di un lungo e complesso processo di discussione e quale sintesi delle diverse, e in alcuni casi distanti, posizioni assunte dagli Stati membri nelle sedi europee competenti²⁸⁰, il Quadro Finanziario Pluriennale è stato oggetto di approvazione del Parlamento europeo il 16 dicembre 2020²⁸¹ e dal Consiglio dell'UE il giorno successivo²⁸², cristallizzata nel regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

In riferimento alla coesione sociale e territoriale, che resta in ogni caso la politica di investimento più rilevante in termini di risorse dell'Unione, si registra una leggera contrazione dell'ammontare complessivo delle risorse, rispetto alla Programmazione precedente: con gli obiettivi dichiarati primari di attuare una transizione verso un'economia e sviluppo verde e digitale, il finanziamento dei Fondi²⁸³ passa da 330,642 miliardi di euro a 290,6 miliardi. Tuttavia, il titolo complessivo di riferimento del bilancio, *Cohesion, Resilience and Values*, passa da 959,9 miliardi di euro di impegni a prezzi costanti 2018 e 1099,7 miliardi di euro.

²⁷⁹ Tra le altre voci afferenti alle sovvenzioni: Orizzonte Europa: 5 miliardi di euro; InvestEU: 5,6 miliardi di euro; Sviluppo rurale: 7,5 miliardi di euro; Fondo per una transizione giusta (JTF): 10 miliardi di euro; rescEU: 1,9 miliardi di euro.

Struttura dettagliata e priorità del bilancio 2021-2027 sono consultabili ai seguenti link [Key facts and figures](#) e [Bilancio UE 2021-27 e piano ripresa](#).

²⁸⁰ Come noto l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale dell'UE richiede l'unanimità di tutti gli Stati membri in sede di Consiglio. Basti in questa sede ricordare che il provvedimento in parola è stato oggetto di una discussione particolarmente serrata, in ragione delle posizioni divergenti su alcuni fondamentali aspetti da parte di alcuni Stati membri (su tutti Polonia e Ungheria) che hanno dichiarato la loro contrarietà alla proposta di regolamento della Commissione sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri (rispetto della c.d. *rule of law conditionality*) con la conseguente previsione della riduzione dei finanziamenti. L'accordo finale è stato poi raggiunto nel corso del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre, sotto la presidenza UE tedesca, attraverso l'introduzione di vincoli di contenuto e temporali circa l'applicazione del regolamento e del meccanismo di condizionalità ("Conclusioni" del Consiglio europeo, EUCO 22/20, al seguente [link](#)).

²⁸¹ Si veda il testo al link [QFP - Parlamento](#).

²⁸² Al seguente [link](#) il comunicato stampa del Consiglio.

²⁸³ I Fondi istituiti per la Programmazione 2021-2027 sono i seguenti: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Fondo di coesione (FC); Fondo sociale europeo+ (FSE+); Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF); Fondo sicurezza interna (ISF); Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (BMVI). Tali nuove disposizioni proposte dovrebbero inoltre consentire una maggiore integrazione con altri strumenti presenti nel bilancio UE, come la Politica agricola comune, il Programma di innovazione Orizzonte Europa, Erasmus+ e LIFE, il Programma per l'ambiente e l'azione per il clima.

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

Resta fermo, inoltre, il proposito della Commissione di operare una semplificazione sostanziale delle previsioni regolamentari e degli altri atti rilevanti in materia di coesione socioeconomica, in coerenza con il percorso già intrapreso nel corso della Programmazione 2014-2020, in particolare evitando l’eccessiva frammentazione delle disposizioni normative, della quale si è preso atto, insieme con la necessità di un riassetto complessivo del *corpus* normativo. Le proposte regolamentari sono state presentate dalla Commissione il 29 maggio 2018 e sono state poi approvate e pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea il 30 giugno 2021²⁸⁴.

Rilevano, infine, i seguenti elementi: ulteriore rafforzamento del già previsto sistema delle verifiche intermedie strutturato in due momenti, rispettivamente al quinto e al settimo anno di programmazione, a seguito di una puntuale revisione intermedia a cui legare l’assegnazione delle risorse; mantenimento del principio di integrazione tra le politiche di coesione e il semestre europeo, attraverso la previsione della condizionalità macroeconomica; rinnovata previsione delle citate condizionalità, denominate “condizioni abilitanti”, ma ridotte dal punto di vista numerico (circa 20, rispetto alle quasi 35 del ciclo 2014-2020). A tale ultimo proposito, tuttavia, si rileva che alla riduzione del numero di condizioni abilitanti corrisponde l’irrobustimento del sistema sanzionatorio in conseguenza del loro mancato soddisfacimento, considerato che non sarà possibile

²⁸⁴ I regolamenti approvati e pubblicati nella GUUE L 231 del 30 giugno 2021 sono i seguenti: regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta; regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013; regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione; regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante disposizioni specifiche per l’obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno; regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili ai citati Fondi.

trasmettere alla Commissione richieste di finanziamento di progetti che non abbiano pienamente soddisfatto tutte le condizioni previste.

1.4.1 L'Accordo di Partenariato per la Programmazione 2021-2027

La Programmazione in via di attivazione conserva e, anzi, consolida il principio guida alla base della definizione degli obiettivi, priorità e strategie della politica di coesione, ossia il partenariato²⁸⁵, che comporta un costante confronto tra lo Stato membro e la Commissione europea, in relazione ai tavoli tematici corrispondenti alle 5 priorità indicate a livello UE nel nuovo regolamento generale (1- Un'Europa più intelligente; 2- Un'Europa più verde; 3- Un'Europa più connessa; 4- Un'Europa più sociale; 5- Un'Europa più vicina ai cittadini). Allo stato attuale, è in corso la fase finale del negoziato, avviata a seguito della trasmissione alla Commissione, da parte del Governo italiano, della bozza di Accordo di partenariato del 16 dicembre 2021 e approvata dal CIPESS il 22 dicembre 2021, dopo l'intesa raggiunta in sede Conferenza Stato-Regioni²⁸⁶.

L'Italia, per il tramite del Dipartimento per le politiche di coesione, ha avviato il confronto partenariale già nel 2019, basandosi sui lavori dei cinque tavoli tematici, corrispondenti ai già citati obiettivi strategici (di seguito OS), orientati da linee guida fornite dal Dipartimento stesso e contenenti quattro “temi unificanti”, comuni ai cinque tavoli: lavoro di qualità; territorio e risorse naturali per le generazioni future; omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini; cultura veicolo di coesione economica e sociale. L'esito di tale lavoro ha costituito la base per la definizione dei contenuti strategici dell'Accordo.

Nel corso del 2020 il confronto con la Commissione si è intensificato; a valle di questo, è stato trasmesso un primo documento contenente le scelte di *policy*, oggetto, a sua volta, di un'intensa interlocuzione su elementi puntuali relativi a dette scelte. Alla fine del 2020 è stato predisposto, pertanto, un documento aggiornato risultante dal dialogo intercorso tra Commissione e Italia, con l'indicazione di alcuni aspetti attinenti soprattutto alla complementarità con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), oggetto di ulteriori successivi negoziati, insieme a quelli relativi alle assegnazioni delle risorse ai diversi Fondi.

²⁸⁵ Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei

²⁸⁶ A tale proposito, il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fornito alla Sezione esaurienti elementi informativi relativi al negoziato con nota DPCOE-0005994-P-14/09/2021.

Qui l'ultima versione dell'Accordo di partenariato.

Nella prima metà del 2021 i Ministeri, le Regioni e il Dipartimento per le politiche di coesione hanno svolto un lavoro riguardante gli aspetti prevalentemente tecnico-finanziari dell'Accordo, che hanno condotto alla formulazione di una bozza consolidata del documento, inviata alla Commissione e sulla base del quale è stato poi avviato il negoziato formale, tutt'ora in corso.

Quanto ai contenuti specifici dell'Accordo, oltre alla parte prevalente dedicata agli interventi previsti nell'ambito dei cinque OS contemplati nel Regolamento generale, è certamente importante porre in evidenza l'attenzione riservata al tema della capacità amministrativa, che nelle ultime Programmazioni ha certamente rappresentato un elemento di criticità non secondario nel quadro complessivo dell'attuazione degli interventi. L'obiettivo dichiarato dell'Accordo di partenariato 2021-2027 in questo contesto, è quello di fornire un contributo determinante per colmare le lacune delle amministrazioni in termini di capacità amministrative, sia nella fase di attuazione che in quelle di progettazione degli interventi, agendo in modo particolare sulla dotazione di capitale umano soprattutto nelle regioni meridionali, quelle cioè maggiormente interessate dal blocco delle assunzioni che le ha interessate negli ultimi 20 anni.

Coerentemente con l'obiettivo della concentrazione tematica, favorita dalla riduzione del numero dei Programmi operativi, si segnala che quelli nazionali passano dai 13 della Programmazione 2014-2020 ai 10 di quella 2021-2027²⁸⁷, con una prevalenza delle risorse destinate invece ai Programmi regionali.

Proprio in riferimento all'aspetto della dotazione finanziaria, infine, l'Italia beneficerà complessivamente di circa 43 miliardi di euro a valere sul bilancio dell'Unione europea, così distribuiti: 41,15 miliardi per i Fondi FESR e FSE Plus; 1,03 miliardi di euro relativi al Fondo per una transizione giusta (JTF); 0,52 miliardi di euro al FEAMPA (pesca e acquacoltura); 0,95 miliardi di euro per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

Si registra quindi un saldo positivo, rispetto alla Programmazione in via di conclusione, di circa 9 miliardi di euro, con l'assegnazione di 9,5 miliardi alle regioni più sviluppate (in prevalenza al Centro-Nord), 1,5 miliardi a quelle in transizione (Abruzzo, Umbria e Marche) e poco più di 30 miliardi alle regioni meno sviluppate (Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna). Da segnalare, a tale ultimo proposito, il passaggio dell'Umbria e delle Marche dalla categoria delle regioni più sviluppate a quella in transizione, circostanza che giustifica in parte l'aumento della

²⁸⁷ L'elenco dei Programmi nazionali e regionali è consultabile a pag. 50 della citata bozza dell'Accordo di partenariato.

dotazione finanziaria complessiva dei Fondi per l'Italia, unitamente alla presa d'atto delle persistenti difficoltà nel raggiungimento di livelli di convergenza soddisfacenti.

1.5 Attuazione finanziaria

Come già visto, la Politica di coesione è finanziata attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Ciò premesso, delineata nei paragrafi precedenti la dotazione delle risorse, in questo e nei successivi paragrafi si riferirà sullo stato dell'attuazione finanziaria, prendendo in considerazione, come ormai consueto nelle relazioni annuali di questa Sezione, la situazione fissata al 31 dicembre 2020 (dato certificato) e, successivamente, l'evoluzione della stessa con l'illustrazione del dato al 31 ottobre 2021. Peraltro, i dati successivi al 31 dicembre 2020, come saranno illustrati nelle tabelle seguenti, dovranno essere necessariamente presi con la prudenza dovuta ad una valutazione tendenziale e che presenta il carattere della provvisorietà.

I dati esposti di seguito sono relativi all'attuazione finanziaria dei 51 Programmi operativi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (IOG). Tali dati non riguardano i rimanenti PO, cofinanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo europeo per la politica marittima, la pesca e l'acquacoltura (FEAMP) avente come capofila il Ministero delle Politiche agricole.

Tabella 9 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31.12.2020

Programmazione Comunitaria 2014/2020					
Programma Operativo	Programmato al 31.12.2020	Impegni al 31.12.2020	Pagamenti al 31.12.2020	Impegni / Programmato %	Pagamenti / Programmato %
PON	17.821.422.303	13.818.962.357	8.364.975.718	77,54%	46,94%
POR Meno Sviluppate	17.595.300.183	12.517.302.983	7.355.523.532	71,14%	41,80%
POR Più Sviluppate	13.194.935.588	10.547.742.058	6.660.550.863	79,94%	50,48%
POR In Transizione	1.918.822.276	1.264.646.543	725.111.709	65,91%	37,79%
Totale	50.530.480.350	38.148.653.942	23.106.161.822	75,50%	45,73%

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

Tabella 10 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31.10.2021

Programmazione Comunitaria 2014/2020					
Programma Operativo	Programmato al 31.10.2021	Impegni al 31.10.2021	Pagamenti al 31.10.2021	Impegni / Programmato %	Pagamenti / Programmato %
PON	29.099.574.006	15.712.814.479	9.956.928.097	54,00%	34,22%
POR Meno Sviluppate	17.595.300.183	14.938.053.407	9.422.531.171	84,90%	53,55%
POR Più Sviluppate	13.194.935.588	12.661.019.490	9.043.708.124	95,95%	68,54%
POR In Transizione	1.981.822.276	1.558.011.126	1.057.511.930	78,62%	53,36%
Totale	61.871.632.053	44.869.898.501	29.480.679.321	72,52%	47,65%

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

Nelle tabelle sopra illustrate, il dato finanziario complessivo viene messo in relazione con il livello degli impegni e dei pagamenti alle date indicate.

Con riferimento ai PON, si può notare che gli impegni giuridicamente vincolanti, al 31 ottobre 2021, hanno subito un incremento di circa 1,9 miliardi rispetto agli impegni assunti al 31 dicembre 2020, a fronte di un incremento del valore programmato pari a circa 11,3 miliardi. Questo poiché, a seguito della già citata iniziativa europea denominata “REACT-EU”, destinata a rafforzare le misure di risposta alla crisi generata dal COVID-19, sono stati assegnati alla Politica di coesione 2014-2020 ulteriori risorse per gli anni 2021-2022, allo scopo di promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali. In Italia, tali risorse sono state riprogrammate all'interno di alcuni Programmi operativi nazionali determinandone, pertanto, il cennato incremento, rispetto al 31 dicembre 2020.

Ciò determina anche un'apparente “sfasatura” delle percentuali di attuazione: in particolare, analizzando le tabelle sopra, si rileva che la complessiva percentuale di attuazione al 31 dicembre 2020 è pari al 75,50% degli impegni sul programmato, ed al 45,73% del pagato sul programmato; mentre al 30 ottobre 2021 è pari al 72,52% degli impegni sul programmato, ed al 47,65% del pagato sul programmato.

Tuttavia, nonostante tale disallineamento, è possibile comunque effettuare un primo commento nel raffronto tra il dato tendenziale al 31 ottobre 2021 e quello al 31 dicembre 2020, evidenziando un incremento che proprio per i PON si rivela piuttosto modesto, sia sul fronte degli impegni, sia su quello dei pagamenti, pur tenendo conto delle ulteriori risorse assegnate alla Politica di coesione 2014-2020.

Ovviamente, il dato non riveste ancora il carattere dell'ufficialità ed è soggetto alle verifiche che si potranno avere solo al momento della certificazione dei dati.

Pertanto, considerando che siamo al termine del periodo di programmazione 2014-2020, il dato percentuale al 30 ottobre 2021 non può, al momento, definirsi pienamente soddisfacente.

Vanno, tuttavia, considerati tutti gli accadimenti del 2020 e del 2021, in relazione alla pandemia da COVID-19, e quindi questo dato percentuale può trovare una sua giustificazione.

Andando nel dettaglio, si rappresentano, nelle successive tabelle, i dati suddivisi per fondi (questi ultimi a loro volta suddivisi per categorie di regioni più sviluppate, in transizione e meno sviluppate).

Nelle pagine successive, sono illustrate le tabelle relative ai PON per i due periodi di riferimento, con i dati di dettaglio.

Tabella 11 – Attuazione finanziaria Programmi Operativi Nazionali (PON) al 31.12.2020

Programmi Operativi	Fondo	Area	Programmato 2014/2020 (A)	dati cumulati al 31 dicembre 2020			% B/A	% C/A
				Costo ammesso	Impegni dei progetti (B)	Pagamenti dei progetti (C)		
Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	F.E.S.R.	In transizione	63.568.880,00	39.775.487,43	39.775.487,43	26.213.982,86	62,57%	41,24%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	426.852.402,00	307.444.850,60	307.444.850,60	180.775.729,07	72,03%	42,35%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	471.909.027,00	287.963.136,53	287.963.136,53	163.319.721,06	61,02%	34,61%
	F.E.S.R.	React						
	F.S.E.	In transizione	111.119.130,00	57.142.398,23	57.142.398,23	31.135.821,02	51,42%	28,02%
	F.S.E.	Più sviluppate	512.335.304,00	352.070.562,05	352.047.244,85	274.107.019,39	68,71%	53,50%
	F.S.E.	Meno sviluppate	1.146.751.006,00	909.881.656,31	909.865.726,31	536.236.594,46	79,34%	46,76%
PON Governance e Capacità Istituzionale 2014/2020	F.E.S.R.	In transizione	18.966.620,00	30.367.694,42	22.982.892,79	13.281.254,48	121,18%	70,02%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	50.577.634,00	71.817.491,26	54.420.459,01	30.997.565,72	107,60%	61,29%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	322.561.167,00	448.980.644,97	342.805.391,48	200.281.696,46	106,28%	62,09%
	F.E.S.R.	React						
	F.S.E.	In transizione	19.589.384,00	14.434.946,95	9.841.732,23	5.113.918,81	50,24%	26,11%
	F.S.E.	Più sviluppate	51.422.360,00	36.031.044,88	25.450.994,03	13.615.982,10	49,49%	26,48%
	F.S.E.	Meno sviluppate	342.471.931,00	226.287.970,26	154.301.880,10	78.822.732,50	45,06%	23,02%
PON Iniziativa Occupazione Giovani	I.O.G.+FSE	n.d.	2.829.877.841,00	1.488.524.777,95	1.488.524.777,95	1.266.751.568,64	52,60%	44,76%
PON Inclusione	F.S.E.	In transizione	76.166.668,00	46.465.875,42	46.465.875,42	18.275.880,16	61,01%	23,99%
	F.S.E.	Più sviluppate	336.600.000,00	203.370.734,66	203.370.734,66	95.784.661,23	60,42%	28,46%
	F.S.E.	Meno sviluppate	762.672.883,00	503.168.172,35	503.168.172,35	149.514.801,60	65,97%	19,60%
	F.S.E.	React						
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	F.S.E.	In transizione	53.876.209,00	44.331.523,72	44.331.523,72	30.306.962,43	82,28%	56,25%
	F.S.E.	Più sviluppate	110.336.012,00	60.193.481,52	60.193.481,52	31.802.668,59	54,55%	28,82%
	F.S.E.	Meno sviluppate	1.641.874.942,00	957.716.893,09	957.716.893,09	646.073.475,48	58,33%	39,35%
	F.S.E.	React						
PON Legalità	F.E.S.R.	In transizione	15.981.280,00	5.959.625,79	723.414,37	110.589,58	4,53%	0,69%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	9.789.640,00	6.472.113,93	96.625,60	68.093,20	0,99%	0,70%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	328.121.163,00	402.132.761,14	184.257.232,60	108.199.699,10	56,16%	32,98%
	F.S.E.	In transizione	15.000.000,00	-	-	-	0,00%	0,00%
	F.S.E.	Più sviluppate	156.500.000,00	-	-	-	0,00%	0,00%
	F.S.E.	Meno sviluppate	167.448.447,00	106.022.372,90	34.956.775,34	16.423.816,34	20,88%	9,81%
PON Città metropolitane	F.E.S.R.	In transizione	33.488.446,00	39.878.275,49	18.160.338,39	13.998.152,51	54,23%	41,80%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	209.925.866,00	197.157.617,84	141.693.264,28	96.446.144,01	67,50%	45,94%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	391.119.782,00	342.505.683,90	231.145.298,60	167.542.149,26	59,10%	42,84%
	F.E.S.R.	React						
	F.S.E.	In transizione	8.871.552,00	8.212.025,53	4.766.709,59	4.018.022,84	53,73%	45,29%
	F.S.E.	Più sviluppate	76.634.136,00	64.580.692,35	49.052.419,45	31.659.015,53	64,01%	41,31%
	F.S.E.	Meno sviluppate	153.921.553,00	120.117.484,38	75.341.309,68	44.255.956,26	48,95%	28,75%
	F.S.E.	React						
PON Ricerca e innovazione	F.E.S.R.	In transizione	93.617.232,00	98.416.685,16	98.394.287,03	33.065.170,28	105,10%	35,32%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	778.775.907,00	873.557.913,30	873.371.317,18	312.996.321,81	112,15%	40,19%
	F.S.E.	In transizione	33.882.769,00	49.647.137,93	49.647.137,93	22.666.495,63	146,53%	66,90%
	F.S.E.	Meno sviluppate	283.411.594,00	245.693.221,21	245.693.221,21	101.622.422,95	86,69%	35,86%
	F.S.E.	React						
PON Cultura e Sviluppo	F.E.S.R.	Meno sviluppate	490.933.334,00	464.585.575,27	255.541.659,66	174.958.697,22	52,05%	35,64%
PON Infrastrutture e Reti	F.E.S.R.	Meno sviluppate	1.564.430.014,00	1.555.667.258,47	1.484.187.269,72	842.267.911,69	94,87%	53,84%
	F.E.S.R.	React						
PON Imprese e competitività	F.E.S.R.	In transizione	251.034.838,00	275.984.560,06	275.944.530,94	188.892.111,27	109,92%	75,25%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	98.774.540,00	62.990.517,05	62.990.517,05	47.613.448,09	63,77%	48,20%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	2.987.730.810,00	3.542.735.275,13	3.542.685.376,20	2.263.259.463,98	118,57%	75,75%
	F.E.S.R.	React						
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	F.E.S.R.	In transizione	27.660.000,00	27.660.000,00	27.660.000,00	5.000.000,00	100,00%	18,08%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	294.840.000,00	294.840.000,00	294.840.000,00	97.500.000,00	100,00%	33,07%
TOTALE FESR + FESR REACT			8.930.658.582,00	9.376.893.167,74	8.547.083.349,46	4.966.787.901,65	95,70%	55,62%
TOTALE FSE+IOG+ FSE REACT			8.890.763.721,00	5.493.892.971,69	5.271.879.007,66	3.398.187.815,96	59,30%	38,22%
TOTALE COMPLESSIVO			17.821.422.303,00	14.870.786.139,43	13.818.962.357,12	8.364.975.717,61	77,54%	46,94%

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

Tabella 12 – Attuazione finanziaria Programmi operativi nazionali (PON) al 30.10.2021

Programmi Operativi	Fondo	Area	Programmato 2014/2020 al 31/10/2021 (A)	dati cumulati al 31 ottobre 2021			% B/A	% C/A
				Costo ammesso	Impegni dei progetti (B)	Pagamenti dei progetti (C)		
Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	F.E.S.R.	In transizione	63.568.880,00	49.570.489,74	49.570.489,74	41.959.789,83	77,98%	66,01%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	426.852.402,00	405.620.251,02	405.620.251,02	347.242.735,85	95,03%	81,35%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	471.909.027,00	322.781.472,38	322.781.472,38	233.967.989,25	68,40%	49,58%
	F.E.S.R.	React	1.044.760.000,00	-	-	-	0,00%	0,00%
	F.S.E.	In transizione	111.119.130,00	88.634.535,41	88.634.535,41	36.651.448,11	79,77%	32,98%
	F.S.E.	Più sviluppate	512.335.304,00	605.839.387,30	605.839.387,30	305.037.822,83	118,25%	59,54%
PON Governance e Capacità Istituzionale 2014/2020	F.S.E.	Meno sviluppate	1.146.751.006,00	1.178.013.771,02	1.178.013.771,02	634.983.406,93	102,73%	55,37%
	F.E.S.R.	In transizione	18.966.620,00	29.544.261,25	24.158.097,24	16.421.502,12	127,37%	86,58%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	50.577.634,00	70.689.176,52	57.271.960,06	38.924.620,77	113,24%	76,96%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	322.561.167,00	443.022.153,15	360.544.966,20	250.309.583,06	111,78%	77,60%
	F.E.S.R.	React	760.941.776,00	-	-	-	0,00%	0,00%
	F.S.E.	In transizione	19.589.384,00	15.860.090,25	10.446.243,94	6.126.190,65	53,33%	31,27%
	F.S.E.	Più sviluppate	51.422.360,00	40.322.629,73	26.868.002,90	16.221.641,77	52,25%	31,55%
	F.S.E.	Meno sviluppate	342.471.931,00	252.105.583,90	163.705.706,35	94.983.949,17	47,80%	27,73%
	F.S.E.	React	524.216.527,00	-	-	-	0,00%	0,00%
PON Iniziativa Occupazione Giovani	I.O.G.+FSE	n.d.	2.829.877.841,00	1.673.662.468,99	1.609.722.463,40	1.414.631.118,66	56,88%	49,99%
PON Inclusione	F.S.E.	In transizione	76.166.668,00	47.748.447,02	47.748.447,02	22.191.773,18	62,69%	29,14%
	F.S.E.	Più sviluppate	336.600.000,00	217.983.006,35	217.983.006,35	114.885.352,61	64,76%	34,13%
	F.S.E.	Meno sviluppate	762.672.883,00	552.676.241,96	552.676.241,96	207.579.795,92	72,47%	27,22%
	F.S.E.	React	93.600.000,00	-	-	-	0,00%	0,00%
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	F.S.E.	In transizione	53.876.209,00	49.203.009,49	49.203.009,45	34.538.659,66	91,33%	64,11%
	F.S.E.	Più sviluppate	110.336.012,00	101.777.135,59	101.777.135,55	36.658.394,05	92,24%	33,22%
	F.S.E.	Meno sviluppate	1.641.874.942,00	1.615.615.923,74	1.615.615.923,64	795.486.838,39	98,40%	48,45%
	F.S.E.	React	4.598.387.745,00	-	-	-	0,00%	0,00%
PON Legalità	F.E.S.R.	In transizione	15.981.280,00	7.381.484,08	1.033.626,87	189.218,53	6,47%	1,18%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	9.789.640,00	7.344.652,36	96.625,60	78.305,68	0,99%	0,80%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	328.121.163,00	414.508.927,18	196.463.735,50	129.555.954,39	59,88%	39,48%
	F.S.E.	In transizione	15.000.000,00	8.050.000,00	8.050.000,00	7.505.002,52	53,67%	50,03%
	F.S.E.	Più sviluppate	167.448.447,00	181.574.675,99	107.029.431,69	83.599.310,86	63,92%	49,93%
	F.S.E.	Meno sviluppate	156.500.000,00	83.720.000,00	83.720.000,00	78.052.025,97	53,50%	49,87%
PON Città metropolitane	F.E.S.R.	In transizione	33.206.046,00	42.447.587,55	19.031.854,45	15.403.218,68	57,31%	46,39%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	209.925.866,00	202.707.581,87	152.107.726,16	110.683.207,28	72,46%	52,72%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	389.703.449,00	358.358.674,91	241.084.951,96	180.401.676,97	61,86%	46,29%
	F.E.S.R.	React	1.040.070.283,00	-	-	-	0,00%	0,00%
	F.S.E.	In transizione	8.871.552,00	8.675.025,53	4.919.374,59	4.270.112,71	55,45%	48,13%
	F.S.E.	Più sviluppate	153.921.553,00	139.302.230,34	99.028.536,28	70.048.732,77	64,34%	45,51%
	F.S.E.	Meno sviluppate	76.634.136,00	69.391.536,96	55.179.460,99	39.732.081,19	72,00%	51,85%
	F.S.E.	React	80.000.000,00	-	-	-	0,00%	0,00%
	F.E.S.R.	In transizione	93.617.232,00	93.011.716,19	92.989.318,06	36.952.935,81	99,33%	39,47%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	778.775.907,00	816.596.473,94	816.409.877,83	358.109.979,38	104,83%	45,98%
PON Ricerca e innovazione	F.S.E.	In transizione	33.882.769,00	51.938.825,33	51.938.825,33	30.859.880,94	153,29%	91,08%
	F.S.E.	Meno sviluppate	283.411.594,00	263.066.070,64	263.066.070,64	136.153.777,16	92,82%	48,04%
	F.S.E.	React	1.185.460.000,00	-	-	-	0,00%	0,00%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	490.933.334,00	463.432.588,58	272.164.510,64	195.781.843,98	55,44%	39,88%
PON Cultura e Sviluppo	F.E.S.R.	Meno sviluppate	1.564.430.014,00	1.570.071.691,36	1.494.418.833,79	955.798.908,60	95,52%	61,10%
PON Infrastrutture e Reti	F.E.S.R.	React	326.020.000,00	-	-	-	0,00%	0,00%
PON Imprese e competitività	F.E.S.R.	In transizione	249.552.527,00	288.461.810,27	288.421.781,15	201.494.366,00	115,58%	80,74%
	F.E.S.R.	Più sviluppate	98.774.540,00	62.990.517,05	62.990.517,05	47.663.172,90	63,77%	48,25%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	2.978.564.426,00	3.592.145.708,11	3.591.988.309,16	2.421.161.963,67	120,59%	81,29%
	F.E.S.R.	React	1.637.042.800,00	-	-	-	0,00%	0,00%
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	F.E.S.R.	In transizione	27.660.000,00	27.660.000,00	27.660.000,00	15.519.370,20	100,00%	56,11%
	F.E.S.R.	Meno sviluppate	294.840.000,00	294.840.000,00	294.840.000,00	189.110.437,54	100,00%	64,14%
TOTALE FESR + FESR REACT			13.727.146.013,00	9.563.187.217,51	8.771.648.904,86	5.786.730.780,49	63,90%	42,16%
TOTALE FSE+IOG+ FSE REACT			15.372.427.993,00	7.245.160.595,54	6.941.165.573,81	4.170.197.316,05	45,15%	27,13%
TOTALE COMPLESSIVO			29.099.574.006,00	16.808.347.813,05	15.712.814.478,67	9.956.928.096,54	54,00%	34,22%

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

Il livello di attuazione dei Programmi operativi nazionali al 31 dicembre 2020 ed al 31 ottobre 2021, evidenzia un valore di progetti selezionati, ossia di costi ammessi,

pari complessivamente a 14,88 e 16,81 miliardi, con un incremento, quindi, di 1,93 miliardi. Tali valori assoluti, considerando i già menzionati 11,3 miliardi addizionali a derivanti dal finanziamento del REACT-UE, che vanno a modificare nel 2021 l'incidenza percentuale, rappresentano, rispettivamente, l'83,44% ed il 57,76% del programmato totale.

Gli impegni giuridicamente vincolanti, come già visto, alla data del 31 ottobre 2021 hanno subito un incremento analogo (circa 1,9 miliardi) rispetto agli impegni assunti al 31 dicembre 2020 e rappresentano il 54% del valore programmato totale.

Per quanto riguarda i pagamenti, si registra un livello di spesa effettuata dai beneficiari, al 31 ottobre 2021, di circa 9,96 miliardi, pari al 34,22% del valore programmato, con un incremento della spesa di circa 1,6 miliardi rispetto al 31 dicembre 2020.

Per quanto attiene ai Fondi, invece, al 31 ottobre 2021 si evidenzia una spesa complessiva del FESR e FEASR REACT di circa 5,79 miliardi (pari ad un'attuazione del 63,90%), mentre il FSE e FSE REACT ha una spesa complessiva di 4,17 miliardi (pari ad un'attuazione del 45,15%) comprensiva anche di quella afferente al PON Iniziativa Occupazione Giovani, per la parte finanziata dal Fondo IOG (Fondo Iniziativa Occupazione Giovani).

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

Tabella 13 – Attuazione finanziaria POR Regioni più sviluppate al 31.12.2020

Programmi Operativi	Fondo	Programmato 2014/2020 (A)	dati cumulati al 31 dicembre 2020			% (B/A)	% (C/A)
			Costo ammesso	Impegni dei progetti (B)	Pagamenti dei progetti (C)		
POR Emilia-Romagna FSE	F.S.E.	786.250.182,00	872.266.973,12	872.266.973,12	529.815.176,19	110,94%	67,39%
POR Friuli Venezia Giulia FSE	F.S.E.	276.427.814,00	220.571.778,96	204.660.557,85	139.977.814,30	74,04%	50,64%
POR Lazio FSE	F.S.E.	902.534.714,00	926.576.232,84	808.923.026,74	649.327.660,50	89,63%	71,94%
POR Liguria FSE	F.S.E.	354.544.768,00	296.091.543,00	268.670.645,26	148.908.195,21	75,78%	42,00%
POR Lombardia FSE	F.S.E.	970.474.516,00	630.443.125,05	604.180.852,91	519.153.385,95	62,26%	53,49%
POR Marche FSE	F.S.E.	287.979.618,00	173.745.544,48	173.672.620,48	113.542.983,01	60,31%	39,43%
POR Umbria FSE	F.S.E.	237.528.802,00	129.650.433,85	129.650.433,85	87.491.999,30	54,58%	36,83%
POR Valle d'Aosta FSE	F.S.E.	52.622.850,00	44.387.450,83	42.210.065,30	28.494.011,36	80,21%	54,15%
POR Veneto FSE	F.S.E.	764.031.822,00	826.307.713,72	807.863.103,69	416.753.423,65	105,74%	54,55%
POR Piemonte FSE	F.S.E.	872.290.000,00	804.172.107,53	804.172.107,53	616.143.364,96	92,19%	70,64%
POR Toscana FSE	F.S.E.	746.389.834,00	550.412.337,07	545.632.333,58	401.520.752,57	73,10%	53,80%
PO PA Bolzano FSE	F.S.E.	128.423.926,00	85.197.828,73	82.144.521,95	50.809.870,00	63,96%	39,56%
PO PA Trento FSE	F.S.E.	126.437.354,00	101.712.960,32	101.712.960,32	74.794.165,59	80,45%	59,16%
PO PA Bolzano FESR	F.E.S.R.	144.818.470,00	158.150.999,67	158.150.999,67	64.698.810,09	109,21%	44,68%
POR Emilia Romagna FESR	F.E.S.R.	481.895.272,00	538.559.491,61	531.401.764,06	271.563.453,03	110,27%	56,35%
POR Friuli Venezia Giulia FESR	F.E.S.R.	230.779.184,00	285.724.516,62	229.004.041,59	145.831.437,00	99,23%	63,19%
POR Lazio FESR	F.E.S.R.	969.065.194,00	806.859.250,66	633.653.813,53	389.830.646,06	65,39%	40,23%
POR Liguria FESR	F.E.S.R.	392.545.240,00	264.371.137,44	255.717.959,06	179.516.323,96	65,14%	45,73%
POR Lombardia FESR	F.E.S.R.	970.474.516,00	823.622.938,89	716.522.392,99	416.971.652,50	73,83%	42,97%
POR Marche FESR	F.E.S.R.	585.383.288,00	459.186.602,38	459.022.117,92	170.579.078,14	78,41%	29,14%
POR Piemonte FESR	F.E.S.R.	965.844.740,00	749.054.274,01	659.020.629,70	361.670.339,86	68,23%	37,45%
POR Toscana FESR	F.E.S.R.	779.027.890,00	875.306.333,80	696.015.593,96	420.264.713,63	89,34%	53,95%
PO PA Trento FESR	F.E.S.R.	92.210.724,00	80.208.769,86	72.559.051,02	65.017.385,77	78,69%	70,51%
POR Umbria FESR	F.E.S.R.	412.293.204,00	246.938.416,63	185.051.920,27	128.319.896,34	44,88%	31,12%
POR Valle d'Aosta FESR	F.E.S.R.	64.350.950,00	67.393.723,81	48.604.083,08	36.589.120,68	75,53%	56,86%
POR Veneto FESR	F.E.S.R.	600.310.716,00	616.588.750,91	457.257.488,98	232.965.203,81	76,17%	38,81%
TOTALE FESR		6.688.999.388,00	5.971.965.206,29	5.101.981.855,83	2.883.818.060,87	76,27%	43,11%
TOTALE FSE		6.505.936.200,00	5.661.536.029,50	5.445.760.202,58	3.776.732.802,59	83,70%	58,05%
TOTALE COMPLESSIVO		13.194.935.588,00	11.633.501.235,79	10.547.742.058,41	6.660.550.863,46	79,94%	50,48%

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

Tabella 14 – Attuazione finanziaria POR Regioni più sviluppate al 31.10.2021

Programmi Operativi	Fondo	Programmato 2014/2020 al 31/10/2021 (A)	dati cumulati al 31 ottobre 2021			% (B/A)	% (C/A)
			Costo ammesso	Impegni dei progetti (B)	Pagamenti dei progetti (C)		
POR Emilia-Romagna FSE	F.S.E.	786.250.182,00	959.932.211,02	959.932.211,02	660.769.157,52	122,09%	84,04%
POR Friuli Venezia Giulia FSE	F.S.E.	276.427.814,00	261.209.723,98	251.676.782,57	200.899.380,04	91,05%	72,68%
POR Lazio FSE	F.S.E.	902.534.714,00	1.016.116.092,19	884.664.462,26	734.404.506,71	98,02%	81,37%
POR Liguria FSE	F.S.E.	354.544.768,00	320.346.210,63	296.727.911,11	185.503.230,72	83,69%	52,32%
POR Lombardia FSE	F.S.E.	970.474.516,00	840.241.827,98	837.244.838,10	725.125.530,92	86,27%	74,72%
POR Marche FSE	F.S.E.	287.979.618,00	211.807.536,18	210.114.205,21	148.956.076,89	72,96%	51,72%
POR Umbria FSE	F.S.E.	237.528.802,00	138.515.728,03	138.515.728,03	102.434.246,52	58,32%	43,12%
POR Valle d'Aosta FSE	F.S.E.	52.622.850,00	51.413.744,24	48.094.532,30	36.303.915,82	91,39%	68,99%
POR Veneto FSE	F.S.E.	764.031.822,00	935.356.932,91	894.058.282,69	578.692.940,53	117,02%	75,74%
POR Piemonte FSE	F.S.E.	872.290.000,00	945.720.556,95	945.720.556,95	840.884.159,00	108,42%	96,40%
POR Toscana FSE	F.S.E.	746.389.834,00	683.013.520,14	677.284.946,92	537.414.112,70	90,74%	72,00%
PO PA Bolzano FSE	F.S.E.	128.423.926,00	155.674.909,69	150.965.500,10	88.488.876,33	117,55%	68,90%
PO PA Trento FSE	F.S.E.	126.437.354,00	116.990.690,45	116.990.690,45	92.772.477,94	92,53%	73,37%
PO PA Bolzano FESR	F.E.S.R.	144.818.470,00	169.509.844,65	169.509.844,65	88.277.257,48	117,05%	60,96%
POR Emilia Romagna FESR	F.E.S.R.	481.895.272,00	539.438.413,77	532.542.660,29	295.883.274,51	110,51%	61,40%
POR Friuli Venezia Giulia FESR	F.E.S.R.	230.779.184,00	303.354.021,62	250.515.987,28	171.157.411,32	108,55%	74,17%
POR Lazio FESR	F.E.S.R.	969.065.194,00	1.211.731.729,06	1.041.564.280,47	785.499.325,31	107,48%	81,06%
POR Liguria FESR	F.E.S.R.	392.545.240,00	297.100.682,75	289.335.995,40	209.137.600,03	73,71%	53,28%
POR Lombardia FESR	F.E.S.R.	970.474.516,00	1.032.455.140,47	917.579.879,08	654.101.052,89	94,55%	67,40%
POR Marche FESR	F.E.S.R.	585.383.288,00	514.870.802,02	514.218.911,90	227.965.420,15	87,84%	38,94%
POR Piemonte FESR	F.E.S.R.	965.844.740,00	848.525.579,06	769.598.628,80	489.113.434,80	79,68%	50,64%
POR Toscana FESR	F.E.S.R.	779.027.890,00	1.008.811.646,68	836.920.191,15	528.929.542,44	107,43%	67,90%
PO PA Trento FESR	F.E.S.R.	92.210.724,00	80.714.679,13	71.725.013,68	70.254.124,39	77,78%	76,19%
POR Umbria FESR	F.E.S.R.	412.293.204,00	313.463.941,67	247.173.732,39	190.997.058,39	59,95%	46,33%
POR Valle d'Aosta FESR	F.E.S.R.	64.350.950,00	75.108.718,13	66.393.896,03	51.026.353,90	103,17%	79,29%
POR Veneto FESR	F.E.S.R.	600.310.716,00	628.752.606,27	541.949.821,11	348.717.656,70	90,28%	58,09%
TOTALE FESR		6.688.999.388,00	7.023.837.805,28	6.249.028.842,23	4.111.059.512,31	93,42%	61,46%
TOTALE FSE		6.505.936.200,00	6.636.339.684,39	6.411.990.647,71	4.932.648.611,64	98,56%	75,82%
TOTALE COMPLESSIVO		13.194.935.588,00	13.660.177.489,67	12.661.019.489,94	9.043.708.123,95	95,95%	68,54%

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

Lo stato di attuazione dei Programmi operativi delle Regioni più sviluppate, al 31 ottobre 2021, evidenzia un costo ammesso per un ammontare complessivo di 13,66 miliardi, pari al 103,53% del programmato totale; rispetto al 31.12.2020 si rileva un incremento pari a 2,03 miliardi.

Gli impegni giuridicamente vincolanti al 31.10.2021 sono pari a 12,66 miliardi e rappresentano il 95,95% del valore programmato totale, con un incremento di circa 2,11 miliardi rispetto agli impegni assunti al 31.12.2020.

Sempre rispetto alla data del 31.10.2021, gli impegni afferenti al FESR si attestano sull'importo di 6,25 miliardi, pari al 93,42% del valore programmato su tale

Fondo, rilevando un incremento degli impegni giuridicamente vincolanti, da parte dei beneficiari, di 1,15 miliardi.

Per quanto riguarda, invece, il FSE, gli impegni ammontano a circa 6,41 miliardi, pari al 98,56% del programmato su tale Fondo, con un incremento di 0,97 miliardi rispetto al 31 dicembre 2020.

Con riferimento ai pagamenti, si registra complessivamente un ammontare, al 31 ottobre 2021, di 9,04 miliardi, pari al 68,54% del valore programmato totale, con un incremento della spesa di 2,38 miliardi rispetto al 31 dicembre 2020.

In particolare, il FESR registra un ammontare di spesa di 4,11 miliardi, pari al 61,46 per cento del valore programmato a valere su tale Fondo, con un incremento della spesa di 1,23 miliardi rispetto al 31.12.2020; mentre per il FSE, l'ammontare di spesa è pari a 4,93 miliardi, il 75,82% del programmato a valere su tale Fondo, con un incremento della spesa di 1,16 miliardi rispetto al 31 dicembre 2020.

Per quanto riguarda le regioni in transizione, di seguito si riportano le tabelle con i dati di attuazione finanziaria alle due date di riferimento.

Tabella 15 – Attuazione finanziaria POR Regioni in transizione (POR)²⁸⁸ al 31.12.2020

Programmi Operativi	Fondo	Programmato 2014/2020 (A)	dati cumulati al 31 dicembre 2020			% (B/A)	% (C/A)
			Costo ammesso	Impegni dei progetti (B)	Pagamenti dei progetti (C)		
POR Abruzzo FSE	F.S.E.	138.503.150,00	57.382.745,12	55.743.001,93	36.551.243,69	40,25%	26,39%
POR Sardegna FSE	F.S.E.	444.800.000,00	287.030.269,18	265.776.333,50	181.453.977,50	59,75%	40,79%
POR Molise FESR FSE 2014-2020	F.E.S.R.	88.956.836,00	80.646.864,83	73.295.350,68	35.438.457,68	82,39%	39,84%
	F.S.E.	40.073.428,00	23.691.853,86	22.687.520,09	16.237.878,56	56,61%	40,52%
POR Abruzzo FESR	F.E.S.R.	275.509.780,00	194.610.077,88	187.068.195,64	84.097.110,75	67,90%	30,52%
POR Sardegna FESR	F.E.S.R.	930.979.082,00	1.021.508.132,29	660.076.141,44	371.333.040,95	70,90%	39,89%
TOTALE FESR		1.295.445.698,00	1.296.765.075,00	920.439.687,76	490.868.609,38	71,05%	37,89%
TOTALE FSE		623.376.578,00	368.104.868,16	344.206.855,52	234.243.099,75	55,22%	37,58%
TOTALE COMPLESSIVO		1.918.822.276,00	1.664.869.943,16	1.264.646.543,28	725.111.709,13	65,91%	37,79%

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

²⁸⁸ Regioni in transizione: PIL pro capite compreso tra un reddito maggiore al 75% e inferiore al 90% della media UE a 28.

Tabella 16 – Attuazione finanziaria POR Regioni in transizione al 31.10.2021

Programmi Operativi	Fondo	Programmato 2014/2020 al 31/10/2021 (A)	dati cumulati al 31 ottobre 2021			% (B/A)	% (C/A)
			Costo ammesso	Impegni dei progetti (B)	Pagamenti dei progetti (C)		
POR Abruzzo FSE	F.S.E.	138.503.150,00	126.043.720,85	119.638.548,71	74.473.870,65	86,38%	53,77%
POR Sardegna FSE	F.S.E.	444.800.000,00	334.525.267,53	299.840.243,64	207.931.803,45	67,41%	46,75%
POR Molise FESR FSE 2014-2020	F.E.S.R.	88.956.836,00	98.885.853,47	91.506.855,40	56.186.617,10	102,87%	63,16%
	F.S.E.	40.073.428,00	33.188.975,64	31.748.489,82	25.283.194,99	79,23%	63,09%
POR Abruzzo FESR	F.E.S.R.	275.509.780,00	256.232.217,43	249.177.820,35	156.558.079,74	90,44%	56,82%
POR Sardegna FESR	F.E.S.R.	930.979.082,00	981.688.455,70	766.099.167,75	537.078.362,73	82,29%	57,69%
TOTALE FESR		1.295.445.698,00	1.336.806.526,60	1.106.783.843,50	749.823.059,57	85,44%	57,88%
TOTALE FSE		623.376.578,00	493.757.964,02	451.227.282,17	307.688.869,09	72,38%	49,36%
TOTALE COMPLESSIVO		1.918.822.276,00	1.830.564.490,62	1.558.011.125,67	1.057.511.928,66	81,20%	55,11%

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

Lo stato di attuazione dei Programmi operativi delle Regioni in transizione, al 31.10.2021, evidenzia un costo ammesso per un ammontare complessivo di 1,83 miliardi, pari al 95,40% del programmato totale. Rispetto al 31.12.2020, si è registrato un incremento di circa 0,17 miliardi. Gli impegni giuridicamente vincolanti al 31.10.2021 registrano un incremento di circa 0,29 miliardi, rispetto agli impegni assunti al 31.12.2020. Nella ripartizione per fondi, gli impegni sul FESR aumentano di 0,19 miliardi rispetto al 31.12.2020, quelli sul FSE aumentano di circa 0,11 miliardi.

I pagamenti ammontano complessivamente a 1,06 miliardi al 31.10.2021, ossia il 55,11% del valore programmato totale, con un incremento di 0,33 miliardi rispetto al 31.12.2020. Nella ripartizione per fondi, si evidenzia una spesa complessiva del FESR di circa 0,75 miliardi mentre quella sul FSE ammonta a 0,31 miliardi.

Da ultimo, nelle due tabelle seguenti si riporta l'avanzamento finanziario riferito ai POR delle regioni meno sviluppate, alle date di riferimento.

Tabella 17 – Attuazione finanziaria POR Regioni meno sviluppate al 31.12.2020

Programmi Operativi	Fondo	Programmato 2014/2020 (A)	dati cumulati al 31 dicembre 2020			% (B/A)	% (C/A)
			Costo ammesso	Impegni dei progetti (B)	Pagamenti dei progetti (C)		
POR Sicilia FSE	F.S.E.	820.096.428,00	462.467.676,60	457.223.890,60	190.140.776,74	55,75%	23,19%
POR Basilicata FSE	F.S.E.	289.624.168,00	137.627.630,06	130.550.098,83	95.636.278,58	45,08%	33,02%
POR Campania FSE	F.S.E.	837.176.347,00	648.405.063,54	566.693.524,81	293.860.967,46	67,69%	35,10%
POR Puglia FESR FSE	F.E.S.R.	3.485.087.563,00	3.561.277.531,08	3.560.506.825,09	2.184.570.133,55	102,16%	62,68%
	F.S.E.	965.511.812,00	949.744.215,99	949.722.155,99	557.135.379,24	98,36%	57,70%
POR Calabria FESR FSE	F.E.S.R.	1.860.746.046,00	1.734.638.485,73	1.177.304.679,61	657.844.692,56	63,27%	35,35%
	F.S.E.	399.785.633,00	175.484.681,58	120.817.200,02	98.243.365,12	30,22%	24,57%
POR Campania FESR	F.E.S.R.	4.113.545.843,00	3.416.999.415,85	2.386.324.728,55	1.387.413.286,90	58,01%	33,73%
POR Sicilia FESR	F.E.S.R.	4.273.038.791,00	4.796.580.911,41	2.677.913.588,94	1.597.911.664,82	62,67%	37,40%
POR Basilicata FESR	F.E.S.R.	550.687.552,00	602.912.014,51	490.246.290,88	292.766.986,63	89,02%	53,16%
TOTALE FESR		14.283.105.795,00	14.112.408.358,58	10.292.296.113,07	6.120.506.764,46	72,06%	42,85%
TOTALE FSE		3.312.194.388,00	2.373.729.267,77	2.225.006.870,25	1.235.016.767,14	67,18%	37,29%
TOTALE COMPLESSIVO		17.595.300.183,00	16.486.137.626,35	12.517.302.983,32	7.355.523.531,60	71,14%	41,80%

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

Tabella 18 – Attuazione finanziaria POR Regioni meno sviluppate al 31.10.2021

Programmi Operativi	Fondo	Programmato 2014/2020 al 31/10/2021 (A)	dati cumulati al 31 ottobre 2021			% (B/A)	% (C/A)
			Costo ammesso	Impegni dei progetti (B)	Pagamenti dei progetti (C)		
POR Sicilia FSE	F.S.E.	820.096.428,00	601.855.757,43	597.214.164,53	367.414.822,83	72,82%	44,80%
POR Basilicata FSE	F.S.E.	289.624.168,00	164.950.088,11	159.503.800,88	124.580.757,51	55,07%	43,01%
POR Campania FSE	F.S.E.	837.176.347,00	838.410.280,84	749.570.375,46	508.626.659,79	89,54%	60,76%
POR Puglia FESR FSE	F.E.S.R.	3.485.087.563,00	4.291.335.626,68	4.291.335.626,68	2.565.343.767,02	123,13%	73,61%
	F.S.E.	965.511.812,00	1.162.126.486,23	1.162.126.486,23	637.832.204,99	120,36%	66,06%
POR Calabria FESR FSE	F.E.S.R.	1.860.746.046,00	1.943.102.592,64	1.350.922.691,12	854.484.249,26	72,60%	45,92%
	F.S.E.	399.785.633,00	275.090.291,58	218.815.132,39	188.636.468,26	54,73%	47,18%
POR Campania FESR	F.E.S.R.	4.113.545.843,00	3.560.270.338,41	2.610.600.717,52	1.805.677.740,16	63,46%	43,90%
POR Sicilia FESR	F.E.S.R.	4.273.038.791,00	5.638.162.389,95	3.248.237.267,66	2.035.143.685,01	76,02%	47,63%
POR Basilicata FESR	F.E.S.R.	550.687.552,00	640.724.971,77	549.727.144,59	334.790.815,97	99,83%	60,80%
TOTALE FESR		14.283.105.795,00	16.073.595.919,45	12.050.823.447,57	7.595.440.257,42	84,37%	53,18%
TOTALE FSE		3.312.194.388,00	3.042.432.904,19	2.887.229.959,49	1.827.090.913,38	87,17%	55,16%
TOTALE COMPLESSIVO		17.595.300.183,00	19.116.028.823,64	14.938.053.407,06	9.422.531.170,80	84,90%	53,55%

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

Come si evince dalle tabelle, lo stato di attuazione dei Programmi operativi delle Regioni meno sviluppate evidenzia un costo ammesso per un ammontare complessivo, al 31.10.2021, di 19,12 miliardi pari al 108,64% del programmato totale; rispetto al 31.12.2020, si rileva un incremento di 2,63 miliardi.

Gli impegni giuridicamente vincolanti sono pari a circa 15 miliardi al 31.10.2021, e rappresentano dunque l'84,90% del valore programmato totale, con un incremento di 2,42 miliardi rispetto agli impegni assunti al 31.12.2020. Per quanto riguarda la ripartizione per Fondi, gli impegni giuridicamente vincolanti sul FESR alla stessa data si attestano a 12,05 miliardi, pari all'84,37% del valore programmato, con un incremento di 1,76 miliardi rispetto al 31.12.2020. Sul FSE, invece, gli impegni ammontano a circa 2,89 miliardi, vale a dire l'87,17% del programmato, con un incremento di circa 0,66 miliardi rispetto al 31.12.2020.

Per quanto riguarda i pagamenti al 31.10.2021, la spesa complessiva ammonta a 9,42 miliardi, vale a dire circa il 53,55% del valore programmato totale, facendo registrare, pertanto, un incremento di 2,07 miliardi rispetto al 31.12.2020. La ripartizione per fondi vede pagamenti complessivi sul FESR di 7,60 miliardi, pari al 53,18% del valore programmato a valere su tale Fondo, con un incremento pari a 1,47 miliardi rispetto al 31.12.2020. Invece, i pagamenti effettuati sul FSE ammontano a 1,83 miliardi, che rappresentano il 55,16% del programmato su tale Fondo, con un incremento di circa 0,59 miliardi rispetto al 31.12.2020.

DATI AGENZIA COESIONE TERRITORIALE

L'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) ha comunicato che alla data del 31 dicembre 2020, data di scadenza per l'applicazione del disimpegno automatico relativo alla annualità 2017 (quarta applicazione dell'art. 136 del regolamento (UE) 1303/2013 concernente il disimpegno automatico delle risorse, cd regola n+3), tutti i Programmi hanno superato i *target* di spesa previsti.

Peraltro, nelle more della definizione della presente relazione, sono stati resi noti dall'Agenzia anche i dati a chiusura dell'anno finanziario 2021, dai quali risulta, anche per l'anno appena trascorso, il raggiungimento del *target* di spesa da parte di tutti i 51 Programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del Ciclo di programmazione 2014-2020, che hanno presentato entro il 31 dicembre 2021 la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla Commissione europea; si è quindi evitato il disimpegno automatico delle risorse inutilizzate, conseguente all'applicazione della regola N+3, anche per l'annualità 2018. Si dà atto della notizia; peraltro, la Corte si riserva di analizzare i successivi sviluppi presso la Commissione europea.

Per quanto riguarda le azioni messe in atto, sia da parte dell'Unione che dell'Italia, per fronteggiare le conseguenze della pandemia da COVID-19, si richiama quanto evidenziato *supra*, in questo stesso capitolo.

Allo scopo di agevolare l'utilizzo dei Fondi strutturali messi a disposizione per l'emergenza COVID-19, l'ACT ha supportato le Autorità di gestione in tutte le fasi di confronto ed ha fornito, anche d'intesa con i servizi della Commissione europea, tutte le informazioni necessarie in merito alle modifiche ai Programmi operativi, per l'innalzamento del tasso di finanziamento europeo ai limiti consentiti dal regolamento 1303/2013, per l'applicazione del tasso di cofinanziamento UE al 100% per tutte le spese certificate nell'anno contabile 2020-2021, per la riprogrammazione degli interventi economici e sanitari, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 242 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34 convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77.

A seguito delle modifiche di alcuni programmi relative alla variazione del tasso di cofinanziamento (che ha determinato una riduzione del valore del PO Puglia FESR-FSE per 2.670,4 milioni e del PO Calabria FESR -FSE per 118,4 milioni), all'ampliamento delle categorie di regioni di specifici assi prioritari con impatto sul tasso di cofinanziamento (che ha determinato un aumento del valore del PON Legalità per 52,6 milioni) e all'attribuzione di ulteriori risorse (che ha interessato il PON IOG FSE per 10,5 milioni), la dotazione complessiva dei 51 Programmi operativi (FESR e FSE) 2014-2020 si è ridotta di 2,7 miliardi rispetto al 2019, attestandosi a 50,5 miliardi.

Dall'analisi dello stato di attuazione finanziaria della Politica di Coesione, si rileva che la spesa certificata complessiva al 31 dicembre 2020 alla Commissione europea, come si evince dalla tabella che segue, è risultata pari a circa 21,3 miliardi al 31 dicembre 2020 ed a 26,9 miliardi al 30 giugno 2021, corrispondenti a percentuali del 42,10% e del 53,15% sul totale programmato alle date predette.

Tabella 19 – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31.12.2020 e al 30.06.2021

Programma Operativo	Totale Programmato (A)	Dati cumulati al 31.12.2020			Dati cumulati al 30.06.2021 (*)		
		Spesa pubblica certificata (B)	di cui cofinanziamento UE	% B/A	Spesa pubblica certificata (C)	di cui cofinanziamento UE	% C/A
PON	17.821.422.303	6.782.398.291	5.392.150.481	38,06%	9.100.390.812	7.699.661.312	51,06%
POR Meno Sviluppate	17.595.300.183	8.130.977.936	6.257.304.043	46,21%	9.666.782.581	7.802.451.977	54,94%
POR Più Sviluppate	1.918.822.276	634.070.751	364.621.787	33,04%	876.761.242	629.584.233	45,69%
POR In Transizione	13.194.935.588	5.725.135.257	3.307.685.483	43,39%	7.215.476.399	4.690.620.608	54,68%
Totale	50.530.480.350	21.272.582.235	15.321.761.794	42,10%	26.859.411.034	20.822.318.130	53,15%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

(*) Gli importi cumulati comprendono le domande finali trasmesse entro il 31.07.2021 afferenti al periodo contabile 1.7.2020-30.06.2021

Dai dati aggregati totali, si passa ad esaminare quelli di dettaglio, relativi, separatamente ai PON e POR: le tabelle che seguono illustrano gli importi della spesa certificata alle medesime date del 31 dicembre 2020 e del 30 giugno 2021.

Tabella 20 – Spesa certificata PON al 31.12.2020

PON	Fondo	Area	Programmato 2014/2020 (A)	Dati cumulati al 31 dicembre 2020		% (B/A)
				Spesa pubblica certificata (B)	Di cui cofinanziamento UE	
Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR	In transizione	63.568.880,00	20.475.445,00	13.100.385,00	32,21%
		Più sviluppate	426.852.402,00	127.842.965,00	77.002.657,00	29,95%
		Meno sviluppate	471.909.027,00	146.913.209,00	95.276.845,00	31,13%
	FSE	In transizione	111.119.130,00	28.174.445,00	20.133.432,00	25,36%
		Più sviluppate	512.335.304,00	244.026.736,00	161.668.556,00	47,63%
		Meno sviluppate	1.146.751.006,00	484.522.151,00	357.104.683,00	42,25%
Governance e Capacità Istituzionale 2014/2020	FESR	In transizione	18.966.620,00	10.160.676,00	6.370.577,00	53,57%
		Più sviluppate	50.577.634,00	28.689.467,00	16.317.059,00	56,72%
		Meno sviluppate	322.561.167,00	172.029.987,00	141.566.007,00	53,33%
	FSE	In transizione	19.589.384,00	4.610.773,00	3.199.005,00	23,54%
		Più sviluppate	51.422.360,00	12.384.866,00	7.821.710,00	24,08%
		Meno sviluppate	342.471.931,00	80.771.074,00	68.318.574,00	23,58%
Iniziativa Occupazione Giovani	IOG+FSE	n.d.	2.829.877.841,00	1.408.764.086,00	1.165.788.227,00	49,78%
Inclusione	FSE	In transizione	76.166.668,00	24.402.998,00	17.855.541,00	32,04%
		Più sviluppate	336.600.000,00	128.252.844,00	85.136.486,00	38,10%
		Meno sviluppate	762.672.883,00	172.575.435,00	151.737.015,00	22,63%
Sistemi di politiche attive per l'occupazione	FSE	In transizione	53.876.209,00	29.882.901,00	18.118.744,00	55,47%
		Più sviluppate	110.336.012,00	30.684.827,00	16.545.233,00	27,81%
		Meno sviluppate	1.641.874.942,00	654.769.748,00	506.207.563,00	39,88%
Legalità	FESR	In transizione	15.981.280,00	108.755,00	108.755,00	0,68%
		Più sviluppate	9.789.640,00	66.967,00	66.967,00	0,68%
		Meno sviluppate	328.121.163,00	101.122.402,00	81.724.871,00	30,82%
	FSE	In transizione	15.000.000,00	-	-	-
		Più sviluppate	156.500.000,00	-	-	-
		Meno sviluppate	167.448.447,00	13.857.495,00	10.760.215,00	8,28%
Città metropolitane	FESR	In transizione	33.488.446,00	11.379.866,00	7.399.354,00	33,98%
		Più sviluppate	209.925.866,00	80.067.065,00	52.036.454,00	38,14%
		Meno sviluppate	391.119.782,00	150.436.144,00	126.857.301,00	38,46%
	FSE	In transizione	8.871.552,00	2.889.466,00	2.197.860,00	32,57%
		Più sviluppate	76.634.136,00	26.072.627,00	18.076.767,00	34,02%
		Meno sviluppate	153.921.553,00	33.456.117,00	28.499.826,00	21,74%
Ricerca e innovazione	FESR	In transizione	93.617.232,00	27.887.330,00	18.119.937,00	29,79%
		Meno sviluppate	778.775.907,00	282.766.150,00	233.852.078,00	36,31%
	FSE	In transizione	33.882.769,00	22.794.928,00	18.281.527,00	67,28%
		Meno sviluppate	283.411.594,00	99.735.519,00	88.784.222,00	35,19%
Cultura e Sviluppo	FESR	Meno sviluppate	490.933.334,00	173.770.340,00	139.932.424,00	35,40%
Infrastrutture e Reti	FESR	Meno sviluppate	1.564.430.014,00	639.118.363,00	514.522.314,00	40,85%
Imprese e competitività	FESR	In transizione	251.034.838,00	76.749.846,00	49.860.418,00	30,57%
		Più sviluppate	98.774.540,00	11.914.260,00	11.914.022,00	12,06%
		Meno sviluppate	2.987.730.810,00	1.115.770.016,00	959.886.873,00	37,35%
Iniziativa PMI	FESR	In transizione	27.660.000,00	5.000.000,00	2.500.000,00	18,08%
		Meno sviluppate	294.840.000,00	97.500.000,00	97.500.000,00	33,07%
TOTALE FESR			8.930.658.582,00	3.279.769.253,00	2.645.915.298,00	36,72%
TOTALE FSE+IOG			8.890.763.721,00	3.502.629.036,00	2.746.235.186,00	39,40%
TOTALE COMPLESSIVO			17.821.422.303,00	6.782.398.289,00	5.392.150.484,00	38,06%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

Tabella 21 – Spesa certificata PON al 30.06.2021

PON	Fondo	Area	Programmato 2014/2020 (A)	Dati cumulati al 30 giugno 2021*		% (B/A)
				Spesa pubblica certificata (B)	Di cui cofinanziamento UE	
Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR	In transizione	63.568.880,00	26.903.548,00	19.528.488,00	42,32%
		Più sviluppate	426.852.402,00	191.289.444,00	140.449.136,00	44,81%
		Meno sviluppate	471.909.027,00	179.031.372,00	127.395.008,00	37,94%
	FSE	In transizione	111.119.130,00	32.826.306,00	24.785.293,00	29,54%
		Più sviluppate	512.335.304,00	281.014.013,00	198.655.833,00	54,85%
		Meno sviluppate	1.146.751.006,00	561.528.195,00	434.110.726,00	48,97%
Governance e Capacità Istituzionale 2014/2020	FESR	In transizione	18.966.620,00	13.070.326,00	9.644.112,00	68,91%
		Più sviluppate	50.577.634,00	37.114.031,00	24.369.221,00	73,38%
		Meno sviluppate	322.561.167,00	223.788.841,00	200.573.429,00	69,38%
	FSE	In transizione	19.589.384,00	5.173.562,00	3.761.794,00	26,41%
		Più sviluppate	51.422.360,00	13.835.406,00	9.272.251,00	26,91%
		Meno sviluppate	342.471.931,00	91.144.406,00	78.691.906,00	26,61%
Iniziativa Occupazione Giovani	IOG+FSE	n.d.	2.829.877.841,00	1.483.320.579,00	1.223.981.844,00	52,42%
Inclusione	FSE	In transizione	76.166.668,00	39.628.090,00	33.080.632,00	52,03%
		Più sviluppate	336.600.000,00	203.079.163,00	159.962.805,00	60,33%
		Meno sviluppate	762.672.883,00	268.327.253,00	247.488.832,00	35,18%
Sistemi di politiche attive per l'occupazione	FSE	In transizione	53.876.209,00	35.738.109,00	23.973.952,00	66,33%
		Più sviluppate	110.336.012,00	33.048.653,00	18.909.059,00	29,95%
		Meno sviluppate	1.641.874.942,00	779.672.502,00	631.110.317,00	47,49%
Legalità	FESR	In transizione	15.981.280,00	259.504,00	259.504,00	1,62%
		Più sviluppate	9.789.640,00	294.367,00	294.367,00	3,01%
		Meno sviluppate	328.121.163,00	119.870.238,00	100.472.706,00	36,53%
	FSE	In transizione	15.000.000,00	7.472.851,00	7.472.581,00	49,82%
		Più sviluppate	156.500.000,00	78.141.881,00	78.141.881,00	49,93%
		Meno sviluppate	167.448.447,00	78.587.356,00	75.490.075,00	46,93%
Città metropolitane	FESR	In transizione	33.488.446,00	13.091.623,00	9.111.112,00	39,09%
		Più sviluppate	209.925.866,00	94.687.819,00	66.657.208,00	45,11%
		Meno sviluppate	391.119.782,00	160.684.187,00	137.105.344,00	41,08%
	FSE	In transizione	8.871.552,00	4.037.474,00	3.345.868,00	45,51%
		Più sviluppate	76.634.136,00	31.179.214,00	23.183.354,00	40,69%
		Meno sviluppate	153.921.553,00	54.435.506,00	49.479.215,00	35,37%
Ricerca e innovazione	FESR	In transizione	93.617.232,00	34.270.875,00	24.503.482,00	36,61%
		Meno sviluppate	778.775.907,00	311.482.719,00	262.568.647,00	40,00%
	FSE	In transizione	33.882.769,00	24.854.275,00	20.340.874,00	73,35%
		Meno sviluppate	283.411.594,00	121.297.915,00	110.346.617,00	42,80%
Cultura e Sviluppo	FESR	Meno sviluppate	490.933.334,00	187.762.696,00	153.516.689,00	38,25%
Infrastrutture e Reti	FESR	Meno sviluppate	1.564.430.014,00	668.283.054,00	543.687.005,00	42,72%
Imprese e competitività	FESR	In transizione	251.034.838,00	137.532.794,00	110.643.366,00	54,79%
		Più sviluppate	98.774.540,00	47.609.913,00	47.606.675,00	48,20%
		Meno sviluppate	2.987.730.810,00	2.220.391.215,00	2.064.508.072,00	74,32%
Iniziativa PMI	FESR	In transizione	27.660.000,00	15.519.370,00	12.068.896,00	56,11%
		Meno sviluppate	294.840.000,00	189.110.438,00	189.110.438,00	64,14%
TOTALE FESR			8.930.658.582,00	4.872.048.374,00	4.244.072.905,00	54,55%
TOTALE FSE+IOG			8.890.763.721,00	4.228.342.709,00	3.455.585.709,00	47,56%
TOTALE COMPLESSIVO			17.821.422.303,00	9.100.391.083,00	7.699.658.614,00	51,06%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

(*) Gli importi cumulati comprendono le domande finali trasmesse entro il 31.07.2021 afferenti al periodo contabile 1.7.2020-30.06.2021

Di seguito, le tabelle relative ai POR.

Tabella 22 – Spesa certificata POR Regioni più sviluppate

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020 (A)	Spesa pubblica certificata al 31.12.2020 (B)	Di cui cofinanziamento UE	Spesa pubblica certificata al 30.06.2021 (*) (C)	Di cui cofinanziamento UE	% (B/A)	% (C/A)
POR Emilia Romagna	FESR	481.895.272,00	252.118.136,00	126.059.068,00	270.157.665,00	134.428.732,00	52,32%	56,06%
POR Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184,00	131.766.748,00	65.883.374,00	147.409.286,00	73.704.643,00	57,10%	63,87%
POR Lazio	FESR	969.065.194,00	351.965.185,00	217.645.508,00	474.509.609,00	340.189.932,00	36,32%	48,97%
POR Liguria	FESR	392.545.240,00	157.599.109,00	78.799.554,00	187.832.531,00	93.916.266,00	40,15%	47,85%
POR Lombardia	FESR	970.474.516,00	336.490.009,00	199.686.599,00	544.811.475,00	408.008.065,00	34,67%	56,14%
POR Marche	FESR	585.383.288,00	163.128.753,00	98.201.215,00	196.679.902,00	131.318.294,00	27,87%	33,60%
PO PA Bolzano	FESR	144.818.470,00	54.485.136,00	27.242.568,00	54.477.485,00	27.238.742,00	37,62%	37,62%
PO PA Trento	FESR	92.210.724,00	37.804.399,00	23.331.784,00	58.191.140,00	43.718.524,00	41,00%	63,11%
POR Piemonte	FESR	965.844.740,00	338.521.907,00	206.145.450,00	441.069.947,00	308.693.490,00	35,05%	45,67%
POR Toscana	FESR	779.027.890,00	404.041.135,00	244.596.038,00	462.156.998,00	272.501.508,00	51,86%	59,32%
POR Umbria	FESR	412.293.204,00	148.532.670,00	100.718.352,00	177.226.606,00	129.412.288,00	36,03%	42,99%
POR Valle d'Aosta	FESR	64.350.950,00	27.801.782,00	15.795.067,00	43.604.581,00	28.814.874,00	43,20%	67,76%
POR Veneto	FESR	600.310.716,00	214.954.210,00	134.604.662,00	264.380.508,00	184.030.960,00	35,81%	44,04%
POR Emilia Romagna	FSE	786.250.182,00	384.269.754,00	192.403.801,00	480.446.143,00	240.491.995,00	48,87%	61,11%
POR Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814,00	130.649.250,00	65.324.625,00	149.598.181,00	74.799.091,00	47,26%	54,12%
POR Lazio	FSE	902.534.714,00	500.545.680,00	370.069.517,00	559.540.283,00	429.064.120,00	55,46%	62,00%
POR Liguria	FSE	354.544.768,00	137.044.967,00	68.522.484,00	154.630.194,00	77.315.097,00	38,65%	43,61%
POR Lombardia	FSE	970.474.516,00	444.028.508,00	235.381.501,00	645.237.858,00	436.590.851,00	45,75%	66,49%
POR Marche	FSE	287.979.618,00	104.260.467,00	52.130.234,00	138.195.832,00	93.896.213,00	36,20%	47,99%
PO PA Bolzano	FSE	128.423.926,00	46.010.281,00	28.065.620,00	85.091.886,00	67.147.224,00	35,83%	66,26%
PO PA Trento	FSE	126.437.354,00	51.513.106,00	25.756.553,00	69.862.732,00	46.391.771,00	40,74%	55,25%
POR Piemonte	FSE	872.290.000,00	542.368.231,00	271.199.645,00	636.243.749,00	380.307.784,00	62,18%	72,94%
POR Toscana	FSE	746.389.834,00	360.626.348,00	208.596.623,00	426.473.397,00	274.443.672,00	48,32%	57,14%
POR Umbria	FSE	237.528.802,00	80.580.367,00	48.523.612,00	106.379.923,00	74.323.168,00	33,92%	44,79%
POR Valle d'Aosta	FSE	52.622.850,00	18.693.441,00	9.346.720,00	19.429.635,00	9.714.818,00	35,52%	36,92%
POR Veneto	FSE	764.031.822,00	305.335.677,00	193.655.309,00	421.838.855,00	310.158.487,00	39,96%	55,21%
Totale FESR		6.688.999.388,00	2.619.209.179,00	1.538.709.239,00	3.322.507.733,00	2.175.976.318,00	39,16%	49,67%
Totale FSE		6.505.936.200,00	3.105.926.077,00	1.768.976.244,00	3.892.968.668,00	2.514.644.291,00	47,74%	59,84%
Totale complessivo		13.194.935.588,00	5.725.135.256,00	3.307.685.483,00	7.215.476.401,00	4.690.620.609,00	43,39%	54,68%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

(*) Gli importi cumulati comprendono le domande finali trasmesse entro il 31.07.2021 afferenti al periodo contabile 1.7.2020-30.06.2021

Tabella 23 – Spesa certificata POR Regioni meno sviluppate

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020 (A)	Spesa pubblica certificata al 31.12.2020 (B)	Di cui cofinanziamento UE	Spesa pubblica certificata al 30.06.2021 (*) (C)	Di cui cofinanziamento UE	% (B/A)	% (C/A)
POR Basilicata	FESR	550.687.552,00	271.458.820,00	219.771.254,00	314.383.809,00	262.696.244,00	49,29%	57,09%
POR Basilicata	FSE	289.624.168,00	92.838.206,00	55.602.307,00	116.964.885,00	79.728.986,00	32,05%	40,39%
POR Calabria	FESR	1.860.746.046,00	770.381.673,00	606.117.110,00	897.423.409,00	742.502.136,00	41,40%	48,23%
	FSE	399.785.633,00	116.999.629,00	94.181.006,00	192.283.546,00	169.464.923,00	29,27%	48,10%
POR Campania	FESR	4.113.545.843,00	1.476.034.899,00	1.188.244.217,00	1.775.315.768,00	1.487.525.086,00	35,88%	43,16%
POR Campania	FSE	837.176.347,00	307.755.786,00	255.922.687,00	483.629.460,00	431.796.361,00	36,76%	57,77%
POR Puglia	FESR	3.485.087.563,00	2.499.954.546,00	1.727.278.416,00	2.806.549.355,00	2.033.873.225,00	71,73%	80,53%
	FSE	965.511.812,00	732.141.634,00	538.985.108,00	807.181.843,00	614.025.317,00	75,83%	83,60%
POR Sicilia	FESR	4.273.038.791,00	1.580.143.626,00	1.335.797.934,00	1.828.263.904,00	1.583.918.212,00	36,98%	42,79%
POR Sicilia	FSE	820.096.428,00	283.269.117,00	235.404.003,00	444.786.603,00	396.921.488,00	34,54%	54,24%
Totale FESR		14.283.105.795,00	6.597.973.564,00	5.077.208.931,00	7.621.936.245,00	6.110.514.903,00	46,19%	53,36%
Totale FSE		3.312.194.388,00	1.533.004.372,00	1.180.095.111,00	2.044.846.337,00	1.691.937.075,00	46,28%	61,74%
Totale complessivo		17.595.300.183,00	8.130.977.936,00	6.257.304.042,00	9.666.782.582,00	7.802.451.978,00	46,21%	54,94%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

(*) Gli importi cumulati comprendono le domande finali trasmesse entro il 31.07.2021 afferenti al periodo contabile 1.7.2020-30.06.2021

Tabella 24 – Spesa certificata POR Regioni in transizione

Programma Operativo	Fondo	Programmato 2014-2020 (A)	Spesa pubblica certificata al 31.12.2020 (B)	Di cui cofinanziamento UE	Spesa pubblica certificata al 30.06.2021 (*) (C)	Di cui cofinanziamento UE	% (B/A)	% (C/A)
POR Abruzzo	FESR	275.509.780,00	77.996.695,00	46.834.535,00	128.470.525,00	97.308.364,00	28,31%	46,63%
POR Abruzzo	FSE	138.503.150,00	39.007.840,00	23.707.847,00	74.509.258,00	59.209.264,00	28,16%	53,80%
POR Molise	FESR	88.956.836,00	28.781.481,00	20.272.696,00	47.677.857,00	39.169.072,00	32,35%	53,60%
	FSE	40.073.428,00	15.404.559,00	9.052.500,00	23.404.299,00	17.052.241,00	38,44%	58,40%
Por Sardegna	FESR	930.979.082,00	306.525.572,00	181.576.908,00	426.420.066,00	301.471.401,00	32,93%	45,80%
Por Sardegna	FSE	444.800.000,00	166.354.604,00	83.177.302,00	176.279.237,00	115.373.891,00	37,40%	39,63%
Totale FESR		1.295.445.698,00	413.303.748,00	248.684.139,00	602.568.448,00	437.948.837,00	31,90%	46,51%
Totale FSE		623.376.578,00	220.767.003,00	115.937.649,00	274.192.794,00	191.635.396,00	35,41%	43,99%
Totale complessivo		1.918.822.276,00	634.070.751,00	364.621.788,00	876.761.242,00	629.584.233,00	33,04%	45,69%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

(*) Gli importi cumulati comprendono le domande finali trasmesse entro il 31.07.2021 afferenti al periodo contabile 1.7.2020-30.06.2021

La spesa certificata al 31 ottobre 2020 dalle Regioni più sviluppate è pari a 4,85 miliardi, con un avanzamento del 14,03 per cento rispetto alla spesa certificata al 31 dicembre 2019.

Le Regioni meno sviluppate presentano una spesa pubblica certificata al 31 ottobre 2020 di 6,07 miliardi con un avanzamento del 7,82 per cento rispetto alla spesa certificata al 31 dicembre 2019.

Infine, le Regioni in transizione certificano una spesa pubblica pari a 0,51 miliardi che costituisce il 5,05 per cento di avanzamento della spesa rispetto al 31 dicembre 2019.

1.5.1 Le procedure di attivazione

Uno strumento di valutazione della capacità di spesa dei singoli programmi, attraverso il confronto delle differenti procedure utilizzate per la selezione dei progetti, di cui possono disporre le amministrazioni, è costituito dalla rilevazione delle “procedure di attivazione”: attraverso tale rilevazione si ottiene la quantificazione delle risorse finanziarie attivate sui singoli Programmi; il dato di dettaglio delle procedure di attivazione è illustrato nella tabella che segue.

Tuttavia, tali procedure sono atte, per l'appunto, soltanto a fornire un indicatore parziale, relativo alla quantità di risorse attivate sui singoli programmi; è necessario che all'attivazione seguano le fasi dell'impegno e del pagamento, per avere l'indicatore sulla effettiva realizzazione degli stessi.

Fatte queste debite premesse, dalla tabella delle procedure di attivate nell'ambito dei Programmi FESR e FSE 2014-2020 (con esclusione dei Programmi CTE), si rileva che l'ammontare delle stesse, al 31.10.2021, è di 66,15 miliardi, con un incremento pari a 6,24 miliardi sull'importo rilevato al 31.12.2020.

Tabella 25 – Procedure di attivazione Programmi operativi FESR e FSE (escluso CTE)

Programma	Fondo	Procedura di Attivazione al 31/12/2020	Procedura di Attivazione al 31/10/2021
Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR + FSE	2.755.153.010,20	2.901.148.200,81
PON Cultura e Sviluppo	FESR	464.585.575,27	477.562.767,13
PON Imprese e competitività	FESR	3.881.710.352,24	4.456.228.354,49
PON Infrastrutture e Reti	FESR	1.555.667.258,47	1.039.152.414,29
Programma operativo nazionale Iniziativa PMI	FESR	322.500.000,00	322.500.000,00
PON Città metropolitane	FESR + FSE	871.204.105,00	982.742.686,50
PON Governance e Capacità Istituzionale 2014/2020	FESR + FSE	855.055.895,64	1.152.563.190,68
PON Legalità	FESR + FSE	556.065.357,22	709.989.636,18
PON Ricerca e innovazione	FESR + FSE	1.373.059.116,07	1.853.059.116,07
PON Iniziativa Occupazione Giovani	FSE-IOG	1.969.436.765,82	2.085.812.009,94
PON Inclusione	FSE	803.378.103,83	873.062.785,14
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	FSE	1.807.965.100,55	2.032.320.067,51
Subtotale PON		17.215.780.640,31	18.886.141.228,74
PO PA Bolzano FESR	FESR	158.150.999,67	153.695.847,00
POR Abruzzo FESR	FESR	215.975.987,96	303.692.358,96
POR Basilicata FESR	FESR	795.133.933,22	844.885.404,32
POR Campania FESR	FESR	4.215.621.651,46	4.398.202.232,76
POR Emilia Romagna FESR	FESR	723.889.492,36	731.817.419,31
POR Lazio FESR	FESR	1.364.055.149,67	1.521.939.674,63
POR Liguria FESR	FESR	339.587.948,74	364.845.962,84
POR Lombardia FESR	FESR	917.113.356,57	1.128.375.734,37
POR Marche FESR	FESR	836.223.495,81	860.099.955,15
POR PA Trento FESR	FESR	141.500.368,96	155.986.102,16
POR Piemonte FESR	FESR	867.023.990,86	1.037.136.740,86
POR Sardegna FESR	FESR	1.051.623.568,29	1.142.256.328,84
POR Sicilia FESR	FESR	6.147.167.494,69	7.096.535.329,62
POR Toscana FESR	FESR	875.306.333,80	719.435.090,09
POR Umbria FESR	FESR	304.673.110,65	392.525.139,89
POR Veneto FESR	FESR	846.987.896,57	847.309.285,16
POR Valle d'Aosta FESR	FESR	93.408.882,66	107.818.851,74
POR Friuli Venezia Giulia FESR	FESR	313.318.883,64	319.467.506,55
POR Molise FESR FSE	FESR + FSE	163.368.000,21	266.757.059,38
POR Puglia FESR FSE	FESR + FSE	10.564.462.435,26	11.433.535.718,66
POR Calabria FESR FSE	FESR + FSE	2.057.755.061,22	2.304.584.493,61
POR Abruzzo FSE	FSE	86.297.024,07	160.406.804,07
POR Basilicata FSE	FSE	139.527.034,54	178.224.687,14
POR Campania FSE	FSE	834.206.545,11	966.890.410,52
POR Friuli Venezia Giulia FSE	FSE	285.811.466,75	333.452.319,75
POR FSE Veneto	FSE	995.866.707,46	1.140.935.414,71
POR Lazio FSE	FSE	1.093.059.796,68	1.267.354.019,24
POR Liguria FSE	FSE	389.231.947,00	411.517.535,62
POR Lombardia FSE	FSE	913.799.186,23	1.096.172.186,19
POR Marche FSE	FSE	276.682.126,54	305.226.005,32
POR Piemonte FSE	FSE	899.799.812,18	1.030.214.762,30
POR Sardegna FSE	FSE	343.922.849,26	410.490.760,02
POR Sicilia FSE	FSE	527.939.227,01	731.131.700,36
POR Toscana FSE	FSE	718.396.029,87	725.925.701,96
POR Umbria FSE	FSE	950.292.252,31	1.022.930.310,93
POR Valle d'Aosta FSE	FSE	65.052.799,34	73.744.599,34
PO PA Bolzano FSE	FSE	125.116.518,32	165.126.718,32
POR Emilia-Romagna FSE	FSE	944.581.283,41	988.774.120,05
PO PA Trento FSE	FSE	115.826.085,17	126.868.157,15
Subtotale POR		42.697.756.733,52	47.266.288.448,89
Totale		59.913.537.373,83	66.152.429.677,63

Fonte: MEF, RGS – IGRUE

1.6 Il sistema dei controlli

Il regolamento (UE) n. 1303/2013 (regolamento generale sui Fondi SIE) prevede non soltanto il sistema dei controlli per la Programmazione 2014-2020, ma anche i soggetti, diversi ma complementari, che devono provvedere alla sua implementazione.

In base al menzionato regolamento, per ciascun Programma Operativo (PO) devono essere individuate tre autorità:

1. l'Autorità di Gestione (AdG) responsabile della gestione e controllo del PO;
2. l'Autorità di Certificazione (AdC), responsabile delle domande di pagamento alla Commissione europea (CE) e della preparazione dei bilanci annuali;
3. l'Autorità di Audit (AdA), responsabile della verifica e della attestazione alla CE del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo del Programma e della loro affidabilità.

1. L'Autorità di Gestione è responsabile dei controlli di I livello, volti a garantire, nel corso della Programmazione, la correttezza, la regolarità e la legittimità dell'esecuzione degli interventi sotto l'aspetto contabile e finanziario.

L'art. 125, paragrafo 4, del regolamento prevede che essa, da un lato debba verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati sono forniti, che i beneficiari hanno pagato le spese dichiarate e che queste ultime sono conformi al diritto applicabile, al programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione; dall'altro, debba accertare e garantire che i beneficiari coinvolti nell'attuazione di operazioni rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti mantengono un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un'operazione.

Per i controlli di primo livello sono previste verifiche amministrative su ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari dei Fondi SIE (eseguiti prima della presentazione di ogni certificazione di spesa alla Commissione europea); oltre a queste, sono previsti controlli *in loco* su un campione di operazioni su cui siano già state svolte le prime. Tutte le attività di verifica sono effettuate al fine di accertare l'effettiva realizzazione delle attività programmate nonché l'effettiva acquisizione dei beni e/o servizi forniti.

2. Le funzioni intestate all'Autorità di Certificazione (AdC), che il sistema dei controlli prevede per ogni Programma operativo, sono disciplinate dall'art. 126 del regolamento 1303/2013.

In base a detto articolo, l'AdC:

- elabora e trasmette alla Commissione le domande di pagamento e certifica che esse provengono da sistemi di contabilità affidabili, sono basate su documenti giustificativi verificabili e sono state oggetto di verifiche da parte dell'autorità di gestione;
- prepara i bilanci;
- certifica la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci e che le spese in esse iscritte sono conformi al diritto applicabile e sono state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al Programma operativo e nel rispetto del diritto applicabile;
- garantisce l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascuna operazione, che gestisce tutti i dati necessari per la preparazione delle domande di pagamento e dei bilanci, compresi i dati degli importi recuperabili, recuperati e ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a favore di un'operazione o di un programma operativo;
- ai fini della preparazione e della presentazione delle domande di pagamento, attesta di aver ricevuto informazioni adeguate dall'autorità di gestione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese;
- nel preparare e presentare le domande di pagamento, tiene conto dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit o sotto la sua responsabilità;
- mantiene una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versato ai beneficiari;
- infine, tiene una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio dell'Unione prima della chiusura del programma operativo, detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

Tutte queste funzioni comportano, per l'Autorità di Certificazione, la necessità di implementare adeguati controlli, al fine di poter certificare alla Commissione europea l'affidabilità, la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti, attestando che le spese in essi iscritte e trasmesse alla Commissione europea siano conformi al diritto applicabile.

A supporto di tutte le attività afferenti ai controlli di I livello, l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha pubblicato sul proprio sito le "Linee guida per l'efficace espletamento dei controlli di I livelli dei Fondi SIE, per la Programmazione 2014-2020", successivamente aggiornate al maggio 2018.

Esse comprendono, nella prima parte, una panoramica delle disposizioni normative e regolamentari, con la descrizione dei controlli di primo livello, delle diverse tipologie di controllo e sulle modalità di svolgimento delle verifiche; la seconda parte comprende la descrizione dettagliata di tutti i criteri di ammissibilità della spesa, dei principi di ammissibilità e di regole specifiche in materia di ammissibilità della spesa stessa, oltre alla descrizione di alcune aree specifiche (quali, ad esempio, gli appalti pubblici, gli affidamenti *in house* e gli aiuti di Stato) sulle quali devono essere espletati i controlli di primo livello, e delle relative problematiche.

3. All'Autorità di Audit (AdA) competono i controlli di secondo livello, che devono essere svolti in modo indipendente da quelli di primo livello. Se ne distinguono due tipologie fondamentali: audit di sistema e audit delle operazioni.

I primi sono volti a verificare il corretto funzionamento e l'affidabilità del sistema di gestione e controllo del PO, analizzando gli assetti organizzativi delle strutture dell'Autorità di gestione, degli eventuali Organismi Intermedi (OI), e dell'Autorità di certificazione, le competenze del personale, le procedure previste nei manuali e nelle piste di controllo e la loro applicazione. Si occupano, quindi, sia della *compliance* del sistema di gestione e controllo alle regole previste dalle norme europee, sia della conduzione del sistema stesso.

Gli audit sulle operazioni sono invece effettuati, per ciascun periodo contabile, su un campione rappresentativo di operazioni, scelto utilizzando un metodo di campionamento statistico casuale, sulla base delle spese dichiarate. Tale tipologia di audit è svolta sia attraverso il controllo documentale che mediante verifiche in loco, seguendo un piano annuale di verifiche.

Oltre a ciò, gli audit delle operazioni verificano l'accuratezza e la completezza delle corrispondenti spese registrate dall'Autorità di certificazione nel suo sistema contabile, nonché la riconciliazione tra i dati, a ogni livello della pista di controllo.

Oltre a ciò, l'Autorità di audit dovrà verificare che tutti gli elementi prescritti siano correttamente inclusi nei conti e trovino corrispondenza nei documenti contabili giustificativi conservati dalle autorità o da tutti gli organismi competenti e dai beneficiari, prima di emettere il parere di audit sui conti, finalizzato ad affermare che essi forniscono un quadro fedele della spesa effettuata.

1.6.1 I Sistemi di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.)

Ogni Stato membro, nella gestione dei fondi europei, deve dotarsi di strumenti conformi al principio di sana gestione, anche a garanzia del rapporto fiduciario che si

instaura tra lo Stato membro e la Commissione europea, divenuto estremamente rilevante nella gestione dei Fondi SIE.

Il Sistema di gestione e Controllo (Si.Ge.Co.), previsto dall'art. 72 del regolamento (UE) 1303/2013²⁸⁹, è il documento che, oltre ad offrire un quadro complessivo dei diversi organismi di gestione, del loro funzionamento e della loro composizione, assicura trasparenza nelle procedure di valutazione e selezione dei Progetti²⁹⁰.

Ogni Autorità di gestione approva il proprio Si.Ge.Co.. Tipicamente, il documento, composto da un corpo principale e da più allegati, descrive la struttura, gli strumenti e le procedure attuate dall'Autorità di gestione e dall'Autorità di certificazione per la gestione e il controllo del Programma operativo.

Tra gli allegati sono normalmente presenti il Manuale dei controlli e il Manuale delle procedure, con cui sono formalizzate le procedure per la sorveglianza, la valutazione, la selezione e approvazione delle operazioni, la gestione finanziaria e il controllo del Programma.

Il Si.Ge.Co. definisce, altresì, le procedure per la trasmissione e lo scambio delle informazioni tra Autorità di gestione, Autorità di certificazione e Autorità di audit, in particolare per la presentazione della documentazione di chiusura dell'anno contabile alla Commissione europea.

²⁸⁹ "Principi generali dei sistemi di gestione e controllo

I sistemi di gestione e controllo prevedono, a norma dell'articolo 4, paragrafo 8:

- a) una descrizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo;
- b) l'osservanza del principio della separazione delle funzioni fra tali organismi e all'interno degli stessi;
- c) procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate;
- d) sistemi informatizzati per la contabilità, per la memorizzazione e la trasmissione dei dati finanziari e dei dati sugli indicatori, per la sorveglianza e le relazioni;
- e) sistemi di predisposizione delle relazioni e sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affida l'esecuzione dei compiti a un altro organismo;
- f) disposizioni per l'audit del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo;
- g) sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;
- h) la prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi, e il recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi su ritardati pagamenti".

²⁹⁰ I principi generali e le finalità che governano i Sistemi di Gestione e Controllo per la programmazione 2014-2020 sono definiti dagli articoli 72, 73 e 74 del regolamento (UE) 1303/2013, dagli articoli 23, 24 e 25 del regolamento (UE) n. 1299/2013 e dal regolamento finanziario n. 1046/2018, nonché dalle connesse norme attuative, tra cui, in particolare, il regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014 che, nell'allegato III contiene il "modello per la descrizione delle funzioni e delle procedure delle Autorità di gestione e certificazione".

I criteri per la definizione dei Si.Ge.Co. sono, altresì, stabiliti nell'allegato XIII del regolamento (UE) 1303/2013, unitamente agli indirizzi e suggerimenti contenuti nelle "Linee guida per gli Stati membri sulla procedura di designazione" della Commissione europea ed ai modelli per la presentazione di determinate informazioni definiti nel regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014.

1.6.2 I rapporti annuali di controllo (RAC)

La Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari (IGRUE) – ha comunicato, su richiesta della Corte dei conti, gli esiti delle attività di controllo eseguite dalle Autorità di audit relative ai Programmi operativi 2014-2020 per il periodo contabile 2019/2020, desumibili dai dati delle RAC (Relazioni Annuali di Controllo).

Nella nota di riscontro, l'IGRUE specifica che *“tassi di errore rappresentati nelle RAC 2021 non sono da considerarsi definitivi e probabilmente dovranno essere rivisti in quanto, i servizi della Commissione europea, pur accettando i conti presentati dalle Autorità italiane, hanno richiesto alle Strutture di Audit un’ulteriore attività di verifica, tuttora in corso, per la quantificazione delle eventuali spese irregolari risultanti dalla ingiustificata limitazione del subappalto. Quanto rappresentato in coerenza con la sentenza della Corte di Giustizia Europea, C-402/18 del 27 novembre 2019, intervenuta in merito alle disposizioni contenute nel Nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.) in tema di subappalto, segnatamente per quanto riguarda la legittimità del limite all'utilizzo del subappalto al 30% dell'importo totale dell'appalto pubblico”*.

L'Ispettorato evidenzia, altresì, che *“che alla data di presentazione delle RAC, per tutti i Programmi con un tasso d'errore superiore al 2%, le rispettive Autorità hanno individuato e concordato, con i servizi della Commissione europea, le necessarie misure correttive da attuare al fine di superare le criticità rilevate in sede di controllo. Pertanto, a seguito delle misure correttive attuate o in fase di implementazione, i tassi di errore, nella maggior parte dei casi, sono stati rivisti e riportati ad una soglia di materialità tollerabile”*.

L'IGRUE precisa, infine, che *“tutte le rettifiche operate sulle spese certificate alla Commissione rientranti nelle misure correttive non comportano una perdita netta sul budget complessivo assegnato all'Italia per il periodo di programmazione 2014-2020. Infatti, così come disciplinato dalla normativa dei Fondi SIE, le Amministrazioni titolari dei suddetti fondi possono sostituire le somme già certificate alla Commissione europea affette da irregolarità con nuova spesa ammissibile”*.

I prospetti che seguono forniscono un approfondimento circa le risultanze delle attività svolte delle Autorità di audit, alla data del 15 febbraio 2021, relativo ai Programmi che hanno riportato un tasso di errore totale (TET) superiore alla soglia di materialità (2%).

Tabella 26 – RAC Plurifondo

Programma	Tasso di errore totale	Note e tasso di errore totale residuo (TETR)
POR Puglia FESR	TET 4,69%	Il tasso di errore sul FESR rinvenuto dall'AdA è del 4,69% (0,65% per l'FSE). A seguito delle correzioni apportate da parte dell'AdG designata il tasso di errore residuo è stato riportato al di sotto della soglia di materialità. Trattandosi di un PO plurifondo il tasso di errore totale è pari al 4. Il TETR complessivo del PO è risultato pari a 0,23%.
POR Calabria FESR	TET 6,42%	A seguito dei risultati degli audit delle operazioni è stato rinvenuto un tasso di errore sul FESR del 7,38%. Essendo un plurifondo, l'AdA ha calcolato il tasso di errore residuo totale per l'intero programma operativo sommando gli errori residui per ogni fondo e dividendo tale somma per l'ammontare inserito nei conti, così da avere un risultato pari a 6,42%. In considerazione di ciò, sono state effettuate correzioni finanziarie per 11.518.379,87 euro al fine di riportare il TETR complessivo del PO a 1,09%.
PON Città Metropolitane	TET 7,40%	A seguito della conclusione dei controlli il cui contraddittorio era ancora in corso alla data di trasmissione della RAC, il TET è risultato essere pari a 7,34% con un TETR del 4,18%. L'AdG ha comunicato all'AdA che intende apportare la rettifica forfettaria estrapolata di €1.545.178,66 richiesta dalla CE al fine di riportare il rischio residuo nei conti 2019-2020 alla soglia di materialità del 2%.

Fonte: IGRUE

Tabella 27 – RAC FESR

Programma	Tasso di errore totale	Note e tasso di errore totale residuo (TETR)
POR Sicilia	TET 2,53%	Nel corso degli audit espletati sono state controllate 45 operazioni per una spesa totale di € 52.827.015,64. Al termine dei controlli alcune operazioni appartenenti allo Strato 1– Concessioni di Aiuti e incentivi ad unità produttive e soggetti diversi, sono state escluse dai conti 2021, ai sensi dell'art.137, comma 2 del Reg.1303/2013 (operazioni "Credito d'imposta"). Sono state inoltre individuate osservazioni con impatto finanziario in 3 operazioni dello Strato 2 – Acquisto di Beni e servizi, Realizzazione di lavori pubblici con un conseguente importo irregolare euro 406.041,54. Al completamento delle verifiche, Per tutti gli errori rilevati sono state effettuate le dovute rettifiche puntuali. L'AdG ha inoltre disposto ulteriori rettifiche affinché il TETR fosse ricondotto alla soglia consentita.
POR Friuli Venezia Giulia	TET 2,31%	Sulle 37 operazioni campionate sono stati riscontrati 2 errori che sono stati proiettati e rettificati nei conti; pertanto, non state riscontrate carenze di natura sistemica. Il TETR è stato pertanto portato alla soglia di materialità. L'AdG ha inoltre previsto l'attivazione di verifiche di gestione nell'anno contabile 2020/2021 volte a rilevare la frequenza e l'impatto finanziario della

Programma	Tasso di errore totale	Note e tasso di errore totale residuo (TETR)
		problematica riscontrata dall'Autorità di Audit nell'audit delle operazioni.

Fonte: IGRUE

Tabella 28 – RAC FSE

Programma	Tasso di errore totale	Note e tasso di errore totale residuo (TETR)
POR Friuli Venezia Giulia	TET 2,38%	L'AdA ha campionato 33 operazioni trovando un errore in una sola operazione; l'errore è stato proiettato e rettificato nei conti. L'AdA ha pertanto applicato le dovute rettifiche finanziarie al fine di riportare il Tasso di errore al livello di materialità. L'Autorità di Gestione, inoltre, ha previsto di adottare le dovute misure correttive per evitare il ripetersi di errori.
POR Lazio	TET 9,12%	Sono state effettuate correzioni finanziarie per un totale di 8.757.611,05 euro. Tali correzioni hanno determinato un TETR pari al 0,12%.
POR Sicilia	TET 4,01%	Sulla base delle risultanze dei controlli di I e II fase, che hanno comportato il controllo di complessive n.33 operazioni, l'AdA ha riscontrato criticità con impatto finanziario su n.3 operazioni di fase I (carenza dei giustificativi di spesa) e su n.2 operazioni campionate in seconda fase (assenza della copertura assicurativa per responsabilità civile contro terzi da effettuarsi all'avvio dei tirocini). L'errore complessivo riscontrato sul campione controllato è risultato pari a euro 384.222,73. La correzione applicata dall'AdA a seguito di proiezione è stata di euro 2.102.950,89. Tale correzione ha riportato il tasso di errore residuo complessivo allo 0,65%
POR Sardegna	2,14%	Le irregolarità riscontrate dall'AdA hanno un impatto limitato (trattasi di due errori di tipo casuale). Tale problematica è stata quantificata e circoscritta e a seguito delle rettifiche finanziarie che ammontano a 148.320,71 il TETR è pari a 1,84%.
PON Inclusione	5,21%	Le Autorità del Programma hanno provveduto a ritirare dai conti tutti gli importi irregolari segnalati dall'AdA e nello specifico sono state effettuate rettifiche finanziarie pari ad euro 3.609.124,29 riportando il TETR al 2%.
PON Iniziativa Occupazione Giovani	TET 3,20%	Sulla base dei risultati degli audit delle operazioni, è stato calcolato un tasso di errore totale del 3,20% a causa di errori casuali emersi nel corso delle verifiche dell'AdA. È stata effettuata una rettifica finanziaria pari ad euro 254.698,22. Il TETR è rientrato al 2%.

Fonte: IGRUE

1.7 Le “chiusure” della Programmazione 2007-2013

Per quanto riguarda le chiusure relative al Periodo di programmazione 2007-2013, che, com'è noto, si è chiusa il 31 marzo 2017, nel 2021 è proseguito il confronto con i servizi della Commissione europea, DG Politica regionale ed Urbana e DG

Occupazione Affari Sociali e inclusione, sui contenuti dei documenti presentati dalle Autorità di gestione dei Programmi europei, al fine di addivenire alla chiusura formale ed al pagamento del saldo richiesto entro il 31 marzo 2017.

Alla data del 30 giugno 2021 risultano perfezionate le procedure di chiusura con contestuale pagamento del saldo finale per 53 Programmi operativi su 58, di cui 25 cofinanziati dal FESR, 22 cofinanziati dal FSE e i 6 Programmi operativi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea con Autorità di gestione assegnata all'Italia.

In dettaglio, le procedure di chiusura completate riguardano:

- 19 POR FESR: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, P A Bolzano, P A Trento, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto;
- 20 POR FSE: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, PA Bolzano, PA Trento, Piemonte, Toscana, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto;
- 6 PON: Governance e AT FESR, Governance e Azioni di Sistema FSE, Istruzione – Ambienti per l'apprendimento FESR, Istruzione – Competenze per lo sviluppo FSE, Sicurezza per lo Sviluppo FESR, Azioni di sistema FSE;
- 2 POIN FESR: Attrattori culturali, naturali e turismo, Energie rinnovabili e risparmio energetico;
- 6 Programmi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea con Autorità di gestione italiana: Italia Francia frontiera marittima, Italia Francia Alpi (ALCOTRA), Italia Svizzera 2007-2013, Italia Slovenia, Italia Austria e Italia Malta.

Le procedure di chiusura da completare sono le seguenti:

- 2 Programmi operativi regionali FESR: Molise e Sicilia;
- 1 Programma operativo regionali FSE: Calabria;
- 2 Programmi operativi nazionali: Reti e Mobilità FESR, Ricerca e Competitività FESR.

Con riferimento al PON Governance e AT ed al PON Istruzione – Ambienti per l'Apprendimento, si segnala l'avvio, da parte dei Servizi della CE, di una procedura di rettifica finanziaria ai sensi dell'articolo 99 del regolamento (CE) n. 1083/2006, per un importo pari a complessivi 3,8 milioni, connessa ad un progetto attuato in quota parte su ciascuno dei due PON. Al riguardo, le Autorità di gestione dei 2 Programmi non hanno accettato la proposta di rettifica della Commissione europea e, con il sostegno dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, capofila per i Programmi cofinanziati dal FESR, hanno avviato un apposito confronto in sede europea.

Infine, per il PON Ricerca e Competitività, nel luglio 2020 è stata presentata una nuova domanda di certificazione finale, a valle della chiusura delle procedure di

sospensione per motivi giudiziari (per 729 milioni) che hanno interessato negli anni passati diversi progetti finanziati dal Programma. In accordo con i competenti Servizi della Commissione europea, il 31.03.2021 è stata presentata alla Commissione europea una nuova dichiarazione di chiusura e quindi avviate le attività di audit di secondo livello, propedeutiche alla formale chiusura del Programma.

Rispetto ai Programmi operativi chiusi solo tra il 2020 ed il 2021 (POR Calabria FESR, POR Sicilia FSE, POR Puglia FSE, POR Lazio FESR, POR Sardegna FESR, POR Lazio FSE, POR Sardegna FSE) ed ai sopracitati 5 programmi ancora aperti, oltre al fisiologico ritardo della Commissione europea nel portare a conclusione le procedure di chiusura dei Programmi stessi, come già evidenziato negli anni precedenti si segnala che questi slittamenti delle chiusure sono connessi alla posizione assunta dalla Commissione europea in merito al mancato riconoscimento di parte della spesa certificata sui Fondi di garanzia, a fronte della quale questa Agenzia, d'intesa con il Ministero dell'economia, ha espresso già dal dicembre 2016 una posizione dello Stato membro a difesa del bilancio nazionale e in contrasto rispetto a quanto rappresentato dalla Commissione europea.

Questa azione ha consentito di assicurare un alto tiraggio dei fondi europei e quindi di evitare il mancato riconoscimento di spese certificate per circa 350-380 milioni, con conseguente beneficio per il bilancio nazionale. Al riguardo, nel febbraio 2021 i servizi della Commissione europea hanno trasmesso la proposta di chiusura per il POR Sardegna FESR riconoscendo la regolarità di operazioni (relative al Fondo di garanzia per le PMI) per un importo di 175,8 milioni, che gli stessi servizi della Commissione in via preliminare avevano considerato irregolare²⁹¹.

Nelle tabelle che seguono si riportano:

- la dotazione finanziaria relativa al contributo europeo;
- il contributo dell'UE complessivamente maturato in base alla domanda di saldo finale presentata al 31.03.2017;
- il contributo dell'UE non utilizzato in valore assoluto ed in percentuale rispetto alla dotazione.

Le tavole sono articolate per Obiettivo, Fondo, Programma ed espongono lo stato delle procedure di chiusura.

²⁹¹ "I servizi della Commissione hanno esaminato la risposta ricevuta dalle autorità italiane e gli elementi giuridici del caso, ed hanno concluso che il calcolo delle spese ammissibili alla chiusura effettuato dalle autorità italiane può essere accettato." (nota ARES(2021)1312763 del 17.02.2021).

Tabella 29 – Chiusure Programmazione europea 2013-2017 - Obiettivo Convergenza e Cooperazione territoriale

Programmazione comunitaria 2007-2013						Risorse non utilizzate	
Obiettivo	Fondo	PO	Stato	Deciso (1)	Domandato (2)	v.a. (3=1-2)	% (4=3/1)
CONV	FESR	Poin Attrattori culturali, naturali e turismo	Chiuso	469.441.972	469.441.972	-	0,00%
		Poin Energie rinnovabili e risparmio energetico	Chiuso	803.893.176	803.893.176	-	0,00%
		Pon Governance e AT(*)	Chiuso	138.095.405	138.095.405	-	0,00%
		Pon Istruzione - Ambienti per l'apprendimento(**)	Chiuso	255.388.554	255.388.554	-	0,00%
		Pon Reti e mobilità	In corso	1.374.728.891	1.357.043.473	17.685.418	1,29%
		Pon Ricerca e competitività(***)	In corso	3.102.696.821	2.349.461.507	23.965.385	0,77%
		Pon Sicurezza per lo Sviluppo	Chiuso	579.040.437	579.040.437	-	0,00%
		Por Calabria (****)	Chiuso	1.499.120.026	1.491.845.617	7.274.409	0,49%
		Por Campania (*****)	Chiuso	3.432.397.599	3.432.397.599	-	0,00%
		Por Puglia	Chiuso	2.619.021.978	2.619.021.978	-	0,00%
		Por Sicilia	In corso	3.269.802.550	3.152.674.739	116.906.503	3,58%
		Por Basilicata	Chiuso	300.874.549	300.874.549	-	0,00%
	FSE	Por Campania	Chiuso	559.000.000	559.000.000	-	0,00%
		Por Calabria	In corso	430.249.377	398.881.113	31.368.264	7,29%
		Por Sicilia (*****)	Chiuso	1.042.154.149	1.042.154.149	-	0,00%
		Por Basilicata	Chiuso	128.946.235	128.946.235	-	0,00%
		Por Puglia (*****)	Chiuso	639.600.000	634.882.283	-	0,00%
		Pon Governance e Azioni di Sistema	Chiuso	207.143.108	205.184.787	1.958.321	0,95%
		Pon Istruzione - Competenze per lo sviluppo	Chiuso	742.964.746	742.877.886	86.860	0,01%
Totale Obiettivo Convergenza				21.594.559.573	20.661.105.460	202.159.069	0,94%
CTE	FESR	PO Italia-Francia frontiera marittima	Chiuso	121.482.265	120.972.583	509.682	0,42%
		PO Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	Chiuso	149.687.345	146.566.874	3.120.471	2,08%
		PO Italia-Svizzera	Chiuso	68.811.858	68.811.858	-	0,00%
		PO Italia-Slovenia	Chiuso	109.271.775	108.911.153	360.622	0,33%
		PO Italia-Malta	Chiuso	27.149.332	26.479.318	670.014	2,47%
		PO Italia-Austria	Chiuso	60.074.668	60.074.668	-	0,00%
Totale Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea				536.477.243	531.816.454	4.660.789	0,87%

(*) Per il PON Governance e AT risulta una sospensione pari a 3,6 milioni (nota Ares (2018)6062602 del 27/11/2018).

(**) Per il PON Istruzione- Ambienti per l'apprendimento risulta una sospensione pari a 258.675,99 euro (nota Ares (2018)3938371 del 25/07/2018).

(***) Per il PO Ricerca è stata avanzata richiesta di sospensione per motivi giudiziari per 729 milioni.

(****) Per il PO Calabria FESR risultano ancora impegni sospesi di progetti cui si attendono gli esiti giudiziari per 4,6 milioni (nota Ares (2020)7606863 del 15/12/2020).

(*****) Per il PO Campania FESR ci sono ancora progetti sospesi per un importo pari a 83.444.954,36 che attendono gli esiti delle procedure giudiziarie

(***** Per il PO Puglia FSE ci sono ancora progetti sospesi per 1,7 milioni per i quali si attendono gli esiti giudiziari (nota ARES (2020)7686386 del 17/12/2020).

(***** Per il PO Sicilia FSE risultano ancora impegni sospesi di progetti per 4,9 milioni per i quali si attendono gli esiti giudiziari (nota Ares (2020)4318171 del 19/08/2020).

Elaborazione ACT su dati Commissione europea

Tabella 30 – Chiusure Programmazione europea 2013-2017 - Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione

Programmazione Comunitaria 2007-2013						Risorse non utilizzate		
Obiettivo	Fondo	PO	Stato	Deciso (1)	Domandato (2)	v.a. (3=1-2)	% (4=3/1)	
CRO	FESR	Por Abruzzo	Chiuso	139.760.495	139.760.495	-	0,00%	
		Por Emilia R.	Chiuso	142.733.765	142.733.765	-	0,00%	
		Por Friuli VG	Chiuso	73.519.828	73.519.828	-	0,00%	
		Por Lazio	Chiuso	368.467.444	368.467.444	-	0,00%	
		Por Liguria	Chiuso	166.764.161	166.764.161	-	0,00%	
		Por Lombardia	Chiuso	210.742.552	210.742.552	-	0,00%	
		Por Marche	Chiuso	111.745.248	111.745.248	-	0,00%	
		Por Molise	In corso	70.765.241	70.723.742	41.499	0,06%	
		Por PA Bolzano	Chiuso	25.680.410	25.680.410	-	0,00%	
		Por PA Trento (*)	Chiuso	18.743.611	16.476.953	2.266.658	12,09%	
		Por Piemonte	Chiuso	422.868.998	422.868.998	-	0,00%	
		Por Toscana	Chiuso	338.466.574	338.466.574	-	0,00%	
		Por Umbria	Chiuso	148.103.201	148.103.201	-	0,00%	
		Por VdA	Chiuso	19.409.143	19.409.143	-	0,00%	
		Por Veneto	Chiuso	205.962.817	205.962.817	-	0,00%	
		Por Sardegna	Chiuso	680.671.765	680.671.765	-	0,00%	
		FSE	Por Abruzzo (**)	Chiuso	127.719.591	119.295.010	8.424.581	6,60%
			Por Emilia R.	Chiuso	313.496.873	313.496.873	-	0,00%
	Por Friuli VG		Chiuso	119.378.894	119.378.894	-	0,00%	
	Por Lazio (****)		Chiuso	365.247.703	364.757.542	490.161	0,13%	
	Por Liguria		Chiuso	146.341.533	146.341.533	-	0,00%	
	Por Lombardia		Chiuso	337.256.050	337.256.050	-	0,00%	
	Por Marche		Chiuso	110.438.698	110.438.698	-	0,00%	
	Por Molise		Chiuso	37.665.371	37.110.126	555.245	1,47%	
	Por PA Bolzano		Chiuso	50.691.404	35.512.266	15.179.138	29,94%	
	Por PA Trento		Chiuso	60.833.846	60.833.846	-	0,00%	
	Por Piemonte		Chiuso	394.622.239	394.622.239	-	0,00%	
	Por Toscana		Chiuso	310.649.767	310.649.767	-	0,00%	
	Por Umbria		Chiuso	97.681.522	97.681.522	-	0,00%	
	Por VdA (***)		Chiuso	32.139.162	32.077.773	61.389	0,19%	
	Por Veneto		Chiuso	346.518.568	346.518.568	-	0,00%	
	Por Sardegna	In corso	291.716.470	291.716.470	-	0,00%		
	Pon AS	Chiuso	58.680.066	58.335.129	344.937	0,59%		
CRO Totale				6.345.483.010	6.318.119.403	27.363.607	0,43%	

(*) Per il PO Trento FESR l'importo di 2,3 milioni si distingue in risorse già disimpegnate per euro 937.180,55 e in euro 1.329.476,98 da recuperare. Ulteriori recuperi in sospeso per un importo di 312.382,48 euro potranno essere rideterminati in seguito all'esito di questioni pendenti.

(**) Per il POR Abruzzo FSE ci sono ulteriori 3,5 milioni di recuperi pendenti, per i quali la Commissione europea provvederà a disimpegnare in seguito all'eventuale esito sfavorevole dei procedimenti giudiziari in corso (cfr. Ares(2019)5610215).

(***) Il PO VdA FSE, con nota Ares(2020)4525900 del 1 settembre 2020, ha subito una riduzione per l'inammissibilità del progetto "Diffusione di buone pratiche negli Uffici giudiziari".

(****) Per il PO Lazio FSE ci sono ancora progetti sospesi per 0,5 milioni per i quali si attendono gli esiti giudiziari (nota Ares(2020)7586096).

Elaborazione ACT su dati Commissione europea

La tabella successiva mostra, infine, il quadro complessivo dei disimpegni delle risorse UE intervenuti durante il ciclo di Programmazione 2007-2013, quelli conseguenti al non integrale utilizzo delle risorse programmate alla chiusura del 31 marzo 2017 e quelli determinatisi successivamente alle domande di chiusura.

Tavola 31 - Disimpegni Programmazione europea 2007-2013

Obiettivo	Fondo	Programma	Anno	Disimpegni
Convergenza	FESR	Poin Attrattori culturali, naturali e turismo	2011	1.975.922
Convergenza	FESR	Poin Attrattori culturali, naturali e turismo	2012	33.260.624
Convergenza	FESR	Poin Attrattori culturali, naturali e turismo	2014	3.163.750
Convergenza	FSE	POR Sicilia	2010	7.465.427
Competitività	FSE	POR PA Bolzano (*)	2014	9.407.097
Totale disimpegni pre chiusura (a)				55.272.820
Convergenza	FESR	PON Reti e mobilità	2017 in corso di chiusura	17.685.418
Convergenza	FESR	PON Ricerca e competitività	2018 in corso di chiusura	23.965.385
Convergenza	FESR	POR Sicilia	2019 in corso di chiusura	116.906.503
Competitività	FESR	POR Molise	2020 in corso di chiusura	41.499
Convergenza	FSE	POR Calabria	2021 in corso di chiusura	31.368.264
Competitività	FSE	POR Abruzzo (**)	Chiuso	8.424.581
Convergenza	FSE	PON Governace e Azioni di sistema	Chiuso	1.958.321
Convergenza	FSE	PON Istruzione - Competenze per lo sviluppo	Chiuso	86.860
Convergenza	FESR	POR Calabria	Chiuso	7.274.409
Competitività	FESR	POR PA Trento (***)	Chiuso	2.266.658
Competitività	FSE	POR PA Bolzano	Chiuso	15.179.138
Competitività	FSE	PON Azioni di sistema	Chiuso	344.937
Competitività	FSE	POR Molise	Chiuso	555.245
Competitività	FSE	POR Valle d'Aosta (****)	Chiuso	61.389
Convergenza	FSE	POR Lazio (*****)	Chiuso	490.161
Competitività	FSE	POR Puglia (*****)	Chiuso	2.913.909
Totale disimpegni post chiusura e per risorse non utilizzate Convergenza e Competitività (b)				229.522.677
Totale disimpegni pre e post chiusura e per risorse non utilizzate Convergenza e competitività (c=a+b)				284.795.497
Cooperazione	FESR	PO Italia-Francia frontiera marittima	2017	509.682
Cooperazione	FESR	PO Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	2017	3.120.471
Cooperazione	FESR	PO Italia-Slovenia	2017	360.622
Cooperazione	FESR	PO Italia-Malta	2017	670.014
Totale disimpegni per risorse non utilizzate Cooperazione territoriale				4.660.789

(*) A differenza di quanto indicato nella nota di chiusura Ares(2018) 4633141, recante un disimpegno di euro 10.053.754,7, il PO ha avuto disimpegni pre chiusura pari a euro 9.407.096,7 (cfr. decisione C(2015) 8746); i restanti 646.658 euro sono stati trasferiti dal PO Bolzano FSE al PO Emilia Romagna FSE come aiuto a seguito dell'evento sismico del 2012 nota C(2013) 1666.

(**) Per il POR Abruzzo FSE ci sono ulteriori 3.474.741,64 di recuperi pendenti, per i quali la Commissione europea provvederà a disimpegnare in seguito all'eventuale esito sfavorevole dei procedimenti giudiziari in corso (cfr. Ares(2019)5610215).

(***) L'importo di euro 2.266.657,53 si distingue in risorse già disimpegnate per euro 937.180,55 e in euro 1.329.476,98 da recuperare. Ulteriori recuperi in sospeso per un importo di 312.382,48 euro potranno essere rideterminati in seguito all'esito di questioni pendenti (cfr. Ares(2019)7613321).

(****) Il PO Valle d'Aosta FSE con nota Ares(2020)4525900 del 1 settembre 2020, ha subito una riduzione per l'inammissibilità del progetto "Diffusione di buone pratiche negli Uffici giudiziari".

(*****) Per il PO Lazio FSE ci sono ancora progetti sospesi per i quali si attendono gli esiti giudiziari (nota Ares(2020)7586096 del 14/12/2020).

(***** Per il PO Puglia FSE ci sono ancora progetti sospesi per i quali si attendono gli esiti giudiziari (nota ARES (2020)7686386 del 17/12/2020).

Elaborazione ACT su dati Commissione Europea

Come risulta dalla tabella suesposta, alla data del 10 settembre 2021, per i Programmi degli Obiettivi Convergenza e Competitività, l'ammontare complessivo delle risorse non utilizzate è di 284,8 milioni, ed assomma, invece, a 4,7 milioni per quanto riguarda i programmi della Cooperazione Territoriale Europea.

Considerazioni conclusive

Com'è noto, obiettivo primario della Politica di coesione è quello di ridurre il divario tra le varie aree dell'Unione, favorendo lo sviluppo di quelle più svantaggiate attraverso l'implementazione di azioni che abbiano come esito una crescita equilibrata e sostenibile degli Stati membri; per favorire tale crescita, l'Unione fornisce, attraverso i Fondi, la necessaria assistenza finanziaria. Ciò premesso, e data l'entità degli importi in gioco, la Politica di coesione riveste un'importanza fondamentale nell'ambito dei rapporti finanziari tra il nostro Paese e l'Unione europea.

Sono storicamente noti i ritardi quasi "sistematici" dell'Italia nell'attuazione delle politiche di coesione e nella capacità di spese delle risorse europee; è costante l'attenzione della Commissione UE, a maggior ragione nell'attuale contesto, sulla nostra capacità di realizzare i progetti europei nei tempi previsti e di avere, quindi, una "absorption" più adeguata dei fondi europei assegnati

Ciò premesso, il quadro generale della programmazione in esame, che si avvia verso la conclusione, mostra dei segnali di miglioramento nella parte attuativa, nonostante la situazione di generale criticità dovuta alla pandemia da COVID-19, che hanno impattato in via generale sulle attività del 2020 e del 2021.

A tale proposito, assumono, ovviamente, grande rilievo le misure messe in campo, sia in campo europeo che in quello nazionale, per attenuare l'impatto della pandemia non soltanto in campo sanitario, ma anche in quello economico.

Dopo la discreta accelerazione nell'attuazione finanziaria dei programmi registrata al 31 dicembre 2019, il 2020 ha visto un inevitabile rallentamento del *trend* di crescita, in conseguenza della pandemia. In effetti, al 31 dicembre 2020 si riscontrano impegni per 38,1 miliardi e pagamenti per 23,1 miliardi, per percentuali di attuazione pari, rispettivamente, al 75,50 ed al 45,73 per cento. Il dato tendenziale al 31 ottobre 2021 mostra impegni per 44,9 e pagamenti per 29,5, con percentuali realizzative che raggiungono il 72,5 ed il 47,7 per cento. Il dato percentuale, apparentemente incongruente, si spiega con l'incremento di circa 11,3 miliardi sul programmato, dovuto alle risorse aggiuntive messe a disposizione dall'iniziativa REACT-EU.

I miglioramenti riscontrati, insieme con la maggiore flessibilità introdotta dalle misure anti COVID, che hanno consentito anche una riprogrammazione sui fondi già messi a disposizione con la Programmazione ordinaria, inducono ad un moderato ottimismo; questo viene confortato anche dall'ultimo dato fornito dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, relativo al raggiungimento, alla fine del 2021 del *target* di spesa programmato da parte di tutti i 51 Programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo di Programmazione 2014-2020, che hanno presentato entro il 31 dicembre 2021 la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla Commissione europea, evitando il disimpegno automatico, conseguente all'applicazione della regola n+3.

Non va perso di vista, peraltro, il fatto che, soprattutto sul fronte degli impegni, la percentuale di attuazione è in ritardo, considerato che, in circostanze "normali", alla fine del 2020 si sarebbe dovuto teoricamente raggiungere il 100%, essendo l'ultimo anno del periodo di programmazione, ed invece non si è arrivati neppure all'80%.

Altro dato che merita qualche riflessione è dato dalla scarsa progressione dell'attuazione finanziaria per i PON, che rispetto alla fine del 2020, vedono un incremento tendenziale al 31 ottobre 2021 di soli 1,9 miliardi sul fronte degli impegni e di 1,6 miliardi su quello dei pagamenti, una performance inferiore a quelle realizzate dai POR, nonostante le risorse addizionali messe a disposizione proprio sui PON.

Su tali criticità è ancora necessario lavorare, cercando di sfruttare l'occasione offerta dalla flessibilità, dalla riprogrammazione e dalle risorse aggiuntive messe a disposizione a seguito della pandemia. L'Italia ha davanti una duplice sfida, in relazione alle prossime mosse da mettere in atto: su un fronte, vanno considerate le "normali" attività, quali la conclusione della Programmazione 2014-2020 ed il contestuale avvio di quella 2021-2027; sull'altro fronte, peraltro strettamente connesso, l'impegno forte riguarderà il pieno sfruttamento delle risorse messe a disposizione per il PNRR. La Corte sarà presente su entrambi i fronti.

2. Obiettivo Cooperazione territoriale europea

Premessa

Nell'ambito delle politiche di coesione, la Cooperazione territoriale europea (CTE) ne costituisce l'obiettivo tendente a risolvere i problemi al di là del contesto nazionale, sviluppando congiuntamente le potenzialità dei diversi territori. Le azioni di cooperazione sono sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale attraverso tre componenti chiave: cooperazione transfrontaliera, cooperazione transnazionale, cooperazione interregionale.

L'obiettivo è concepito per risolvere i problemi che trascendono i confini nazionali e richiedono una soluzione comune, nonché per sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori; trova le sue basi giuridiche generali nell'art. 178 del TFUE e, per il periodo di programmazione in esame, nel regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013. Con la programmazione 2014-2020, per la prima volta nella storia della politica di coesione europea è stato adottato un regolamento specifico riguardante azioni di cooperazione territoriale europea sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Questa pratica è proseguita nel periodo 2021-2027.

I Programmi di CTE si collocano nell'ambito degli strumenti e dei finanziamenti a gestione c.d. indiretta. La gestione dei fondi è, infatti, affidata ad un'Autorità di gestione (AdG), identificata per ciascun Programma, con il compito di programmare gli interventi, emanare i bandi, fornire informazioni sul programma, selezionare i progetti da ammettere a finanziamento e monitorarne la realizzazione.

L'attuale Ciclo di programmazione 2014-2020 è caratterizzato da taluni elementi di cambiamento e discontinuità rispetto a quello precedente (2007-2013):

- mutato quadro geografico a seguito dell'ingresso della Croazia nell'UE;
- maggiore integrazione con gli strumenti IPA²⁹² ed ENI²⁹³;
- maggiore concentrazione delle risorse su un limitato numero di obiettivi tematici²⁹⁴;
- il contributo dei programmi all'implementazione delle strategie macroregionali;
- gestione semplificata dei Programmi, con la fusione tra Autorità di gestione e Autorità di certificazione (AdC);
- aumento delle risorse finanziarie (30%).

Come accennato, l'obiettivo CTE è cofinanziato in via principale dal FESR; le sue tre componenti chiave hanno visto l'istituzione dei seguenti Programmi:

- 8 Programmi di cooperazione transfrontaliera c.d. "frontiere interne" (INTERREG V-A): Italia-Francia Marittimo, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Malta, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Francia-Italia ALCOTRA e Grecia-Italia, cui si aggiungono 3 programmi

²⁹² il Programma IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), anche noto nell'attuale ciclo di programmazione come IPA II, sostiene azioni nei Paesi in fase di adesione o pre-adesione all'Unione europea (Paesi Balcanici e Turchia).

²⁹³ Il nuovo strumento europeo di vicinato ENI (*European Neighbourhood Instrument*) è stato istituito con il regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, sostituendo il precedente programma europeo di vicinato per il periodo 2007-2013, l'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*).

²⁹⁴ La Programmazione 2014-2020 è ispirata al principio della concentrazione tematica. I regolamenti di riferimento prevedono che ciascun programma di cooperazione transfrontaliera e transnazionale individui fino a 4 obiettivi tematici (tra gli 11 in cui si articolano gli interventi dei Fondi Strutturali) e che su questi 4 obiettivi si concentri almeno l'80% delle risorse FESR a disposizione.

di cooperazione transfrontaliera esterna: CBC²⁹⁵ Italia-Tunisia, CBC Mediterranean Sea Basin (entrambi cofinanziati da FESR ed ENI) e CBC Italia-Albania-Montenegro (cofinanziato da FESR ed IPA);

- 4 Programmi di cooperazione transnazionale (INTERREG V-B): Alpine Space, Central Europe, Adrion e MED;
- 4 Programmi di cooperazione interregionale (INTERREG V-C): INTERACT III, INTERREG Europe, URBACT III ed ESPON 2020.

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

2.1 Attività istruttoria

La Corte dei conti ha svolto la propria attività istruttoria nei confronti delle diverse AdG italiane dei PO e dei Punti di Contatto Nazionale (NCP) italiani (per i PO con AdG estera); inoltre, richieste istruttorie sono state formulate anche all'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) ed al Ministero delle infrastrutture e trasporti (MIT).

Tutte le richieste istruttorie hanno avuto riscontro.

2.2 Attuazione finanziaria

La dotazione finanziaria totale dei 19 Programmi di cooperazione europea a partecipazione italiana è pari a circa 3 miliardi di euro, di cui l'85% finanziato con fondi UE.

L'Agenzia per la Coesione Territoriale, conformemente alle richieste della Corte, ha inviato i prospetti relativi allo stato di avanzamento finanziario dei Programmi dell'Obiettivo alle date del 31 dicembre 2020 e del 30 giugno 2021²⁹⁶.

I dati sono stati rielaborati dalla Sezione, al fine di evidenziare il grado di attuazione di ogni Programma operativo, con riferimento all'andamento degli impegni e dei pagamenti, mettendo prima in relazione il dato al 31 dicembre 2020 con l'anno precedente, quindi illustrando la situazione tendenziale al 30 giugno 2021.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria, anche per questo obiettivo, a seguito dell'evento pandemico si è creata una situazione emergenziale, che l'Europa ha dovuto affrontare con misure specifiche di carattere eccezionale, finalizzate a permettere, mediante procedure derogatorie, la riprogrammazione e l'utilizzo in via prioritaria delle

²⁹⁵ *Cross-Border Cooperation*

²⁹⁶ La fonte dei dati è rappresentata dalle schede di ricognizione dati di attuazione al 31.12.2020 dei Programmi CTE elaborate dalle AdG Italiane responsabili dei diversi programmi.

risorse disponibili per il finanziamento di strumenti per il contrasto della pandemia e delle conseguenze economiche derivanti.

Per i Programmi transfrontalieri, con il regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/891 del 26 giugno 2020 è stato modificato il regolamento di esecuzione (UE) n. 447/2014, procedendo ad allineare le disposizioni relative all'attuazione dei programmi finanziati nel quadro dello strumento di assistenza preadesione (IPA) alle misure specifiche adottate in risposta alla pandemia. In particolare, le misure introdotte dai regolamenti (UE) n. 2020/460 e n. 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio si applicano ai programmi di cooperazione transfrontaliera nel quadro della CTE e ai programmi di cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'IPA II, nella misura in cui gli articoli da 33 a 48 del regolamento di esecuzione (UE) n. 447/2014 fanno riferimento alle disposizioni modificate dai regolamenti sopra citati.

Inoltre, al fine di alleviare l'onere per i bilanci pubblici, *“su richiesta dell'autorità di gestione, può essere applicato un tasso di cofinanziamento del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021 per uno o più assi prioritari”*²⁹⁷. È stata concessa agli Stati membri la possibilità di procedere ad una riprogrammazione dei Programmi operativi e di richiedere l'applicazione di un tasso di cofinanziamento fino al 100% a carico dei Fondi UE. Le disposizioni europee sono state recepite dal legislatore nazionale con l'introduzione dell'articolo 242 del D.L. n. 34/2020, che consente alle Autorità di gestione di poter richiedere l'applicazione del finanziamento del 100% a carico dei Fondi UE anche sui programmi di CTE, per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021 finalizzate a contrastare gli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia di COVID-19.

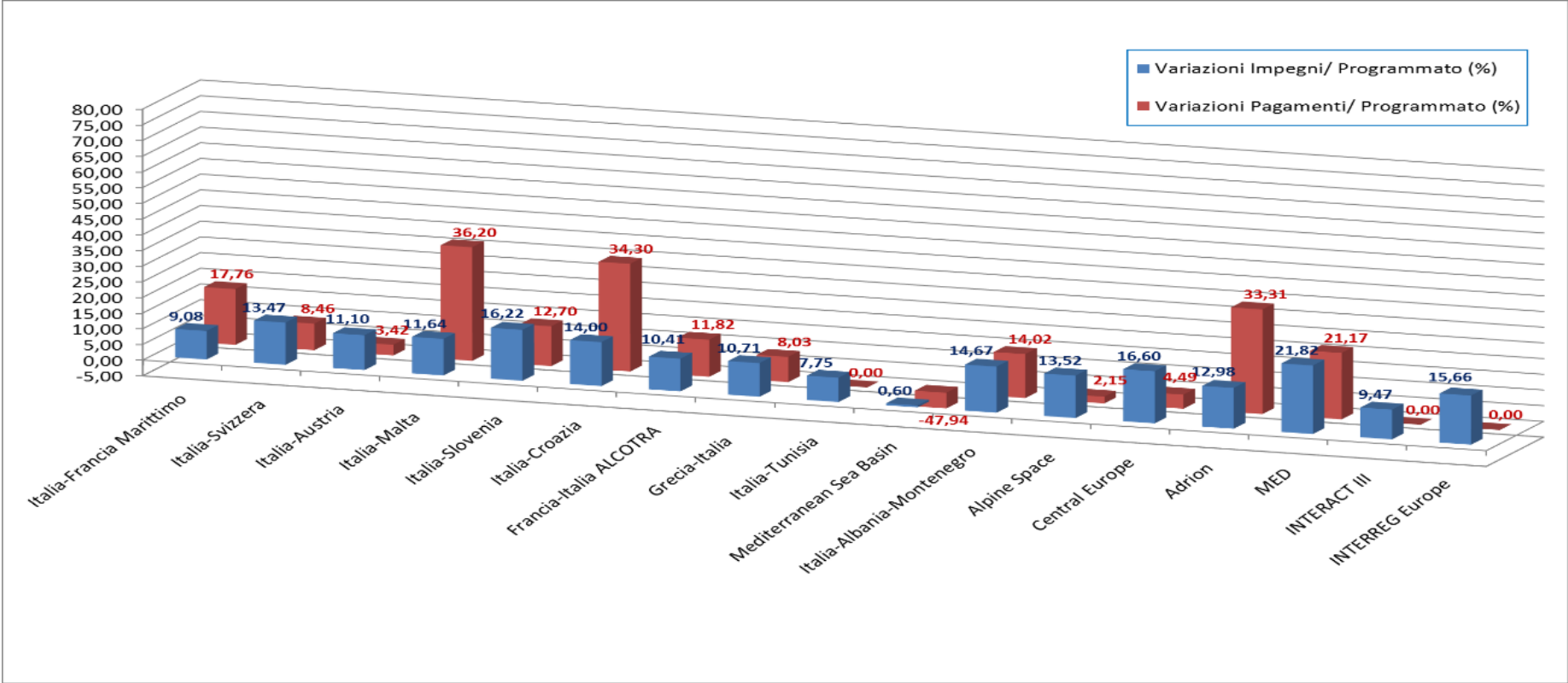
²⁹⁷ Art. 1 regolamento (UE) 2020/891.

Tabella 1 – Programmazione 2014-2020 - Avanzamento finanziario 2019-2020

PROGRAMMI OPERATIVI CTE 2014-2020	Finanziamento totale (quota comunitaria + quota cofinanziamento nazionale) (a)	Anno 2019				Anno 2020				Variazioni 2019-2020	
		Impegni dei progetti (importi approvati da contratto)* (b)	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata= quota FESR + quota nazionale)* (c)	Impegni/ Programmato (%) b/a (d)	Pagamenti/ Programmato (%) c/a (e)	Impegni dei progetti (importi approvati da contratto)* (f)	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata= quota FESR + quota nazionale)* (g)	Impegni/ Programmato (%) f/a (h)	Pagamenti/ Programmato (%) g/a (i)	Variazioni Impegni/ Programmato (%) h/d (l)	Variazioni Pagamenti/ Programmato (%) i/m
2014TC16RFCB033 Italia-Francia Marittimo *	199.649.897,00	163.329.865,12	38.419.360,38	81,8	19,2	198.785.184,26	56.538.919,00	99,6	28,3	17,8	9,1
2014TC16RFCB035 Italia-Svizzera	118.281.056,00	85.211.051,53	9.466.706,00	72,0	8,0	95.215.009,33	25.396.032,79	80,5	21,5	8,5	13,5
2014TC16RFCB052 Italia-Austria *	98.380.352,00	102.738.376,91	10.308.243,93	104,4	10,5	106.103.511,08	21.232.363,00	107,9	21,6	3,4	11,1
2014TC16RFCB037 Italia-Malta	51.708.438,00	28.660.296,99	5.465.040,00	55,4	10,6	47.377.452,13	11.486.335,00	91,6	22,2	36,2	11,6
2014TC16RFCB036 Italia-Slovenia *	92.588.182,00	80.858.882,73	14.218.025,00	87,3	15,4	92.616.805,27	29.231.553,10	100,0	31,6	12,7	16,2
2014TC16RFCB042 Italia-Croazia	236.890.849,00	140.571.650,95	19.444.374,00	59,3	8,2	221.828.235,43	52.602.504,30	93,6	22,2	34,3	14,0
2014TC16RFCB034 Francia-Italia ALCOTRA	233.972.102,00	199.531.669,96	41.658.988,41	85,3	17,8	227.180.319,97	66.027.096,54	97,1	28,2	11,8	10,4
2014TC16RFCB020 Grecia-Italia	123.176.901,00	126.642.567,32	16.157.604,43	102,8	13,1	136.530.567,23	29.344.881,58	110,8	23,8	8,0	10,7
Tot. Cooperazione transfrontaliera (INTERREG V-A)	1.154.647.777,00	927.544.361,51	155.138.342,15	80,3	13,4	1.125.637.084,70	291.859.685,31	97,5	25,3	17,2	11,8
ENI CBC Italia-Tunisia	37.023.850,00	7.867.376,37	533.332,50	21,2	1,4	20.444.252,49	3.404.117,65	55,2	9,2	0,0	7,8
ENI CBC Mediterranean Sea Basin *	234.549.558,23	112.441.300,24	-	47,9	0,0	185.358.059,54	1.410.626,01	79,0	0,6	31,1	0,6
2014TC16I5CB008 IPA II CBC Italia-Albania-Montenegro	92.707.558,00	79.073.453,25	4.046.425,07	85,3	4,4	92.075.194,46	17.647.271,02	99,3	19,0	14,0	14,7
Tot. Cooperazione transfrontaliera esterna	364.280.966,23	199.382.129,86	4.579.757,57	54,7	1,3	297.877.506,49	22.462.014,68	81,8	6,2	27,0	4,9
Tot. Cooperazione transfrontaliera	1.518.928.743,23	1.126.926.491,37	159.718.099,72	74,2	10,5	1.423.514.591,19	314.321.699,99	93,7	20,7	19,5	10,2
2014TC16RFTN001 Alpine Space	139.751.456,00	149.021.333,97	54.230.961,77	106,6	38,8	152.024.409,77	73.118.848,06	108,8	52,3	2,1	13,5
2014TC16RFTN003 Central Europe *	298.987.026,00	302.235.952,39	91.916.933,45	101,1	30,7	315.674.672,99	141.552.834,57	105,6	47,3	4,5	16,6
2014TC16M4TN002 Adrion	117.917.385,00	63.732.445,76	9.959.568,00	54,0	8,4	103.013.026,28	25.260.983,73	87,4	21,4	33,3	13,0
2014TC16M4TN001 MED	275.905.320,00	227.501.193,21	95.495.862,41	82,5	34,6	285.908.731,66	155.711.178,00	103,6	56,4	21,2	21,8
Tot. Cooperazione transnazionale (INTERREG V-B)	832.561.187,00	742.490.925,33	251.603.325,63	89,2	30,2	856.620.840,70	395.643.844,36	102,9	47,5	13,7	17,3
2014TC16RFIR002 INTERACT III *	46.344.229,00	39.392.594,00	17.326.342,86	85,0	37,4	39.392.594,00	21.716.890,80	85,0	46,9	0,0	9,5
2014TC16RFIR001 INTERREG Europe	426.309.618,00	396.836.796,95	148.072.755,40	93,1	34,7	396.836.796,94	214.832.110,57	93,1	50,4	0,0	15,7
Tot. Cooperazione interregionale (INTERREG V-C)	472.653.847,00	436.229.390,95	165.399.098,26	92,3	35,0	436.229.390,94	236.549.001,37	92,3	50,0	0,0	15,1
TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE	2.824.143.777,23	2.305.646.807,65	576.720.523,61	81,6	20,4	2.716.364.822,83	946.514.545,72	96,2	33,5	14,5	13,1

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

Grafico 1 - Avanzamento finanziario 2019-2020



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

Tabella 2 – Programmazione 2014-2020 - Avanzamento finanziario al 30 giugno 2021

PROGRAMMI OPERATIVI CTE 2014-2020	Finanziamento totale (quota UE + quota cofinanziamento nazionale) (a)	Impegni dei progetti (importi approvati da contratto) (b)	Pagamenti dei progetti (totale spesa certificata) (c)	(%) (b/a)	(%) (c/a)
2014TC16RFCB033 Italia-Francia Marittimo *	199.649.897,00	198.785.184,26	85.016.017,50	99,57	42,58
2014TC16RFCB035 Italia-Svizzera	118.281.056,00	104.444.057,93	25.392.635,54	88,30	21,47
2014TC16RFCB052 Italia-Austria *	98.380.352,00	109.713.370,67	35.104.772,33	111,52	35,68
2014TC16RFCB037 Italia-Malta	51.708.438,00	47.781.191,07	13.044.137,61	92,41	25,23
2014TC16RFCB036 Italia-Slovenia *	92.588.182,00	93.035.259,98	38.184.064,40	100,48	41,24
2014TC16RFCB042 Italia-Croazia	236.890.849,00	233.419.009,34	52.602.504,30	98,53	22,21
2014TC16RFCB034 Francia-Italia ALCOTRA	233.972.102,00	233.557.421,71	71.205.366,18	99,82	30,43
2014TC16RFCB020 Grecia-Italia *	123.176.901,00	136.530.567,23	33.257.547,11	110,84	27,00
Totale Cooperazione transfrontaliera (INTERREG V-A)	1.154.647.777,00	1.157.266.062,19	353.807.044,97	100,23	30,64
ENI CBC Italia-Tunisia	37.023.850,00	20.444.252,49	3.404.117,65	55,22	9,19
ENI CBC Mediterranean sea Basin	234.549.558,23	185.358.059,54	9.863.241,59	79,03	4,21
2014TC16I5CB008 IPA II CBC Italia- Albania-Montenegro	92.707.558,00	92.128.105,15	17.647.271,02	99,37	19,04
Totale Cooperazione transfrontaliera esterna	364.280.966,23	297.930.417,18	30.914.630,26	81,79	8,49
Totale Cooperazione transfrontaliera	1.518.928.743,23	1.455.196.479,37	384.721.675,23	95,80	25,33
2014TC16RFTN001 Alpine Space *	139.751.456,00	152.024.409,77	83.612.466,98	108,78	59,83
2014TC16RFTN003 Central Europe	298.987.026,00	315.674.672,99	160.376.473,88	105,58	53,64
2014TC16M4TN002 Adrion	117.917.385,00	116.057.702,26	29.024.751,04	98,42	24,61
2014TC16M4TN001 MED *	275.905.320,00	288.206.323,00	176.332.072,00	104,46	63,91
Totale Cooperazione transnazionale (INTERREG V-B)	832.561.187,00	871.963.108,02	449.345.763,90	104,73	53,97
2014TC16RFIR002 INTERACT III	46.344.229,00	39.392.594,00	24.778.982,41	85,00	53,47
2014TC16RFIR001 INTERREG Europe	426.309.618,00	416.754.223,35	215.182.276,73	97,76	50,48
Totale Cooperazione interregionale (INTERREG V-C)	472.653.847,00	456.146.817,35	239.961.259,14	96,51	50,77
TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE	2.824.143.777,23	2.783.306.404,74	1.074.028.698,27	98,55	38,03

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

*Gli importi inseriti sono al netto della quota di cofinanziamento

2.3 I Programmi operativi

In via generale, questa Sezione evidenzia che tutte le irregolarità riscontrate nelle attività di controllo espletate sui vari progetti sono oggetto di specifico monitoraggio da parte della Corte tramite la banca dati dedicata alle frodi ed alle irregolarità, anche

laddove non abbiano dato impulso a segnalazioni all'*Office Européen de Lutte Anti-Fraude* (OLAF).

Fatta questa premessa, si passa ad un esame di dettaglio, pur in necessaria sintesi, di tutti i Programmi operativi (PO), partendo dai Programmi di cooperazione transfrontaliera.

2.3.1 Cooperazione transfrontaliera (INTERREG V-A)

PO Italia – Francia “Marittimo”

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 4102 del 12.06.15
Obiettivo	Realizzare gli obiettivi della Strategia UE 2020. In particolare: migliorare e rafforzare la cooperazione fra le aree transfrontaliere in termini di accessibilità, innovazione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali nonché di integrazione delle risorse e dei servizi così da rendere questo spazio una zona competitiva, sostenibile e inclusiva nel panorama europeo e mediterraneo
Assi prioritari	Asse 1 - Promozione della competitività delle imprese nelle filiere transfrontaliere Asse 2 - Protezione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali e gestione dei rischi Asse 3 - Miglioramento della connessione dei territori e della sostenibilità delle attività portuali Asse 4 - Aumento delle opportunità di lavoro sostenibile e di qualità e di inserimento attraverso l'attività economica Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS ²⁹⁸	Italia – Liguria: tutte le province – Toscana: province di Massa-Carrara, Lucca, Pisa, Livorno e Grosseto – Sardegna: tutte le province Francia – Corsica: tutti i dipartimenti – Regione Provence-Alpes-Côte d'Azur: dipartimenti del VAR e Alpes Maritimes
Autorità di gestione	Regione Toscana – Direzione della Giunta regionale – Settore attività internazionali

Al 31 dicembre 2020, il totale degli impegni approvati da contratto risulta ammontare a 198.785.184,26, arrivando a costituire il 99% della dotazione finanziaria totale del Programma (quasi 200 milioni di euro).

²⁹⁸ La nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese: *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. È stata ideata dall'Eurostat nel 1988, tenendo come riferimento di base l'unità amministrativa locale. Da allora costituisce la principale regola per la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali dell'Ue, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sull'entità della popolazione residente in ciascuna area.

Per quanto concerne i pagamenti, si ravvisa un avanzamento di circa il 47% in confronto all'anno precedente (da 38.419.360,38 euro a 56.538.919,00).

La spesa rendicontata nel 2020 costituisce il 28% del *budget* del PO, a fronte del 19% dell'anno precedente.

L'ACT ha inoltre comunicato che, al 31 dicembre 2020, risultano finanziati sul PO un totale di 117 progetti, con una netta preponderanza di quelli a valere sull'Asse 1.

L'AdG ha comunicato che, a seguito dell'emergenza sanitaria legata COVID-19 e della conseguente sospensione delle attività relative a numerosi progetti, sulla base delle indicazioni della CE, è stato richiesto, per i progetti dei primi tre avvisi del Programma, di predisporre un piano di riconversione dei fondi non utilizzabili per attività non attivabili, al fine di prevenire futuri disimpegni.

A seguito di tali piani, è stata presentata, per taluni progetti, rinuncia all'utilizzazione di una quota di budget precedentemente assegnata.

In base sempre a quanto comunicato dall'AdG, al 30 giugno 2021, risultano ammessi a finanziamento ulteriori 3 progetti, a favore dell'Asse 1.

Mentre gli impegni non hanno subito ulteriori incrementi nel corso del semestre, la spesa totale è stata interessata da un aumento del 50%.

Con riferimento alla Programmazione 2021-2027, è stato confermato il ruolo dell'AdG e i lavori di stesura del nuovo Programma risultano in corso al momento dell'interlocutoria.

PO Italia – Svizzera

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9108 del 9.12.15 modificata con decisione della CE C(2019) 6907 final del 23.9.2019
Obiettivo	Promuovere la cooperazione tra i territori di frontiera al fine di accrescere lo sviluppo e la coesione dell'area interessata nonché di valorizzarne le risorse proprie in una logica di rete
Assi prioritari	Asse 1 - Competitività delle Imprese Asse 2 - Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale Asse 3 - Mobilità Integrata e sostenibile Asse 4 - Servizi per l'integrazione delle comunità Asse 5 - Rafforzamento della <i>governance</i> transfrontaliera Asse 6 - Assistenza tecnica

Territori NUTS	Italia – Piemonte: Province di Vercelli, del Verbano-Cusio-Ossola, di Biella e Novara. Sono ammesse a partecipare come zone adiacenti le Province di Torino e Alessandria – Lombardia: Province di Como, Lecco, Sondrio e Varese. Sono ammesse a partecipare come zone adiacenti le Province di Milano, Monza e Brianza, Bergamo, Brescia e Pavia – Valle d'Aosta – Provincia Autonoma di Bolzano Svizzera Cantoni del Ticino, del Vallese e dei Grigioni
Autorità di gestione	Regione Lombardia Presidenza - Area Relazioni esterne, territoriali, internazionali e comunicazione

Dai dati forniti dall'AdG emerge, al 31 dicembre 2020, un incremento degli impegni totali del 10% rispetto alla chiusura dell'anno precedente (da 98.316.099,02 euro a 108.238.833,27 euro²⁹⁹), arrivando a costituire quasi il 90% dell'intera dotazione finanziaria. Risultano, inoltre, aumentati in maniera rilevante i pagamenti: da 11.153.607,74 euro a 27.081.642,77.

Per quanto riguarda il numero totale dei progetti ammessi a finanziamento, questo è aumentato da 128 (nel 2019) a 141 nel 2020, 53 dei quali attengono all'AT.

Sempre dalla documentazione pervenuta dall'AdG, risulta che nel semestre successivo, il comparto degli impegni ha visto, da una parte, un incremento complessivo dello 0,1% e dall'altra, uno scarso decremento riguardante il II Asse, in riconducibile al recesso di un partner, per un importo complessivo impegnato di 108.306.898,52 euro.

Sul fronte dei pagamenti, si riscontra un aumento del 26% (da 27.081.642,77 euro a 34.214.189,34 euro).

Sempre nello stesso periodo, il numero totale dei progetti passa da 141 a 142.

L'AdG ha, inoltre, comunicato che i controlli dell'AdA relativi al sesto periodo contabile hanno evidenziato tre irregolarità di modesto importo, che sono state decertificate con l'Appendice 8 dei Conti Annuali di febbraio 2021. In particolare, le irregolarità rilevate sono state: il Progetto Parchi Verbano Ticino (3.001,2 euro) e Progetto Minplus (1.019,59 euro). L'AdG ha, infine, comunicato che, al momento dell'interlocutoria e con riferimento al successivo campione effettuato dall'AdA sulla certificazione di luglio 2021, non sono ancora state completate tutte le verifiche; il Programma è, quindi, in attesa degli esiti definitivi e complessivi.

²⁹⁹ L'AdG del programma ha specificato che l'ammontare degli impegni comunicato coincide con il budget totale dei progetti approvati, comprensivi altresì della quota di autofinanziamento privato obbligatoria.

PO Italia-Austria

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 8021 del 29.10.2014)
Obiettivo	Promuovere lo sviluppo equilibrato, sostenibile e duraturo e l'integrazione armoniosa nell'area di confine tra l'Italia e l'Austria, rafforzando l'attrattività e la competitività economica della regione
Assi prioritari	Asse 1 - Ricerca e innovazione Asse 2 - Natura e cultura Asse 3 - Istituzioni Asse 4 - CLLD-Sviluppo regionale a livello locale Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Italia – Alto Adige: Provincia Autonoma di Bolzano – Veneto: Province di Belluno, Treviso e Vicenza – Friuli-Venezia Giulia: Province di Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine Austria – Land Carinzia: Klagenfurt-Villach, Oberkärnten e Unterkärnten – Land Salisburgo: Lungau, Pinzgau-Pongau, Salzburg und Umgebung – Tirolo: Tiroler Unterland, Innsbruck, Tiroler Oberland, Außerfern e Osttirol
Autorità di gestione	Provincia Autonoma di Bolzano, Ripartizione Europa, Ufficio per l'integrazione europea

Per tale PO, l'AdG ha comunicato che, al 31 dicembre 2020, risultano attivati 159 progetti, di cui 17 sull'AT, ossia il 5% in più rispetto alla chiusura del 2019.

Per quanto concerne i dati relativi agli impegni di spesa, se l'esercizio finanziario 2019 aveva assistito ad un incremento pari al 22%, nel 2020 questi sono stati interessati da una variazione in positivo di poco più del 5% rispetto all'esercizio precedente (da 100.688.493,72 euro a 106.103.511,08 euro), arrivando tuttavia a superare il totale programmato (98.380.352,00 euro), in virtù del c.d. *overbooking*.

Inoltre, un apprezzabile incremento si registra in rapporto ai pagamenti, il cui valore è aumentato del 70% (da 12.489.786,45 euro a 21.232.363,00 euro). Tuttavia, la spesa totale costituisce poco più del 20%.

Sulla base di quanto comunicato dall'AdG, al 30 giugno 2021, il numero dei progetti ammessi a finanziamento è salito a 175 (+10%), a beneficio degli Assi 1,3 e 4.

Al 30 giugno 2021, mentre gli impegni hanno subito un lievissimo aumento (da 106.103.511,08 euro a 109.713.370,67 euro, giustificato, peraltro, dall'*overbooking*), l'ammontare dei pagamenti ha visto un incremento più consistente (+65%), che ha portato il totale a 35.104.772,33 euro.

Con riferimento alla determinazione del livello complessivo di affidabilità del corretto funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo del programma, l'AdA

precisa che le risultanze degli audit dei conti forniscono un quadro fedele e veritiero, conformemente a quanto stabilito all'art. 29, par. 5 del Reg. (UE) 480/2014. Allo stesso modo, le risultanze degli audit delle operazioni, con un TET e TETR entrambi inferiori alla soglia di rilevanza del 2% e con errori di natura casuale, garantiscono la legittimità e la regolarità delle spese. In relazione, invece, alle risultanze degli audit dei sistemi sull'AdG e sull'AdC, questi dimostrerebbero il corretto funzionamento del Si.Ge.Co., pur essendo necessari dei miglioramenti. Pertanto, sulla base delle risultanze, l'AdA risulta in condizione di esprimere un Parere senza riserva.

PO Italia - Malta

Atto deliberativo	Decisione della CE n. 4102 dell'11.09.2015
Obiettivo	Contribuire alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, assistendo la specializzazione nei settori della ricerca e dell'innovazione, sviluppando la competitività delle micro, piccole e medie imprese, tutelando l'ambiente nonché promuovendo azioni tese a mitigare gli effetti del cambiamento climatico e i rischi naturali e antropici dell'area
Assi prioritari	Asse 1 - Promuovere la crescita sostenibile ed intelligente attraverso la ricerca e l'innovazione Asse 2 - Promuovere la competitività dell'area transfrontaliera Asse 3 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse Asse 4 - Assistenza Tecnica
Territori NUTS	Italia – Sicilia: tutte le province Malta – Tutto il territorio (isole di Malta, Comino e Gozo)
Autorità di gestione	Regione Siciliana, Presidenza, Dipartimento della Programmazione, Servizio V, Cooperazione territoriale europea, Fondi diretti

Al 31 dicembre 2020, il numero totale dei progetti approvati risulta aumentato (da 23 a 35), rispetto alla chiusura dell'esercizio finanziario precedente, di cui 10 a valere sull'AT.

L'ammontare degli impegni alla stessa data risulta di 47.377.452,13 euro, corrispondente a poco più del 90% dotazione finanziaria complessiva. Dai dati trasmessi dall'ACT, emerge, inoltre, il raddoppio dei pagamenti rispetto al periodo precedente (da 5.465.040,00 euro a 11.486.335,00) per un ammontare che supera di poco il 20% del finanziamento totale.

L'AdG ha comunicato che, al 30 giugno 2021, non sono stati approvati ulteriori progetti. La somma totale impegnata risulta lievemente incrementata (47.781.191,07

euro), mentre, i pagamenti evidenziano un maggiore incremento, di circa il 13,5%, che porta il totale a 13.044.137,61 euro.

Il PO in questione è stato sottoposto, insieme al PO Italia-Croazia ed al PO Italia-Slovenia, al Controllo di gestione della Corte dei conti europea relativo ai finanziamenti FESR: *“La Commissione e gli Stati membri affrontano in maniera efficace le sfide cui sono confrontate le regioni transfrontaliere nell’ambito dei programmi di cooperazione transfrontaliera interna? – Compito di audit n. 19CH2009”*, avviato in data 13 dicembre 2019.

PO Italia – Slovenia

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9285 del 15.12.15, modificata con decisione C(2017) 6247 del 14.09.17
Obiettivo	Promuovere l'innovazione, la sostenibilità e la <i>governance</i> transfrontaliera, in vista di una maggiore e migliore competitività, coesione e vivibilità, così come previsto dalla Strategia 2020
Assi prioritari	Asse 1 - Promozione delle capacità d'innovazione per un'area più competitiva Asse 2 - Cooperazione per la realizzazione di strategie per la riduzione delle emissioni di carbonio Asse 3 - Protezione e promozione delle risorse naturali e culturali Asse 4 - Rafforzare la capacità istituzionale e la <i>governance</i> transfrontaliera Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Italia - Friuli-Venezia Giulia: tutte le province - Veneto: provincia di Venezia Slovenia Notranjsko-primorska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Obalno-kraška, Goriška
Autorità di gestione	Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Direzione centrale attività produttive, turismo e cooperazione - Servizio per la cooperazione territoriale europea

Dai dati comunicati dall'ACT, si evince che, al 31 dicembre 2020, il numero dei progetti è cresciuto da 46 a 60, di cui 5 relativi all'ultimo asse.

La quota degli impegni ha subito un modesto incremento rispetto all'esercizio finanziario precedente (+14,5%), arrivando, peraltro, a superare la dotazione finanziaria totale (c.d. *overbooking*). Nel medesimo anno, sono stati eseguiti ulteriori pagamenti, per un ammontare di 29.231.553,10 euro (+105%) che hanno raggiunto poco più del 30% del budget del PO.

Al 30 giugno 2021, il comparto degli impegni evidenzia un valore di poco superiore al finanziamento totale, con un ulteriore lieve incremento dello 0,5% rispetto

alla chiusura dell'E.F. 2020 (da 92.616.805,27 euro a 93.035.259,98 euro). Alla stessa data, l'importo complessivo pagato ammonta a 38.184.064,40 euro (+30,6%), costituendo poco più del 40% del finanziamento totale.

L'AdG ha comunicato che, il 10 marzo, l'AdA ha avviato l'audit di sistema sull'AdG e l'audit di sistema sul SC.

In ottemperanza alle misure restrittive anti-COVID-19, non si sono svolti i controlli in loco da parte dell'Autorità di audit presso gli uffici dell'AdG.

Non sono state rilevate irregolarità e non ci sono state correzioni nei conti.

Conformemente alle risultanze degli Audit di sistema, il SI.GE.CO. (Sistema di Controllo e Gestione) ed il Manuale delle Procedure dell'Autorità di Gestione sono stati aggiornati.

Per il primo periodo di campionamento, a febbraio 2021 sono stati determinati i parametri di campionamento e sono state estratte 12 operazioni. Sono state riscontrate irregolarità per un importo pari a 1.115,27 euro. Per il secondo periodo (luglio 2021), sono stati determinati i parametri di campionamento e sono state estratte 18 operazioni. I controlli risultano ancora in corso al momento dell'istruttoria.

Anche il PO in questione è stato sottoposto, insieme al PO Italia-Croazia ed al PO Italia-Malta, al Controllo di gestione della Corte dei conti europea relativo ai finanziamenti FESR: *“La Commissione e gli Stati membri affrontano in maniera efficace le sfide cui sono confrontate le regioni transfrontaliere nell'ambito dei programmi di cooperazione transfrontaliera interna? – Compito di audit n. 19CH2009”*, avviato in data 13 dicembre 2019.

In seguito alle interlocuzioni con l'ECA, le raccomandazioni, come condivise dal Programma, sono state riportate nel Rapporto annuale di attuazione.

PO Italia-Croazia

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9342 del 15.12.2015, modificata con decisione C(2018) 1610 final del 12.3.2018
Obiettivo	Accrescere la prosperità dell'area di riferimento, nonché le prospettive di “crescita blu” stimolando i partenariati transfrontalieri al conseguimento di cambiamenti reali.
Assi prioritari	Asse 1 - Innovazione Blu Asse 2 - Sicurezza e Resilienza Asse 3 - Ambiente e Patrimonio Culturale Asse 4 - Trasporto Marittimo Asse 5 - Assistenza tecnica

Territorio NUTS	Italia - Abruzzo: province di Chieti, Pescara e Teramo - Emilia-Romagna: Ferrara, Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini - Friuli-Venezia Giulia: tutte le province - Marche: tutte le province - Molise: provincia di Campobasso - Puglia: tutte le province - Veneto: province di Padova, Rovigo e Venezia Croazia - <i>Dubrovačko-neretvanska, Istarska, Karlovačka, Ličko-senjska, Primorsko-goranska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Zadarska</i>
Autorità di gestione	Regione del Veneto - Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione europea - Direzione Programmazione Unitaria

Sulla scorta dei dati trasmessi dall'ACT, emerge che nell'anno 2020 risulta aumentato, rispetto alla chiusura del precedente anno, il numero complessivo dei progetti ammessi a finanziamenti, da 72 a 83, con corrispondente aumento pari al 58% del totale degli impegni (da 140.571.650,95 euro a 221.828.253,43 euro), che arriva così a costituire poco più del 93% della dotazione finanziaria totale.

Un incremento si registra anche in ordine ai pagamenti, i quali risultano quasi triplicati (da 19.444.374,00 euro a 52.602.504,30 euro), benché rappresentino ancora una parte esigua del budget del Programma (22%).

I dati finanziari al 30 giugno 2021 forniti dall'ACT evidenziano la mancata approvazione di nuovi progetti.

Per quanto concerne gli impegni, questi risultano aumentati, da 221.828.253,43 euro a 233.419.009,34 euro (+5% rispetto alla chiusura del 2020), giungendo a costituire ben il 98% del finanziamento totale. I pagamenti nello stesso periodo, come comunicati dall'ACT, non hanno riscontrato variazioni nel semestre; il dato comunicato dall'AdG illustra addirittura una diminuzione, in quanto, come comunicato dall'Autorità, *“sono state decertificate delle spese in conseguenza di irregolarità riscontrate dall'Autorità di audit del Programma e decurtazioni applicate dall'Autorità di gestione in relazione al periodo contabile 2019/2020”*.

PO Italia – Francia “ALCOTRA”

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 3707 del 28.5.2015
Obiettivo	Migliorare la qualità della vita delle popolazioni e lo sviluppo sostenibile dei sistemi economici e territoriali transfrontalieri mediante una cooperazione che agisca a livello economico, ambientale e socioculturale

Assi prioritari	Asse 1 - Innovazione applicata Asse 2 - Ambiente sicuro Asse 3 - Attrattività del territorio Asse 4 - Inclusione sociale e cittadinanza europea Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Francia <i>Auvergne Rhône-Alpes, Provence-Alpes, Côte d'Azur</i> Italia Piemonte: province di Torino e Cuneo Valle D'Aosta. Liguria: provincia di Imperia
Autorità di gestione	<i>Région Auvergne-Rhône-Alpes, France</i>

Al 31 dicembre 2020, il comparto impegni risulta incrementato del 14% rispetto alla chiusura del 2019 – da 199.531.669,96 euro 227.180.319,97 euro – andando a coprire il 97% della dotazione finanziaria complessiva. Dai dati trasmessi dall'ACT emerge, inoltre, l'incremento del 58,5% dei pagamenti – da 41.658.988,41 euro a 66.027.096,54 euro – pur raggiungendo un ammontare pari a poco meno del 30% del finanziamento totale.

Alla medesima data, il numero totale dei progetti (170) appare incrementato del 15% rispetto all'anno precedente. Di questi, 33 risultano a carico dell'Assistenza Tecnica.

Alla conclusione del primo semestre del 2021, la somma impegnata risulta ulteriormente incrementata (233.557.421,71 euro), giungendo a costituire quasi il 100% del budget complessivo. La spesa risulta altresì aumentata (+8%), raggiungendo 71.205.366,18 euro.

L'AdG ha comunicato che non sono stati effettuati controlli da parte della CE o dell'ECA.

In relazione ai controlli di II livello conclusi nel 2020, l'AdG riferisce di aver svolto, come da richiesta dell'AdA, ulteriori verifiche su un'operazione interessata da irregolarità inerenti ad un affidamento diretto di servizi non conforme alla disciplina di cui al D.Lgs. 50/2016.

Nel 2021, si sono conclusi i controlli di II livello su 8 progetti campionati nell'anno precedente. È stata rilevata su un'operazione un'irregolarità relativa ad errori di calcolo.

Per quanto concerne i controlli in loco di I livello, questi non sono stati effettuati, in applicazione delle restrizioni anti-COVID.

Con riferimento alla Programmazione 2021-2027, è confermato il ruolo dell'AdG interessata; il nuovo Programma, al momento dell'istruttoria, risultava in corso di stesura.

PO Grecia – Italia

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 9229, del 2.12.2014
Obiettivo	Definire ed implementare una strategia di crescita comune tra la Puglia e la Grecia, finalizzata allo sviluppo di un'economia dinamica basata su sistemi <i>smart</i> , sostenibili e inclusivi, in vista di un miglioramento della qualità della vita degli abitanti di tali regioni
Assi prioritari	Asse 1 - Innovazione e Competitività Asse 2 - Gestione Integrata dell'ambiente Asse 3 - Sistema sostenibile dei Trasporti Asse 4 - Assistenza tecnica
Territorio NUTS	Italia Puglia: tutte le province Grecia Regione della Grecia Occidentale: <i>Aitolioakarnania, Achaia, Ileia</i> Regione delle Isole Ionie: <i>Zakynthos, Kerkyra, Kefallinia, Lefkada</i> Regione dell'Epiro: <i>Arta, Thesprotia, Ioannina, Preveza</i>
Autorità di gestione	<i>Hellenic Ministry of Development & Competitiveness - Greece</i>

La dotazione finanziaria totale del PO è pari a 123 milioni di euro.

In relazione ai dati trasmessi dall'ACT, risulta che, al 31 dicembre 2020, come per l'anno precedente, gli impegni di euro 136.530.567,23 superano il finanziamento totale (*overbooking*). Lo stesso importo sugli impegni si riscontra al 30 giugno 2021.

Per quanto riguarda l'aspetto relativo ai pagamenti al 31 dicembre 2020, l'importo risulta essersi incrementato rispetto all'esercizio precedente per il 10% ed è pari ad euro 29.344.881,58. Il numero dei progetti ammessi al finanziamento è pari a n. 60 di cui 2 finanziati dall'AT. Nel corso del 2020 sono stati approvati e finanziati rispetto all'anno precedente solo 2 progetti.

In base ai dati trasmessi dall'ACT, al 30 giugno 2021 si registra un incremento dei pagamenti, per quanto non rilevante, che ammontano a 33.257.547,11 euro.

PO ENI Italia – Tunisia

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9131 del 17.12.2015
Obiettivo	Lo sviluppo economico, sociale e territoriale giusto, equo e sostenibile, per favorire l'integrazione transfrontaliera e valorizzare i territori e le risorse dei Paesi partecipanti

Assi prioritari	Obiettivo 1 - Sviluppo delle PMI e dell'imprenditorialità Obiettivo 2 - Sostegno all'educazione, alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e all'innovazione Obiettivo 3 - Protezione dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici Assistenza tecnica
Territorio NUTS	Italia: Sicilia: province di Agrigento, Trapani, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Enna e Palermo. Tunisia: Governorati di <i>Bizerte, Ariana, Tunisi, Ben Arous, Nabeul, Sousse, Monastir, Mahdia, Sfax, Beja, Manouba, Zaghouan, Kairouan, Sidi Bouzid e Gabes</i>
Autorità di gestione	Regione Siciliana - Presidenza, Dipartimento regionale della Programmazione, Servizio V Cooperazione Territoriale Europea – Fondi Diretti

La dotazione finanziaria totale del PO è pari a 37 milioni di euro.

L'ACT ha comunicato che, al 31 dicembre 2020, sono stati ammessi al finanziamento n. 18 progetti, oltre ad 8 progetti relativi dall'Assistenza Tecnica. Inoltre, a seguito dei dati comunicati si evidenzia un totale di risorse impegnate che si è incrementato di più del doppio rispetto all'esercizio precedente (rappresenta il 55% delle risorse programmate) ed è pari ad euro 20.444.252,49, con pagamenti che assommano ad euro 3.404.117,65.

Sebbene ci sia stato un incremento delle somme pagate rispetto al 2018 e al 2019, lo stesso rappresenta sempre una bassa percentuale rispetto al totale del finanziamento (9%).

Con riferimento a quanto comunicato dall'ACT, l'avanzamento finanziario del piano resta stabile al 30 giugno 2021 sia dal punto di vista degli impegni che dei pagamenti.

In base alla nota di risposta dell'AdG, alla data del 30 giugno 2021 è stata completata la quota di prefinanziamento per numero 17 progetti standard su un totale di 18 (oltre agli 8 di AT) e nessuna spesa è stata ancora certificata. Ad agosto 2021, è stato erogato il prefinanziamento anche per il progetto n. 18.

PO ENI CBC Mediterranean Sea Basin

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9133 del 17.12.2015
Obiettivo	Incoraggiare uno sviluppo congiunto e integrato tra le due sponde del Mediterraneo, contribuendo ad uno sviluppo sempre più competitivo, innovativo, inclusivo e sostenibile
Assi prioritari	Obiettivo 1 - Sviluppo di imprese e PMI Obiettivo 2 - Sostegno all'educazione, alla ricerca, al trasferimento tecnologico e all'innovazione Obiettivo 3 - Promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà Obiettivo 4 - Protezione dell'ambiente, adattamento e attenuazione del cambiamento climatico Assistenza tecnica
Territorio NUTS	Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Giordania, Libano, Malta, Palestina, Portogallo, Spagna, Tunisia Paesi eleggibili che non partecipano al programma: Algeria, Libia, Siria, Turchia, Regno Unito
Autorità di gestione	Regione Autonoma della Sardegna

Il Programma è entrato nella fase di attuazione solo dal 1° gennaio 2018, espletando tutte le attività di carattere “preparatorio” all’avvio dello stesso con fondi dell’Assistenza tecnica della precedente programmazione 2007-2013.

Per quanto riguarda i dati trasmessi dall’ACT, al 31.12.2020 risultano 62 progetti e la quota totale di finanziamento è pari ad euro 234.549.558,23. Rispetto all’anno precedente, l’evoluzione positiva dell’attuazione finanziaria del piano è rappresentata sia dall’incremento del numero di progetti ammessi al finanziamento, che da 41 sono passati a 62, sia dall’incremento delle risorse impegnate pari ad euro 185.358.059,54. L’importo impegnato rappresenta il 78% della dotazione totale. Infine, alla stessa data risultano essere stati effettuati i primi pagamenti per euro 1.410.626,01 che rappresentano lo 0,6% del totale. In base ai dati trasmessi dall’AdG, la quota dei pagamenti si è incrementata e nel corso del primo semestre 2021 ha raggiunto un importo pari ad euro 13.467.772,63 che rappresenta il 5,7% sul totale finanziato.

PO IPA II CBC Italia-Albania-Montenegro

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 9491 del 15.12.2015
Obiettivo	Favorire la crescita economica, facilitando lo scambio di conoscenze ed esperienze, supportando investimenti nei settori di interesse ed implementando azioni congiunte tra attori istituzionali e <i>no-profit</i> sia nazionali che regionali, al fine di promuovere uno sviluppo territoriale integrato

Assi prioritari	Asse 1 - Sostegno alla cooperazione transfrontaliera e alla competitività delle PMI Asse 2 - Gestione intelligente del patrimonio naturale e culturale per la valorizzazione del turismo transfrontaliero sostenibile e per l'attrattività dei territori Asse 3 - Protezione dell'ambiente, gestione del rischio e strategie per ridurre le emissioni di carbonio Asse 4 - Incremento dell'accessibilità transfrontaliera, promozione dei servizi di trasporto sostenibili, miglioramento delle infrastrutture pubbliche Asse 5 - Assistenza tecnica
Territorio NUTS	Italia: Puglia: tutte le province Molise: entrambe le province Albania: intero territorio Montenegro: intero territorio
Autorità di gestione	Regione Puglia - Dipartimento Sviluppo Economico, Innovazione, Istruzione, Formazione e Lavoro

Il fondo europeo di riferimento di questo tipo di progetto è l'IPA (*Instrument for Pre-Accession*) che, in particolare nell'attuale ciclo di programmazione noto come IPA II, sostiene azioni nei Paesi in fase di adesione o pre-adesione all'Unione europea (Paesi Balcanici e Turchia).

La dotazione finanziaria totale del PO è pari a 92 milioni.

Attraverso l'analisi dell'effettivo progresso dei flussi finanziari percepiti come espressione dell'attuazione e dell'avanzamento del programma, a seguito dei dati comunicati dall'ACT, al 31 dicembre 2020, a parità di dotazione finanziaria rispetto all'anno precedente, emerge un importo degli impegni pari a circa il 99% della quota finanziata a fronte di un incremento del numero di progetti, che passano rispetto all'anno precedente da n. 44 a n. 76 progetti. Quattro di questi progetti sono finanziati da AT. In base a quanto trasmesso dall'ACT, i pagamenti che nell'anno precedente erano stati contabilizzati per euro 4.046.425,07, al 31 dicembre 2020 pari a ad euro 17.647.271,02, corrispondenti al 19% del totale programmato; l'importo rimane invariato al 30 giugno 2021.

Per quanto riguarda i controlli effettuati dall'autorità di audit sul programma nel periodo 01.07.2019-30.06.2020, a causa delle gravi restrizioni dovute all'evento pandemico l'Autorità di audit del programma ha ritenuto di dover seguire le linee dettate dalla Commissione europea, eseguendo solo audit delle operazioni e non di sistema dell'Autorità di certificazione.

2.3.2 Cooperazione transnazionale (INTERREG V-B)

PO Alpine Space

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 10145 del 17.12.2014
Obiettivo	Supportare gli attori dell'intero arco alpino, nonché delle regioni prealpine e di pianura con le loro grandi città di dimensione e vocazione europea, coinvolgendo attori nazionali, regionali e locali in una visione comune: supportare uno sviluppo regionale sostenibile nella regione alpina, contribuendo alla Strategia Europa 2020
Assi prioritari	Asse 1 - spazio alpino innovativo Asse 2 - spazio alpino a basse emissioni di carbonio Asse 3 - spazio alpino vivibile Asse 4 - spazio alpino ben governato Asse 5 - assistenza tecnica
Territori NUTS	Austria, Francia, Germania, Italia, Slovenia. Stati non-membri: Liechtenstein e Svizzera
Autorità di gestione	<i>Land of Salzburg, - Department for economy, tourism and communities - Sub-department regional development and EU regional policy</i>

La dotazione finanziaria totale del PO è pari a 139 milioni di euro

In base ai dati trasmessi dall'ACT, al 31 dicembre 2020, i progetti risultano essere n. 70 (di cui 6 per AT), registrando un incremento del totale impegnato di euro 152.024.409,77. Tale importo risulta superiore al 10% rispetto alla quota del finanziamento totale di euro 139.751.456,00 riconfermando la medesima situazione dell'anno precedente. In particolare, risulta un surplus di risorse impegnate rispetto al totale finanziato, per un insieme di progetti approvati superiori a quelli programmati negli obiettivi di programmazione. I pagamenti al 31.12.2020 ammontano ad euro 73.118.848,06. Alla fine del primo semestre 2021, gli impegni risultano confermati nel medesimo importo, mentre i pagamenti raggiungono la cifra di 83.612.466,98 euro, pari a quasi il 60% del totale programmato.

PO Central Europe

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 10023 del 16.12.2014
Obiettivo	Cooperare oltre i confini nell'area dell'Europa centrale per rendere città e regioni dei luoghi migliori dove vivere e lavorare. I risultati del Programma contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020

Assi prioritari	Asse 1 - cooperare per l'innovazione per rendere più competitiva l'Europa centrale Asse 2 - cooperare sulle strategie a bassa emissione di carbonio nell'Europa centrale Asse 3 - cooperare sulle risorse naturali e culturali per la crescita sostenibile in Europa centrale Asse 4 - cooperare nei trasporti per collegare meglio l'Europa centrale Asse 5 - assistenza tecnica.
Territori NUTS	Austria, Germania, Italia (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Valle d'Aosta e Veneto), Croazia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia
Autorità di gestione	<i>City of Vienna - Municipal Department for European Affairs</i>

In base a quanto comunicato dall'ACT per i dati al 31.12.2020, il numero dei progetti finanziati, 138 di cui 10 relativi all'AT, è rimasto invariato. Come per altri PO transnazionali, l'esercizio 2020 è stato caratterizzato da un importo delle somme impegnate rilevantemente superiori rispetto alla quota di finanziamento totale e pari ad euro 315.674.672,99. Tale situazione risulta essere confermata dalla stessa ACT, nel medesimo importo, alla data del 30 giugno 2021. Rispetto al precedente esercizio i pagamenti risultano essersi incrementati del 16% (arrivando all'importo di 141.552.834,57 euro), con un ulteriore incremento nel primo semestre 2021. I dati dell'ACT riportano pagamenti alla fine del primo semestre 2021 per 160.376.473,88 euro, che rappresentano il 53,6% del totale finanziato.

PO Adriatic-Ionian (ADRION)

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 7147 del 20.10.2015
Obiettivo	Favorire l'integrazione tra otto stati <i>partner</i> dell'area adriatica e ionica, facendo leva sulle risorse naturali, culturali ed umane in esse presenti e rinsaldando la coesione economica, sociale e territoriale del territorio
Assi prioritari	Asse 1 - Regione innovativa e intelligente Asse 2 - Regione sostenibile Asse 3 - Regione connessa Asse 4 - Sostegno alla <i>governance</i> di Eusair Asse 5 - Assistenza tecnica

Territori NUTS	Croazia, Grecia, Italia (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento), Slovenia Stati non-Membri: Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro e Serbia
Autorità di gestione	Regione Emilia-Romagna Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni

La dotazione totale è pari ad euro 117.917.385,00 e prevede n. 65 progetti, di cui 8 finanziati dall'assistenza tecnica.

Tale PO assume una notevole rilevanza strategica, offrendo supporto alla *governance* della strategia Macro-Regionale EUSAIR³⁰⁰ attraverso il progetto "Facility Point" di cui all'Asse 4. Inoltre, tra i PO transnazionali, ADRION è il Programma per il quale si registra il più elevato tasso di partecipazione italiana, in termini di risorse assegnate a partner italiani.

La dotazione finanziaria è costituita in parte da Fondi IPA, essendo relativa alla collaborazione con Paesi non membri dell'UE ma che fanno parte dell'area ADRION, quali Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia ed in parte dal FESR.

A seguito di richiesta istruttoria, l'ACT ha comunicato i dati relativi all'avanzamento finanziario alla data del 31 dicembre 2020, in base ai quali risultano somme impegnate per euro 103.013.026,28 e pagamenti per euro 25.260.983,73. Questo porta ad aumenti percentuali degli impegni pari al 21% e dei pagamenti pari al 13% rispetto al precedente esercizio.

Al 30 giugno 2021, secondo i dati forniti dall'ACT, si registra un ulteriore aumento sia del livello di impegni, che ammontano a 116.057.702,26 euro, raggiungendo il 98,4% delle risorse complessive stanziare, sia del livello dei pagamenti, che ammontano ad euro 29.024.751,04, pari al 24,6% delle risorse complessive.

PO MED

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 3756 del 2.06.2015
Obiettivo	Promuovere una crescita sostenibile nell'area del Mediterraneo, incoraggiando pratiche innovative, mediante un utilizzo razionale delle risorse quali energia, acqua, risorse marittime e, al contempo, sostenere l'integrazione sociale secondo un approccio territoriale integrato

³⁰⁰ Strategia Europea per la Regione Adriatico-Ionica.

Assi prioritari	Asse 1 - Promuovere le capacità di innovazione delle regioni coinvolte nel Programma per una crescita intelligente e sostenibile Asse 2 - Favorire le strategie a bassa emissione di carbonio e l'efficacia energetica in specifici territori del Programma: città, isole e aree rurali Asse 3 - Proteggere e promuovere le risorse naturali e culturali del Mediterraneo Asse 4 - Rafforzare la <i>governance</i> mediterranea Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Cipro, Croazia, Malta, Grecia, Slovenia, Francia, Portogallo, Spagna, Regno Unito, Italia (tutte le regioni eccetto il Trentino Alto Adige)
Autorità di gestione	<i>Directorate of European Affairs - Autorité de Gestion MED Région Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>

In base a quanto comunicato dall'ACT sull'avanzamento finanziario a fine 2020, il PO è caratterizzato da un incremento sia degli impegni che dei pagamenti rispetto all'esercizio precedente. L'importo degli impegni di euro 285.908.731,66 raggiunge il 103% del programmato, anche in questo caso mediante il ricorso all'*overbooking* rispetto al totale programmato, pari ad euro 275.905.320,00.

L'importo dei pagamenti alla data del 31.12.2020 ha subito un incremento del 21% rispetto all'anno precedente ed è pari ad euro 155.711.178,00.

Per quanto attiene al primo semestre 2021 si conferma un livello di attuazione finanziaria in crescita con un ulteriore incremento degli impegni, che raggiungono 288.206.323,00 euro, e dei pagamenti, che arrivano quasi al 64% del totale programmato, per un ammontare di 176.332.072,00 euro.

I progetti approvati al 30 giugno 2021 sono complessivamente n. 132, di cui 14 finanziati da AT.

2.3.3 Cooperazione interregionale (INTERREG V-C)

PO INTERACT III

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 5855 del 13.08.2015
Obiettivo	Supportare la cooperazione territoriale tra le regioni dell'UE costituendo il punto di riferimento per lo scambio di informazioni e " <i>best practices</i> " tra i Programmi di cooperazione territoriale
Assi prioritari	Asse 1 - Fornitura di Servizi Asse 2 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Intero territorio UE Stati non-Membri: Norvegia e Svizzera
Autorità di gestione	Regione Autonoma di Bratislava - Dipartimento INTERACT

In base ai dati comunicati dall'ACT, il livello degli impegni al 31 dicembre 2020 è rimasto invariato rispetto all'anno precedente ed è pari all'85% del programmato, ammontando ad euro 39.392.594,00 su un finanziamento complessivo di 46.344.229,00. Alla stessa data, risulta una percentuale di incremento sui pagamenti pari al 9% rispetto all'anno precedente e un ammontare di euro 21.716.890,80 corrispondente al 46% della dotazione finanziaria complessiva.

Come per gli anni precedenti, anche alla fine dell'esercizio 2020 non risultano progetti approvati in quanto il Programma non prevede *calls for proposals* per la selezione di proposte progettuali quale modalità attuativa. Infatti, i beneficiari del Programma (asse 1) sono i 5 Interact Office (Valencia, Turku, Viborg, Vienna e il Segretariato) che forniscono assistenza agli attori coinvolti nell'attuazione di programmi finanziati dall'UE nell'ambito dell'obiettivo di Cooperazione territoriale europea.

Al primo semestre 2021, con gli impegni rimasti invariati, risulta un incremento sui pagamenti, che risultano pari ad euro 24.778.982,41, raggiungendo il 53,5% del programmato.

PO INTERREG Europe

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 4053 del 11.6.2015
Obiettivo	Aiutare i governi regionali e locali di tutta Europa a sviluppare politiche migliori, mediante la costituzione di un ambiente e di opportunità per le soluzioni di condivisione, al fine di garantire che gli investimenti pubblici, l'innovazione e gli sforzi di attuazione conducano ad un impatto integrato e sostenibile tanto per le persone quanto per i territori
Assi prioritari	Asse 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione Asse 2 - Competitività delle PMI Asse 3 - <i>Low-carbon economy</i> Asse 4 - Ambiente ed uso efficiente delle risorse Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Intero territorio UE Stati non-Membri: Norvegia e Svizzera
Autorità di gestione	Regione <i>Hauts-de-France</i>

Sulla scorta dei dati forniti dall'ACT, al 31 dicembre 2020 si registrano impegni per 396.836.796,95 euro, corrispondenti al 93% dell'ammontare del finanziamento esclusa la quota di cofinanziamento.

Il livello dei pagamenti a fine 2020 risulta di 214.832.110,57 euro, (costituendo circa la metà del valore complessivo del totale programmato), con un incremento del 45% rispetto alla chiusura dell'anno precedente.

Al 30 giugno 2021, gli impegni totali dei progetti risultano ammontare a 416.754.223,35 euro, con un'attuazione che si avvicina al 98% del finanziato, mentre il comparto dei pagamenti è stato interessato da un lievissimo incremento (+0,2%), raggiungendo la somma di euro 215.182.276,73.

Si conferma il raggiungimento di un livello di attuazione finanziaria pressoché completo del Programma.

Alla fine del secondo semestre, inoltre, risultano approvati 258 progetti; per tale PO si presenta un livello di attuazione fisica (in termini di bandi emanati, progetti approvati/finanziati e soggetti beneficiari) tra i più elevati fra i vari Programmi.

PO URBACT III

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 9857 del 12.12.2014
Obiettivo	Finanziare la creazione di tre tipologie di reti, finalizzate rispettivamente alla creazione di piani d'azione locali (<i>Action Planning Network</i>), all'implementazione di strategie integrate urbane (<i>Implementation Network</i>) e al trasferimento di buone pratiche (<i>Transfer Network</i>)
Assi prioritari	Asse 1 - Promuovere lo sviluppo urbano integrato e sostenibile Asse 2 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Tutti i Paesi UE Stati non-Membri: Norvegia e Svizzera Stati IPA con fondi propri
Autorità di gestione	<i>Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET) - France</i>

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), nel riferire sul Programma URBACT III, ha comunicato che la quota *ex ante* versata all'Autorità di Gestione corrisponde a 387.714,00 euro alla data del 31 dicembre 2020 e a 452.333,00 euro alla data del 30 giugno 2021.

Alla data del 31 dicembre 2020, l'importo relativo agli impegni è di 88.067.882,69 euro. I pagamenti effettuati ammontano a 41.497.460,15 euro (+ 17% rispetto alla chiusura del 2019) ed il numero totale dei progetti approvati risulta invariato rispetto all'anno precedente (81).

Al 30 giugno 2021 il totale degli impegni ammonta a 96.252.286,51 euro, mentre la spesa totale certificata risulta pari a 46.706.772,64 euro.

Risultano approvati ulteriori 13 progetti (+16%).

PO ESPON 2020

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2015) 958 del 12.02.2015
Obiettivo	Fornire strumenti per sviluppare temi politici di interesse degli Stati membri a livello europeo e costruire partenariati, e dall'altro fornisce l'opportunità di utilizzare i risultati, gli indicatori e le rappresentazioni territoriali per far sì che emerga il reale valore e potenziale dei diversi territori
Assi prioritari	Asse 1 - Evidenze territoriali, diffusione, Osservazione, strumenti Asse 2 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Tutti i Paesi UE Stati non-Membri: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera
Autorità di gestione	<i>Ministry of Sustainable Development and Infrastructure – Department of Spatial Planning and Development (DATER) – Division for European Affairs (Luxembourg)</i>

Nel Programma ESPON 2020, diversamente da tutti gli altri Programmi CTE, i progetti finanziati sono soltanto due e corrispondono a due Assi Prioritari: il primo, chiamato *Single Operation*, è realizzato interamente dai gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT); il secondo è quello relativo all'assistenza tecnica, gestita dall'AdG.

Il MIT ha comunicato che la quota nazionale *ex ante* versata all'Autorità di Gestione, al 31 dicembre 2020, è stata pari ad un totale di 377.504,64 euro e che, in seguito all'ultimo pagamento (avvenuto in data 26.02.2021, per un importo di 70.777,92 euro), la quota erogata al 30 giugno 2021 è stata pari a 448.282,56 euro.

Al 31 dicembre 2020, la somma complessiva impegnata coincide con il finanziamento totale (48.678.851,00 euro), mentre i pagamenti effettuati ammontano a 28.320.191,14 euro (+1/3 rispetto alla chiusura dell'esercizio precedente).

Con riferimento ai dati al 30 giugno 2021, si registra un aumento dei pagamenti del 14% (32.216.105,64 euro).

Nell'ambito dell'Operazione Unica, al 30/06/2021 risultano finanziati 145 contratti di servizio (rispetto ai 119 finanziati al 31/12/2020) che rientrano negli obiettivi specifici (S.O.) nn. 1, 2, 3 e 4. In particolare, al 30.06.2021 risultano finanziate: 23 "Ricerche Applicate" (S.O.1), 28 "mirate" (S.O.2), 8 "strumenti d'analisi" (S.O.3), oltre a piccoli interventi relativi alla "diffusione" (S.O.4), che includono numerose pubblicazioni brevi ed eventi organizzati dal Programma.

Sulla scorta dei dati forniti dal MIT, si rappresenta che il rapporto annuale di controllo (che ha sintetizzato i risultati del lavoro di *audit* svolto nella primavera 2020), relativo alle spese dichiarate alla Commissione europea tra il 1° luglio 2019 e il 30 giugno 2020, è stato completato dall'Autorità di audit nel gennaio 2021 ed è stato presentato il 1° febbraio 2021 alla CE, la quale non ha rilevato irregolarità.

Considerazioni conclusive

I 19 Programmi di cooperazione europea (c.d. INTERREG) ai quali l'Italia partecipa dispongono di una dotazione finanziaria totale pari a quasi 3 miliardi di euro, il cui 85% è costituito dall'allocazione europea.

La Programmazione è suddivisa in:

- cooperazione transfrontaliera, a sua volta ripartita in c.d. "frontiere interne" (vale a dire fra Stati membri dell'Unione) e cooperazione transfrontaliera esterna, che interessano Stati membri e Paesi esterni, tra i quali anche i cosiddetti Paesi in pre-adesione;
- cooperazione transnazionale;
- cooperazione interregionale.

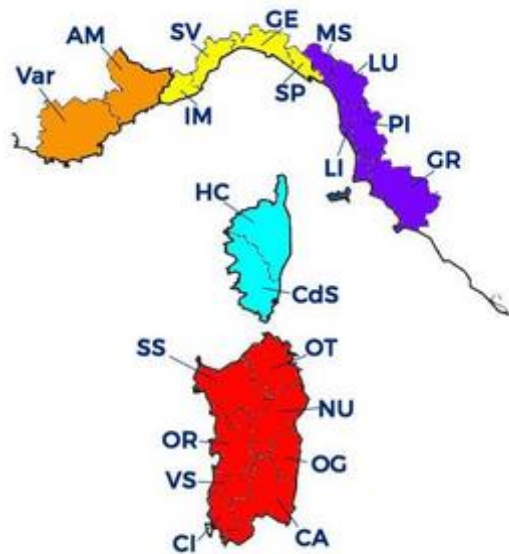
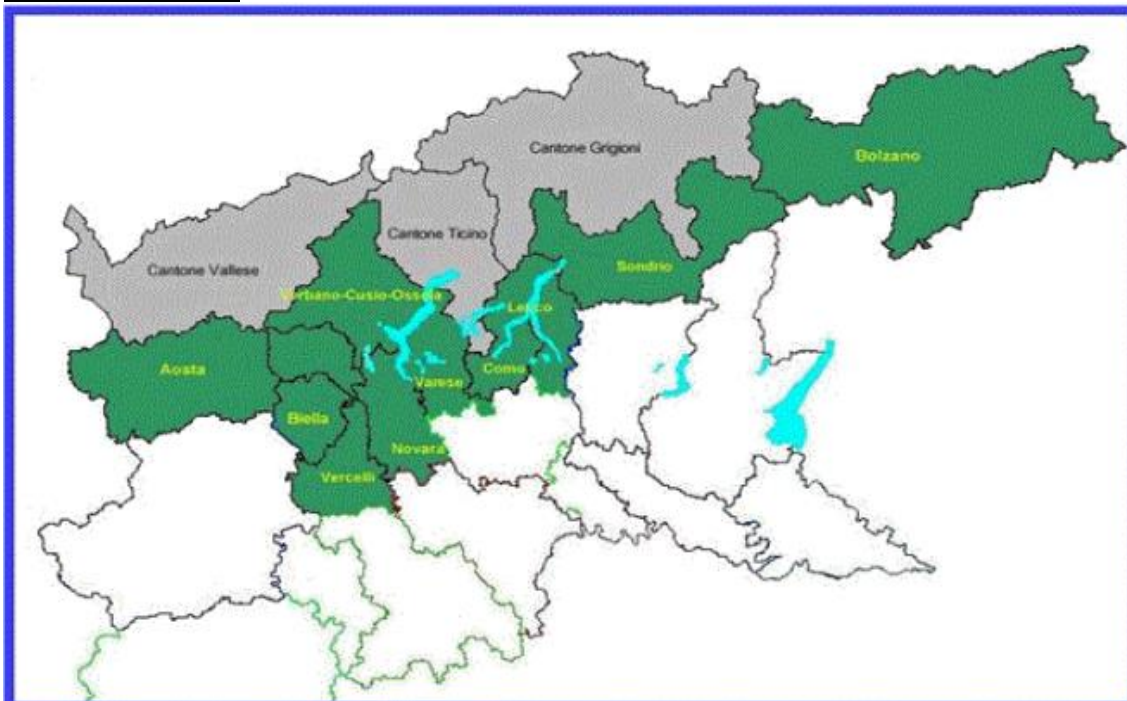
Per quanto riguarda le risorse europee, l'Obiettivo è finanziato prevalentemente dal FESR, con l'integrazione dello strumento IPA II (*Instrument for Pre-Accession*) per i programmi di cooperazione transfrontaliera esterna con i Paesi in pre-adesione e lo Strumento europeo di vicinato (ENI) (*European Neighbourhood Instrument*) per i programmi CBC.

Giunti alla fine del periodo di programmazione, si nota che il livello degli impegni complessivo ha raggiunto il 98,55% del totale programmato al 30 giugno 2021 (come dato tendenziale), che può considerarsi una percentuale soddisfacente; il livello dei pagamenti complessivo alla stessa data si attesta sul 38%. Peraltro, i valori percentuali medi non rivelano le notevoli diversità nell'attuazione tra i diversi programmi. Sul fronte degli impegni, ad esempio, si trovano programmi che fanno un ampio uso dell'*overbooking* (arrivando a superare anche il 110% del totale programmato) ed altri che si fermano su percentuali molto più basse (il 55% nel caso del PO Italia-Tunisia, o altri programmi intorno all'80%). Tuttavia, dove le differenze raggiungono livelli molto alti è sul fronte dei pagamenti: in questo caso, si può riscontrare che quasi tutti i programmi di cooperazione transnazionale ed interregionale presentano livelli di pagamento superiori al 50%, mentre quelli di cooperazione transfrontaliera presentano un livello di attuazione complessiva al 25%. All'interno di quest'ultima, inoltre, si riscontrano differenze ancora più rilevanti tra quella interna, che si attesta intorno al 30%, e quella esterna, che ha un'attuazione media intorno al 9%, con un picco negativo di solo il 4% per il PO Mediterranean, che è anche il programma più rilevante finanziariamente.

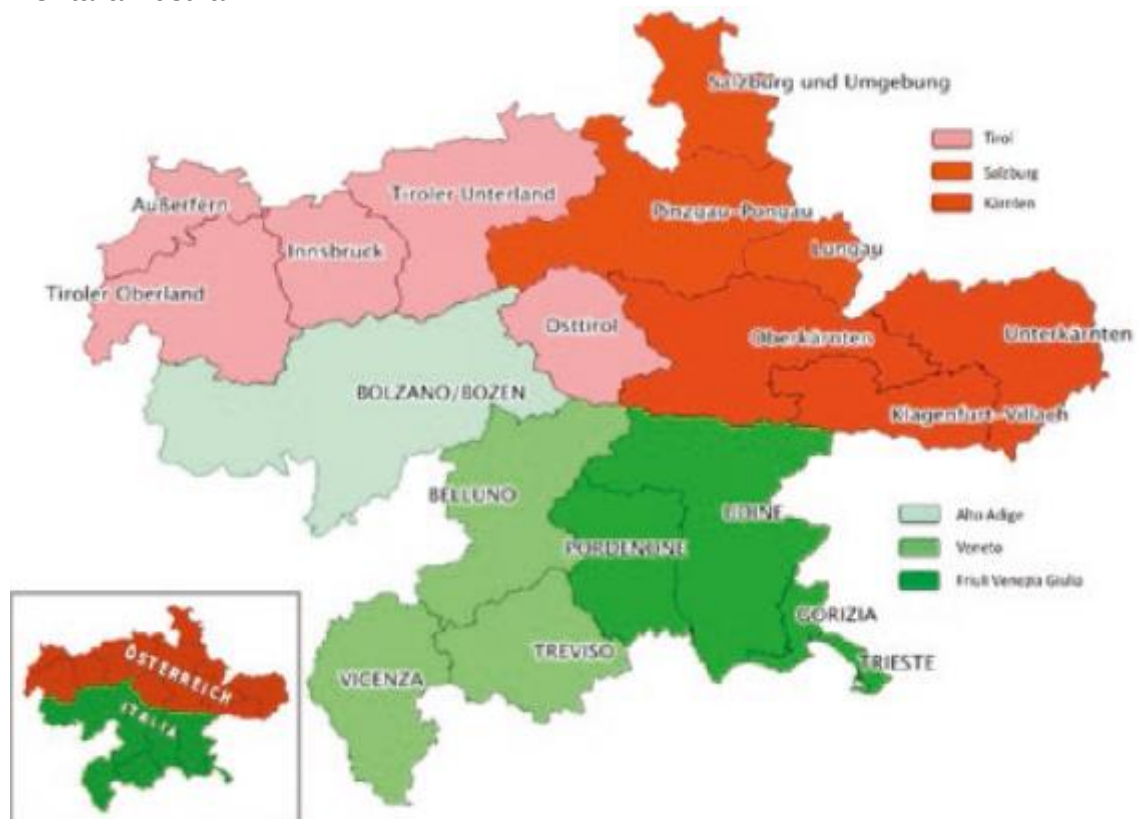
Tuttavia, è doveroso rilevare che, nonostante l'insorgere della pandemia e le sue conseguenze, si riscontra un generale miglioramento dell'attuazione rispetto agli anni precedenti, con un'accelerazione nel 2020 (i pagamenti passano al 33,5% medio,

rispetto al 20,4% della fine del 2019, pur con le differenze già viste tra i vari programmi), che continua anche nel primo semestre 2021, alla fine del quale il dato tendenziale raggiunge il già visto 38%.

Tali miglioramenti, uniti alla maggiore flessibilità consentita, anche per alcuni programmi della CTE, dalle misure introdotte per fronteggiare la pandemia, possono indurre ad un cauto ottimismo.

PO Italia-Francia MarittimoPO Italia-Svizzera

PO Italia-Austria



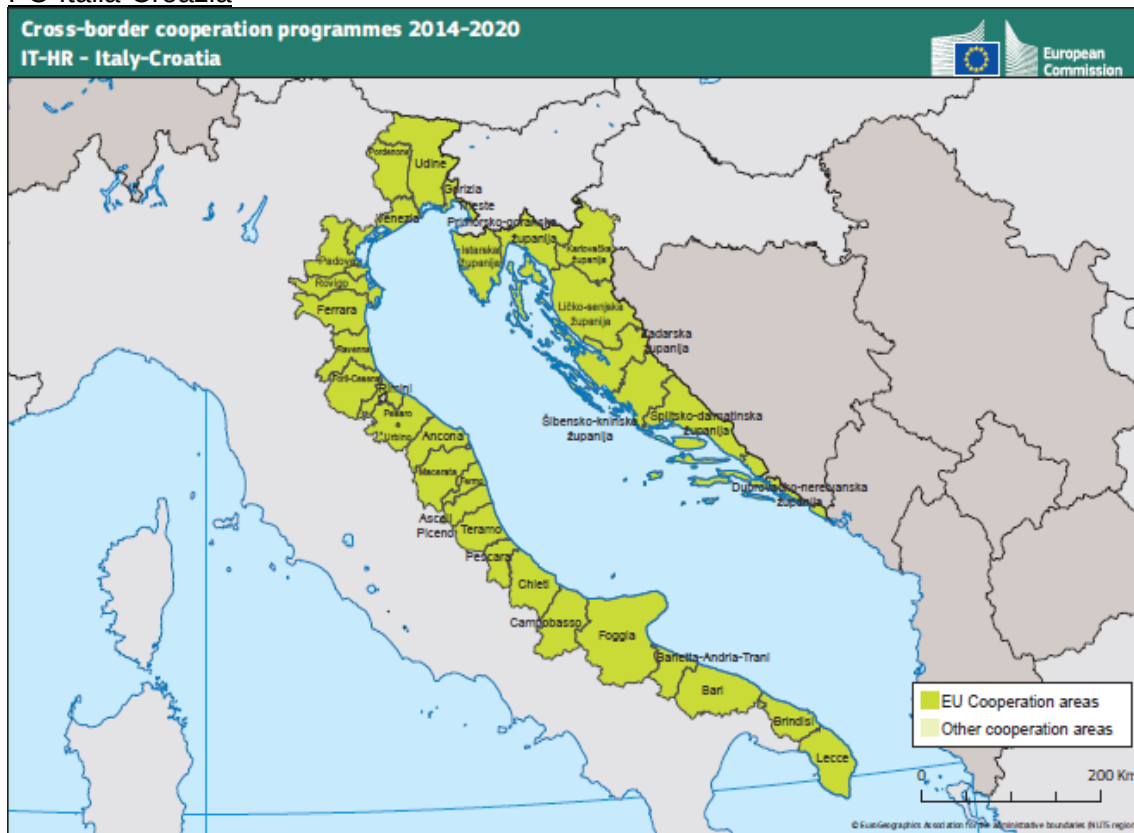
PO Italia-Malta



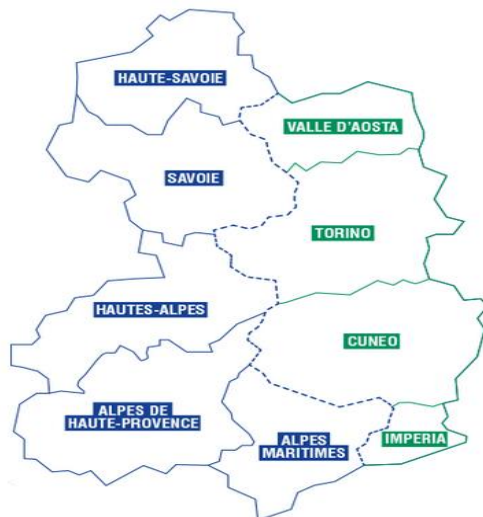
PO Italia-Slovenia



PO Italia-Croazia



PO Italia-Francia ALCOTRA



PO Grecia-Italia

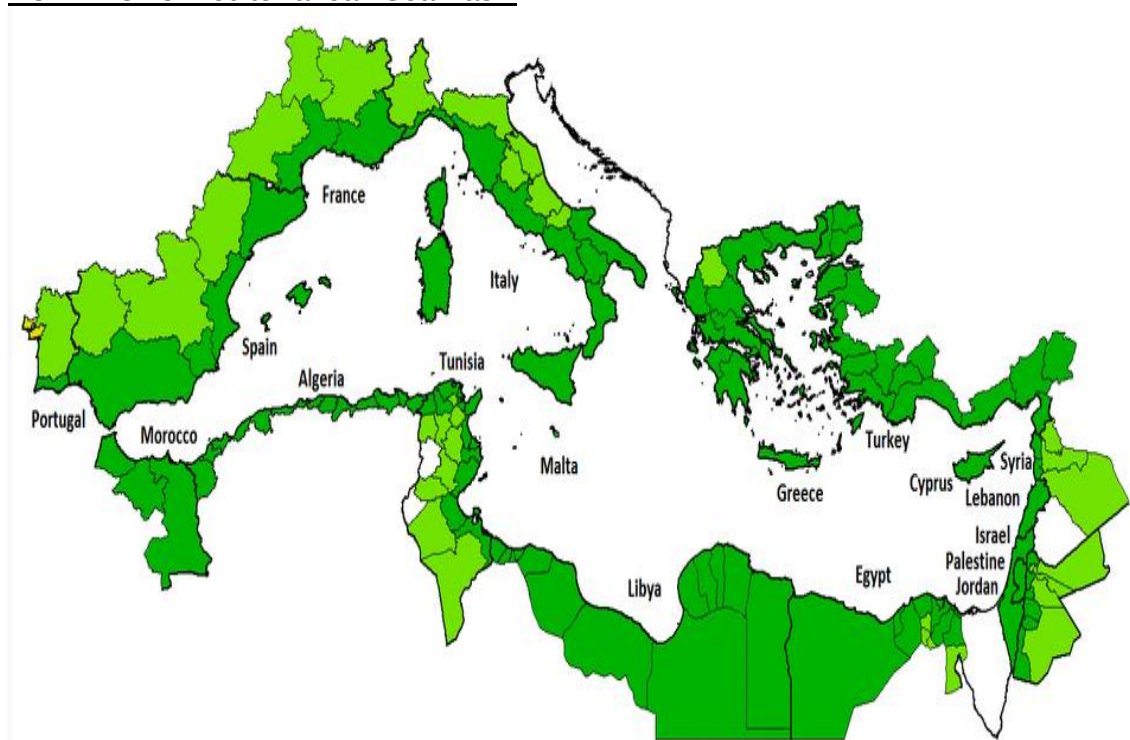


PO ENI CBC Italia-Tunisia



Aree eleggibili
 Aree limitrofe
 Tutte le altre zone
 Grande Centro: Roma

PO ENI CBC Mediterranean Sea Basin



PO Alpine Space

Cooperation Area



PO Central Europe



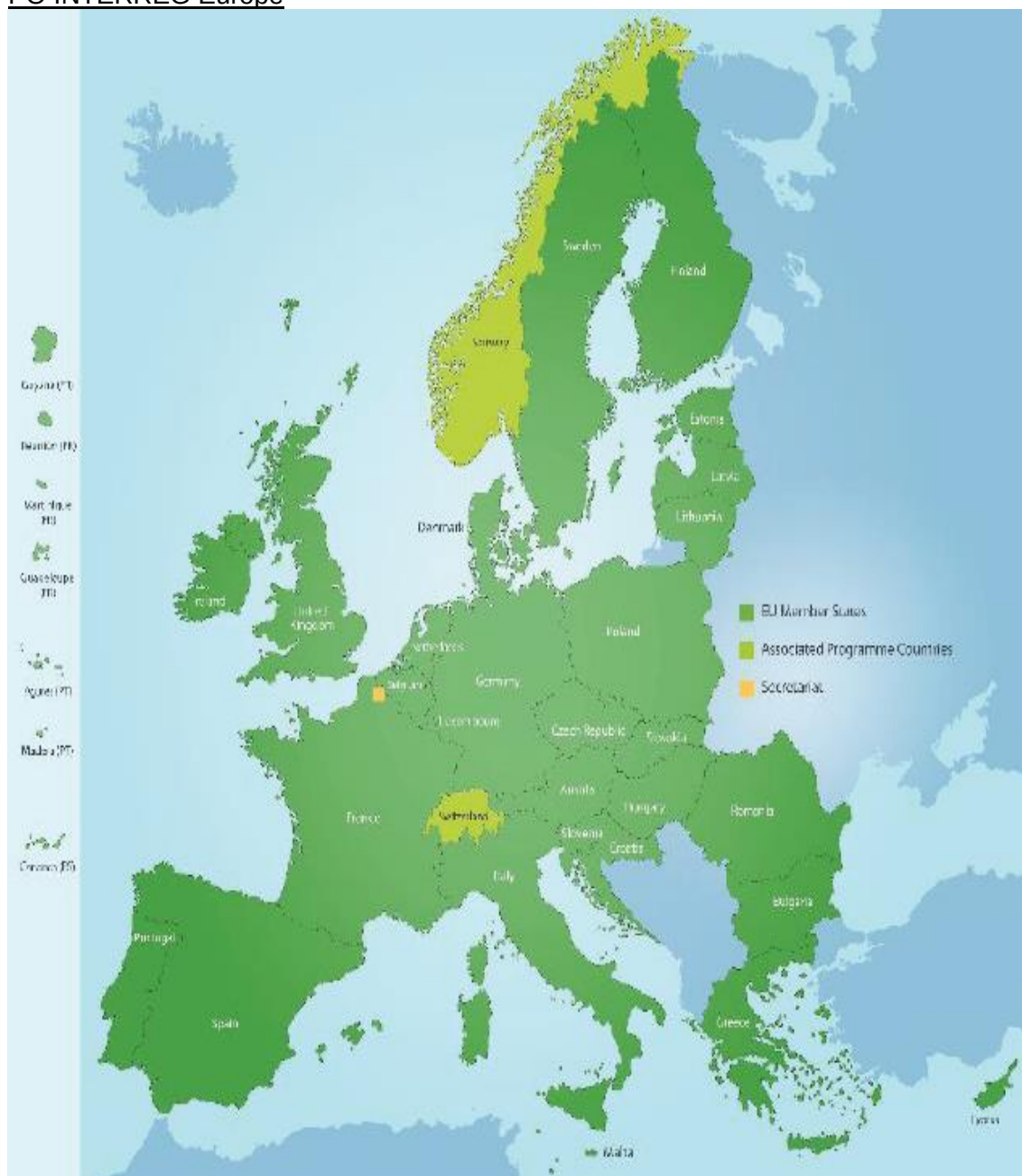
PO Adrion



PO MED



PO INTERREG Europe



PO URBACT III



PO ESPON



**LA POLITICA MARITTIMA
E PER LA PESCA**

LA POLITICA MARITTIMA E PER LA PESCA

Premessa

1. Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP) - 1.1 Caratteristiche e finalità – 1.2 Programmazione 2014-2020 e dotazione - 1.3 Governance – 1.4 La riprogrammazione finanziaria – 1.5 Stato di attuazione del FEAMP – 1.6 Emergenza COVID

2. Controlli - 2.1 L'attività di controllo di primo livello - 2.2 L'attività di controllo di secondo livello - 2.3 Procedure d'infrazione pendenti – 2.3 Infrazioni gravi e frodi

3. Prospettive del FEAMP - Programmazione 2021-2027
Considerazioni conclusive

Premessa

La presente relazione si sofferma in via principale sull'attuazione del ciclo 2014-2020. Sebbene, infatti, sia in via di definizione la programmazione del ciclo pluriennale 2021-2027, prosegue l'attuazione del ciclo precedente, in quanto, ai sensi del regolamento 1303/2013³⁰¹, le spese sono ammissibili "se sono state sostenute da un beneficiario e pagate tra la data di presentazione del Programma alla Commissione o il 1° gennaio 2014, se anteriore, e il 31 dicembre 2023" (c.d. regola "n+3" per la quale sono finanziabili attività su progetti fino al terzo anno successivo al termine del periodo di programmazione).

1 Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP)

1.1 Caratteristiche e finalità

Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP) è un fondo strutturale con la finalità di perseguire gli obiettivi del settore della pesca. In linea con la Strategia Europa 2020 e con la politica ambientale dell'Unione, il FEAMP si articola intorno ai seguenti pilastri:

- pesca intelligente ed ecocompatibile, che consenta di agevolare la transizione verso una pesca sostenibile;
- acquacoltura intelligente ed ecocompatibile, affinché i consumatori dell'UE abbiano accesso a un'alimentazione sana e nutriente;
- sviluppo sostenibile e inclusivo delle comunità che dipendono dalla pesca;

³⁰¹ Regolamento del 17 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

- politiche marittime intersettoriali che generino risparmi e crescita.

Il FEAMP rappresenta lo strumento finanziario dedicato all'attuazione delle politiche che garantiscono la sostenibilità nel lungo termine dal punto di vista ambientale delle attività dei settori della pesca e dell'acquacoltura, in particolare:

- la politica marittima integrata dell'UE (PMI)³⁰², volta alla definizione di approccio coerente alle questioni marittime (nelle loro dimensioni economiche, scientifiche e ambientali, politiche e di sicurezza), nella Priorità 6;
- la politica comune della pesca (PCP)³⁰³, volta alla gestione delle flotte pescherecce europee e alla conservazione degli stock ittici.

In sintonia con la Strategia Europa 2020, il Piano Operativo ("PO") FEAMP individua diverse azioni che contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente e alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Nell'ambito della Strategia Europa 2020, il FEAMP contribuisce anche alla promozione di una "Crescita inclusiva" attraverso interventi volti ad incentivare occupazione, ricambio generazionale, ruolo delle donne e competenze trasversali e tecnico-professionali. Al tal fine, viene favorita la costituzione di gruppi partecipativi locali (segnatamente, *Community Led Local Development* – "CLLD"³⁰⁴ e *Fisher Local Action Group* – "FLAG"³⁰⁵).

Il FEAMP concorre, inoltre, nel rispetto del principio di complementarità³⁰⁶, al perseguimento delle priorità dell'Unione in materia di crescita sostenibile, inclusiva e intelligente, concorrendo con gli altri Fondi strutturali, in particolare:

- con il FSE, alla formazione permanente del capitale umano impiegato nel settore, con misure di stimolo all'occupazione ed all'imprenditorialità dei giovani, in

³⁰² La Politica Marittima Integrata (PMI) dell'Unione europea è un approccio olistico a tutte le politiche dell'UE correlate ai mari. Si basa sull'idea che, coordinando la sua ampia gamma di attività interconnesse relative agli oceani, ai mari e alle coste, l'Unione possa trarre maggiori rendimenti dal proprio spazio marittimo con un minore impatto sull'ambiente. La PMI mira, pertanto, a rafforzare la cosiddetta economia blu, che comprende tutte le attività economiche marittime.

³⁰³ La Politica Comune della Pesca (PCP), formulata per la prima volta nel trattato di Roma era inizialmente collegata alla politica agricola comune, ma con il passare del tempo è gradualmente diventata indipendente. L'obiettivo principale della PCP, in seguito alla revisione del 2002, è garantire una pesca sostenibile, nonché redditi e occupazione stabili per i pescatori. Il trattato di Lisbona ha introdotto numerose modifiche alla politica della pesca. Nel 2013 il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo su una nuova PCP, volta a garantire la sostenibilità a lungo termine delle attività di pesca e di acquacoltura sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

³⁰⁴ Previsto dall'art. 32-35 del Reg. (UE) 1303/2013 e dagli artt. 58.64 del reg. (UE) n.508/2014 quale strumento di intervento a sostegno della progettazione integrata per Periodo 2014-2020. Esso è connesso all'OT8 (Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità di lavoratori, nonché compreso, nell'ambito FEAMP, nella Priorità 4.

³⁰⁵ I Flag sono strutture associative di *player* locali di natura mista pubblico-privato.

³⁰⁶ Come nei precedenti Periodi di finanziamento, rimangono validi anche per il FEAMP i principi della complementarità e coerenza, gestione e coordinamento condivisi, partenariato, proporzionalità e sussidiarietà, conformità alla legislazione dell'Unione e a quella nazionale relativa alla sua applicazione, uguaglianza tra uomini e donne, non discriminazione e sviluppo sostenibile.

particolare dei *NEET*³⁰⁷, nonché alle azioni di inclusione sociale nell'ambito delle comunità dipendenti dalle attività di pesca;

- con il FESR nell'ambito della ristrutturazione ed il miglioramento delle infrastrutture portuali a servizio di pesca, cooperazione transfrontaliera, MED, ADRION;
- con il FEASR alla promozione turistica sostenibile, nello sviluppo locale del territorio laddove l'integrazione terra-mare rappresenti un valore aggiunto comune e nelle possibili sinergie tra le attività di pesca e acquacoltura e quelle rurali in forma di sostegno alla commercializzazione integrata di prodotti del territorio.

In particolare, il FEAMP partecipa a 4 degli 11 Obiettivi Tematici stabiliti dalla Politica di coesione per i Fondi SIE³⁰⁸, nella misura indicata nella tabella seguente.

Tabella 1 – Partecipazione del FEAMP agli Obiettivi tematici della Programmazione 2014-2020 (euro)

Obiettivo tematico	Partecipazione del FEAMP
03 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore della pesca e dell'acquacoltura.	218.720.228
04 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	12.699.100
06 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.	215.467.331
08 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	58.129.100

Fonte: PO FEAMP 2014-2020

Infine, il fondo in esame rappresenta un raccordo sinergico con Horizon 2020³⁰⁹ (i.e. lo strumento di finanziamento alla ricerca scientifica e all'innovazione), LIFE+ (lo strumento finanziario UE per l'ambiente³¹⁰) e COSME 2014-2020³¹¹ (che persegue il sostegno alle piccole e medie imprese, "PMI").

³⁰⁷ "Not (engaged) in Education, Employment or Training".

³⁰⁸ In coerenza con l'art. 27 del regolamento (UE) n. 1303/2013, che prevede che ciascun Programma definisca il contributo che la propria strategia fornisce al perseguimento della Strategia Europa 2020. Le priorità del Periodo di programmazione 2014-2020 sono concentrate su 11 obiettivi tematici, interconnessi con la Strategia di Europa 2020 ed orientate alla crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, che sono: 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, 2) Migliorare l'accesso alle TIC, nonché il loro impiego e qualità, 3) Promuovere la competitività delle PMI, l'agricoltura (FEASR) e la pesca e acquacoltura (FEAMP), 4) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, 5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi, 6) Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, 7) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete, 8) Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori, 9) Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà, 10) Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente, 11) Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

³⁰⁹ Regolamento (UE) 1291/2013 del Parlamento e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.

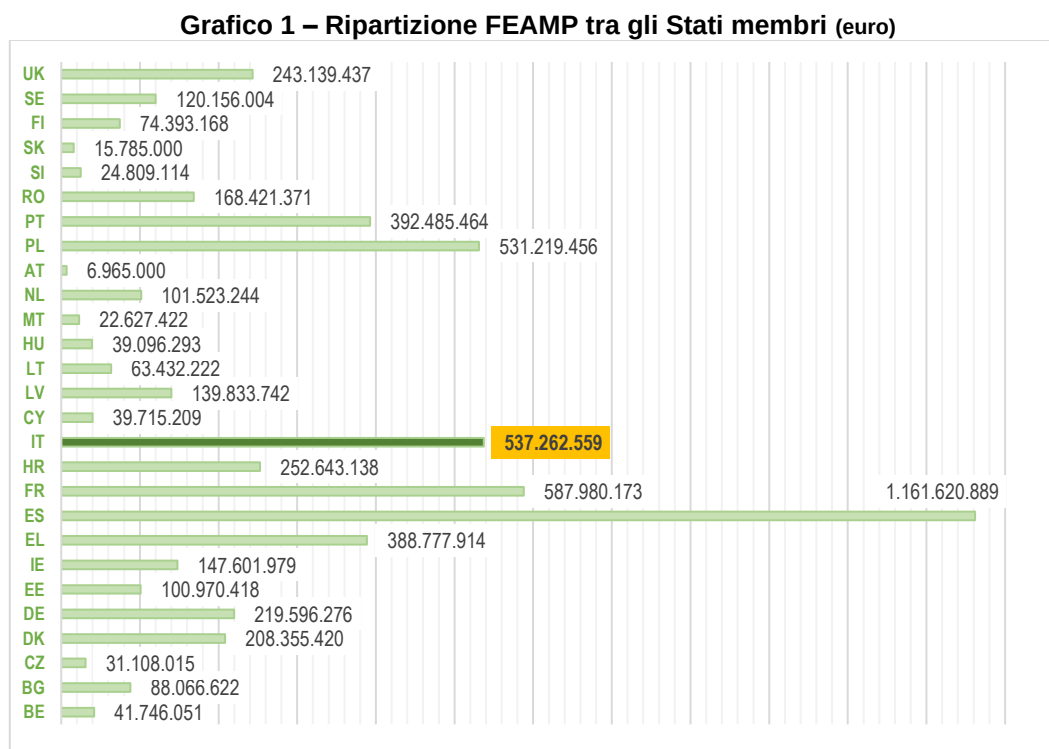
³¹⁰ Regolamento (UE) 1293/2013, GUCE L347/185 del 20 dicembre 2013.

³¹¹ Regolamento (UE) 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013.

1.2 Programmazione 2014-2020 e dotazione

Nel Periodo 2014-2020, le risorse complessive stanziare per il FEAMP sono state pari a 6,4 miliardi di euro, di cui l'11% (circa 704 mln di euro) a gestione diretta della Commissione europea con la finalità di promuovere gli obiettivi degli affari costieri e marittimi a livello di Unione europea; la parte più cospicua dello stanziamento, pari all'89% (corrispondente ad oltre 5,7 mld di euro), è stata suddivisa tra i 27 Paesi membri in forma di sostegno finanziario al settore.

La ripartizione del fondo tra gli Stati membri è avvenuta in proporzione alle dimensioni del settore ittico di propria pertinenza. L'Italia, con risorse pari al 9,3% del FEAMP (corrispondente a 537.262.559,00 euro), è il terzo fruitore dello stanziamento, dietro a Spagna e Francia, titolari, rispettivamente, di oltre il 20% e oltre il 10%, come si evince dal seguente istogramma.



Fonte: elaborazione Sezione su dati Commissione europea

Il Programma Operativo ("PO") per l'Italia ha ripartito tale stanziamento per annualità, con una distribuzione di circa 14% per ogni anno del settennio. Si evidenzia che l'erogazione del 6% degli stanziamenti complessivi è stata subordinata a una verifica di medio periodo (31 dicembre 2018) in relazione al raggiungimento degli obiettivi concordati nell'ambito della Strategia Europa 2020 (c.d. riserva di efficacia di attuazione, pari a 32.235.754 euro). Il mancato raggiungimento degli obiettivi comporta l'accantonamento dei relativi importi e la loro riallocazione su Programmi e Assi prioritari

che abbiano pienamente raggiunto i loro obiettivi (o *target*) intermedi. Come si vedrà nel prosieguo del capitolo, tali *target* di medio periodo sono stati raggiunti solo parzialmente. La tabella seguente riporta gli importi al netto della riserva di efficacia e con il corrispondente di quest'ultima per ogni annualità relativa al settennio.

Tabella 2 – Ripartizione del FEAMP negli anni (euro)

Anno	Dotazione principale del FEAMP	Riserva di attuazione	Dotazione al netto della riserva di attuazione	%
2014				
2015 (*)	148.225.893,00	8.893.554,00	139.332.339,00	27,59
2016	75.265.111,00	4.515.907,00	70.749.204,00	14,01
2017	76.485.002,00	4.589.100,00	71.895.902,00	14,24
2018	78.264.728,00	4.695.884,00	73.568.844,00	14,57
2019	78.799.884,00	4.727.993,00	74.071.891,00	14,67
2020	80.221.941,00	4.813.316,00	75.408.625,00	14,92
	537.262.559,00	32.235.754	505.026.805,00	100

Fonte: elaborazione dati PO FEAMP 2014-2020

(*) Originariamente gli importi stanziati per questa annualità erano ripartiti in 73.642.561 euro per il 2014 e in 74.583.332 per il 2015, ma in considerazione del notevole ritardo con cui è partita la Programmazione le due *tranches* sono state accorpate nella prima annualità utile.

Con riferimento alla *performance* e al raggiungimento dei *target* annuali della spesa certificata, come anticipato, il regolamento (UE) 1303/2013³¹² prevede il definanziamento delle risorse europee non spese entro il triennio successivo all'annualità di riferimento, a cui corrisponderebbe, inoltre, la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale (c.d. Regola dell'*n+3*)³¹³. Pertanto, per il ciclo programmatico che si avvia alla conclusione, le certificazioni devono essere presentate alla Commissione entro il 31 dicembre 2023, nel rispetto della regola affinché non vengano perse risorse, che devono essere spese e certificate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma.

³¹² Specificamente agli artt. 86 e 136.

³¹³ Rispetto alla Programmazione 2007-2013 si è passati quindi dalla scadenza prevista alla fine del secondo anno (regola *n+2*) a quella del terzo anno (regola *n+3*) successivo a quello in cui è stato effettuato l'impegno di bilancio del Programma operativo.

A tal proposito, l'Autorità di Gestione ("AdG") ha rappresentato nel Rapporto Annuale di Attuazione ("RAA")³¹⁴ di aver avviato con riferimento agli obiettivi n+3 per il 2020 (pari a oltre 56 milioni) un'attività di monitoraggio finanziario specifico rivolta agli Organismi Intermedi ("OO.II."), al fine di valutare l'effettiva capacità di spesa dichiarata ed evitare il rischio di disimpegno automatico delle risorse³¹⁵.

Inoltre, tra settembre e dicembre del 2020, al fine di analizzare l'avanzamento della Priorità 4, che risultava poco performante, la Rete nazionale dei FLAG ha organizzato incontri mirati, settimanalmente e su base regionale, con gli OO.II. e i FLAG di tutte le regioni italiane, partendo dai FLAG meno performanti, proponendo e condividendo soluzioni attuative con tutti i soggetti coinvolti che consentissero il raggiungimento dell'obiettivo finanziario nazionale n+3 al 31 dicembre 2020. L'AdG ha dichiarato nel RAA che l'impegno di tutti gli attori ha consentito, infine, di raggiungere gli obiettivi.

1.3 Governance

All'inizio del periodo programmatico, gli Stati membri hanno predisposto e sottoposto all'approvazione della Commissione europea, conformemente all'art. 16 del regolamento (UE) n. 508/2014, un Programma operativo unico per tutto il territorio, contenente le specifiche di utilizzo delle risorse assegnate³¹⁶. La struttura cui sono demandate le varie funzioni finalizzate alla gestione del PO è stata delineata nel documento di sintesi del Sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO. FEAMP), presentato alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 123 del regolamento (UE) n.1303/2013.

Il sistema si articola come segue:

- Autorità di Gestione (AdG)³¹⁷, individuata a livello nazionale con DM n. 1622 del 13 febbraio 2014 nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MiPAAF) - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (DG Pesca) è responsabile della buona esecuzione del Programma e del raggiungimento dei risultati stabiliti, nonché del corretto utilizzo delle risorse finanziarie e del puntuale rispetto della normativa europea e nazionale in materia.

³¹⁴ Relazione che fornisce un quadro generale relativo all'attuazione dei programmi, anche in relazione a questioni importanti, quali quelle relative ai cambiamenti climatici. Esso va presentata entro il 31 maggio di ogni anno. Per il 2020 RAA e relativa sintesi sono state approvate dai Servizi della Commissione con nota Ares(2021)4794710 del 27.07.2021.

³¹⁵ Tale ricognizione non è stata più richiesta nel 2021, per non aggravare di altre incombenze gli OO.II..

³¹⁶ L'Italia ha elaborato il Programma operativo (PO) FEAMP che è stato approvato dalla Commissione UE con decisione di esecuzione C(2015) 8452 del 25 novembre 2015.

³¹⁷ Le funzioni specifiche dell'AdG sono stabilite dall'art. 125 del regolamento 1303/2013 e dall'art. 97 del regolamento 508/2014.

Essa è responsabile anche del programma dei controlli e coordina le attività in materia. Ai fini dell'espletamento delle funzioni di previste dall'art. 5 del regolamento 1224/2009, la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura si avvale ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 4 del 9 gennaio 2012 del Corpo delle capitanerie di porto, quale Centro di controllo nazionale della pesca.

- Autorità di Certificazione (AdC), individuata con DM del 16 dicembre 2014 nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) – Organismo Pagatore Nazionale³¹⁸, è chiamata a svolgere le funzioni di cui all'art. 126 del regolamento n. 1303/2013.

In particolare, l'AdC ha la responsabilità di redigere e presentare alla Commissione europea le dichiarazioni periodiche di spesa che devono provenire da sistemi contabili affidabili, essere corredate di documenti giustificativi verificabili e conformi alle norme europee e nazionali e possedere i requisiti di accuratezza, nonché la dichiarazione dei conti annuali, corredata dalla dichiarazione e dal riepilogo annuale dell'AdG, dal parere e dal rapporto di controllo dell'AdA.

- Organismi Intermedi (OO.II.), responsabili dell'attuazione delle Misure delegate. Gli OO.II., nella Programmazione ancora in corso, sono stati individuati, coerentemente al Periodo di programmazione 2007-2013, nella Provincia autonoma di Trento e tutte le Regioni ad esclusione della Regione Val d'Aosta.

I compiti, le funzioni e le responsabilità degli OO.II., nonché i loro rapporti con l'AdG e con l'AdC, sono disciplinati mediante una convenzione avente ad oggetto le modalità, i criteri e le responsabilità connessi all'attuazione della delega stessa.

L'O.I., delegato allo svolgimento delle attività previste nella convenzione stipulata con l'AdG e/o con l'AdC, ottempera sia alla pertinente normativa europea e nazionale, sia al Manuale delle procedure e dei controlli dell'Autorità delegante.

- Autorità di Audit (AdA), individuata con DM del 16 dicembre 2014 nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Organismo di coordinamento - Ufficio Coordinamento dei controlli specifici.

L'AdA ha il compito di vigilare sull'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del PO³¹⁹. Di essa si dirà meglio nel paragrafo relativo ai controlli.

³¹⁸ Per il FEAMP, AGEA non è organismo pagatore, come lo è in Agricoltura.

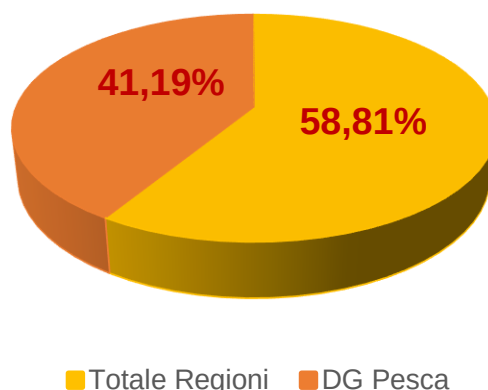
³¹⁹ L'AdA svolge inoltre tutte le funzioni assegnate dall'art. 127 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

La gestione delle risorse destinate alla pesca è, pertanto, rimessa all'AdG e agli OO.II. e gli stanziamenti sono ripartiti in misura variabile a seconda della Priorità³²⁰ tra gestione centrale (AdG) e gestione delegata (OO.II.).

La quota UE delle risorse FEAMP è assegnata per ca. 54% agli OO.II. e per il restante 46% alla gestione centralizzata dell'AdG. Quest'ultima ha completa ed esclusiva disponibilità delle risorse delle Priorità 3 e 6, mentre quelle che afferiscono alla Priorità 4 sono destinate ai soli OO.II.. Le altre Priorità sono a gestione cd "mista".

Si ricorda che, nel rispetto del principio di addizionalità, il FEAMP – alla stregua di tutti i Fondi SIE - viene utilizzato per cofinanziare progetti insieme a risorse nazionali, che nel caso del FEAMP ammontano a 442.234.012,00 euro. Pertanto, la dotazione pubblica complessiva italiana per le azioni rivolte alla pesca è pari a 979.496.571,00 euro. Di tale stanziamento, il 58,8% (pari a 575.179.395 euro) è destinato OO.II., mentre il restante 41,2% (pari a 404.317.176) è gestito direttamente dall'AdG, così come rappresentato dal grafico seguente.

Grafico 2 - Destinazione delle risorse pubbliche totali (%)



Nel corso dell'istruttoria, è stata oggetto di osservazione anche l'organizzazione interna dell'AdG, su cui sono stati chiesti maggiori dettagli. Attualmente, l'organico dell'AdG si compone di nn. 35 risorse (dirigenti, revisori e amministrativi), ripartiti fra

³²⁰ Nella Programmazione 2014-2020, le Priorità (dell'UE) hanno sostituito gli Assi prioritari della precedente Programmazione. In coerenza con la Strategia Europa 2020, la Politica comune e la Politica marittima integrata, il PO FEAMP 2014-2020 ha adottato 6 Priorità che si prefiggono le seguenti finalità: Priorità 1: promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze; Priorità 2: favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze; Priorità 3: promuovere l'attuazione della Politica comune della pesca (PCP); Priorità 4: rafforzare l'occupazione e la coesione territoriale; Priorità 5: favorire la commercializzazione e la trasformazione; Priorità 6: favorire l'attuazione della Politica marittima integrata (PMI). È inoltre prevista l'Assistenza tecnica.

quattro Uffici dirigenziali non generali, a cui sono stati affiancati 25 consulenti esterni, preposti all'assistenza tecnica. L'esatta quantificazione delle risorse preposte a ciascuna attività è peraltro incerta, nella misura in cui lo stesso dipendente è talvolta assegnato a Uffici dirigenziali differenti.

La dotazione organica dell'ufficio appare insufficiente per assicurare l'efficace svolgimento dei compiti connessi alla gestione e al monitoraggio dei Fondi FEAMP. Sulla base di quanto rappresentato, infatti, a partire dall'annualità 2019, risulta essersi verificato il pensionamento, per il raggiungimento della cosiddetta "quota 100", di diversi addetti della Direzione e dell'Ufficio competenti. La mancata pianificazione della sostituzione dei lavoratori in via di pensionamento con omologhe figure di ruolo può intaccare ulteriormente l'organico, disperdendo la "memoria storica" precludendo la possibilità di trasmettere le conoscenze acquisite dagli attuali funzionari.

In disparte le predette considerazioni sulle risorse, il monitoraggio sui fondi presuppone la disponibilità di dati tempestivi e attendibili sullo stato di avanzamento degli impegni e dei pagamenti.

Al riguardo, la Corte ha verificato anche presso gli OO.II.³²¹ i dati comunicati dall'AdG. Come già rilevato in passato, sono state osservate alcune significative discrepanze tra i dati di attuazione forniti dall'AdG, quelli da essa stesa dichiarati alla Commissione europea nel Rapporto annuale di attuazione, e da quelli comunicati da parte degli OO.II.. Nel RAA, infatti, l'AdG ha dichiarato, alla data del 31.12.2020, che "sono stati generati impegni di spesa per oltre 665 milioni di euro" e che "rispetto al 2019 il loro avanzamento è pari al 19%". Tale importo appare significativamente differente da quello di 583 milioni di euro riportato nelle risposte alle richieste istruttorie comunicate a questa Sezione, riferito alla medesima data; entrambi gli importi sono, a loro volta, inferiori al valore di ca. 616 milioni di euro dichiarati dagli OO.II.³²² e superiori alla somma di 525 milioni di euro pubblicati dall'IGRUE a titolo di monitoraggio alla stessa data³²³.

Anche i dati relativi riportati dall'IGRUE nella pubblicazione sul Monitoraggio politiche di coesione – Programmazione 2014-2020, pur essendo stati forniti dal

³²¹ Nota della Sezione prot. n. 1311 del 30.09.2021.

³²² Il 33,5 milioni di euro di differenza degli impegni sono tutti a valere sugli OO.II., più specificamente: Emilia-Romagna, Molise e Veneto riportano importi (lievemente) inferiori a quelli estratti dal SIPA; Abruzzo, Basilicata, Friuli V.G., Liguria e Toscana riportano importi di poco superiori; Marche, Sicilia e PA Trento dichiarano importi molto più alti; in particolare la Sicilia indica impegni presi per 28,3 milioni in più rispetto a quanto risulta da SIPA. Per la PA Trento la differenza potrebbe riconducibile a una ragione di tempistica degli inserimenti, giacché la differenza si appiana completamente nel semestre successivo.

³²³ Il decreto dell'Ispettore Generale Capo per i Rapporti Finanziari con l'Unione europea del 2 luglio 2020, n. 16, ha disposto che, a partire dallo stesso anno, l'IGRUE pubblichi, nel rapporto di monitoraggio sulle politiche di coesione, anche i dati relativi allo stato di attuazione del FEAMP.

MiPAAF, presentano disallineamenti. L'IGRUE pubblica, infatti, impegni e pagamenti pari rispettivamente al 53,6% e al 37,9%, mentre l'AdG ha comunicato dati direttamente alla Sezione, relativamente alla stessa data, per importi pari al 59,5% e 40,3%.

Se è vero che tali differenze tendono in parte a ricomporsi nei dati riferiti al primo semestre 2021, la presenza di disallineamenti può nondimeno intaccare l'efficacia dell'attività del monitoraggio dell'Amministrazione centrale, chiamata a coordinare le informazioni e le attività di diversi soggetti attuatori. L'evidenza di una tale situazione rende prioritaria una verifica sull'attendibilità dei dati, unitamente a un maggiore coordinamento tra gli enti coinvolti.

Sulla base di quanto comunicato dall'AdG e dagli OO.II., la causa dei disallineamenti parrebbe attribuibile sia alle diverse interpretazioni normative sulla registrazione degli impegni, sia al disallineamento dei sistemi informatici. Constano, infatti, discrasie in relazione alla definizione di impegno e alle condizioni sottese alla sua registrazione³²⁴.

Inoltre, il monitoraggio dell'AdG avviene prevalentemente tramite il proprio Sistema Informativo della Pesca e dell'Acquacoltura ("SIPA"), che, tuttavia, è separato dai sistemi sottesi alla contabilità locale. Il SIPA non viene alimentato automaticamente, ma richiede di essere popolato manualmente, prestandosi a errori e *lag* temporali. In tal senso, la Regione Sicilia ha rappresentato che il sistema SIPA è stato avviato con 2 anni di ritardo e sarebbe ancora in corso il recupero del gap al fine di allineare i dati al sistema amministrativo contabile.

Anche la valutazione *in itinere* del PO ha evidenziato che pur costituendo il sistema SIPA un valido supporto come *data collection*, esso ha il limite di non avere le funzioni di un programma gestionale. Appare quindi imprescindibile la necessità di avviare da subito la trasformazione di SIPA in un programma gestionale, non soltanto per risolvere i problemi che si stanno presentando durante l'attuale programmazione, ormai al termine, quanto, soprattutto per avere disponibile un sistema efficiente già a partire all'avvio della prossima programmazione³²⁵.

³²⁴ Con particolare riguardo ai disallineamenti rispetto ai dati IGRUE, l'AdG ha rappresentato che le reportistiche hanno finalità diverse e che, nell'elaborazione della reportistica relativa alla Relazione Annuale di Attuazione sono considerati gli importi degli impegni anche per le operazioni successivamente archiviate, mentre nell'elaborazione della reportistica relativa alla trasmissione dei dati di attuazione del FEAMP all'IGRUE, mediante Protocollo Unico di colloquio (PUC), vengono considerati esclusivamente gli importi degli impegni delle operazioni per le quali sia stato inserito nel Sistema il Codice Unico Progetto.

³²⁵ Anche in tale prospettiva, l'AdG all'inizio del 2020 – come si è già rappresentato da questa Sezione nella Relazione per il 2019 – aveva attivato un'altra procedura di raccolta dati da effettuare trimestralmente con formato *ad hoc*, in concomitanza con le dichiarazioni di spesa prodotte dai soggetti attuatori allo scopo di implementare "un sistema di monitoraggio attraverso il quale raccogliere e successivamente trasmettere tutte le informazioni relative a bandi, impegni e pagamenti". Più specificamente, quest'attività di monitoraggio

1.4 La riprogrammazione finanziaria

Per tutta la Programmazione 2014-2020 la Corte dei conti ha ampiamente evidenziato nelle annuali Relazioni al Parlamento l'elemento che più ha caratterizzato il FEAMP, ovvero l'utilizzo continuo di riprogrammazione dei Piani finanziari, non solo nella rimodulazione delle entità delle risorse, parziali e complessive, ma anche nella ripartizione delle stesse tra Misure della stessa Priorità, o tra diverse Priorità³²⁶.

Tra le ragioni che hanno determinato il frequente ricorso a tale strumento, si riscontrano soprattutto lo scarso interesse dimostrato da parte degli operatori per gli interventi messi a bando, dovuti alle ormai note difficoltà burocratiche nell'avvio delle attività, all'oneroso adeguamento alle normative di settore (soprattutto, viene riportato da AdG e OO.II., relativamente alle Misure di rilevanza ambientale) e, più in generale, alla scarsa e diffusa capacità di assorbimento delle risorse stanziare.

In aggiunta, l'insorgere della pandemia da COVID-19 nel corso del 2020 ha fortemente gravato sull'avanzamento delle Misure già poco performanti, dal momento che le restrizioni hanno arrestato o rallentato molte attività connesse alla pesca.

Fra tali rimodulazioni nel settennio, si segnalano le seguenti³²⁷:

- rimodulazione approvata con decisione della Commissione C(2019) 5161 dell'8 luglio 2019 resa necessaria a seguito del mancato raggiungimento dei *target* intermedi (2018) per le Priorità 2 e 4 e della necessità di riallocare gli importi corrispondenti della riserva di efficacia alle Priorità 1 e 5;
- rimodulazione approvata con nota Ares (2020)128 del 13 gennaio 2020 (c.d. modifica "*performance*", intervenuta a seguito del Tavolo Istituzionale convocato il 23 settembre 2019 al fine di condividere l'andamento del *trend* degli obiettivi di *performance* e le modalità di calcolo impiegate per la definizione degli importi da riallocare, in cui gli OO.II. hanno proposto alcune modifiche dei Piani finanziari con la riallocazione delle risorse dalle Priorità 2 e 4 e con ulteriori spostamenti derivanti

finanziario aveva la specificità di valutare l'effettiva capacità di spesa dichiarata da ciascuno degli OO.II, così da evitare il rischio di disimpegno automatico delle risorse, con riferimento all'esigenza del rispetto dell'obiettivo n+3. Infatti, l'AdG rappresentava nel RAA 2019 che ciò si rendeva necessario anche a seguito delle interlocuzioni con i servizi della Commissione-DG MARE, conseguenti a un audit sul Sistema di gestione e controllo a settembre 2019, che, con nota Ares (2019) 6121374 del 3 ottobre 2019, illustrava nella sua relazione finale le proprie conclusioni per cui il sistema "funziona ma sono necessari alcuni miglioramenti". Tale ricognizione, tuttavia, risulta essere stata interrotta a metà del 2021, per non onerare ulteriormente gli organismi delegati.

³²⁶ Si rammenta che il ricorso a tale strumento è stato utilizzato ripetutamente anche nel corso dei Periodi di programmazione pregressi.

³²⁷ Da evidenziare che nessuna delle variazioni finanziarie intervenute ha comunque intaccato l'entità delle assegnazioni per singola Amministrazione, tranne che per la dotazione assegnata alla gestione diretta dell'AdG, che è stata incrementata di 1,398 milioni di euro per le annualità 2019 e 2020, a seguito della modifica del PO approvata dalla Commissione europea a ottobre 2019. Ciò ha comportato che l'iniziale stanziamento complessivo di 402.928.287 euro (quota UE + quota nazionale) indirizzato all'AdG raggiungesse gli attuali 404.317.176 euro.

dalle singole esigenze manifestate dai propri territori, al fine di favorire una completa attuazione delle operazioni. Di conseguenza, l'AdG previa verifica del rispetto dei vincoli imposti dai Regg. (UE) n. 508/2014 e n. 1303/2013, ha proposto l'ulteriore modifica del PO alla Commissione;

- alla fine del 2020, è stata sottoposta ai Servizi della Commissione europea un'altra modifica mediante procedimento semplificato, al fine di recepire le modifiche regolamentari finalizzate a limitare l'impatto dell'epidemia sanitaria di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura³²⁸.

La modifica ha previsto la riallocazione delle risorse conseguente all'introduzione delle specifiche Misure COVID e, contestualmente, ulteriori riallocazioni finanziarie al fine di favorire una completa attuazione delle operazioni³²⁹.

Il Programma operativo è stato approvato dai Servizi della Commissione con Nota Ares (2020) 7530301 dell'11 dicembre 2020. Successivamente alla modifica del Programma si è resa necessaria una modifica ordinaria del Programma. La proposta di modifica è stata prevalentemente di ordine finanziario attraverso adeguamenti ai piani finanziari al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse nella fase finale di programmazione. Più specificamente, la proposta di modifica ordinaria del PO FEAMP è stata avviata allo scopo di rendere disponibili ulteriori risorse per l'Arresto temporaneo delle attività di pesca, come richiesto dal settore;

- nel corso del 2021, gli OO.II. hanno richiesto ulteriori variazioni alle articolazioni di spesa, a livello di Misura, al fine di rendere più spendibili le risorse favorendo una completa attuazione delle operazioni e rispondendo ai fabbisogni del territorio.

Tali modifiche sono state sottoposte ad approvazione del Tavolo Istituzionale nel mese di giugno 2021. La modifica del Programma (versione 8.0) è stata approvata mediante procedura di consultazione per iscritto dei membri del Comitato di Sorveglianza, conclusasi in data 7 luglio 2021, e, successivamente, approvata con decisione di esecuzione della Commissione n. C(2021) 6481 del 31 agosto 2021.

Essendo intervenuta nel secondo semestre del 2021, tale modifica non è rappresentata nei prospetti presenti in questo capitolo, in quanto successiva al periodo di interesse.

La tabella 3 rappresenta la distribuzione delle risorse tra Priorità alla luce della modifica c.d. "COVID" con dettaglio del tasso di cofinanziamento europeo rispetto a

³²⁸ Anche alla luce del Decreto del 13 agosto 2020 (GU Serie generale n. 244 del 2.10.2020) riguardante la riprogrammazione del Programma operativo FEAMP 2014-2020.

³²⁹ In seguito a tali modifiche, si è resa necessaria, altresì, una revisione del valore obiettivo al 2023 degli indicatori di risultato e di prodotto.

quello nazionale, che appare variabile tra il circa 55% di contribuzione europea e poco più del 45% di cofinanziamento nazionale, vale a dire risorse statali e regionali.

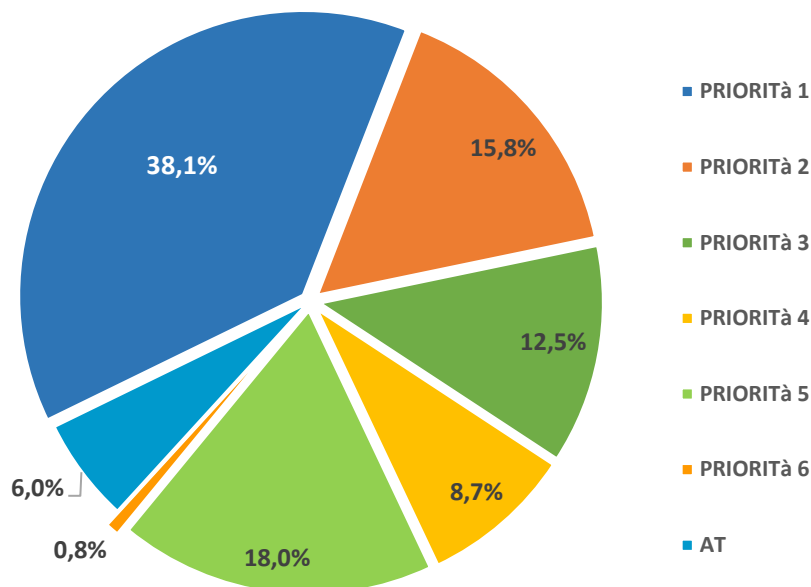
Tabella 3 – Ripartizione tra Priorità dei contributi pubblici complessivi (UE+nazionale) con il dettaglio di cofinanziamento
(euro)

Priorità	Contributo totale	Quota UE	Quota nazionale	Tasso di cofin. UE %	Tasso di cofin. naz. %
1) Sviluppo della pesca sostenibile	373.438.688,0	186.295.445	187.143.243,0	49,9	50,1
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	155.118.472,0	86.813.876	68.304.596,0	56,0	44,0
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	122.502.340,0	102.428.971	20.073.369,0	83,6	16,4
4) Coesione e occupazione	85.426.147,0	45.633.078	39.793.069,0	53,4	46,6
5) Commercializzazione e trasformazione	176.233.344,0	79.398.829	96.834.515,0	45,1	54,9
6) Integrazione Politica marittima integrata	8.091.120,0	4.445.560	3.645.560,0	54,9	45,1
(Assistenza tecnica)	58.686.460,0	32.246.800	26.439.660,0	54,9	45,1
Totale	979.496.571	537.262.559	442.234.012	54,9	45,1

Fonte: elaborazione su dati MiPAAF

Il dato è comprensivo della riserva di efficacia dell'attuazione del FEAMP.

La stessa ripartizione è esposta nella forma grafica che segue:

Grafico 3 - Ripartizione tra Priorità dei contributi pubblici ³³⁰

1.5 Stato di attuazione del FEAMP

La presente relazione è basata sui dati forniti dall'AdG relativamente all'avanzamento al livello di amministrazione e di Priorità al 31.12.2020 e al 30.06.2021 come estratto dal SIPA.

La tabella 4 evidenzia gli importi impegnati e pagati nei due periodi di interesse, per ogni Amministrazione e nel complesso, nonché il relativo valore in termini percentuali rispetto agli importi stanziati a favore di ciascuna di esse.

³³⁰ Rispetto alla pianificazione precedente all'ultima intervenuta ad ottobre 2019, le Priorità 1, 3, 4 e 5 hanno avuto un incremento di risorse, mentre la Priorità 2 relativa agli interventi in acquacoltura ha avuto una cospicua decurtazione, dovuta allo scarso successo delle relative Misure.

Tabella 4 – FEAMP – Dati di attuazione al 31.12.2020 e al 30.06.2021

(euro)

Amministrazione	Contributo pubblico	Dati al 31.12.2020				Dati al 30.06.2021			
		Impegni	Pagamenti	%	%	Impegni	Pagamenti	%	%
Abruzzo	17.856.634,0	11.060.455,8	7.252.499,5	61,9	40,6	13.275.202,2	8.168.623,4	74,3	45,7
Basilicata	5.644.506,0	3.512.827,7	1.164.764,0	62,2	20,6	3.577.868,9	1.194.778,9	63,4	21,2
Calabria	37.669.863,0	16.399.691,0	10.083.508,0	43,5	26,8	16.776.400,3	10.583.458,6	44,5	28,1
Campania	73.238.109,0	51.876.891,9	33.697.186,2	70,8	46,0	56.707.495,9	34.696.153,4	77,4	47,4
Emilia-Romagna	39.374.160,0	21.536.412,3	12.139.622,3	54,7	30,8	25.715.385,6	14.122.753,9	65,3	35,9
Friuli VG	17.834.132,0	10.637.214,9	5.021.157,6	59,6	28,2	12.237.439,2	5.099.633,5	68,6	28,6
Lazio	15.878.329,0	9.327.677,6	5.283.484,6	58,7	33,3	10.642.122,4	5.757.715,4	67,0	36,3
Liguria	10.787.218,0	8.856.266,1	4.405.471,5	82,1	40,8	8.971.008,9	4.684.675,7	83,2	43,4
Lombardia	7.447.559,0	1.568.670,1	1.275.320,7	21,1	17,1	2.241.012,1	1.325.193,8	30,1	17,8
Marche	31.583.536,0	17.339.115,0	12.676.915,1	54,9	40,1	23.558.599,6	13.326.961,9	74,6	42,2
Molise	4.091.162,0	1.208.907,8	688.245,9	29,5	16,8	1.214.657,1	788.812,0	29,7	19,3
Piemonte	1.283.623,0	1.068.194,0	609.511,8	83,2	47,5	1.068.194,5	769.847,5	83,2	60,0
Puglia	89.828.134,0	30.822.363,1	12.692.479,3	34,3	14,1	34.279.988,4	14.334.366,8	38,2	16,0
Sardegna	35.845.163,0	23.276.329,3	8.994.244,0	64,9	25,1	23.972.127,6	10.042.852,3	66,9	28,0
Sicilia	118.225.552,0	57.541.487,4	31.113.343,1	48,7	26,3	71.216.938,4	34.282.961,8	60,2	29,0
Toscana	18.849.210,0	10.387.668,8	7.282.326,4	55,1	38,6	13.521.057,3	7.853.438,3	71,7	41,7
Trento	2.483.945,0	2.420.233,2	1.989.010,3	97,4	80,1	4.076.457,7	2.146.082,8	164,1	86,4
Umbria	1.666.124,0	835.201,3	721.021,8	50,1	43,3	835.201,2	721.021,8	50,1	43,3
Veneto	45.592.436,0	19.498.015,2	11.743.455,8	42,8	25,8	25.063.307,6	12.869.452,6	55,0	28,2
Totale OO.II.	575.179.395,0	299.173.622,5	168.833.567,9	52,0	29,4	348.950.464,9	182.768.784,4	60,7	31,8
DG Pesca	404.317.176,0	283.901.340,0	226.371.513,4	70,2	56,0	297.502.473,7	232.022.517,0	73,6	57,4
Totale	979.496.571,0	583.074.962,5	395.205.081,3	59,5	40,3	646.452.938,6	414.791.301,4	66,0	42,3

Fonte: elaborazione su dati MiPAAF

Rispetto al rilevamento dell'anno precedente³³¹, in cui impegni e pagamenti per il PO pesca raggiungevano rispettivamente il 50,8% e poco più del 32,3% del costo totale, al 31.12.2020 gli stessi indici crescono rispettivamente di 8,7 e 7 punti percentuali, attestandosi rispettivamente al 59,5% e al 40,3% delle risorse, corrispondenti i primi a 583.074.962,5 euro (di cui un po' meno di 325 milioni in quota UE) e i secondi a 395.205.081 euro (di cui circa 225 milioni in quota UE).

L'AdG riporta nel RAA anche l'importo certificato alla medesima data, che corrisponde a 367 milioni di euro, consentendo il pieno raggiungimento del *target* n+3.

Per quanto nel 2021 le risorse impegnate abbiano avuto un incremento superiore rispetto all'annualità 2019 (circa +85 milioni di euro, pari all'8,7% del contributo pubblico), questo dato appare di poco rilievo se rapportato alla fase finale della Programmazione, in cui l'avanzamento dovrebbe aver subito un'accelerazione.

Ovviamente, la pandemia ha inciso negativamente sull'avanzamento del Programma, rendendo necessaria la rimodulazione ("Misura COVID"). Tuttavia, poiché i nuovi Piani finanziari stati condivisi con gli OO.II. solo nel mese di ottobre e nuovo PO 2014-2021 approvato solo a dicembre 2020, l'attuazione delle Misure COVID mediante l'emanazione degli avvisi pubblici è stata avviata solo nel primo semestre 2021 e, pertanto, nel periodo 1.12.2019 - 1.12.2020 non è possibile rilevarne l'impatto.

Inoltre, alcuni OO.II. hanno rappresentato come il 2020, analogamente al 2019, sia stato caratterizzato da numerose rinunce da parte degli operatori, nonché da revoche dei fondi per mancata realizzazione dell'attività. In ragione di ciò, le relative risorse sono state svincolate e stralciate, abbattendone notevolmente l'avanzamento attuativo.

Malgrado ciò, diversamente dal 2019, il 2020 ha visto incrementare l'avanzamento per tutti gli OO.II., che nel loro complesso si attestano al 52% delle risorse a essi attribuite relativamente alle somme impegnate mentre solo al 29,4% per i pagamenti effettuati entro la fine del 2020 (cfr tabella 4).

Nell'arco del primo semestre 2021 gli OO.II. hanno registrato impegni per ulteriori quasi 50 milioni, con una crescita percentuale di 8,7 punti, mentre i pagamenti hanno riguardato meno di 14 milioni, pari al 2,4% del costo totale. Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (1.06.2020) l'incremento delle somme impegnate è stato del 14,5% e di quanto liquidato il +9,2%.

³³¹ Cfr. Relazione annuale 2020 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pag. 194 e segg..

Hanno registrato impegni oltre l'80% delle risorse solo la Provincia autonoma di Trento – che al 1.06.2021 sfiora notevolmente gli stanziamenti, attestandosi sul 164%, forse prevedendo ulteriori revoche e rinunce- e le Regioni Liguria e Piemonte.

In particolare, quest'ultima, anche a fronte dell'esiguità delle risorse di cui può disporre, ha registrato una crescita rispetto al rilevamento di fine 2019 pari al 47,1% per gli impegni e quasi a 13% per i pagamenti, ulteriormente incrementato di altri 13 punti percentuali nel primo semestre 2021.

Segue la Regione Campania, che ha registrato un ulteriore piccolo avanzamento rispetto a quello del 2019³³², portando gli impegni al 70,7% al 31.12.2020 e al 77,4% al termine del primo semestre 2021. I relativi pagamenti, sebbene in crescita, risultano ancora sotto la soglia del 50% – come, del resto, per altri OO.II.. Si ricorda che la Campania è la terza percettrice in ordine di grandezza di risorse destinate agli OO.II., dopo la Puglia e la Sicilia (che percepisce oltre 118 milioni di euro).

Con riguardo alla Sicilia, sebbene la Direzione generale della pesca riporti importi di attuazione ancora esigui, i dati più elevati trasmessi dalla Regione appaiono maggiormente incoraggianti riguardo alla possibilità di utilizzare le risorse a disposizione. I dati estratti dalla contabilità dell'O.I. alla data del 31.12.2020, infatti, evidenziano impegni per quasi 86 milioni di euro, in crescita di circa 0,5 milioni nel semestre seguente, e pagamenti per 39,5 milioni e 41 milioni ai due momenti di rilevamento.

Con riguardo agli impegni, appare, peraltro, considerevole la differenza tra i dati forniti dall'AdG e quelli forniti dall'O.I., oltre 1/3 più alti (quasi 86 milioni di euro contro i 57,5 indicati nella tabella 4). Secondo quanto rappresentato dalla Regione Siciliana, tale discrasia sarebbe dovuta al fatto che il sistema SIPA è stato avviato con due anni di ritardo e la Regione starebbe recuperando il *gap* al fine di allineare i dati al proprio sistema amministrativo contabile.

A fronte di tale quadro, si rileva un esiguo avanzamento nel primo semestre 2021 dei dati relativi alla gestione centrale DG Pesca: essi incidono nel periodo in parola di soli 3,4 punti percentuali per gli impegni e di 1,4 per i pagamenti (cfr stessa tabella, dati percentuali relativi a DG Pesca, confronto 31.12.2019-30.06.2020).

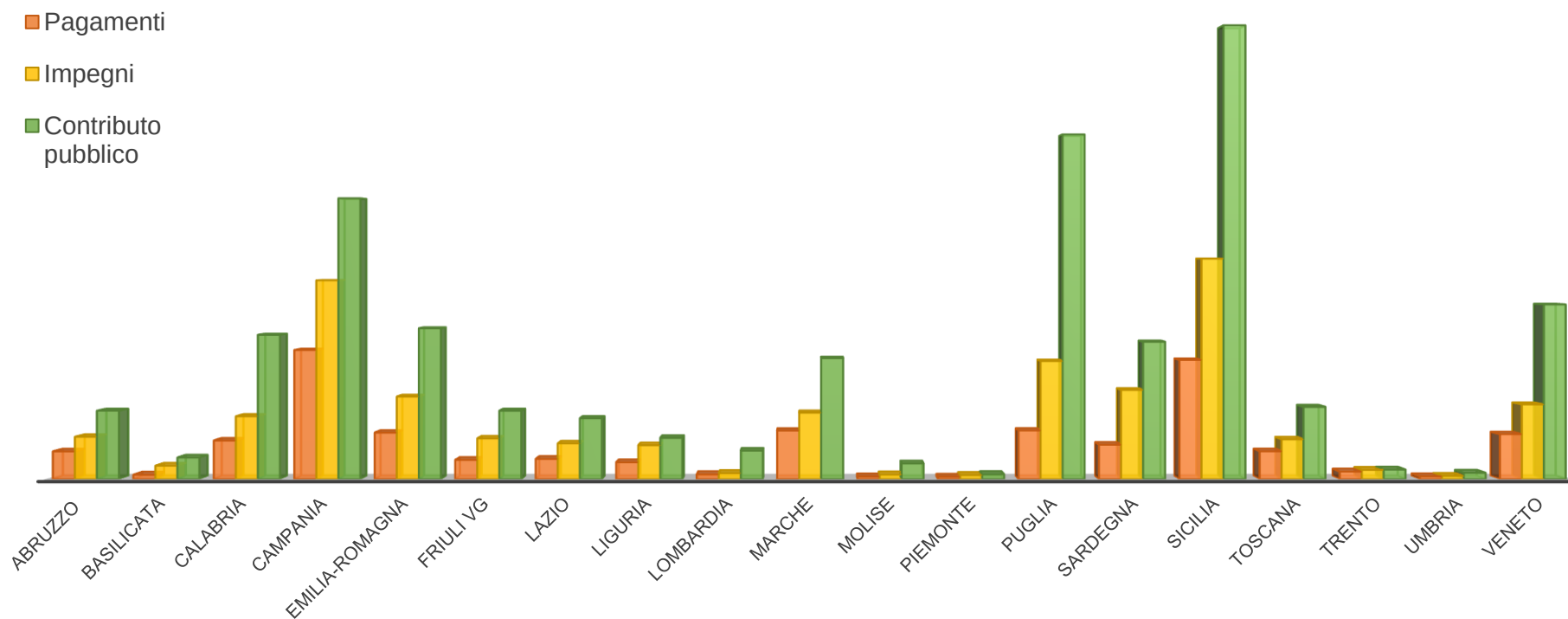
Rispetto al rilevamento al 31 dicembre dell'anno precedente sono cresciuti per l'Amministrazione centrale più o meno in egual misura sia i pagamenti (+7,2% al

³³² Cfr. Relazione annuale 2020 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari, pag. 196 e segg.

31.12.2020 e + 8,6% al 30.06.2021), che gli impegni (+6,4% al 31.12.2020 e + 9,8% al 30.06.2021).

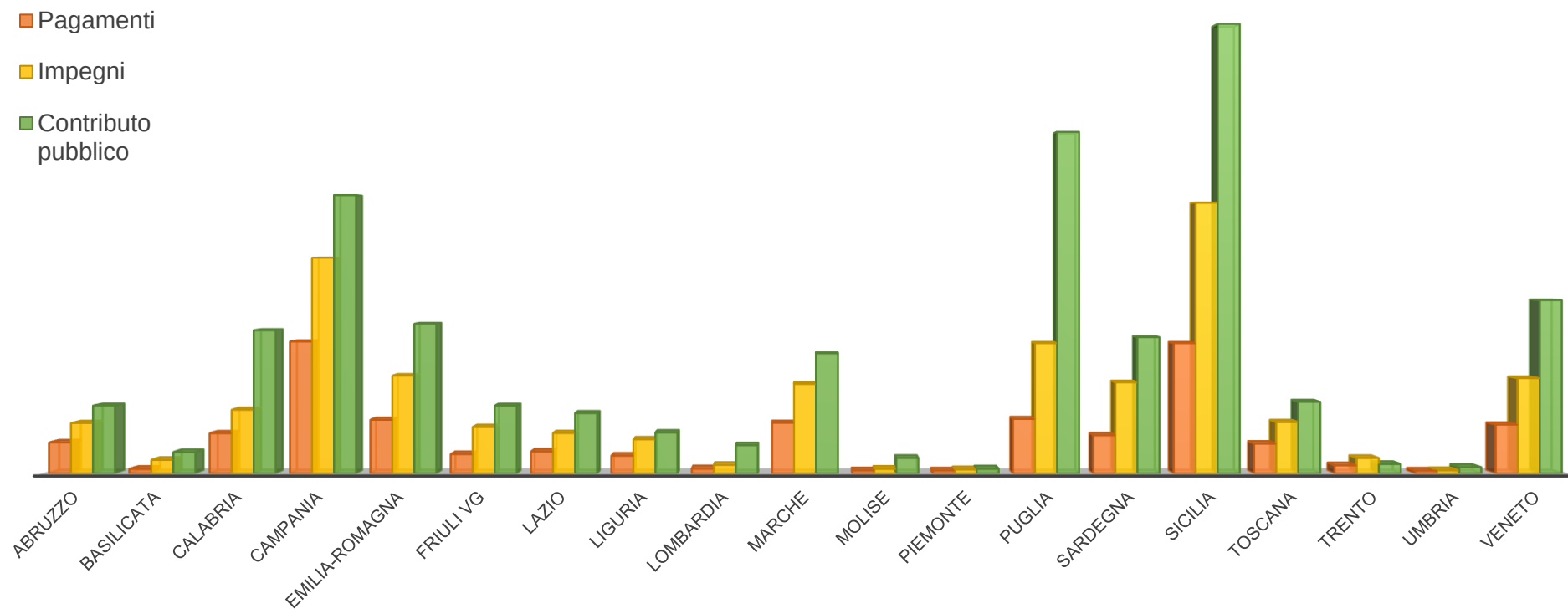
L'AdG registra comunque un avanzamento più in linea con il periodo, rispetto ai relativi dati del complesso degli OO.II., con impegni che superano il 70% e pagamenti oltre il 55% delle risorse ad essa destinate.

I seguenti istogrammi evidenziano, per ogni Organismo intermedio, il confronto tra costo totale, quota impegnata e quota pagata, con riferimento alla data di rilevamento al 31.12.2020 (grafico 4) e al 30.06.2021 (grafico 5). Analogamente per quanto riguarda, per quanto riguarda l'avanzamento delle sole Misure a titolarità DG Pesca, i due diagrammi successivi (grafici 6 e 7) non solo mostrano la misura delle voci di spesa rispetto alle risorse utilizzabili, ma ben illustrano, se confrontati l'uno con l'altro, la scarsa *performance* che ha caratterizzato il primo semestre 2021, di cui si è detto.

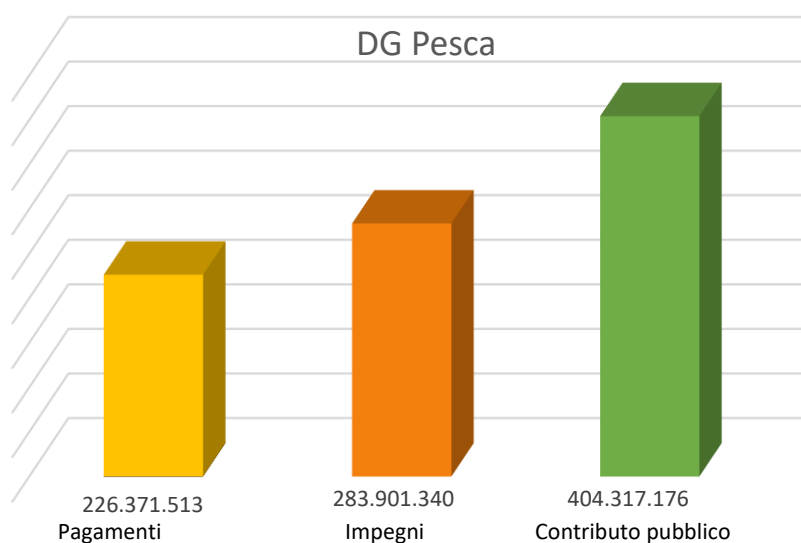
Grafico 4 - FEAMP – Dati di attuazione Organismi intermedi al 31.12.2020 (euro)

Fonte: elaborazione grafica Corte dei conti su dati MiPAAF

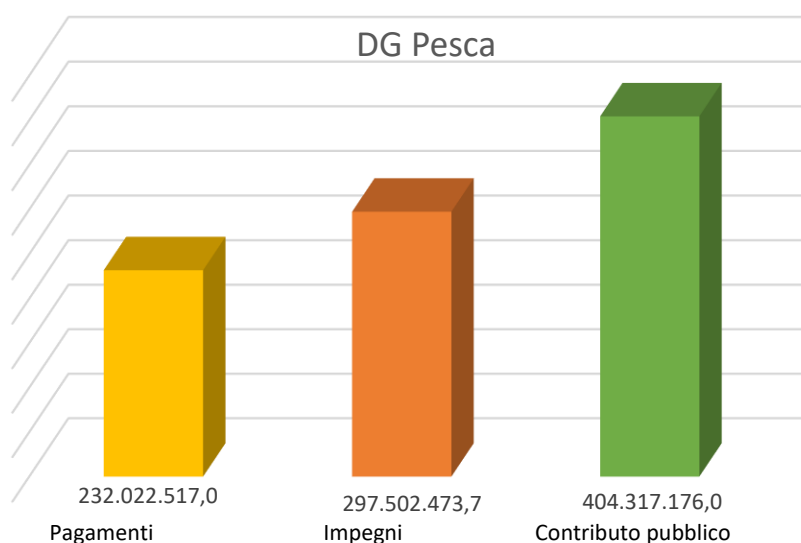
Grafico 5 - FEAMP – Dati di attuazione Organismi intermedi al 30.06.2021 (euro)



Fonte: elaborazione grafica Corte dei conti su dati MiPAAF

Grafico 6 - FEAMP – Dati di attuazione AdG al 31.12.2020 (euro)

Fonte: elaborazione grafica Corte dei conti su dati MiPAAF

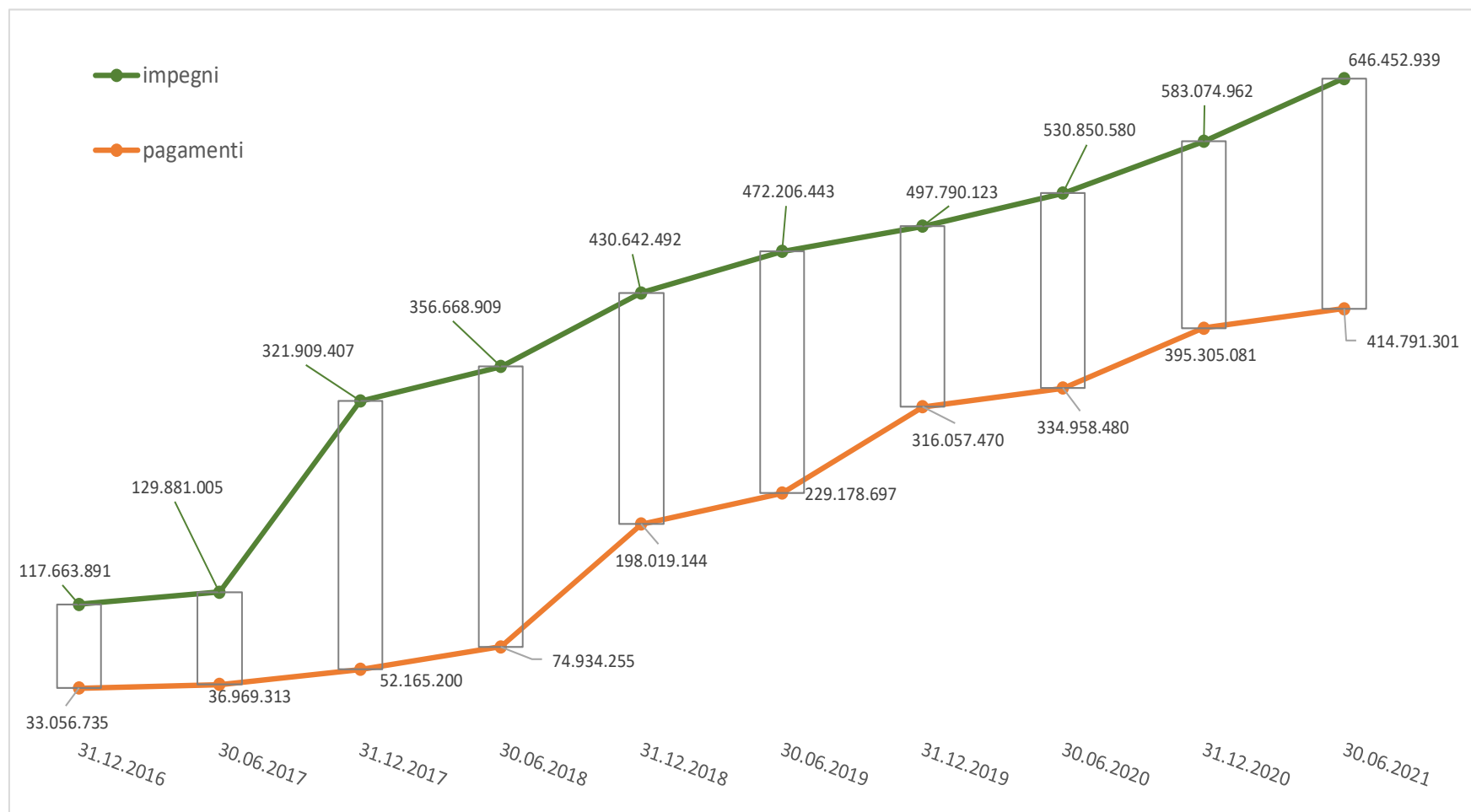
Grafico 7 - FEAMP – Dati di attuazione AdG al 30.06.2021 (euro)

Fonte: elaborazione grafica Corte dei conti su dati MiPAAF

Il grafico 8 illustra l'avanzamento del PO nel suo complesso nell'arco di tutto il settennio. Da esso è facilmente evincibile una crescita costante ma lenta dell'assorbimento delle risorse FEAMP (UE+nazionali).

Grafico 8 Avanzamento del PO FEAMP nel Periodo di programmazione

(euro)



Fonte: elaborazione grafica Corte dei conti su dati MiPAAF

In disparte le considerazioni sull'attuazione da parte degli enti "gestore", le tabelle sottostanti illustrano l'attuazione del PO dal punto di vista della destinazione per Priorità, sempre alle due date di interesse del 31.12.2020 e del 30.6.2021.

Tabella 5 – FEAMP - Attuazione al 31.12.2020 per Priorità

(euro)

Priorità	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% b/a	% c/a
1) Sviluppo della pesca sostenibile	373.438.688	211.397.364	141.571.119	56,6	37,9
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	155.118.472	72.426.916	42.112.634	46,7	27,1
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	122.502.340	93.706.760	77.299.871	76,5	63,1
4) Coesione e occupazione	85.426.147	51.102.545	25.644.770	59,8	30,0
5) Commercializzazione e trasformazione	176.233.344	106.373.299	77.111.750	60,4	43,8
6) Integrazione Politica marittima integrata	8.091.120	1.680.000	1.395.913	20,8	17,3
(Assistenza tecnica)	58.686.461	46.388.078	30.069.025	79,0	51,2
Totale	979.496.572	583.074.962	395.205.082	59,5	40,3

Fonte: elaborazione su dati MiPAAF

Tabella 6 – FEAMP - Attuazione al 30.06.2021 per Priorità

(euro)

Priorità	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% b/a	% c/a
1) Sviluppo della pesca sostenibile	373.438.688	225.548.270	148.410.354	60,4	39,7
2) Sviluppo dell'acquacoltura sostenibile	155.118.472	87.168.781	45.356.026	56,2	29,2
3) Promozione PCP in regime di gestione concorrente	122.502.340	103.696.760	78.085.315	84,6	63,7
4) Coesione e occupazione	85.426.147	56.294.028	28.129.062	65,9	32,9
5) Commercializzazione e trasformazione	176.233.344	124.466.939	81.134.236	70,6	46,0
6) Integrazione Politica marittima integrata	8.091.120	1.680.000	1.395.913	20,8	17,3
(Assistenza tecnica)	58.686.461	47.598.160	32.280.395	81,1	55,0
Totale	979.496.572	646.452.938	414.791.301	66,0	42,3

Fonte: elaborazione su dati MiPAAF

Si rammenta che la “modifica COVID” del Piano finanziario ha riallocato risorse tra le Priorità, riassegnando oltre 25 milioni di euro dalla Priorità 2 (-18,5 milioni), dalla Priorità 4 (-5,8 milioni) e dalla Priorità 6 (-0,8 milioni) a beneficio soprattutto della Priorità 5 (+23,5 milioni), della Priorità 1 (+0,85 milioni) e della Priorità 3 (+0,75 milioni). Ciò rende difficile il confronto di performance con gli anni precedenti, nella misura in cui le percentuali variano in funzione anche della variazione delle risorse stanziare.

In base al RAA, la Priorità 1 ha registrato nel 2020 un avanzamento degli impegni del 21%. Dalla nostra ricognizione, peraltro effettuata su dati forniti dalla stessa AdG, la Priorità in parola ha registrato un incremento dell'11,8% se rapportato agli importi del PF “COVID” e dell'11,9% se rapportato al precedente PF (c.d. di *performance*). Nel 1° semestre 2021 sono stati indicati impegni incrementati di un ulteriore 3,8%. Per quanto riguarda i pagamenti la crescita è stata di circa l'8% rispetto al 2019, con un incremento dell'1,8% a fine del semestre successivo.

Per quanto attiene alla Priorità 2³³³, le motivazioni che hanno spinto verso una riduzione tanto cospicua di stanziamenti (-18,5 milioni) sono dovute tanto alle complessità attuative riscontrate nelle precedenti annualità, tanto al rallentamento causato dal COVID-19, passando dai precedenti 173,6 agli attuali 155,1 milioni di euro.

Per tale settore, risultano, dalle elaborazioni effettuate sui dati estrapolati dal SIPA, impegni per euro 72,4 milioni al 31.12.2020 (a fronte dei 78 milioni dichiarati nel RAA alla stessa data), con una crescita di 14 punti percentuali rispetto alla stessa data del 2019, pari al 10,3% (16 milioni di euro) dell'intero stanziamento così come rimodulato. Nel semestre successivo la crescita delle somme impegnate registra un ulteriore + 9,5%, attestandosi al 56,2%.

I pagamenti crescono di 8,75 punti percentuali nel 2020 e di solo 2 nel semestre del 2021, con una percentuale di attuazione del 29,2%.

Nell'ambito della Priorità in esame, la Misura che ha riscontrato maggiore rilevanza in termini di spesa è la 2.48 “Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura”, mentre nel complesso gli OO.II. continuano a lamentare, al di là dell'emergenza COVID, difficoltà relative alla complessità dell'*iter* amministrativo come al rilascio delle concessioni demaniali di specchi d'acqua, nonché alla ridotta percentuale di cofinanziamento per i nuovi impianti che ne ha limitato l'adesione, oltre alla carenza di imprenditori specializzati.

³³³ Si ricorda che si tratta della Priorità con la finalità di favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze.

In particolare, la Misura 2.53 “Conversione ai sistemi di eco-gestione e acquacoltura biologica” non ha trovato favore in quanto sul territorio il settore è ancora “immaturo” a tali sensibilità ambientali e soprattutto c’è carenza di professionalità esperta.

In relazione alla Priorità 3, relativa alla promozione della Politica Comune della Pesca (PCP), di esclusiva competenza dell’AdG, la stessa ha dichiarato sul RAA che gli impegni hanno registrato un incremento dell’11% nel 2020.

In base ai dati forniti alla Corte dall’AdG, l’avanzamento degli impegni è cresciuto dai 93.546.177 euro registrati a fine 2019 ai 93.706.760 euro³³⁴ riportati nella reportistica inviata per il 2020³³⁵ (con incremento pari allo 0,13%). Per altro verso, per i pagamenti risulta un incremento di 6 punti percentuali, con il superamento della soglia del 63%.

Nel primo semestre 2021 si riscontra, invece, un incremento di 20 milioni di euro (pari a +8,1 punti percentuali), mentre i pagamenti sono aumentati in maniera trascurabile (+0,6 punti percentuali).

La Priorità 4, per la quale nel RAA è indicato un incremento del 21% rispetto al 2019, risulta, dall’analisi della Corte, aver avuto a fine del 2020 avanzamenti negli impegni di 12,8 punti percentuali e di 10,6 per i pagamenti. Tale incremento, tuttavia, parrebbe riconducibile all’abbattimento delle risorse disponibili per 5,8 milioni di euro, più che a un’accresciuta capacità di impiego delle risorse.

Altri 6 punti percentuali di crescita (dal 59,8% al 65,9%) per gli impegni ma di solo 2,9 (dal 30,0% al 32,9%) per i pagamenti, si registrano nell’arco dei sei mesi 2021 attenzionati.

Per la Priorità 5, in base al RAA, le risorse impegnate sono cresciute del 19,5% rispetto al 2019, alla data del 31.12.2020, sebbene tali dati non siano del tutto riconciliati con quelli comunicati dall’Amministrazione.

Maggiore l’incremento nel corso del primo semestre del 2021 soprattutto per gli impegni che risultano cresciuti di più di 18 milioni di euro (pari a +10,3%), mentre i pagamenti sono incrementati sono di euro 4 milioni (2,3%). I relativi indici di attuazione si attestano a tale data rispettivamente al 70,6% e al 46,0% (cfr. tabella 6).

Come nel 2019, permangono le difficoltà attuative in relazione alla Priorità relativa alla Integrazione della Politica marittima integrata (Priorità 6), anch’essa, come detto, a titolarità esclusiva dell’AdG. Essa, infatti, nell’arco del periodo di interesse non registra

³³⁴ La percentuale di avanzamento è peraltro diminuita, seppur impercettibilmente, alla luce del fatto che alla Priorità in parola è stata concessa un’integrazione di risorse di 0,75 milioni di euro.

³³⁵ Si evidenzia, peraltro, che tale importo era stato comunicato già per la scorsa edizione della Relazione quale dato relativo agli impegni al 30.06.2020 (cfr Relazione annuale 2020 - I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei fondi comunitari, pag. 203).

alcun valore in crescita. Gli importi relativi a impegni e pagamenti alla data del 31.12.2020, ma anche al 30.06.2021 non hanno subito alcuna variazione rispetto a quelli pubblicati per il 2019, se gli indici percentuali sono minimamente aumentati (impegni da 17,3% a 20,6% e pagamenti da 15,7% a 18,9%) è solo in virtù della decurtazione di 0,9 milioni di euro dalle risorse cui si rapportano.

Appare, infine, lento ma costante l'utilizzo delle risorse dedicate all'Assistenza tecnica, che si portano a metà del 2021 all'81,1% per gli impegni e al 55% per pagamenti.

Il periodo in esame risente ancora delle restrizioni delle attività derivanti dall'emergenza epidemiologica, accentuando il rischio di una perdita di risorse, sebbene siano ancora in via di attuazione Misure COVID avviate nel primo semestre 2021.

1.6 Emergenza COVID-19

Al fine di mitigare anche gli effetti economici della pandemia di COVID-19, il Consiglio europeo ha modificato il regolamento relativo al FEAMP. In particolare, oltre ai regolamenti (UE) 2020/460³³⁶ e 2020/558³³⁷, che hanno modificato il regolamento (UE) n. 1303/2013 e il regolamento (UE) n. 508/2014, emanato per consentire agli Stati membri di utilizzare risorse per interventi finalizzati al sostegno del comparto duramente impattato dal COVID-19, il regolamento 2020/560³³⁸ ha introdotto nel PO FEAMP 2014-2020 nuove Misure e la revisione di altre già esistenti, prevedendo l'estensione dell'ammissibilità di interventi anche a casi di crisi sanitaria pubblica.

Nel quadro del regolamento modificativo, tra le Misure adottate le seguenti:

- il sostegno in caso di arresto o riduzione temporanei delle attività di pesca e di acquacoltura;
- la flessibilità nell'impiego dei fondi di bilancio;
- il sostegno per il magazzinaggio dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

L'ultimo regolamento citato, l'AdG, approvato con il Decreto del Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali del 13 agosto 2020, ha definito, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di

³³⁶ Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus).

³³⁷ Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19.

³³⁸ Regolamento (UE) 2020/560 DEL Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

Trento e di Bolzano, le modalità e le procedure per la riprogrammazione delle risorse finanziarie previste dal PO FEAMP per l'attivazione delle Misure COVID sopra elencate.

Il suddetto decreto prevede all'art. 1 che le Regioni e le Province autonome siano autorizzate a ridefinire, nei limiti delle rispettive assegnazioni finanziarie del FEAMP (quota UE, quota nazionale e bilancio regionale), la redistribuzione delle risorse, anche ai fini dell'eventuale attivazione delle misure straordinarie di sostegno, di cui ai regolamenti (UE) 2020/460, reg. (UE) 2020/558 e reg. (UE) 2020/560, da attivare per far fronte ai danni diretti e indiretti derivanti dall'emergenza da COVID-19 e per assicurare la continuità aziendale degli operatori della pesca.

Il medesimo decreto ha previsto che, ferme restando le percentuali di ripartizione tra Stato (32,88%) e Regioni e Province autonome (67,12%) e le risorse assegnate alle Priorità 3 e 6 di gestione diretta dell'AdG, nelle restanti Priorità (1, 2, 4 e 5) la quota parte europea FEAMP venga diversamente ripartita tra AdG e OO.II. rispetto a quanto precedentemente stabilito.

Sono state tempestivamente avviate le interlocuzioni con gli OO.II. per la definizione sia del nuovo piano finanziario del PO FEAMP, che hanno permesso di allocare risorse finanziarie alle Misure COVID, sia delle proposte metodologiche di calcolo dei premi e delle compensazioni previsti come forma di sostegno di cui agli artt. 1.33 lett. d), 1.44 par. 4 bis, 55 par. 1 lett. b) e 69 par. 3 di cui al regolamento (UE) 2020/560, il nuovo Piano finanziario del Programma è stato sottoposto all'approvazione del Tavolo Istituzionale nel mese di ottobre 2020. Il PO FEAMP 2014-2020 è stato approvato mediante procedura di consultazione per iscritto dei membri del Comitato di Sorveglianza, conclusasi in data 1° dicembre 2020, e, successivamente, dai Servizi della Commissione secondo quanto indicato nella Nota Ares (2020) 7530301 dell'11 dicembre 2020, come precedentemente accennato. Conseguentemente, nel primo semestre 2021, è stata avviata l'attuazione delle Misure COVID mediante l'emanazione degli Avvisi Pubblici di cui ci si auspica vedere gli effetti sull'attuazione nell'immediato futuro.

2 Controlli

2.1 L'attività di controllo di primo livello

Come già rappresentato nelle precedenti Relazioni, allo scopo di garantire una sana gestione finanziaria dei Programmi, nonché la correttezza, la regolarità e l'ammissibilità delle domande di sostegno, come previsto dall'art. 125, par. 5 del regolamento 1303/2013, la gestione del PO deve essere accompagnata da un sistema di controlli interni.

A tal fine, vengono svolti i controlli di I livello sul 100% delle richieste di erogazione da parte dei beneficiari del PO FEAMP 2014-2020, preliminarmente a qualsiasi pagamento intermedio o di saldo, ad eccezione, quindi, dalle richieste di anticipazione. Il controllo, effettuato attraverso accertamenti amministrativi e *in loco*, basati sull'estrazione di un campione ed effettuata sulla base dell'analisi del rischio, verte sulla verifica del rispetto della normativa europea, nazionale e regionale, sull'ammissibilità delle spese, sulla regolarità e completezza della documentazione trasmessa nonché sull'effettiva e regolare esecuzione delle operazioni. Le modalità di svolgimento dei controlli di primo livello, siano essi riferiti alle operazioni "a regia" (il beneficiario è diverso dall'Amministrazione), in cui tali controlli sono posti in capo all'AdG o all'OI, che a quelle "a titolarità" (il beneficiario coincide con l'Amministrazione), in cui essi devono essere effettuati da soggetti appartenenti a strutture indipendenti dall'Autorità di gestione, sono indicati al par. 5 del "Manuale delle procedure e dei controlli –Disposizioni procedurali dell'Autorità di gestione".

La verifica delle operazioni è condotta in base al SIPA, all'interno del quale vengono registrati gli esiti. La liquidazione non può avvenire se non dopo aver registrato i controlli effettuati nel suddetto sistema informatico, da cui l'AdC e l'AdA ne acquisiscono conoscenza.

Al 31 dicembre 2020, dall'inizio della Programmazione, la spesa dichiarata ammissibile è pari a 448.150.406,78 euro, e il contributo concedibile è di 355.223.767,95 euro.

Al dato registrato al 31 dicembre 2020 vanno sommati ulteriori 24.857.317,75 euro di spesa ammissibile, di cui il relativo contributo concedibile è pari a 19.183.935,17 euro.

I suddetti importi si riferiscono sia alle Misure di competenza dell'AdG, sia alle Misure di competenza degli OO.II..

Merita di essere segnalato che i contributi per molte Misure sociali (es: "promozione del capitale umano, creazione di posti di lavoro e dialogo sociale", attività cooperative e di partenariato) e di attenzione verso l'ambiente ("protezione e ripristino della biodiversità" e in generale misure atte a migliorare le conoscenze sullo stato dell'ambiente marino, nonché relative alla salute e al benessere degli animali) sono risultate ammissibili al 100%.

2.2 L'attività di controllo di secondo livello

Come previsto dall'articolo 127, paragrafo 5, lettere a) e b) del regolamento UE 1303/2013 l'Autorità di Audit (AdA) del PO FEAMP³³⁹ deve presentare alla Commissione europea - entro il 15 febbraio di ogni anno - un Parere di Audit ed una Relazione Annuale di Controllo (RAC) che evidenzii le risultanze dei controlli svolti per il periodo contabile precedente.

Più in particolare, tale Autorità è chiamata a vigilare sull'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo del Programma operativo a partire dalla designazione espressa tramite la valutazione della conformità delle Autorità di gestione e delle Autorità di certificazione. A tal fine, l'AdA redige una specifica relazione corredata dal relativo parere circa la loro conformità alla gestione del rischio e all'ambiente di controllo interno nonché all'adeguatezza agli standard per le attività di gestione, di controllo e sorveglianza.

È in tal senso che l'AdA ha svolto le attività necessarie per la presentazione della RAC per l'anno 2021.

Nella risposta all'istruttoria effettuata ai fini di questa Relazione, l'AdA dichiara che per i controlli finalizzati alla valutazione circa la correttezza delle procedure poste in essere dagli organismi gestori del fondo (c.d. *system audit*), il regolamento (UE) 460/2020 riguardante "Misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati Membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19", il regolamento (UE) 558 del 23.04.2020, concernente "Misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e d'investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19", nonché la nota della Commissione europea ARES (2020)1641010 del 18.03.2020 hanno stabilito la possibilità di dare priorità agli "audit delle operazioni" rispetto agli "audit di sistema", se questi ultimi sono stati svolti nel precedente periodo contabile.

Per tali ragioni gli audit di sistema per il periodo contabile 2019-2020 non sono stati effettuati in quanto, ai fini dell'elaborazione della RAC per l'anno 2021, ci si è basati sugli output degli audit di sistema del periodo contabile precedente.

Viceversa, per i controlli finalizzati alla verifica circa la correttezza sull'ammissibilità nelle singole operazioni finanziate dal FEAMP (c.d. *audit delle operazioni*), è stata

³³⁹ L'Autorità di audit, in Italia, viene proposta dall'Amministrazione titolare del Programma ed è sottoposta al parere di conformità dell'Organismo nazionale di coordinamento MEF/RGS/IGRUE. Per il PO FEAMP, l'attività di controllo di secondo livello viene svolta dall'Autorità di audit (AdA) che è stata individuata con DM del 16 dicembre 2014 nell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) - Organismo di coordinamento - Ufficio Coordinamento dei controlli specifici (vedi par. 1.2).

effettuata, con un metodo statistico, un'estrazione di un campione di pratiche da controllare tra quelle certificate nel periodo contabile 01.07.2019-30.06.2020.

Questo audit è stato avviato il 27 ottobre 2020 e terminato il 4 febbraio 2021 ed ha riguardato di 30 *items* (c.d. operazioni) afferenti alle spese certificate dalla Commissione nel periodo contabile indicato e corrispondente ad un importo da sottoporre a verifica di 40.156.922,81 euro, su una spesa totale certificata pari a 158.466.609,09 euro, corrispondente alla domanda di pagamento intermedia finale n.8 presentata il 22.07.2020.

Per ciascuna delle operazioni sottoposte a controllo, l'AdA ha prodotto e notificato all'AdG ed agli Organismi intermedi interessati 30 Rapporti di Audit, i cui esiti hanno accertato l'assenza di irregolarità di carattere finanziario, evidenziando un'accettabile garanzia circa la corretta erogazione del fondo, non comportando, quindi un impatto finanziario.

Dichiara sempre l'AdA che l'insieme delle attività di audit svolte per l'anno contabile 01.07.2019-30.06.2020 hanno prodotto delle risultanze tali da consentirle di esprimere un Parere di Audit senza riserve, circa la correttezza del sistema di gestione e controllo attivato per il PO FEAMP 2014-2020, per il periodo di riferimento.

2.3 Infrazioni gravi e frodi

Nel RAA FEAMP sono riportate, in un paragrafo dedicato, anche le informazioni e le azioni adottate riguardo a casi di infrazioni gravi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, nonché all'inadempienza delle condizioni di stabilità e agli interventi correttivi di cui all'articolo 10, paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 508/2014.

In esso, l'AdG rappresenta che nell'annualità 2020 sono stati segnalati n. 406 casi di infrazioni gravi a norma dell'art. 42 del regolamento (CE) n. 1005/2008³⁴⁰ e dell'art. 90, par.1, del regolamento (CE) n. 1224/2009³⁴¹.

L'Italia, come ogni Stato membro, è tenuta alla segnalazione delle infrazioni gravi sopracitate e alla conseguente attribuzione di sanzioni attuando quanto previsto dal d.lgs n. 4/2012. Con successivi decreti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sono stati individuati modalità, termini e procedure per l'applicazione del sistema di punti,

³⁴⁰ Sono considerate infrazioni gravi:

a) le attività che si configurano come pesca INN in conformità ai criteri stabiliti all'articolo 3 dello stesso regolamento;

b) le operazioni commerciali direttamente collegate alla pesca INN, inclusi gli scambi o le importazioni di prodotti della pesca;

c) la falsificazione di documenti di cui al presente regolamento o l'uso di documenti falsi o non validi;
Il carattere grave della violazione è determinato dall'Autorità competente di uno Stato membro tenuto conto dei criteri stabiliti all'articolo 3, paragrafo 2.

³⁴¹ Relativo alle azioni applicabili alle infrazioni gravi.

fermo restando la competenza della Direzione generale della Pesca marittima e dell'acquacoltura in ordine alla revoca della licenza di pesca.

Al fine di monitorare il fenomeno, sono state messe in campo delle procedure per la gestione e la verifica dei requisiti di ammissibilità delle spese che, limitatamente ai casi gravi di infrazione e alle frodi OLAF, sono state perfezionate attraverso l'informatizzazione delle segnalazioni, prima di competenza delegata dagli OOII alla Direzione generale Pesca e ora esercitata autonomamente dagli stessi OOII..

Pertanto, gli OO.II. svolgono tale attività di controllo autonomamente, accedendo al SIPA e ricercando le informazioni nelle apposite sezioni della procedura informatizzata ("Gestione Registro dei Recuperi e delle Irregolarità").

Si evidenzia che, al fine di ottemperare a quanto previsto dall'art. 3 del regolamento delegato (UE) n. 1970/2015, l'AdG ha l'obbligo di segnalazione trimestrale delle irregolarità e frodi alla Commissione europea – più specificamente all'OLAF (European Anti-Fraud Office) – di quelle che rispondono alle caratteristiche indicate dal medesimo articolo, per mezzo dell'applicazione informatica I.M.S. (*Irregularities Management System*)³⁴².

Sul punto l'AdG ha rappresentato che, al 30.06.2021, con riferimento al PO FEAMP 2014-2020, non si riscontrano frodi e irregolarità comunicate ai sensi dell'art. 122, par. 2 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

3. Prospettive del FEAMP per la Programmazione 2021-2027

Il 6 luglio 2021, il Parlamento Europeo, al termine di un lungo negoziato, ha approvato il nuovo regolamento³⁴³ per la gestione del Fondo Europeo per le Attività Marittime, la Pesca e l'Acquacoltura ("FEAMPA"), quale nuovo strumento finanziario di sostegno del settore pesca e acquacoltura per il Periodo di programmazione 2021-2027.

L'ammontare totale delle risorse europee disponibili è di 6,108 miliardi di euro, con cui l'Unione mira a sostenere finanziariamente la protezione, la gestione e l'uso sostenibile delle risorse dei mari e degli oceani, contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi dichiarati dallo *European Green Deal* attraverso azioni di promozione della biodiversità marina, di sostegno all'intera filiera ittica per rendere ancora più sano, sicuro e sostenibile il prodotto alimentare da pesca e da acquacoltura, e più in generale per lo sviluppo della

³⁴² Per più dettagli vedi Capitolo dedicato alle Irregolarità e frodi.

³⁴³ Il regolamento UE 1139/2021 del 6.07.2021 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE) n. L247 del 13 luglio dello stesso anno.

competitività dei settori della *Blue Economy* sui quali si basa il benessere socioeconomico delle comunità costiere europee.

Il Programma Operativo Nazionale (PON) FEAMPA 2021-2027, in corso di predisposizione da parte del MiPAAF che, come per le Programmazioni precedenti lo gestisce, verrà sottoposto all'approvazione della Commissione. Esso si concentrerà sulle seguenti quattro Priorità:

1. Promuovere la pesca sostenibile e il ripristino e la conservazione delle risorse biologiche acquatiche.

Gli investimenti finanziati dal Programma sarebbero finalizzati a rendere la pesca, compresa la piccola pesca costiera in mare ed in acque interne, più redditizia e sostenibile. Da una parte, rileverebbero operazioni volte a sostenere investimenti a bordo per migliorare il ciclo di produzione, la navigazione o il controllo dei motori, la sicurezza e le condizioni di lavoro. Dall'altra, sarebbero finanziate operazioni per la riduzione dell'impatto negativo sull'ambiente, per ridurre al minimo gli impatti sull'*habitat* e tutelare le specie minacciate di estinzione.

Il Programma finanzierebbe, altresì, anche investimenti per migliorare l'efficienza energetica dei pescherecci e la mitigazione degli impatti sui cambiamenti climatici.

2. Promuovere le attività di acquacoltura sostenibile e la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, contribuendo alla sicurezza alimentare nell'Unione.

Tale Priorità è volta a migliorare la sostenibilità, la competitività e la inclusività delle attività di acquacoltura. Il sostegno andrà quindi ricerche e pratiche di allevamento sostenibili, ad operazioni per il raggiungimento della neutralità e a progetti di diversificazione delle attività produttive e delle produzioni.

Qualità alimentare, sicurezza igienica dei prodotti, benessere degli animali allevati saranno altri temi chiave delle misure attivate nell'ambito della Priorità 2, insieme alle attività di formazione e scambio di competenze e conoscenze con il settore della ricerca e con altri settori, *in primis* turismo e ristorazione.

3. Consentire un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e promuovere lo sviluppo di comunità della pesca e dell'acquacoltura.

Lo sviluppo di un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e il sostegno alle comunità di pesca e acquacoltura rappresentano il terzo asse prioritario del Programma, che si concentrerà anzitutto sulle azioni preparatorie per il CLLD (*Community Led Local Development*), vale a dire le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Sarebbero quindi supportate sia azioni di impostazione metodologica (linee guida, criteri di selezione, modelli, schemi di bando e altri documenti di orientamento) che l'implementazione vera e propria delle strategie di sviluppo locale, coprendo i costi di gestione dei *Fisheries Local Action Groups* e realizzando interventi di animazione e rafforzamento delle capacità attraverso la loro rete nazionale.

4. Rafforzare la *governance* internazionale degli oceani e consentire mari e oceani sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile.

L'ultima Priorità, dedicata alla *governance* degli oceani e dei mari, intende rispondere a una pluralità di sfide con particolare riferimento al bacino mediterraneo.

In quest'ottica, sarebbero sostenute sia azioni relative alla sicurezza marittima, alla cooperazione tra i servizi di guardia costiera e alla sorveglianza delle aree protette, che investimenti per migliorare la conoscenza marina, attraverso attività di raccolta dati, studi e ricerche di base e sul campo per questioni specifiche legate alla pesca.

Il Programma prevede infine azioni di assistenza tecnica, in particolare supporto per la programmazione, la gestione, il monitoraggio, il controllo e la valutazione, azioni di visibilità e di comunicazione e attività di formazione e *capacity building*.

In riferimento alla Programmazione 2021-2027 dei Fondi UE, le Priorità 1, 2 e 4 contribuiranno all'Obiettivo strategico 2 "Un'Europa più resiliente" mentre la Priorità 3 contribuirà all'Obiettivo strategico 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini". Sostenibilità e resilienza della pesca e dell'acquacoltura sono gli obiettivi chiave del FEAMPA e del PON 2021-2027, anche allo scopo di mitigare l'impatto socio-economico della pandemia.

Nello specifico, sul fronte della transizione *green*, il Programma operativo italiano perseguirà gli obiettivi della Politica Comune della Pesca ("PCP") e della Politica Marittima Integrata ("PMI"), con particolare attenzione alle priorità del *Green Deal*, della Strategia UE sulla Biodiversità al 2030 e di *Farm to Fork*.

Quanto alla transizione digitale, si punta a rendere il settore più competitivo mediante investimenti per il miglioramento della qualità dei processi produttivi, per il ricambio generazionale e la diversificazione, la diffusione di tecnologia e competenza su ICT, *blockchain*, etichettatura ed imballaggi intelligenti.

Complessivamente le risorse del FEAMPA ammontano a 6,108 miliardi di euro, ripartite in 797 milioni di euro a gestione diretta della Commissione europea che promuoverà alcune priorità orizzontali riferite alle aree della *Blu economy* e della *governance* degli oceani e 5,311 miliardi erogati tramite cofinanziamento dei Programmi operativi definiti da ciascun Stato membro.

L'ammontare delle risorse dedicate al mare, non particolarmente elevato nel corso della precedente programmazione, sarà dunque ridotto di ca. 5% nel prossimo ciclo e il divario reale è ulteriormente aggravato dagli effetti della svalutazione monetaria.

Per quanto riguarda l'Italia, la diminuzione delle risorse è in proporzione più contenuta, nella misura in cui sono state assegnati ca. 518.216.830,00 euro. In aggiunta, l'allocazione di equivalente importo di cofinanziamento nazionale (50%), porta le risorse complessive a disposizione del Programma a oltre un miliardo di euro, incrementando quindi il contributo complessivo destinato alla pesca per la Programmazione 2014-2020.

L'auspicio è che l'Italia, per questa Programmazione, non registri i ritardi considerevoli nella partenza dell'attuazione che fortemente hanno caratterizzato le precedenti programmazioni e che hanno condizionato il completo assorbimento delle contribuzioni pubbliche a esse indirizzate.

Considerazioni conclusive

Giunto quasi al termine del Periodo 2014-2020, l'utilizzo del FEAMP evidenzia persistenti ritardi di attuazione. La verosimile dispersione di parte delle non ingenti risorse allocate per la pesca e l'acquacoltura deve indurre una riflessione sulle modalità con cui le stesse possano essere più efficacemente impiegate in vista dell'avvio del nuovo ciclo finanziario 2021-2027.

Al fine di ottimizzare l'uso delle limitate risorse dedicate alla pesca e al mare, appare, in primo luogo, necessario un aggiornamento dei sistemi di governo e controllo dei fondi. Anche nell'attuale sistema di *governance* multilivello, infatti, non deve essere trascurata l'importanza di un coordinamento centralizzato da parte dell'AdG, sia in vista di una più efficace rappresentanza nelle sedi europee, sia al fine di migliorare l'utilizzo dei fondi.

Appaiono, al riguardo, evidenti le incertezze sottese al monitoraggio del Ministero, posto che la misurazione dello stesso fenomeno di spesa presenta significative difformità a seconda che venga condotta dall'AdG o dagli OO.II. e anche i dati forniti a diversi enti alla stessa data risultano talvolta differenti. Se è vero che i dati relativi ai pagamenti appaiono maggiormente coerenti tra di loro, un'ordinata pianificazione e un efficace monitoraggio non possono prescindere da una banca dati pronta e attendibile. Tale fattore potrebbe essere ancor più importante per la Programmazione 2021-2027 e per la futura erogazione di altre risorse, considerando l'accentuata importanza delle condizionalità nell'utilizzo dei fondi europei in sintonia con le metodologie adottate nell'ambito del PNRR.

In tale prospettiva, pertanto, si appalesa urgente un investimento nella realizzazione di una base dati automatizzata, unitaria e affidabile.

Inoltre, la struttura dell'AdG richiede potenziamenti, al fine di migliorare sia la sua capacità di *guidance*, sia quella di orientare i controlli. Al riguardo, occorre in primo luogo rafforzare la struttura della Direzione generale per la pesca e gli affari marittimi, caratterizzata da carenza di personale, la più importante risorsa a disposizione di un'Amministrazione. Tale mancanza risulta, infatti, soltanto in parte compensata dai consulenti preposti all'assistenza tecnica, giacché consta un fabbisogno strutturale di funzionari specializzati, che dovrebbe essere colmato tramite risorse di ruolo. Il potenziamento dell'organico consentirebbe anche di assicurare la continuità dell'azione di governo e controllo e l'ordinata trasmissione nel tempo della conoscenza, dell'esperienza e del *know how* da un addetto all'altro.

Va anche rilevata l'esigenza di rimeditare la spendita delle risorse dedicate all'ambiente. Nel Periodo programmatico 2014-2020, infatti, sebbene siano stati allocati 94 milioni di euro, la maggior parte delle Misure finalizzate alla salvaguardia dell'ambiente non ha riscontrato l'interesse sperato. Questo potrebbe essere attribuito sia alla mancanza di sensibilità verso la materia, sia alla farraginosità delle procedure per mettere in moto le azioni necessarie all'assorbimento delle stesse. È, dunque, essenziale affinare le risorse e la sensibilità verso gli obiettivi ambientali, che ormai ricoprono rilevanza primaria in tutti i settori.

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Premessa

1. Struttura e governance della PAC

2. Dimensioni finanziarie della PAC nel 2020 - 2.1 Budget comunitario – 2.2 Dimensioni del sistema agricolo e attuazione nazionale – 2.3 La PAC per l'ambiente

3. Aggiornamenti del quadro normativo della PAC- 3.1 Le principali modifiche

4. Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) – 4.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico (RPU) – 4.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) 4.2.1 Caratteristiche del settore – 4.2.2 Ortofrutticolo – 4.2.3 Vitivinicolo – 4.2.4 Olio di oliva.

5. Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) - 5.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020 – 5.2 Risorse e spese – 5.3 Programmi - 5.3.1 Sottomisura 17 Gestione del rischio – 5.3.2 Sottomisura 4.3 Infrastrutture irrigue – 5.3.3 Sottomisura 10.2 Sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura – 5.3.4 Sottomisura 16.2 Cooperazione.

6. Controlli verifiche e rettifiche – 6.1 I controlli UE e nazionali - 6.2 Osservazioni in sede di certificazione e liquidazione dei conti rese dagli Organismi di certificazione e dalla Commissione UE – 6.3 Rettifiche finanziarie – 6.4 Riduzioni e sospensioni – 6.5 I controlli su irregolarità e frodi nella PAC.

7. La PAC nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027

Considerazioni conclusive

Premessa

Varata nel 1962, la Politica Agricola Comune ("PAC") persegue obiettivi quali l'aumento della produttività agricola, la garanzia di un equo tenore di vita alla comunità agricola, la stabilizzazione dei mercati, l'assicurazione della disponibilità delle forniture a prezzi ragionevoli (art. 39 TFUE).

Il regolamento sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC³⁴⁴ ha poi articolato tre ulteriori finalità generali, quali: la produzione alimentare sostenibile, la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima e lo sviluppo territoriale equilibrato.

Sono state, inoltre, definite misure complementari progettate per raggiungere altri obiettivi principali (clima ed energia, ricerca e sviluppo, occupazione, inclusione sociale) e iniziative della Strategia Europa 2020³⁴⁵ (innovazione, efficienza delle risorse, giovani,

³⁴⁴ Regolamento (UE) n.1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 Dicembre 2013.

³⁴⁵ Comunicazione (COM (2010) 2020 *final*) – Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

agenda digitale, nuove competenze e posti di lavoro); contribuisce così anche alle azioni della Commissione volte ad attuare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per gli obiettivi dello sviluppo sostenibile (OSS / SDG – *Sustainable Development Goals*)³⁴⁶.

I paragrafi seguenti, dopo aver descritto in sintesi la *governance* della PAC, si soffermano sulla dimensione finanziaria disponibile, sulla destinazione dei fondi e sui controlli, prima di porre un focus sulla sua evoluzione nel prossimo futuro.

1. La struttura e la *governance* della PAC

In sintonia con l'art. 4 del TFUE, che comprende la materia agricola tra quelle di competenza concorrente tra Unione europea e Stati membri, la PAC è oggetto di interventi anche a livello nazionale. Nell'ordinamento giuridico Italiano, inoltre, in base all'art. 117 della Costituzione, la disciplina dell'agricoltura afferisce in parte alla competenza esclusiva delle Regioni e in parte a quella concorrente. La gestione dei fondi agricoli è, dunque, soggetta a una *governance* multilivello, che si caratterizza per un significativo ruolo di coordinamento e monitoraggio affidato alla Commissione, associato a una politica di sviluppo rurale nazionale e ai contributi dei livelli di governo sub-statali in ottemperanza ai principi di proporzionalità e sussidiarietà.

In particolare, l'erogazione dei fondi della PAC è fondata su due distinti "pilastri": i) il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia ("FEAGA"); ii) il Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

Le loro caratteristiche sono notevolmente diverse:

- Il FEAGA è un fondo di natura c.d. disaccoppiata, non connessa quindi alla produzione, e concerne i pagamenti diretti a tutti gli agricoltori in possesso di "titoli" (in sostanza, ettari di terreno agricolo), con le eventuali maggiorazioni percentuali, nonché le misure per l'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM). Finanziato quasi completamente dal bilancio dell'UE, è gestito su base annuale e gli stanziamenti di impegno e di pagamento coincidono (stanziamenti quasi interamente dissociati dalla produzione). Le misure dei regimi di aiuto sono legiferate a livello UE, tramite norme primarie esclusivamente di livello UE³⁴⁷.

³⁴⁶ Comunicazione della Commissione del 22 novembre 2016, COM(2016)739, "Verso un'Europa sostenibile entro il 2030".

³⁴⁷ Le basi normative per il FEAGA sono costituite dai seguenti regolamenti: regolamento (UE) n.1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC (FEAGA/FEASR); regolamento (UE) n.1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito della PAC; regolamento (UE) n.1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli OCM; regolamento (UE) n.1370/2013 del Consiglio sugli aiuti e restituzioni OCM.

- Il FEASR è un fondo strutturale che prevede erogazioni sulla base della programmazione settennale europea e di appositi Programmi nazionali e regionali e viene co-finanziato dal bilancio UE e dai bilanci nazionali degli Stati membri, per raggiungere obiettivi specifici³⁴⁸.

A livello europeo, la DG AGRI della Commissione europea gestisce i finanziamenti secondo tre modalità: gestione concorrente con tutti gli Stati UE-27 (interventi sui mercati agricoli, sostegno diretto, sviluppo rurale), gestione indiretta (misure di pre-adesione all'UE) e gestione diretta (altre attività come studi, promozione, informazione e comunicazione). I finanziamenti sono gestiti in parte direttamente dalla Commissione; la maggior parte (ca. 70%) viene erogata tramite 76 Organismi pagatori nazionali o regionali; una quota residuale viene affidata a soggetti/enti esterni (p.e. Agenzie dell'UE, Nazioni Unite, Banca mondiale, Banca europea per gli investimenti).

Ciascuno Stato membro, sulla base del quadro strategico comune europeo, elabora, con riguardo al FEASR e di concerto con le Amministrazioni regionali e locali il c.d. Accordo di Partenariato, declinando gli obiettivi strategici e le priorità di investimento (che per l'anno in esame sono collegate agli obiettivi generali in materia di ambiente, energia e clima). Successivamente, la Commissione e le autorità nazionali concordano i programmi³⁴⁹.

Nella Programmazione 2014-2020, la politica di sviluppo rurale è stata attuata tramite programmi di sviluppo rurale regionali e nazionali (PSR e PSRN) che definiscono gli approcci strategici e le azioni per ciascuna area geografica, sulla base anche dell'indicazione della Commissione anche su programmazione, gestione e governance dei Fondi strutturali. Ai fini dell'attuazione dei programmi, sono stabilite condizioni e tappe intermedie di verifica.

Entrambi i pilastri della PAC sono soggetti alle medesime previsioni in relazione a gestione finanziaria, controllo e garanzia di legittimità e regolarità³⁵⁰. I conti finanziari annuali degli Stati membri sono dichiarati dagli Organismi pagatori, certificati dagli Organismi di certificazione e sono approvati, attraverso la procedura di liquidazione finanziaria, dalla Commissione, fatte salve le future rettifiche finanziarie nette che

³⁴⁸ Le basi legali del FEASR sono costituite dai seguenti regolamenti: regolamento (UE) N. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC (FEAGA/FEASR); regolamento (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. Il quadro regolamentare è completato da atti di esecuzione e atti delegati.

³⁴⁹ Cfr. decisione di esecuzione del 29 ottobre 2014, C (2014) 8021 *final*, modificata dalla decisione di esecuzione del 20 gennaio 2020, C (2020) 174 *final*.

³⁵⁰ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al finanziamento, alla gestione e al controllo della Politica agricola comune.

saranno decise dalla Commissione, in conseguenza non solo degli audit della DG AGRI, ma anche delle osservazioni dell'Organismo di certificazione e dei controlli delle autorità nazionali.

In Italia, la gestione delle somme vede coinvolti diversi soggetti istituzionali, quali il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, la Ragioneria generale dello Stato, gli enti regionali o provinciali e i dieci Organismi pagatori riconosciuti (fra i quali: sette operanti a livello regionale, compreso ARGEA per la Sardegna, Accreditato dal 16 ottobre 2020; due a livello di Province autonome, Trento e Bolzano; uno a livello nazionale AGEA Pagatore; l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli- SAISA è stata revocata il 24 settembre 2020 per mancato pagamento delle restituzioni all'esportazione)³⁵¹.

La complessità dell'architettura multilivello impone una speciale attenzione, per evitare che eventuali farraginosità si riflettano sul coordinamento strategico delle misure regionali e locali, nonché sulla capacità di impegno e di pagamento, con il rischio di disimpegno delle somme e di conseguente perdita delle risorse (si veda, per tali aspetti, le analisi condotte nei paragrafi successivi). Tale sforzo si rivela tanto più necessario in ragione dei significativi stanziamenti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, destinati ai temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, dell'efficientamento degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento.

In questa prospettiva, si appalesa cruciale, innanzi tutto, la capacità di monitoraggio del Ministero, al fine di assicurare l'efficacia del controllo e la prontezza della risposta amministrativa. Appare, dunque, di primaria importanza per il futuro potenziare gli strumenti di controllo, coordinamento e integrazione dei diversi livelli di programmazione e attuazione delle politiche.

Il nucleo informativo nazionale è rappresentato dal Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN). Quest'ultimo costituisce un sistema di servizi a supporto degli organi centrali e locali per le funzioni di coordinamento e di gestione del settore agricolo, che dovrebbe integrarsi con i sistemi utilizzati da Regioni, Province autonome e Organismi pagatori, disponendo di informazioni relative alle produzioni agricole, agroalimentari, forestali e della pesca oltre che dei dati inerenti all'utilizzo del territorio nazionale, anche al fine di fornire una rappresentazione geolocalizzata delle produzioni e delle informazioni su pesca, fitofarmaci, biologico, biomasse, registri di filiera, ecc.. In

³⁵¹ Relazione sull'attività di supervisione e monitoraggio sugli O.P. nel 2020. MIPAAF-PIUE 1.

particolare, la base dati “anagrafe delle aziende agricole” riveste un interesse nazionale, come sancito dal comma 3bis, lettera f-ter) art 60, capo V, del Codice dell’Amministrazione Digitale (di seguito CAD, introdotto con d.lgs. n. 82/2005).

L’eterogeneità e la quantità di informazioni hanno reso necessario un nuovo modello organizzativo per la governance del SIAN, basato sul principio della centralizzazione della raccolta dati, al fine di garantire la gestione, il controllo e l’implementazione del sistema, curando l’interazione con tutti i soggetti esterni ed interni al comparto agricolo. Appare, ormai, sempre più pressante l’esigenza di una piena integrazione dei portali informatici dei soggetti istituzionali coinvolti, i cui linguaggi spesso non sono compatibili tra loro, generando criticità nella completa e tempestiva osservazione dei flussi di spesa, causa di frequenti richiami della Commissione europea e segnalati anche da AGEA-Coordinamento. Occorre, pertanto, finalizzare lo sviluppo di nuove soluzioni tecnologiche, già intrapreso per il tramite di fornitori esterni, per integrare i portali, ampliare gli strumenti di monitoraggio e ridurre le interazioni manuali, in modo da migliorare la prontezza e la qualità dei flussi informativi, alleviando, al contempo, i costi amministrativi.

Per altro verso, ricorda la Corte che l’erogazione delle risorse sarà in parte subordinata a condizionalità che richiederanno un accentuato fabbisogno strutturale di risorse. In tale prospettiva, sarà necessario verificare l’adeguatezza del numero di addetti, in rapporto alla vastità dei compiti di supervisione, monitoraggio e indirizzo di competenza del Ministero.

Infine, permane l’esigenza di minimizzare allo stretto necessario gli oneri e i passaggi amministrativi. Per dare nuovo slancio e vitalità a un sistema economico provato dalla crisi pandemica sanitaria, inoltre, riveste particolare importanza una governance in grado, per professionalità e competenza, di elaborare progetti, contenuti e strumenti concreti, meccanismi semplici, adeguate informazioni in grado di garantire l’accesso facilitato ai finanziamenti a tutti i beneficiari della PAC, anche mediante la fruizione semplice di uno standard uniforme nella compilazione del *business plan*.

In questa direzione vanno i siti *Agrosemplice* e *Bpol-training*, ideati dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali che, nella sua veste di Autorità di gestione (“AdG”) della Rete Rurale Nazionale, in tal modo fornisce un percorso di orientamento che accompagna gli utenti, anche i meno esperti, nella ricerca e nella valutazione dello strumento agevolativo più idoneo a sostenere i propri progetti di investimento.

A livello regionale e locale, peraltro, si riscontra l’esigenza di una maggiore trasparenza e semplificazione dei progetti, al fine di accrescere la trasparenza e di

renderli maggiormente accessibili e appetibili anche da parte di beneficiari eventualmente privi di conoscenze amministrative avanzate.

2. Dimensioni finanziarie della PAC nel 2020

2.1 Budget comunitario

Il *budget* UE costituisce il principale strumento di assegnazione diretta delle risorse finanziarie per la PAC. Il 15 maggio 2019 la Commissione ha adottato l'adeguamento tecnico, per l'anno 2020, del Quadro finanziario pluriennale ("QFP") 2014-2020 (UE-28), in linea con le variazioni del Reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE conformemente al sistema europeo dei conti (SEC 2010)³⁵². Tale adeguamento tecnico ha portato il totale degli stanziamenti d'impegno per il 2020 a 168.797 milioni di euro – prezzi correnti (0,99% RNL UE), di cui 60,4 miliardi per la Rubrica 2 "Crescita sostenibile: risorse naturali" in cui è inserita la PAC, mentre il totale degli stanziamenti di pagamento per il 2020 è stato pari a 172.201 milioni di euro.

Tabella 1 - Quadro finanziario pluriennale (UE-28) adeguato per il 2020 (euro/milioni)

STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2014-2020
1. Crescita intelligente e inclusiva	52 756	77 986	69 304	73 512	76 420	79 924	83 661	513 563
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	49 857	64 692	64 262	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	43 779	44 190	43 951	44 146	44 163	43 881	43 888	307 998
3. Sicurezza e cittadinanza	1 737	2 456	2 546	2 578	2 656	2 801	2 951	17 725
4. Europa globale	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 262
5. Amministrazione	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 584
di cui: spese amministrative delle istituzioni	7 056	7 351	7 679	8 007	8 360	8 700	9 071	56 224
6. Compensazioni	29	0	0	0	0	0	0	29
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	121 435	162 959	154 738	155 631	159 514	164 123	168 797	1 087 197
in percentuale dell'RNL	0,90 %	1,17 %	1,05 %	1,04 %	1,02 %	1,00 %	0,99 %	1,02 %
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	135 762	140 719	130 694	126 492	154 565	166 709	172 201	1 027 151

Fonte: COM (2019) 310 final per il 2020. Allegato: tabella 2

La Rubrica 2 "Crescita sostenibile: risorse naturali" si conferma la seconda per ordine di grandezza, tra le nove Rubriche di spesa del bilancio UE-28 del 2020, con 58,8

³⁵² COM (2019) 310 final per il 2020. Allegato: tabella 2.

miliardi di euro (57,6 miliardi nel 2019) preceduta dalla Rubrica 1 “Crescita intelligente e inclusiva” con 74 miliardi di euro (64,7 miliardi nel 2019) e seguita dalla Rubrica 5 “Spese di Amministrazione” con 8,4 miliardi di euro e dalla Rubrica 3 “Sicurezza e Cittadinanza” con 4,9 miliardi di euro³⁵³.

All'interno della predetta Rubrica 2, nel 2020, la spesa a valere sul FEAGA è stata di 43,6 miliardi di euro (43 miliardi nel 2019), la spesa a valere sul FEASR è stata pari a 13,9 miliardi di euro (13,5 miliardi nel 2019).

In base ai dati estratti dall'Annual Activity Report della DG AGRI³⁵⁴, nel 2020 il totale degli stanziamenti di pagamento dei Paesi UE, comprese le entrate con destinazione specifica di spesa ed i riporti da esercizi precedenti, per il Titolo 5 del Bilancio UE “Agricoltura e sviluppo rurale”, è stato di 59.042,08 milioni di euro³⁵⁵ (58.062 milioni nel 2019). Complessivamente, nel corso del 2020, il tasso di esecuzione degli stanziamenti d'impegno della DG AGRI si è attestato al 97,17%, al livello del 2019 (96,33%). La stessa tendenza si riscontra sul tasso di esecuzione degli stanziamenti di pagamento, che nel 2020 è stato pari al 98,53% (97,01% nel 2019). Di questi, 58,9 miliardi (99,79% del bilancio della PAC) sono stati effettuati in regime di gestione concorrente tra Commissione e Stati membri. I pagamenti eseguiti nell'ambito del FEAGA sono ammontati a 44 miliardi (Pagamenti diretti 41,5 miliardi e OCM 2,5 miliardi), mentre i pagamenti eseguiti nell'ambito del FEASR sono ammontati a 14,5 miliardi.

La gestione diretta dei pagamenti da parte della DG AGRI e la gestione indiretta hanno rappresentato complessivamente solo lo 0,21% circa della spesa totale dell'UE sotto la responsabilità della DG AGRI.

Per quanto concerne il Periodo 2021-2027, a fronte di una proposta della Commissione nel maggio 2018, il nuovo QFP è stato adottato il 17 dicembre 2020³⁵⁶. Sebbene il nuovo periodo di programmazione sia iniziato nel 2021, il regolamento che reca le disposizioni comuni a tali fondi è entrato in vigore soltanto il 24 giugno 2021, con un ritardo nell'approvazione del nuovo quadro legislativo per i fondi UE a gestione concorrente (UE/Stati membri), ad eccezione dei Fondi FEAGA e FEASR che hanno usufruito di un regolamento transitorio per il 2021 e 2022.

³⁵³ Commissione UE. Spending and Revenue Data 2000-2020.

³⁵⁴ Commissione UE, Annual Activity Report Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2020.

³⁵⁵ Comprese: spese di amministrazione, spese per audit, spese pre-adesione, interventi internazionali, spese per strategia e coordinamento.

³⁵⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093. Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il Periodo 2021-2027.

Pertanto, nelle more dell'elaborazione delle modifiche al quadro normativo della PAC è stato adottato un regolamento transitorio³⁵⁷ per garantire la continuità del sostegno alla PAC nell'ambito di entrambi i pilastri e facilitare la transizione.

2.2 Dimensioni del sistema agricolo e attuazione nazionale

L'Italia, con una produzione agricola pari a ca. euro 47 miliardi, contribuisce in modo significativo alla produzione totale dell'UE (pari a ca. euro 335,9 miliardi). Con una quota di poco inferiore al 14%, al pari della Spagna, l'Italia si colloca al secondo posto dietro alla Francia (ca. 60 miliardi di euro, pari a poco più del 18%) e davanti alla Germania (ca. euro 44 miliardi, pari a ca. 13%)³⁵⁸.

Con riferimento alla struttura degli insediamenti agricoli, pur essendo il terzo Paese membro dell'UE per numero di abitanti (ca. 59 milioni), dopo Germania (83 milioni) e Francia (67 milioni), l'Italia scende al quinto posto nella classifica per popolazione residente in zone prevalentemente agricole (5,8 milioni) dopo Francia (18,8 milioni), Polonia (13,5 milioni), Germania (12,9 milioni) e Romania (10,2 milioni). Rispetto alla popolazione totale dei singoli Stati, quella residente in territori prevalentemente agricoli è del 53% in Romania, del 36% in Polonia, del 28% in Francia, del 16% in Germania e solo del 10% in Italia³⁵⁹. Pur considerando la particolare conformazione geografica (densità < 300 abitanti/Km2) e le particolari condizioni socio/economiche (tredicesimo, tra i 27, potere d'acquisto pro-capite), dunque, l'Italia denota un tasso di insediamento rurale (inteso come rapporto tra residenzialità agricola e popolazione totale) inferiore a quello dei predetti Stati europei che potrebbe condizionare le future allocazioni dei Fondi agricoli europei.

Seppur riferito al confronto tra il 2010 e il 2016, il dato tendenziale sulla struttura delle aziende agricole italiane, pur evidenziando un modesto incremento delle aziende maggiori con ricavi non inferiori a 500.000 euro (passate dallo 0,7% all'1,1% del totale), evidenzia anche una considerevole contrazione delle aziende con fatturato inferiore a 4.000 euro (passate dal 48,3% al 34,1%).

Il dato sull'utilizzo delle aree agricole evidenzia un mutamento nella morfologia delle aziende agricole, tra il 2010 e il 2016, nella misura in cui quelle con superficie < 5 ha sono diminuite di oltre 40%, passando da 1.182.320 a 709.560, mentre quelle con superficie > 100 ha, sono aumentate da 15.490 a 16.840. Tali dati evidenziano la

³⁵⁷ Regolamento (UE) n. 2020/2220.

³⁵⁸ Stime per il 2020 della Commissione europea, Statistical Factsheet UE-27 – giugno 2021, elaborate dalla Corte dei conti.

³⁵⁹ Commissione europea, Statistical Factsheet UE-27 – giugno 2021.

persistente sofferenza delle aziende agricole di piccole dimensioni, a beneficio di quelle più grandi, maggiormente idonee a sfruttare economie di scala e a produrre.

Per quanto concerne il *trend* demografico, giova richiamare quanto già segnalato da questa Sezione con la Relazione speciale “L’accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte dei giovani e nuovi agricoltori” (delibera n. 3/2021). Tra il 2010 e il 2016, infatti, sono diminuiti i titolari di azienda agricola di età compresa tra i 18 e i 35 anni (passando dal 5 al 4%); per altro verso, invece, i titolari oltre 64 anni di età sono passati dal 37,2% al 40,9%. Tale mutamento denota una tendenza all’invecchiamento della popolazione, che viene fronteggiato anche tramite erogazioni volte a favorire il passaggio generazionale delle aziende agricole (su cui cfr. *infra*).

Per quanto riguarda l’Italia, il totale delle spese 2020, per le nove Rubriche del bilancio UE-28, è stato pari a 11,9 miliardi di euro (11,4 nel 2019) che corrisponde all’8% circa del totale spese del bilancio UE di 147,3 miliardi.

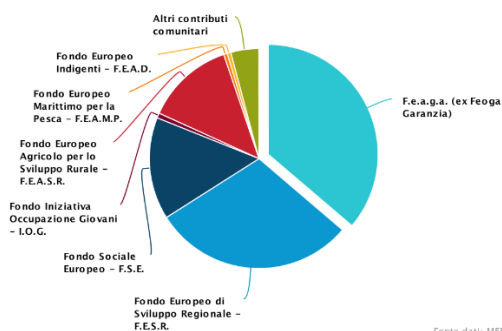
Per indicare il trasferimento delle risorse finanziarie dei fondi agricoli UE, da parte delle autorità italiane, vengono di seguito confrontati, per gli anni 2020 e 2021 (fino al secondo trimestre), gli accrediti ricevuti con i relativi trasferimenti/pagamenti effettuati, attraverso i dati della Ragioneria generale dello Stato.

Le torte esprimono l’attività gestionale di trasferimento dei flussi finanziari tra le somme messe a disposizione dall’UE e i trasferimenti/pagamenti alle autorità italiane titolari dei programmi³⁶⁰.

Grafico 1 – Accrediti UE destinati all’Italia per fondo e risorse trasferite alle Amministrazioni titolari dei programmi per fondo

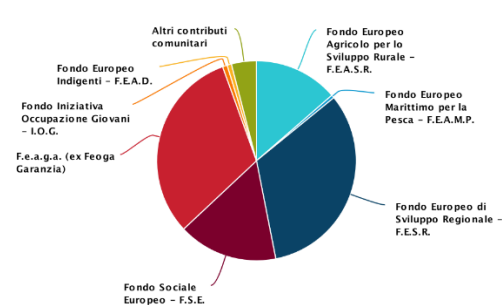
Accrediti UE destinati all'Italia per Fondo

Totale accrediti: 18.194,2 (importi in milioni di euro, biennio: 2020-2021)



Risorse Ue trasferite alle Amministrazioni titolari dei programmi per fondo

Totale Pagamenti: 17.273,4 (importi in milioni di euro, biennio: 2020-2021)



³⁶⁰ Le risultanze sono in parte influenzate dai ritardi attuativi della Programmazione 2014-2020, che hanno determinato uno slittamento dei tempi di accredito/pagamento; i dati, considerati con il criterio di cassa, comprendono anche esercizi precedenti.

Intendendo come pagamenti le risorse UE trasferite dalla Ragioneria generale alle autorità italiane titolari dei programmi, si osserva come i movimenti finanziari, tra accrediti/pagamenti, dei diciotto mesi considerati siano avvenuti prevalentemente a carico del Fondo FEAGA (6.592 / 5.430 milioni di euro), FESR (5.419,1 / 5.662,9), FSE 2.736,5 / 2.787,6) e FEASR (2.365,5 / 2.356,2).

Le risorse del FEAGA vengono trasferite per l'82,3% della disponibilità, quelle del FESR per il 104,5%, dell'FSE per il 102%, del FEASR per il 99,6% dimostrando così una velocità di riassegnazione più contenuta dei Fondi agricoli.

Per il dettaglio della spesa e dei pagamenti a valere su FEAGA e FEASR, si rinvia ai capitoli dedicati.

2.3 La PAC per l'ambiente

LA PAC è una leva utile al fine di realizzare gli obiettivi di riduzione dell'impatto ambientale espressi a livello internazionale, europeo e nazionale. L'agenda strategica adottata dal Consiglio europeo del giugno 2019³⁶¹ e gli orientamenti politici³⁶² della Commissione europea definiscono la politica-quadro per il prossimo periodo (2019-2024). Una delle sfide sostanziali dell'Unione europea riguarda le prestazioni ambientali del settore agricolo, in particolare nel contesto del *Green Deal* europeo³⁶³, con l'impegno alla ulteriore riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e a una maggiore attenzione a suolo, aria e acqua, anche considerando che, secondo l'Agenzia Europea per l'Ambiente, il 17% delle emissioni di gas a effetto serra viene prodotta dal settore dell'allevamento, percentuale cresciuta del 6% tra il 2007 ed il 2018 a causa degli allevamenti intensivi.

Tra gli obiettivi UE, gli Stati membri hanno condiviso anche quello di far diventare l'Europa il primo continente climaticamente neutrale con un impatto climatico zero entro il 2050, come parte integrante del *Green Deal* europeo. La posizione comune UE, illustrata recentemente in sede COP26³⁶⁴ a Glasgow, nel ricordare che l'UE fornisce il maggior contributo ai finanziamenti per il clima nel mondo, persegue la limitazione del riscaldamento globale a 1,5°C, esorta gli altri Paesi più sviluppati a finanziare 100 miliardi

³⁶¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>.

³⁶² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

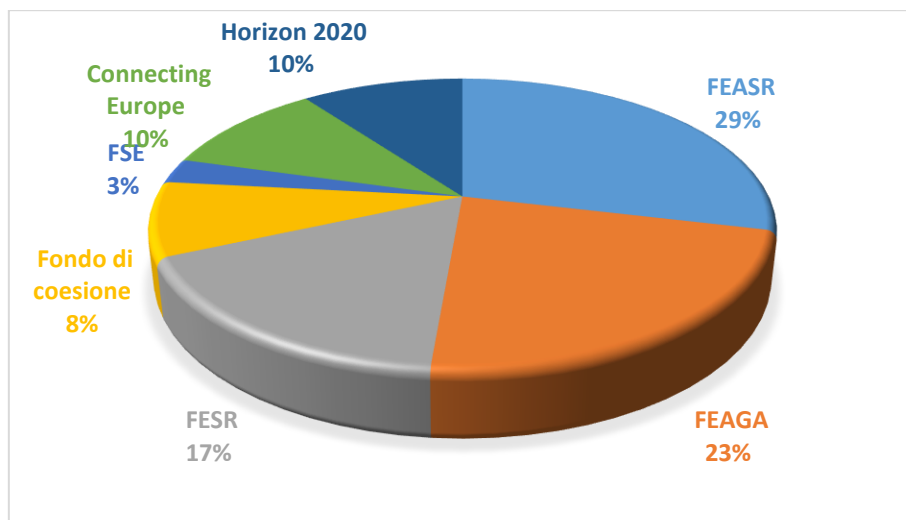
³⁶³ Cfr. comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, COM (2019) 640 *final* e successive integrazioni.

³⁶⁴ Posizione comune degli Stati membri UE, definita nella riunione del Consiglio del 6 ottobre 2021 per la Conferenza delle Parti sui cambiamenti climatici, 26esima edizione, Nazioni Unite, Glasgow, in www.consilium.eu.

di dollari all'anno fino al 2025 per il clima e sostiene le regole del mercato internazionale di CO₂ al fine di ridurre le emissioni.

L'UE ha speso il 20,1% del suo bilancio 2014-2020 (216 miliardi di euro) per contrastare il cambiamento climatico³⁶⁵, realizzando l'obiettivo di investire almeno un quinto del bilancio 2014-2020 in questo settore, anche attraverso i finanziamenti per la PAC, come specificato dalla torta seguente:

Grafico 2 – Ripartizione dei fondi europei



Per le iniziative a sostegno o protezione della biodiversità, l'UE ha speso l'8% del bilancio 2014-2020 (85 miliardi di euro), in linea con l'impegno dell'UE per la biodiversità sancito dal *Green Deal* europeo. La maggior parte delle spese per la biodiversità è collegata alla Rubrica 2, sebbene anche altri programmi contribuiscano all'obiettivo. Come noto, infatti, il bilancio dell'UE affronta specifiche esigenze attraverso uno o più programmi. Alcuni obiettivi, tuttavia, hanno una natura trasversale. P.e., per quanto riguarda le spese legate al clima, per il 90% sono finanziate dalle rubriche "Crescita sostenibile: risorse naturali" (Rubrica 2), "Coesione economica, sociale e territoriale" (Rubrica 1b) e "Competitività per la crescita e l'occupazione" (Rubrica 1a).

L'importanza del contributo della PAC è evidenziata anche dal fatto che la maggior parte degli agricoltori beneficiari del sostegno a livello dell'UE attuano misure di eco-compatibilità e di inverdimento a beneficio dell'ambiente e del clima, quali, p.e., la diversificazione delle colture, il mantenimento delle praterie permanenti e la destinazione del 5% dei seminativi alle aree ecologicamente svantaggiate.

³⁶⁵ Commissione europea. Annual Management and Performance Report for the Budget. Financial Year 2020.

Nell'ambito della politica di sviluppo rurale gli interventi di finanziamento, inoltre, possono perseguire finalità complementari attraverso la scelta di investimenti dedicati, formazione e consulenza, con un impatto positivo su biodiversità, suolo, acqua e aria sia nel settore agricolo che forestale.

Anche nel 2020, la superficie agricola totale dell'UE è stata soggetta ad almeno un obbligo di "inverdimento" (c.d. *greening*, i.e. sostegno a pratiche agricole benefiche), ottimizzando l'impatto ambientale di questa misura.

Il 30% dei pagamenti diretti del FEAGA è legato alle tre pratiche agricole degli agricoltori a beneficio dell'ambiente: diversificazione delle colture, mantenimento dei pascoli permanenti e conservazione delle aree ecologiche nelle aziende agricole.

La quota totale della superficie agricola dell'UE coperta da pratiche benefiche per l'ambiente è aumentata dal 75% nel 2015 al 79% nel 2019 e la superficie coltivata con agricoltura biologica è aumentata dall'8,0% nel 2018 all'8,5% nel 2019.

Tuttavia, alcune misure legate alla biodiversità dei terreni agricoli non hanno mostrato l'impatto desiderato, come rilevato anche dalla Corte dei conti europea³⁶⁶.

Anche i programmi del FEASR contribuiscono alla transizione verso una produzione verde e sostenibile. Il Fondo persegue la priorità climatica attraverso una combinazione di misure dello sviluppo rurale, in particolare attraverso la Priorità 5 "Incentivare 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", e le relative Focus area 5D "Riduzione delle emissioni gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura" e 5E "Promozione della conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale". Alla fine del 2019, il Fondo aveva già raggiunto gli obiettivi prefissati per il 2023, attraverso il sostegno di pratiche di gestione del territorio benefiche per la biodiversità, l'acqua e il suolo³⁶⁷.

Le Regioni, sulla base dei propri fabbisogni e delle peculiarità territoriali, hanno declinato le due *focus area*, in diverse misure: le misure agro-climatico-ambientali, l'agricoltura biologica, gli investimenti in aziende agricole, gli investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste, i servizi silvo-ambientali e climatici e salvaguardia delle foreste, nonché le indennità Natura 2000 e indennità connesse alla Direttiva Quadro sulle acque.

L'azione per il clima può essere perseguita anche, indirettamente, attraverso le altre Focus area della Priorità 5 e le Focus area della Priorità 4, mediante l'uso efficiente

³⁶⁶ Corte dei conti europea. Relazione speciale 13/2020 – Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ha fermato il declino.

³⁶⁷ Annual management and performance report for the EU budget – Financial year 2020.

e la gestione sostenibile delle risorse idriche, del suolo e dell'energia, l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, nonché attraverso misure comprese in priorità apparentemente estranee a tematiche climatico-ambientali, come la Priorità 2, volta a potenziare la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura e a promuovere tecnologie innovative.

Infine, il bilancio europeo sostiene e promuove la lotta ai cambiamenti climatici anche attraverso il programma LIFE, che persegue le finalità e gli obiettivi della strategia Europa 2020 e i piani UE in materia di ambiente e clima.

Il Programma include azioni volte a migliorare i sistemi alimentari lungo l'intera catena del valore alimentare, cercando di ridurre gli impatti negativi, preservare e migliorare la qualità dell'acqua, dell'aria e del suolo e contribuire alla biodiversità, nonché incoraggiare pratiche agricole rispettose dell'ambiente.

L'Italia, in qualità di Stato membro dell'Unione europea, si è impegnata a rispettare il piano della Commissione europea per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050³⁶⁸, oltre agli obiettivi fissati dal *Green Deal europeo*³⁶⁹. Per contribuire al raggiungimento di questi obiettivi strategici, nel dicembre 2019 l'Italia ha pubblicato il proprio Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), prefiggendosi obiettivi nazionali da raggiungere entro il 2030 in materia di efficienza energetica, energie rinnovabili (30% della domanda finale di energia) e per la riduzione delle emissioni di CO₂ (riduzione del 33% per gli impianti non coperti dal sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE, rispetto al 2005).

Secondo quanto rappresentato dalla Ragioneria generale dello Stato nel c.d. "ecorendiconto" allegato al Rendiconto Generale dello Stato per il 2020, le risorse finanziarie che lo Stato italiano ha destinato alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 9 miliardi di euro, pari all'1% della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato. Il confronto con il 2019 mostra una crescita della spesa ambientale di circa 3,3 miliardi di euro (pari al 58%), passando da 5,7 a circa 9 miliardi di euro nel 2020. Si riscontra dunque un'accelerazione rispetto all'evoluzione osservata negli anni precedenti, caratterizzati da un andamento della spesa primaria per il settore ambientale costante ma complessivamente contenuto.

La crescita maggiore è osservabile nel settore dell'uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili), che registra una quintuplicazione

³⁶⁸ Cfr. Commissione europea, 2020 COM (2020) 80 finale, nonché il regolamento (UE) n. 2021/1119, approvato il 30 giugno 2021.

³⁶⁹ Commissione europea, 2019 COM (2019) 640 finale.

della spesa primaria rispetto al 2019, essendo passata dalla cifra di 122 milioni a circa 740 milioni di euro. Il settore comprende risorse riconducibili soprattutto ai trasferimenti ai Comuni per gli interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico e finanziamenti finalizzati alla transizione energetica nel settore industriale.

Anche gli interventi nel settore della “Protezione dell’aria e del clima” evidenziano un consistente aumento (pari al 356%) riconducibile, in parte, alle risorse stanziare nel fondo per l’Ecobonus mobilità istituito nel 2018³⁷⁰ e ulteriormente rifinanziato nel 2020³⁷¹ attraverso crediti di imposta per l’erogazione di contributi per l’acquisto di veicoli a bassa emissione di CO₂.

Altrettanto elevata la spesa nel settore della “Ricerca e sviluppo per l’uso e la gestione delle risorse naturali”, che nel passaggio tra il 2018 e il 2019 aveva segnalato una diminuzione degli stanziamenti pari al 14%, mentre nel 2020 registra un incremento elevato con un’allocazione corrispondente a 329 milioni di euro.

L’analisi della distribuzione della spesa primaria ambientale per missione conferma, infine, che anche nel 2020, circa il 41,8% delle risorse statali è rientrato nella missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”.

3. Aggiornamenti del quadro normativo della PAC

3.1 Principali modifiche

I ritardi nell’implementazione del QFP 2021-2027 hanno portato a differirne l’applicazione al 1° gennaio 2023. Per garantire un regolare proseguimento della PAC durante i negoziati, sono stati adottati due regolamenti transitori per prorogare l’attuale quadro giuridico fino alla fine del 2022³⁷². Per maggiori dettagli sulle modifiche alla PAC nell’ambito del QFP 2021-2027, si rinvia al paragrafo dedicato.

Con riguardo alle modifiche recenti del quadro normativo sotteso alla PAC, in disparte quanto già segnalato da questa Sezione³⁷³, i cambiamenti più rilevanti riscontrati nel 2020 hanno riguardato l’introduzione di misure anche per fronteggiare l’emergenza pandemica.

La Commissione ha varato il piano di rilancio “*Coronavirus Response Investment Initiative*”³⁷⁴. Le misure hanno mirato sia a supportare i settori maggiormente colpiti, sia

³⁷⁰ Art. 1 della L. n. 145/2018.

³⁷¹ Art. 44 del D.L. n. 34/2020 e art. 74 del D.L. n. 104/2020.

³⁷² Regolamento transitorio (UE) 2020/2220 del 23 dicembre 2020 e regolamento di flessibilità (UE) 2020/127 del 29 gennaio 2021. Il primo stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del FEAGA e del FEASR per le annualità 2021 e 2022, modificando i regolamenti nn. 1305/2013, 1306/2013 e 1307/2013.

³⁷³ Relazione annuale 2019 approvata con delibera n.1/2021 del 15 gennaio 2021.

³⁷⁴ Regolamenti (UE) nn. 2020/460 e 2020/558.

ad assicurare una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi strutturali, consentendo il trasferimento di risorse tra i diversi fondi o verso le regioni più colpite.

In particolare, sono state previste apposite misure di supporto per i settori più colpiti dalle misure di contenimento dell'epidemia (florovivaismo, agriturismo, vitivinicolo, settore lattiero-caseario, settore zootecnico da carne).

Tra le misure di mercato (OCM) il bilancio dell'UE ha finanziato gli aiuti all'ammasso privato di prodotti lattiero-caseari e carne per stabilizzare i mercati riducendo temporaneamente l'offerta disponibile. Il temporaneo allentamento delle regole di concorrenza, attraverso un quadro di aiuti di Stato specifico per il COVID-19, ha contribuito ad alleviare il grave squilibrio di mercato, garantendo anche una maggiore flessibilità nei programmi di sostegno (frutta, ortaggi, olive e olio d'oliva, apicoltura).

Con riguardo al settore vitivinicolo, sono stati previsti sostegni nell'ambito dell'OCM-vino, con particolare riguardo alla distillazione di vino³⁷⁵, agli aiuti all'ammasso in caso di crisi, alla vendemmia verde (con contributo UE cresciuto dal 50% al 60%). Inoltre, sono state aggiunte deroghe e misure di sostegno specifiche in materia di ristrutturazione e riconversione del vigneto, assicurazione al raccolto, investimenti, autorizzazioni agli impianti viticoli. Tali misure hanno in parte alleviato il peso della crisi; nell'ambito della complessa calibrazione delle risorse, peraltro, sono state avvantaggiate anche pratiche solo marginalmente intaccate dalla pandemia.

Inoltre, tramite il regolamento di modifica (UE) n. 2020/872 è stata fornita un'assistenza di emergenza temporanea eccezionale alle imprese agricole e alle piccole e medie imprese attive nella trasformazione, nella commercializzazione o nello sviluppo di prodotti agricoli nell'ambito del FEASR. Detta assistenza si è concretizzata in una forma di pagamento forfettario da versare entro il 30 giugno 2021 sulla base delle richieste pervenute e approvate entro il 31 dicembre 2020, con importo massimo di euro 7.000 per le aziende agricole ed euro 50.000 per le PMI. Nell'ottica della risposta all'emergenza, inoltre, sono stati modificati i regolamenti di esecuzione (UE) n. 808/2014 e (UE) n. 809/2014 (modificati con regolamento di esecuzione (UE) 2020/1009 del 10 luglio 2020).

Infine, il regolamento (UE) n. 2020/2220 ha modificato, per il 2021 e il 2022, la capienza finanziaria della Riserva nazionale per giovani e nuovi agricoltori il cui importo è pari a 400 milioni di euro³⁷⁶ e rientra nella Rubrica 3 del quadro

³⁷⁵ A livello nazionale, è stata prevista la distillazione del vino non a denominazione di origine o indicazione geografica, finanziata con il plafond del PSN vitivinicolo, mediante una rimodulazione finanziaria delle risorse già assegnate, ed è stata prevista una misura volta al contenimento della produzione dei vini di qualità.

³⁷⁶ Art. 8, punto 1 del regolamento (UE) n.2020/2220.

finanziario pluriennale (QFP 2021-2027), come da allegato del regolamento (UE) 2020/2093 del Consiglio.

Altre misure hanno inteso agevolare l'erogazione di fondi. In tal senso, sono state previste la semplificazione o la deroga a norme e procedure e una maggiore flessibilità nella loro attuazione, tramite proroghe dei termini per l'applicazione dei limiti di pagamento, l'introduzione domanda unica e pagamenti anticipati maggiorati.

Il regolamento (UE) n. 2020/127 ha modificato i regolamenti (UE) nn. 1306/2013 e (UE) 1307/2013 per consentire l'attuazione del meccanismo di disciplina finanziaria per l'esercizio finanziario 2021 e la flessibilità tra i pilastri per l'anno 2020. In tale prospettiva, è stata introdotta la possibilità di trasferire fino al 15% delle risorse dal Primo al Secondo Pilastro e viceversa. La quota può giungere al 25% per i Paesi che hanno un aiuto medio per ettaro inferiore alla media UE³⁷⁷.

È stato, altresì, consentito agli Organismi pagatori, in deroga all'art. 75 del regolamento (UE) n.1306/2013, di aumentare la percentuale massima degli anticipi sui pagamenti, portandola al 70% per i pagamenti diretti e all'85% per i sostegni dello sviluppo rurale, per l'anno 2020 con regolamento (UE) 2020/531 del 16 aprile 2020 e successivamente, anche per l'anno 2021, confermando le stesse soglie con regolamento (UE) 2021/1295. A livello nazionale, già la L. n. 44/2019 aveva consentito anticipazioni, in regime *de minimis*, al 50% dei pagamenti diretti sui quali gli Organismi pagatori avevano ultimato le verifiche di ammissibilità. Successivamente, la L. n. 27/2020 ha innalzato la soglia al 70%.

In alternativa alle anticipazioni in regime *de minimis*, gli agricoltori hanno avuto anche la possibilità di chiedere ulteriori aiuti, come previsto dal regolamento (UE) n.1307/2013, nell'ambito del sostegno all'economia per l'emergenza COVID-19. La sovvenzione, contestuale all'anticipazione, consiste in un importo pari al valore degli interessi calcolati dalla data di erogazione dell'anticipo fino al 30 giugno 2021, termine ultimo per i pagamenti diretti.

Inoltre, la Commissione ha adottato nuovi orientamenti concernenti gli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 1° gennaio 2022 - 31 dicembre 2027³⁷⁸, aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni con un tenore di vita anormalmente basso oppure che presentino una grave sottoccupazione³⁷⁹. Nell'ambito

³⁷⁷ Art. 14 del novellato regolamento n. 1307/2013.

³⁷⁸ COM (2021/C 153/01).

³⁷⁹ Carta degli aiuti a finalità regionale dell'Italia è stata approvata dalla Commissione UE il 2 dicembre 2021.

del “*Temporary framework*”³⁸⁰, sono stati accresciuti gli spazi di flessibilità, definendo, al contempo, un percorso per la graduale eliminazione degli aiuti legati alla crisi; a tal fine, la Commissione ha introdotto due nuove misure di accompagnamento delle imprese per un periodo limitato, quali gli “*incentivi diretti*” per investimenti privati (ammissibili fino al 31 dicembre 2022) e le “*misure di sostegno alla solvibilità*” (ammissibili fino al 31 dicembre 2023).

Le Autorità di gestione hanno potuto prevedere aiuti straordinari alle imprese zootecniche, florovivaistiche e agrituristiche; aiuti per l'accesso al credito da parte delle micro, piccole e medie imprese; provvedimenti extra PSR; bandi per la diffusione dello *smart-working*, la digitalizzazione delle imprese, la vendita online e la consegna a domicilio dei prodotti.

Con riguardo alla fase successiva all'erogazione, il regolamento (UE) 2020/532 ha stabilito norme per i controlli. Le modifiche, limitate nel tempo e nella portata, hanno effetti solo su alcuni controlli amministrativi e in loco e sulle anticipazioni. In particolare, sono stati introdotti metodi alternativi per lo svolgimento dei controlli da parte degli Stati membri (p.e. fotografie georeferenziate, rapporti di sorveglianza dei droni datati, controlli amministrativi o videoconferenze con i beneficiari).

Il perdurare dell'emergenza pandemica ha indotto la Commissione a emanare il regolamento (UE) n. 2021/725, che ha previsto la riduzione numerica dei controlli in loco da eseguire e l'utilizzo di diverse tecnologie, come nel 2020. Si rileva, tuttavia, come la spesa per l'esercizio finanziario 2020 possa essere verificata dalla DG AGRI fino all'anno 2022 (“regola dei 24 mesi”³⁸¹).

Inoltre, il 16 dicembre 2020 è stato adottato il regolamento (UE) n. 2020/2092, entrato in vigore il 1° gennaio 2021, su un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'UE³⁸². Tale risultato appare significativo nella misura in cui, per la prima volta, l'UE dispone di uno strumento specifico per proteggere il proprio bilancio dalle violazioni dei principi dello stato di diritto, integrando le altre procedure già previste dalla normativa europea per la tutela del bilancio.

³⁸⁰ Cfr. COM 2020/C 91 I/01, integrata con COM 2020/2215 *final*, COM 2020/3156 *final*, COM 2020/7127 *final*, COM 2021/C3406, COM (2021)8442.

³⁸¹ Conformemente alle disposizioni dell'articolo 52, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1306/2013, la verifica di conformità copre le spese sostenute fino a 24 mesi prima che la Commissione comunichi ufficialmente allo Stato membro i risultati dell'audit (ossia il ricevimento da parte dello Stato membro della lettera di constatazione).

³⁸² Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, su un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione.

Da ultimo, si menziona l'Atto di Ginevra, relativo all'Accordo di Lisbona, sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche³⁸³ che è entrato in vigore il 26 febbraio 2020. Con l'adesione all'Atto di Ginevra, l'UE ha rafforzato l'impegno per la promozione della qualità e della tracciabilità degli alimenti a livello internazionale.

Per quanto concerne la normativa interna, inoltre, i decreti-legge cosiddetti "Cura Italia"³⁸⁴, "Liquidità"³⁸⁵, "Rilancio"³⁸⁶, "Semplificazioni"³⁸⁷ e "Agosto"³⁸⁸, hanno introdotto specifiche misure di sostegno sociale, interventi a garanzia della liquidità delle imprese agricole, misure per la promozione all'estero del settore agroalimentare e l'incremento del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari.

Nel contesto dell'emergenza sanitaria sono stati attivati interventi anche da parte delle Autorità di gestione dei PSR 2014-2020, alcuni di natura organizzativa volti a garantire il rispetto delle misure precauzionali adottate dal Governo e dalle Regioni e dalle Province autonome, altri di carattere amministrativo finalizzati a superare il blocco delle attività e accelerare i pagamenti per fronteggiare le esigenze di liquidità delle imprese.

In merito all'attuazione dei PSR, sono state concesse proroghe dei termini in scadenza sia sui bandi aperti che per gli adempimenti a carico dei beneficiari delle operazioni finanziarie³⁸⁹, provvedimenti di semplificazione delle procedure autorizzative, di istruttoria e controllo, nonché modifiche dei Programmi con riassegnazione delle risorse finanziarie ancora non impegnate.

La pandemia ha, dunque, inciso sulla normativa sottesa al settore agricolo, che ha peraltro anche sviluppato metodologie innovative (*precision farming*, droni, satelliti) e modalità di commercializzazione moderne (*e-commerce*, nuovi strumenti di promozione e *marketing* ecc.). In tal senso, si ravvisa l'opportunità di rendere strutturali quei cambiamenti che sono suscettibili di semplificare l'accesso ai fondi comunitari e il loro proficuo utilizzo.

³⁸³ L'Atto di Ginevra è stato adottato il 20 maggio 2015. Esso consente la registrazione internazionale delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine attraverso un'unica procedura di registrazione presso l'OMPI e consente l'adesione all'Atto di alcune organizzazioni intergovernative, tra cui l'Unione europea e l'Organizzazione Africana della Proprietà Intellettuale (OAPI).

³⁸⁴ Decreto-legge 17 marzo 2020, n.18 convertito in legge 24 aprile 2020, n.27.

³⁸⁵ Decreto-legge 8 aprile 2020, n.23 convertito in legge 5 giugno 2020, n.40.

³⁸⁶ Decreto-legge 19 maggio 2020, n.34 convertito in legge 17 luglio 2020, n.77.

³⁸⁷ Decreto-legge 16 luglio 2020, n.76 convertito in legge 11 settembre 2020, n.120.

³⁸⁸ Decreto-legge 14 agosto 2020, n.104 convertito in legge 13 ottobre 2020, n.126.

³⁸⁹ DPCM 11 marzo 2020, Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 art. 103 co. 1 come modificato dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 - Articolo 37, convertito con modificazioni dalla Legge 5 giugno 2020, n. 40.

4. Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA)

La PAC ha tra i suoi obiettivi anche quello di garantire un equo tenore di vita alla comunità agricola, sia attraverso un aumento dei guadagni individuali degli agricoltori e dei dipendenti agricoli, sia con interventi diretti sul mercato per stabilizzare i prezzi di mercato.

Nel 2020, circa 6 milioni di agricoltori comunitari hanno beneficiato di pagamenti diretti, tuttavia, il reddito agricolo è ancora inferiore rispetto ai redditi assicurati dagli altri settori economici, confermando comunque la tendenziale diminuzione del tasso d'occupazione agricola.

All'opposto l'estensione terriera complessiva non è diminuita, sono cresciute del 18% le aziende con oltre 100 ettari, con il risultato che il 20% delle aziende beneficia dell'80% dei contributi europei sempre in virtù della struttura stessa della PAC che lega i sussidi all'estensione del terreno.

Il principale strumento a disposizione del FEAGA per il raggiungimento delle sue finalità è rappresentato comunque dai pagamenti diretti³⁹⁰, che rappresentano la parte più significativa del bilancio della PAC, colmando seppur parzialmente il divario tra reddito agricolo e reddito in altri settori economici e garantendo che vi sia attività agricola in tutte le parti dell'Unione, comprese le aree con vincoli naturali (che ricevono pagamenti nell'ambito della politica di sviluppo rurale) o aree svantaggiate.

Il FEAGA condiziona il 30% dei pagamenti all'attuazione, da parte degli agricoltori, di tre pratiche agricole sostenibili, che sono vantaggiose per la qualità del suolo, la biodiversità e l'ambiente: diversificazione delle colture, mantenimento di pascoli permanenti e conservazione delle aree ecologiche nelle aziende agricole.

Il FEAGA sostiene altresì gli agricoltori contro le conseguenze negative dovute alle crisi del mercato agricolo fornendo una protezione di base per il reddito agricolo contro *shock* particolari a cui l'agricoltura è esposta. L'organizzazione comune dei mercati (OCM) infatti delinea un quadro di regole su questioni quali: misure di sostegno

³⁹⁰ I pagamenti diretti sono concessi agli agricoltori sotto forma di un sostegno al reddito di base basato sul numero di ettari coltivati. Questo cosiddetto "pagamento di base" è completato da una serie di altri regimi di sostegno mirati a obiettivi o tipi specifici di agricoltori: un pagamento diretto "verde" (cd. *Greening*) per pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, un pagamento ai giovani agricoltori, un pagamento ridistributivo per fornire un migliore sostegno alle aziende agricole di piccole e medie dimensioni, pagamenti per aree con vincoli naturali (ANC), dove le condizioni di coltivazione sono particolarmente difficili, come le zone di montagna, un regime per i piccoli agricoltori, semplificato per i piccoli agricoltori che sostituisce gli altri regimi, il sostegno volontario accoppiato alla produzione (VCS) per aiutare alcuni settori in difficoltà.

Poiché i pagamenti diretti sono concessi per ettaro di superficie ammissibile, esiste una forte correlazione tra la distribuzione dei pagamenti diretti e la distribuzione della superficie tra gli agricoltori. Ciò si traduce in aziende agricole più grandi che concentrano i maggiori importi di sostegno e in un numero elevato di beneficiari molto piccoli, riflettendo l'elevata frammentazione del settore agricolo nell'UE, tipica anche dell'Italia, e il contributo relativo di questi gruppi di aziende agricole all'economia del settore.

del mercato, standard di prodotto, etichettatura, limitazione della volatilità dei prezzi interni dei prodotti.

Nella PAC 2014-2020, i pagamenti diretti, oltre ad essere più mirati grazie a diversi “livelli” di pagamento che rispondono a esigenze particolari, sono più equamente distribuiti, grazie a disposizioni mirate alla redistribuzione³⁹¹.

A partire dal primo anno d’attuazione (2015) gli agricoltori attivi nell’UE hanno accesso ai regimi obbligatori applicabili in tutti i paesi dell’UE, nonché ai regimi volontari se stabiliti a livello nazionale.

Gran parte della produttività del lavoro agricolo non raggiunge il punto di riferimento della produttività nazionale media del lavoro in altri settori economici. Una parte sostanziale del settore continua a subire una bassa redditività a causa anche di elevati standard e costi di produzione e della struttura frammentata del settore primario. Infine, è proseguita la tendenza al ribasso dell’occupazione agricola, nonostante il ruolo svolto da vari regimi e misure sostenuti nell’ambito dei due pilastri della politica agraria comune in favore di particolari categorie di beneficiari (giovani agricoltori, piccoli agricoltori e settori o regioni specifiche), che sono esposti a problemi strutturali.

Esistono infatti alcune sfide ancora da risolvere, legate a un divario di sviluppo nelle aree rurali, che spesso sono meno servite da infrastrutture e servizi essenziali (p.e. banda larga, accesso limitato ai trasporti pubblici, servizi sanitari a distanza) che devono essere considerate prioritarie anche attraverso l’utilizzo di altri strumenti non PAC.

Tuttavia, visto che il contributo e i benefici della PAC dipendono fortemente dalle scelte e dalle priorità di attuazione degli Stati membri, che costituiscono un fattore determinante, appaiono poche le misure che supportano effettivamente le operazioni che riguardano direttamente i fattori qualitativi, mentre la maggior parte delle misure sembra sia più efficace nel mantenere pratiche minimamente vantaggiose per la qualità.

4.1 Attuazione in Italia del Regime di pagamento unico (RPU)

Nell’esercizio 2020 sono stati circa 6 milioni i beneficiari di regimi di sostegno diretto, circa 3,5 milioni i beneficiari delle misure di sviluppo rurale e circa 0,10 milioni i beneficiari delle misure di mercato. Il numero di beneficiari del sostegno diretto è sceso da 6,5 milioni negli ultimi due anni, principalmente a causa di adeguamenti strutturali nel settore agricolo europeo.

³⁹¹ Gli Stati membri devono ridurre le differenze tra i livelli di pagamento per ettaro ai beneficiari nei rispettivi territori (questa operazione è denominata “convergenza interna”). È inoltre previsto un adeguamento graduale delle dotazioni per Stato membro al fine di avvicinare i livelli medi dei pagamenti tra i paesi (“convergenza esterna”). È stata introdotta una clausola di agricoltore attivo per escludere dal sostegno coloro che svolgono solo un’attività agricola marginale.

I pagamenti diretti costituiscono, come visto, la più ampia area di spesa della PAC (70,41%) e ammontano a 41.571,75 milioni di euro nel 2020 (rispetto a 41.335,66 milioni di euro nel 2019) pari al 98,72% degli stanziamenti disponibili. Il regime di pagamento di base (41%), l'inverdimento (28%) e il regime di pagamento unico per superficie (11%) rappresentano gli altri i maggiori settori della spesa diretta³⁹².

In base ai dati della Commissione³⁹³ l'Italia risulta il quinto Stato membro nel settore dei Pagamenti diretti con una spesa di 3.168,8 milioni di euro, preceduta al quarto posto dalla Polonia 3.401,3 al terzo dalla Germania 4.766,3 al secondo dalla Spagna 4.939,4 e al primo posto dalla Francia con 7.081,7 milioni di euro.

La specificità di non essere connesso alle quantità del prodotto agricolo o alla consistenza zootecnica comporta che esso sia definito come sostegno “disaccoppiato”, ossia senza correlazione con la produzione. Il sostegno nell’ambito del regime di Pagamento unico viene, infatti, erogato mediante Domanda Unica annuale presentata all’Organismo pagatore territorialmente competente, sulla base del possesso, da parte dell’agricoltore, di “titoli all’aiuto”³⁹⁴, che costituiscono le unità (con valore monetario fisso) per determinare l’importo spettante e che sono correlati sostanzialmente agli ettari di superficie utilizzata prevalentemente per attività agricole.

Con il Decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) n.5465 del 7 giugno 2018 sono state definite le “Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) n.1307/2013 (*omnibus*)” per i Pagamenti diretti, precedentemente concordate con le Organizzazioni professionali delle Regioni e Province autonome, con Agea Coordinamento e con gli OP e notificate alla Commissione il 30 marzo 2018. Le scelte nazionali più significative riguardano:

- la definizione e le caratteristiche di “agricoltore in attività”;
- la definizione e le caratteristiche di “attività agricola”;

³⁹² Commissione UE. Annual Activity Report 2020. Directorate-General for Agriculture and Rural Development DG AGRI.

³⁹³ Commissione UE. Spending and Revenue Data 2000-2020.

³⁹⁴ Il numero dei nuovi diritti all’aiuto è pari al numero di ettari ammissibili che ogni agricoltore ha indicato nella Domanda PAC 2015. Gli ettari ammissibili sono:

- seminativi, comprese le coltivazioni in serra;
- colture permanenti (frutteti, vigneti, oliveti, agrumeti, frutta a guscio, ecc.), compresi i vivai e il bosco ceduo a rotazione rapida;
- prati permanenti e pascoli permanenti.

Il valore dei titoli è fissato sulla base dei pagamenti percepiti dall’agricoltore nel 2014, ma il loro importo unitario risulta più basso che in passato, dato che essi ora rappresentano soltanto il pagamento-base (pari al 57% degli Aiuti diretti) a cui dovranno essere addizionate le quote di maggiorazione relative al “pagamento verde” (greening), al “pagamento ai giovani” e al “forfait piccoli agricoltori” (oltre agli aiuti accoppiati).

Il nuovo regime fissa anche le soglie minime di importo per beneficiario, sotto le quali non spetta l’aiuto: 250 euro nel 2015 e nel 2016, 300 euro nel 2017. Agli agricoltori l’aiuto viene pagato annualmente dall’Organismo pagatore di ogni Stato membro o da uno degli Organismi pagatori riconosciuti per lo Stato membro competenti per territorio, come nel caso dell’Italia per gli organismi regionale e/o provinciali.

- aumento dal 25% al 50% per il calcolo del “pagamento giovani”;
- deroga per esentare i piccoli agricoltori dalla dichiarazione delle particelle agricole senza domanda di aiuto o di pagamento;
- accesso alla quota di riserva per zone di montane e svantaggiate;
- rinuncia alla flessibilità tra i pilastri;
- mantenimento della riduzione/*capping*³⁹⁵.
- Con il DM 26 agosto 2019, il massimale nazionale annuo destinato al finanziamento delle misure per i giovani agricoltori è stato innalzato dall'1% al 2%, in relazione al fabbisogno finanziario rappresentato da AGEA - Area Coordinamento.
- I DD.MM. 8 aprile 2020, 5 giugno 2020 e 15 giugno 2020 hanno dato attuazione al decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27 (convertito dalla legge 21 maggio 2019, n. 44), per erogare alle aziende colpite da difficoltà finanziarie legate a calamità naturali e alla pandemia COVID gli anticipi dei pagamenti PAC, in misura compresa tra il 50 e il 70%, prima dell'inizio dell'annualità agricola del 16 ottobre 2020.
- Il DM 13 maggio 2020 ha prorogato i termini di presentazione della domanda unica per l'anno 2020 e autorizzato le Autorità di gestione dei programmi di sviluppo rurale a posticipare il termine per la presentazione delle domande relative ai pagamenti per superficie e per le misure connesse agli animali. Il Decreto ha, altresì, riconosciuto le cause di forza maggiore per esentare le aziende agricole dalle sanzioni per le domande presentate in ritardo.

Per effetto dell'entrata in vigore del ciclo di Programmazione 2014-2020, ed in particolare dell'articolo 21, comma 2 del regolamento (UE) n. 1307/2013, i titoli assegnati sotto il precedente regime regolamentare³⁹⁶ sono scaduti il 31 dicembre 2014.

L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), in qualità di Organismo coordinatore, ha assegnato (prima provvisoriamente e poi definitivamente) ad ogni agricoltore i nuovi diritti all'aiuto sulla base delle domande PAC presentate entro il 15 giugno 2015 a coloro che possedevano i requisiti per essere considerati agricoltori in attività³⁹⁷.

Attualmente possono beneficiare del regime di pagamento di base gli agricoltori che si trovano nelle seguenti condizioni:

³⁹⁵ Altra caratteristica dei Pagamenti diretti della nuova PAC è il *capping*: l'importo da concedere ad un agricoltore per un dato anno civile è ridotto del 50% per la parte dell'importo eccedente 150.000 euro del Pagamento di base. Qualora l'importo così ridotto superi i 500.000 euro, la parte eccedente i 500.000 euro del Pagamento di base è ridotta del 100%: disposizioni applicate in Italia con art. 5 del decreto ministeriale MIPAAF 18 novembre 2014 n. 6513.

³⁹⁶ Reg. (CE) n. 1782/2003 e reg. (CE) n. 73/2009.

³⁹⁷ Requisiti attribuibili ai sensi del DM 18 novembre 2014, del DM 26 febbraio 2015 e del DM 12 maggio 2015.

1. detengono diritti all'aiuto ottenuti a norma dell'art. 24 del Reg. (UE) 1307/2013 – Prima assegnazione dei diritti all'aiuto;
2. ottengono diritti all'aiuto ai sensi dell'art. 30 del Reg. (UE) 1307/2013 – Riserva nazionale;
3. ottengono diritti all'aiuto a norma dell'art. 34 del Reg. (UE) 1307/2013 – Trasferimento di diritti all'aiuto.

Per quanto concerne i dati relativi ai Titoli attribuiti all'Italia, sono qui di seguito esposti i valori che illustrano il periodo di Programmazione 2014-2020. Si segnala, in proposito, che le differenze riscontrabili negli analoghi dati storici riportati nelle precedenti Relazioni annuali della Sezione sono dovute a specifici fattori, fra i quali la definizione di alcuni contenziosi relativi agli anni di riferimento, il perfezionamento della ricognizione preventiva, i movimenti di riversamento alla Riserva Nazionale e successivo ripristino a seguito di perfezionamento delle relative Domande uniche, e la revisione di domande di accesso alla Riserva stessa.

Si può osservare la ridotta capienza della Riserva Nazionale nel 2020 dedicata, tra gli altri, agli aiuti per l'ingresso dei giovani in agricoltura, rispetto agli importi del totale Titoli, appena l'1,4%, seppur calcolata prima dell'attribuzione dei Titoli dell'anno di riferimento.

Tabella 2 – Utilizzo titoli all'aiuto diretto (euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Massimale(*)</i>	3.769.644.000	2.345.125.439	2.314.333.805	2.245.528.140,00	2.217.396.000	2.155.184.000,00	2.118.140.000,00
<i>Importo titoli in portafoglio</i>	3.757.453.838	2.339.273.752	2.310.666.624	2.243.852.848,60	2.167.676.909,56	2.147.217.372,88	2.107.585.299,29
<i>Riserva nazionale</i>	12.190.162	5.851.687	3.667.181	10.295.555,89	41.654.138,43	34.116.050,71	29.493.651,52

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA.

(*) Massimali utilizzati: 2014 - Allegato (punto VI.) Reg. EU 1044/2014

2015 - Paragrafo 2 della circolare ACIU.2015.276 del 3 giugno 2015 (calcolo del massimale per il pagamento di base partendo dal massimale dell'Allegato II Reg. UE 1307/2013)

2016 - Paragrafo 2 della circolare ACIU.2015.276 del 3 giugno 2015 (calcolo del massimale per il pagamento di base partendo dal massimale dell'Allegato II Reg. UE 1307/2013) 2017 - Circolare AGEA.2018.48086 del 05.06.18 titoli 2017 (calcolo del massimale per il pagamento di base partendo dal massimale dell'Allegato II Reg. UE 1307/2013).

L'art. 30, par. 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013 prevede la costituzione, da parte degli Stati membri, della Riserva nazionale per assegnare diritti all'aiuto in via prioritaria ai giovani agricoltori e ai nuovi agricoltori che iniziano un'attività agricola (o per altre situazioni particolari come zone svantaggiate o di montagna) attraverso l'assegnazione di diritti all'aiuto o l'aumento del valore dei diritti all'aiuto eventualmente in loro possesso.

Ai sensi dell'art. 10, comma 3, del DM 7 giugno 2018, qualora le risorse disponibili non siano sufficienti a soddisfare tutte le richieste, si provvede ad eseguire un taglio lineare dei diritti all'aiuto ordinari, commisurato al soddisfacimento di tutte le richieste di

accesso alla Riserva che siano risultate istruite favorevolmente dagli Organismi pagatori e che devono essere obbligatoriamente soddisfatte, per recuperare le risorse necessarie alla Riserva.

La Riserva nazionale, trattando di assegnazione di diritti all'aiuto, è strettamente connessa al pagamento di base previsto, sempre per i giovani agricoltori, dall'articolo 50 del regolamento (UE) n.1307/2013 che viene invece erogato come aiuto per ettaro aggiuntivo e calcolato in base al 50% del valore medio dei diritti all'aiuto detenuti dal giovane agricoltore.

In definitiva, sussistono le medesime caratteristiche soggettive del giovane agricoltore che ha diritto alla Riserva nazionale e del giovane che richiede il pagamento di base.

Per tale doppia possibilità di finanziamento non deve sembrare esigua la capienza, nel contesto attuale, assegnata dall'Italia alla Riserva nazionale per giovani e nuovi agricoltori, come risulta dalla tabella precedente, rispetto agli importi del totale Titoli. Le domande annuali d'accesso alla Riserva, infatti, risultano sotto-dimensionate rispetto al plafond finanziario disponibile.

A parere della Corte andrebbe verificata l'eventualità che, a fronte di un aumento significativo dell'aiuto unitario (previo aumento delle disponibilità finanziarie della Riserva per giovani o nuovi agricoltori) il numero delle domande aumenti di conseguenza, non essendo più limitato dalle ridotte dimensioni finanziarie dell'aiuto stesso.

La Commissione rimborsa mensilmente i conti degli Organismi pagatori e, sulla base dei conti annuali presentati dagli Stati membri, liquida in via definitiva i conti dei medesimi. La decisione di liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 2020, a norma dell'art. 51 del regolamento (UE) n.1306/2013, riguarda la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali trasmessi e sottoposti a revisione, anche sulla base di una relazione dell'Organismo di certificazione, e determina, a norma dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) n.908/2014 della Commissione, l'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'esercizio finanziario, detraendo i pagamenti mensili erogati dalle spese riconosciute. Con decisione (UE) n.2021/870 della Commissione del 28 maggio 2021, è stata effettuata la liquidazione dei conti degli Organismi pagatori degli Stati membri relativi alle spese finanziate dal FEAGA per l'esercizio finanziario 2020.

Nei prospetti che seguono vengono esposti sia gli importi rimborsati dalla Commissione, comprensivi delle rettifiche finanziarie, delle spese liquidate dagli Organismi pagatori nell'anno finanziario 2020 sia gli importi della liquidazione dei conti relativi agli OP da parte della Commissione, come risulta dalla citata decisione (UE)

n. 2021/870. Si ricorda che in tema di agricoltura, in ambito comunitario, per esercizio finanziario o agricolo si intende il periodo che intercorre dal 16 ottobre dell'anno N-1 fino al 15 ottobre dell'anno N, nel caso di specie dal 16 ottobre 2019 al 15 ottobre 2020 in questa sede. I rimborsi si riferiscono quindi a spese effettuate in tale arco temporale, pur essendo stati ottenuti dal gennaio al dicembre 2020.

**Tabella 3 - FEAGA Acquisizione rimborsi spese liquidate dagli Organismi pagatori
Anno finanziario agricolo Novembre 2019/Ottobre 2020 (euro)**

ORGANISMO PAGATORE	2019	2020
AGEA ORG: PAGATORE (IT01)	2.226.172.469	2.269.980.736
Agenzia delle dogane SAISA (IT02) *	- 862.437	-141.007
ENTE RISI (IT03) **	0	0
AVEPA (IT05)	376.014.524	362.065.163
AGREA (IT08)	432.319.088	446.649.888
ARTEA (IT07)	179.556.650	180.095.283
OPLO (IT23)	450.881.000	432.617.677
ARCEA (IT26)	209.557.364	184.579.261
ARPEA (IT10)	326.200.858	326.188.668
APPAG (IT25)	20.112.817	21.122.116
OPPAB (IT24)	39.901.775	43.265.122
TOTALE	4.259.854.108	4.266.422.911
AGEA Coordinamento rettifiche finanziarie	- 122.964.301	-16.594.397
TOTALE	4.136.889.807	4.249.828.514

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA – Coordinamento

* Il SAISA dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli pur non effettuando più pagamenti svolge ancora attività di recupero dei crediti delle irregolarità già riscontrate. Si riporta per memoria.

** L'Ente nazionale risi non effettua pagamenti dal 2012. Con decreto n.4448 del 10 agosto 2018 del MiPAAF gli è stato revocato il riconoscimento di Organismo Pagatore e le sue funzioni sono state assegnate ad Agea OP. Si riporta per memoria

Il confronto 2019/2020 resta sostanzialmente inalterato nei totali, pur con qualche oscillazione riferita ai singoli OP, ma si apprezza la diminuzione significativa delle rettifiche finanziarie che passano dal 2,89% del totale 2019 allo 0,39% del totale 2020.

Tabella 4 – FEAGA – Liquidazione dei conti degli Organismi pagatori da parte della Commissione – Italia – (esercizio finanziario 2020) (euro)

Spese/Entrate dichiarate e liquidate annualmente	Spese/Entrate dichiarate e stralciate mensilmente	Totale spese dichiarate	Riduzioni e sospensioni per intero esercizio	Riduzioni art. 54 Reg.1306/13 (50%/50%)	Totale spettante	Pagamenti effettuati da UE a Italia	Da recuperare da parte della UE
4.084.701.847,96	184.578471,40	4.269280319,36	- 167.562.267,9	-5.216.598,80	4.099.501.452,59	4.097.021.659,4 9	-520.206,90

Fonte: Decisione (UE) 2021/870 della Commissione del 28 maggio 2021, per l'esercizio 2020. FEAGA.

L'importo di 4.097.021.659 euro finanziato dall'UE a titolo di rimborso delle spese liquidate dagli OP nel 2020, mostra una leggera decrescita rispetto al 2019 di 3.766.887 euro (era stata di 27.055.092 euro nel confronto 2018/2019) mentre molto diminuito risulta l'importo delle spese da recuperare da parte della Commissione (-520.206) rispetto ai 1.174.097 del 2019, anno in cui si verificava, a sua volta, un aumento del 70% rispetto al 2018. Poiché tali spese da recuperare da parte dell'UE andranno riversate al bilancio UE solo con poste nazionali, si apprezza positivamente l'inversione di tendenza, con una significativa diminuzione del 56 % circa 2019/2020.

Nella medesima decisione (UE) n. 2021/870 allegato III, alla stessa stregua delle decisioni intervenute, ad esempio, per gli esercizi 2015 e 2016, nelle quali erano stati stralciati e non liquidati i pagamenti relativi all'OP AGEA, si attesta la non conformità dei conti per l'anno 2020 dell'Agenzia della regione Calabria OP ARCEA (unico OP, insieme all'organismo pagatore della Slovacchia, tra i 76 organismi totali UE) i cui conti vengono stralciati e soggetti a una decisione di liquidazione successiva. Mentre nelle precedenti decisioni UE del 2017-2018-2019, non era stato stralciato alcun conto riferito agli Organismi pagatori italiani per il FEAGA.

Pare opportuno rilevare che il rischio nei pagamenti connesso a errori, illegittimità, spese non ammissibili ecc. è più basso negli aiuti diretti del FEAGA rispetto agli altri fondi UE e infatti si posiziona al di sotto della soglia di rilevanza per il quarto anno consecutivo. Questa spesa è, del resto, intrinsecamente a basso rischio a causa del meccanismo di rimborso diretto "basato sui diritti" già accertati anche se confrontata con quella relativa al rischio dei pagamenti negli interventi sul mercato (OCM) dello stesso Fondo di garanzia che rimane sempre più elevata.

A parere della Corte desta quindi rilievo la circostanza che, pur in un ambito di basso rischio nei pagamenti, vengano stralciati e non ammessi i conti di ARCEA, tanto che nel prosieguo verrà dedicato a tale organismo uno specifico approfondimento.

Dopo diversi esercizi finanziari nei quali gli OP in Italia non sono variati, il 10 agosto 2018 è stata presentata domanda di riconoscimento da parte dell'Agenzia regionale per la gestione e l'Erogazione degli aiuti in agricoltura (ARGEA) della Regione Sardegna. Il relativo iter di riconoscimento è proseguito in senso positivo: a titolo provvisorio, mediante l'emanazione del decreto MIPAAF n. 2803 del 14 maggio 2019, per poi ottenere il riconoscimento a titolo definitivo con decreto MIPAAF n. 9242481 del 15 ottobre 2020, con inizio dell'attività di pagamento dal 16 ottobre 2020.

A tal proposito si segnala che con decreto n. 6574 del 20 novembre 2017 si era già provveduto ad adeguare le norme nazionali sul riconoscimento degli OP, a quanto previsto dal regolamento (UE) n.908/2014, con l'introduzione di una fase di pre-riconoscimento.

Si segnala, altresì, che, in virtù della aumentata flessibilità dei regolamenti UE in materia, si sono creati ulteriori spazi rimessi alle scelte e alle decisioni nazionali in ordine all'attuazione del regime di Pagamento unico³⁹⁸.

Per garantire il regolare funzionamento del regime di Pagamento unico, basato sui terreni agricoli e la loro titolarità, è cruciale, come già evidenziato nelle Relazioni precedenti, la precisa mappatura e controllo del territorio e delle colture ivi presenti.

4.2 Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)

4.2.1 Caratteristiche del settore

L'organizzazione Comune dei Mercati (OCM) è stata creata nel contesto iniziale della PAC per gestire la produzione e il commercio della maggior parte del settore agricolo dell'UE. Il suo scopo era quello di garantire un reddito costante agli agricoltori e un approvvigionamento continuo ai consumatori europei. Nel 2007 è stata istituita un'organizzazione comune dei mercati unica al fine di sostituire le 21 OCM esistenti, ognuna con le proprie norme: in sintesi l'organizzazione comune dei mercati agricoli rappresenta ora un quadro giuridico unico che disciplina il mercato interno, gli scambi con i Paesi terzi e le regole della concorrenza. L'articolo 40 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea consolida l'istituzione delle OCM.

Nel 2013, la PAC è stata ulteriormente riformata anche con riferimento all'OCM con lo scopo di fornire una rete di sicurezza per i mercati agricoli attraverso l'utilizzo di strumenti di sostegno al mercato, misure eccezionali e regimi di aiuto per alcuni settori (in particolare frutta, verdura e vino). Inoltre, esso mira ad incoraggiare la cooperazione

³⁹⁸ Si segnalano in particolare i temi della convergenza del valore dei titoli, dell'ampliamento delle "black list" dei beneficiari esclusi, del *capping* e delle maggiorazioni del pagamento di base in virtù del *greening* e del primo insediamento degli *under-40*.

tra produttori attraverso le organizzazioni di produttori e norme specifiche in materia di concorrenza, nonché a stabilire norme di commercializzazione per taluni prodotti. I prezzi sono fissati a livelli tali da garantire che vengano utilizzati solo in tempi di crisi dei prezzi reali e quando esiste il rischio di turbative del mercato

La tabella seguente riporta le spese, in gestione concorrente, rimborsate dalla DG AGRI nel 2020 per i vari settori di mercato³⁹⁹.

Tabella 5 – Spese, in gestione concorrente, rimborsate dalla DG AGRI nel 2020

Article	Sector/measure	Expenditure (EUR)
050201	Cereals	0
050202	Rice	0
050203	Refunds on non-Annex I products	0
050204	Food programmes	0
050205	Sugar	0
050206	Olive oil	35 136 212
050207	Textile plants	0
050208	Fruit and vegetables	902 681 636
050209	Products of the wine-growing sector	1 056 621 169
050210	Promotion	76 716 204
050211	Other plant products/measures	227 749 244
050212	Milk and milk products	996 504
050213	Beef and veal	49 531 794
050214	Sheepmeat and goatmeat	0
050215	Pigmeat, eggs and poultry, bee-keeping and other animal products	49 965 015
050218	School schemes	162 052 197
		2 561 449 976
	Reimbursement of suspension of payments	12 363 503
		2 573 813 479
05 02 10 02	Promotion measures - Direct payments by the Union	0
		2 573 813 479

Table: Annex 7 – 3.1.2-1

Nel 2020, come nel 2019, la situazione del mercato è stata ancora influenzata negativamente dalla pandemia COVID-19, rispetto agli anni precedenti.

Le spese per le misure di mercato a livello comunitario, suddivise in 9 settori, i più importanti dei quali sono il vino (41%) e gli ortofrutticoli (35%) oltre al latte e derivati, manzo e vitello, olio d'oliva ecc. sono state pari a 2.573,81 milioni di euro nel 2020 (99,99% delle risorse disponibili e 4,3% del bilancio della PAC), rispetto ai 2.371,91 milioni di euro del 2019 (+ 8,5%)

Questi importi hanno finanziato vari programmi di promozione dei prodotti agricoli e coperto i costi legati, in particolare, al deprezzamento finanziario o alla vendita

³⁹⁹ Commissione UE DG AGRI. Annual activity report 2020. Annex 7 Tabella 7-3.1.2-1.

di scorte di prodotti agricoli attraverso l'utilizzo di stanziamenti per misure di stoccaggio di emergenza per i prodotti agricoli che non sono stati venduti a causa della pandemia di COVID-19.

In via generale, per tutti gli stati membri, le norme UE in materia di concorrenza, che vietano gli accordi sulla fissazione dei prezzi e su altre condizioni commerciali o sulla ripartizione dei mercati, si applicano anche alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli. Tuttavia, l'OCM prevede alcune deroghe all'applicazione di tali norme che riguardano tutti o alcuni dei settori agricoli o trattano alcune situazioni particolari. Quasi la metà di tutte le violazioni della concorrenza individuate grazie alle indagini della Commissione UE ha riguardato casi di accordi sui prezzi. Nella maggior parte dei casi, tali accordi sono stati conclusi tra trasformatori concorrenti al fine di fissare il prezzo all'ingrosso (ad esempio, per lo zucchero e la farina) o tra trasformatori e dettaglianti al fine di fissare il prezzo di vendita al dettaglio (ad esempio, per i prodotti lattiero-caseari, la carne o l'olio di girasole). Altre infrazioni hanno preso la forma di accordi sulla produzione, sullo scambio di informazioni o sulla ripartizione dei mercati.

Alcuni Stati membri hanno talvolta cercato di imporre dei limiti alle importazioni di determinati prodotti agricoli provenienti da altri Stati membri. Gli interventi delle autorità comunitarie garanti della concorrenza hanno agevolato sia i consumatori degli Stati membri in cui le importazioni avrebbero potuto risultare limitate, sia gli agricoltori di tutti gli altri Stati membri che sarebbero stati penalizzati dal tentativo di ostacolare le vendite transfrontaliere.

4.2.2 Ortofrutticolo

Nel settore ortofrutticolo, il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori da parte delle autorità nazionali è ampiamente utilizzato, quasi il 50% della produzione è commercializzato dalle organizzazioni dei produttori, ma anche nei settori del latte, della carne, dell'olio d'oliva e dei cereali⁴⁰⁰.

Elemento caratterizzante del settore ortofrutticolo, oltre al ruolo delle Organizzazioni di produttori (OP), è anche quello delle Associazioni di tali organizzazioni (AOP), che hanno la possibilità di costituire un proprio fondo di esercizio e di gestire una quota aggiuntiva di aiuto sulle misure di crisi.

A livello nazionale, con il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 29 agosto 2017 n. 4969 è stata adottata la nuova strategia nazionale 2018-2022 in materia di riconoscimento e controllo delle organizzazioni di produttori

⁴⁰⁰ Commissione europea, Relazione sull'applicazione delle norme in materia di concorrenza al settore agricolo. "The application of the Union competition rules to the agricultural sector".

ortofrutticoli e le loro associazioni, aggiornata da ultimo con D.M. MIPAAF del 30 settembre 2020 n.9194035, mentre le regole di dettaglio sul riconoscimento e sulle attività svolte dalle predette Organizzazioni sono disciplinate dal D.M. MIPAAF del 18 ottobre 2017 n. 5927 poi sostituito dal D.M. MIPAAF del 13 agosto 2020 n. 9194017.

Il regime di aiuto prevede il cofinanziamento, da parte dell'Unione europea, generalmente pari al 50%, di specifici programmi di attività (Programmi operativi) per la realizzazione di azioni finalizzate a incrementare e salvaguardare la qualità dei prodotti, migliorare le condizioni di commercializzazione, ottimizzare i costi di produzione, promuovere i prodotti, accrescere la performance ambientale e prevenire e gestire crisi di mercato. Alla data del 1° gennaio 2021 risultano riconosciute in Italia 301 (297 nel 2020) organizzazioni di produttori. Le associazioni di organizzazioni di produttori (AOP) sono 14 (13 nel 2020) e ad esse aderiscono 67 OP.

Per l'annualità 2021 sono stati approvati 293 Programmi operativi (290 nel 2020) entro il termine del 20 gennaio 2021 previsto dalla normativa comunitaria.

Il Valore della Produzione Commercializzata (VPC) preso a riferimento per il calcolo dei fondi di esercizio per il 2021, destinati alla realizzazione dei programmi e che determina l'ammontare degli aiuti, è di 6.173 milioni di euro, evidenziando così un decremento dello 1,3% con il 2020 (tra il 2018 e 2021 vi è stato un incremento dell'8,5%)

Nel corso del 2020 invece sono stati portati a rendicontazione 281 Programmi operativi realizzati nel 2019 dalle organizzazioni di produttori, per una spesa totale sostenuta dagli OP di 515,5 milioni di euro, alla quale è corrisposto un aiuto comunitario di 274,7 milioni di euro.

In ambito EU 28, nel 2020, la spesa per Programmi operativi a favore delle organizzazioni di produttori viene espressa dalla tabella sottostante.

Tabella 6 – Spesa ortofrutticola per stato membro

Expenditure by Measure in 2020 - Fruit and Vegetables				
Member State	Operational programmes for producer organisations	Pre-recognition of producer groups	Temporary exceptional measures	Total Fruit & Vegetables
AT	5 073 207.09			5 073 207
BE	54 400 762.33			54 400 762
BG	157 577.63			157 578
CY	170 489.36			170 489
CZ	4 612 312.62			4 612 313
DE	49 363 025.91			49 363 026
DK	8 035 376.74			8 035 377
EE				-
ES	284 034 416.88			284 034 417
FI	3 188 837.66			3 188 838
FR	121 011 692.20			121 011 692
GB	36 978 351.68			36 978 352
GR	9 956 654.82		334 093.41	10 290 748
HR				-
HU	4 315 363.07			4 315 363
IE	4 649 691.39			4 649 691
IT	274 754 423.88		- 1 296.19	274 753 128
LT				-
LU				-
LV	603 051.51			603 052
MT				-
NL	14 357 403.70			14 357 404
PL	4 001 185.85	44 955.97	- 0.41	4 046 141
PT	14 488 022.69			14 488 023
RO	2 635 465.09			2 635 465
SE	3 382 917.87			3 382 918
SI				-
SK	2 133 870.77			2 133 871
Grand Total	902 304 101	44 956	332 797	902 681 854

Table: Annex 7- 3.1.4-1

L'Italia risulta lo Stato membro con il secondo importo per spese effettuate dagli OP nel settore ortofrutticolo, dietro la Spagna.

Con riferimento all'annosa questione delle cc.dd. quote latte e del relativo contenzioso in sede europea, in sede di Parifica del Rendiconto dello Stato⁴⁰¹ è stato rilevato che permane la grave difficoltà nelle operazioni di recupero coatto dei crediti: risultando ancora da incassare somme superiori a 1,2 miliardi di euro. Si segnala il decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2019, n. 44), emanato allo scopo di semplificare le modalità di riscossione: la norma ha ricondotto la riscossione coattiva dei prelievi nell'ambito della disciplina generale della riscossione dei crediti pubblici, quale prevista dagli artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 46/1999, trasferendo la competenza da AGEA all'Agenzia delle Entrate – Riscossione. Da ultimo la Corte di Giustizia dell'Unione europea si è espressa con pronuncia pregiudiziale, il 27

⁴⁰¹ Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo. Decisione e Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019, n.10/SSRRCO/PARI/20. Parifica di bilancio.

giugno 2019, su una domanda del Consiglio di Stato relativa alla richiesta di interpretazione autentica del regolamento n. 1256/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999: “...qualora uno Stato membro decida di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati (QRI) tale riassegnazione deve essere effettuata, tra i produttori che hanno superato i propri quantitativi di riferimento, in modo proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore”.

Sulla base di tale pronuncia, lo stesso Consiglio di Stato con sentenza del 24 settembre 2019 ha quindi annullato, per la prima volta in Italia, tutte le multe emesse e non rimosse per lo sfioramento delle quote latte del 1996-1997 e 1997-1998 per le quali si era adottato un criterio non proporzionale di riassegnazione. Sono successivamente intervenute altre sentenze del Consiglio di Stato sui ricorsi presentati dagli allevatori, per ulteriori annualità e sulla base dei medesimi principi.

“Il ricalcolo dei prelievi da imputare, da effettuare in caso di conferma delle citate sentenze, rappresenta, tuttavia, un’operazione complessa che comporta la rideterminazione, per ogni campagna, di tutti gli importi dovuti da ogni soggetto debitore, con un lasso di tempo dall’ultima campagna in cui si è verificato il superamento della quota nazionale superiore a 10 anni, eccezion fatta per il periodo 2014/2015” (così da Parifica 2019).

Da ultimo, la Corte di giustizia dell’Unione europea (sesta sezione), con la sentenza del 4 febbraio 2021 (causa C-640/2019), dopo aver ricostruito la vicenda delle cosiddette quote latte, si è espressa nel senso di non escludere dal calcolo delle quote nazionali per la produzione di latte e di altri prodotti lattiero-caseari, nonché dal calcolo dei prelievi sulle eccedenze, i quantitativi di latte rivolti alla produzione di formaggi che beneficino di una denominazione d’origine protetta (DOP) e sono destinati ad essere esportati verso Paesi terzi.

4.2.3 Vitivinicolo

Per quanto riguarda il settore vitivinicolo, che si caratterizza per una particolare complessità della relativa regolamentazione, gli obiettivi perseguiti a livello comunitario 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.

Le misure dei programmi UE di sostegno per il settore vitivinicolo offrono quindi una gamma di strumenti che possono essere adattati ai vari livelli di sviluppo delle filiere locali dell’UE (es. ristrutturazione e riconversione dei vigneti, investimenti e promozioni).

Ma tra le esigenze non sufficientemente affrontate dalla politica vinicola dell'UE figurano la sopravvivenza o l'adattamento degli operatori più piccoli, la necessità di una forza lavoro più formata, il rinnovamento delle imprese tra le generazioni, le questioni ambientali e l'adattamento alla domanda del mercato di vini a bassa gradazione e prodotti sostenibili. Potrebbe anche esserci un grado più elevato di coerenza tra la politica vinicola dell'UE e gli obiettivi di salute pubblica dell'UE, ma nel complesso la politica vinicola dell'UE è coerente con gli obiettivi economici, sociali e della PAC dell'UE.

A causa della significativa perturbazione dei mercati del vino in tutta l'Unione europea a seguito della pandemia di COVID-19, dell'elevato livello delle scorte di vino e dei dazi all'importazione imposti dagli Stati Uniti d'America, il regolamento (UE) 2020/592 ha introdotto misure eccezionali temporanee per il settore del vino, in particolare lo stoccaggio del vino di crisi e la distillazione del vino di crisi. Queste misure eccezionali e temporanee mirano a rimuovere il vino dal mercato e aiutano a gestire progressivamente il ritorno a una situazione di mercato economicamente più redditizia.

Proprio per l'eccezionalità e temporaneità di tale regolamentazione è stato pagato un totale di 271,7 milioni di euro per il settore vinicolo per il quale non sono disponibili statistiche di controllo da parte della DG AGRI.

Oltre a tale somma, sono stati erogati i seguenti importi assoggettati a controllo:

Tabella 7 – Spesa per stato membro assoggettata a controllo

Wine - 2020 Expenditure - National Support Programme								
Calculation of Adjusted Error Rate and Amount at Risk								
Member State	Aid paid in 2020	% of claims checked OTS	Reported error rate	Adjustment	Amount at risk if no top-up	Amount at risk for top-up	Adjusted error rate	Total amount at risk
	EUR				EUR	EUR		EUR
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) = b*(1-c)*d	(g) = (b)*(e)	(h) = (f+g)/b	(i) = (f) + ((g))
AT	10 388 532	100.0%	0.07%	1.48%	-	153 927	1.48%	153 927
BG	11 813 141	99.1%	0.16%	2.78%	1 465	369 919	3.14%	371 385
CY	4 645 976	97.8%	0.79%	-	-	-	-	-
CZ	4 714 064	-	-	-	-	-	-	-
DE	37 907 472	92.0%	0.33%	6.87%	542	2 603 456	6.87%	2 603 999
ES	131 327 493	83.1%	0.92%	0.46%	354 798	686 562	0.79%	1 041 360
FR	153 544 998	86.6%	5.72%	1.48%	1 455 310	2 265 321	2.42%	3 720 631
GR	11 719 245	97.3%	1.96%	1.93%	-	226 003	1.93%	226 003
HR	4 102 972	91.7%	0.15%	-	1 236	-	0.03%	1 236
HU	25 591 324	100.0%	10.42%	0.26%	-	19 404	0.08%	19 404
IT	306 822 264	65.0%	2.16%	0.82%	3 039 687	2 512 470	1.81%	5 552 156
PT	54 517 022	58.1%	5.80%	1.59%	640 631	903 336	2.83%	1 543 967
RO	18 426 838	94.3%	0.80%	1.06%	49	195 734	1.06%	195 783
SI	4 318 515	80.3%	0.05%	-	291	-	0.01%	291
SK	5 083 821	94.3%	-	8.84%	-	451 413	8.88%	451 413
Grand Total	784 923 677	76.6%	2.93%		5 494 010	10 387 546	2.02%	15 881 556

Table: Annex 7 – 3.1.5.1-1

Sommando i 784,9 milioni della spesa sotto controllo statistico riportati nella Tabella precedente ai 271,7 della spesa priva di controlli, abbiamo 1.056.621.169 del totale bilancio UE per l'intero settore vinicolo.

Nell'OCM vino l'Italia, con una spesa di 306.822.264 euro, rappresenta quasi il 40% di tutta la spesa di 784,9 milioni del bilancio UE, nei 15 Paesi sottoposti ai controlli statistici disponibili. Anche in virtù dell'importo speso, l'Italia presenta un rischio di irregolarità nei pagamenti di 5.552.156 euro, concorrendo di 1/3 a formare il totale dei pagamenti a rischio errori di 15.881.556 euro ma, mentre il suo rischio errori costituisce solo l'1,8% dei suoi pagamenti, il secondo paese per accesso alla misura, la Francia, con una spesa di 153.544.998 (quasi la metà dell'Italia) presenta un rischio nei pagamenti del 2,4%.

La tabella seguente illustra i vari sostegni OCM vino (sottoposti a statistiche di controllo) ai quali hanno avuto accesso i 15 Paesi UE che hanno scelto di inserirli nei loro programmi nazionali.

Tabella 8 – Spesa OCM vitivinicolo

Expenditure by Measure in 2020 - Wine measure with control statistics									
Member State	Restructuring and Conversion of Vineyards	Investment	Promotion in Third Countries and Information in EU	By-product distillation	Harvest Insurance	Green harvesting	Innovation	Others (Replanting vineyards, etc)	Total Wine
AT	2 185 601	4 598 105	3 604 826						10 388 532
BE	-	-	-						-
BG	4 328 306	6 483 657	-		112 596	888 582			11 813 141
CY	2 593 455	755 573	-			1 288 276	8 673	-	4 645 976
CZ	2 953 807	1 760 257	-						4 714 064
DE	18 398 429	15 979 424	3 388 344		141 274				37 907 472
DK	-	-	-						-
EE	-	-	-						-
ES	38 776 187	31 560 274	27 746 838	29 260 800		3 983 393			131 327 493
FI	-	-	-						-
FR	63 412 249	54 016 940	20 599 475	15 516 334					153 544 998
GB	-	-	-						-
GR	7 921 349	2 661 038	130 861			1 005 998			11 719 245
HR	773 208	3 211 674	118 089						4 102 972
HU	18 160 480	-	-	1 283 478		6 147 366			25 591 324
IE	-	-	-						-
IT	119 432 027	67 033 725	89 770 542	15 831 059	129	14 751 293		3 488	306 822 264
LT	-	-	-						-
LU	-	-	-						-
LV	-	-	-						-
MT	-	-	-						-
NL	-	-	-						-
PL	-	-	-						-
PT	30 961 644	-	11 114 241	5 298 425	7 142 712				54 517 022
RO	10 932 118	6 271 505	145 911		1 053 724			23 581	18 426 838
SE	-	-	-						-
SI	3 614 254	-	453 267			250 993			4 318 515
SK	4 443 542	351 524	89 721		199 034				5 083 821
Grand Total	328 886 656	194 683 696	157 162 117	67 190 096	8 649 468	28 315 902	8 673	27 069	784 923 677

Table: Annex 7 – 3.1.5-1

Fonte: Annual Activity Report 2020. DG AGRI.

L'Italia è il Paese che ha richiesto ed ottenuto la maggior parte dei finanziamenti, risultando la prima per le misure Ristrutturazione e Riconversione dei vigneti, Investimenti, Promozione nei Paesi terzi e informazioni nell'UE, Vendemmia verde; al contempo, il Paese è secondo per Distillazione dei sotto-prodotti.

La misura della "vendemmia verde" prevede la possibilità di distruzione totale o rimozione dei grappoli ancora nella loro fase immatura, al fine di contribuire a ristabilire l'equilibrio tra domanda e offerta nel mercato vinicolo dell'Unione. L'aiuto può raggiungere un massimo del 50% dei relativi costi diretti e richiede un controllo al 100% in loco, prima del pagamento.

In Italia il 2020 è stato il secondo anno di attuazione del Programma Nazionale di Sostegno (PNS) vitivinicolo relativo al Periodo di programmazione 2019-2023 presentato alla Commissione europea il 1° marzo 2018, la cui definizione ha visto coinvolti tutti i soggetti interessati ricevendo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Trattasi in effetti del terzo ciclo di programmazione italiana che terminerà nel 2023 quando verrà dato corso ad un nuovo ciclo programmatico secondo le regole della nuova PAC post 2020.

Sia a causa dei molti problemi pandemici da COVID-19, sia a causa delle difficoltà di assicurare le risorse del cofinanziamento al 50% da parte delle aziende, l'Italia ed altri Stati membri grandi produttori hanno invitato la Commissione a consentire un'adequata flessibilità nella gestione dei progetti da parte dei beneficiari, nei casi di incompleta realizzazione.

Per l'annualità 2019/2020 il PNS ha erogato ai produttori oltre 320 milioni di euro di finanziamenti UE per misure: di ristrutturazione/riconversione vigneti e per promozioni Paesi terzi (210 milioni), per gli investimenti (68 milioni) e per la distillazione dei sottoprodotti (15 milioni).

Oltre ai finanziamenti UE, con 100 milioni di fondi nazionali è stata finanziata una misura per il contenimento della produzione di vini di qualità attraverso la riduzione volontaria delle uve destinate alla produzione di vini a denominazione di origine e indicazione geografica (D.M. MIPAAF del 22 luglio 2020).

Per il sistema di autorizzazioni degli impianti viticoli nel 2020 le superfici richieste sono state di circa 64.000 ettari per 25.600 domande mentre le nuove autorizzazioni hanno interessato 6.700 ettari circa.

In relazione alla Programmazione 2019-2023, a seguito di un confronto tra le Amministrazioni responsabili dell'esecuzione finanziaria (Commissione UE, Regioni, Agea) è stato stabilito, per ciascun anno di programmazione, il seguente riparto dei fondi:

**Tabella 9 – Ripartizione dotazione finanziaria
PNS vitivinicolo anni 2019-2023**

Misure	Stanziamiento
Promozione nei Paesi terzi	101.997.000
Ristrutturazione e riconversione vigneti	150.000.000
Vendemmia verde	5.000.000
Investimenti	60.000.000
Distillazione dei sottoprodotti	20.000.000
Totale	336.997.000

Fonte: MIPAAF risposta del 5.10.2020 all'istruttoria per la Relazione annuale 2020 sul 2019.

Tale programmazione verrà poi rimodulata sulla base delle effettive richieste di accesso da parte dei produttori alle diverse misure inserite nel PNS vitivinicolo e comunicata a Bruxelles alle date del 1° marzo e del 30 giugno di ogni anno.

Il 1° marzo 2021, sulla base delle richieste di accesso dei produttori al PNS, è stata comunicata alla Commissione UE la seguente situazione finanziaria, distinta per Regioni/Province.

Tabella 10

Regione	promozione	ristrutturazione	vendemmia verde	investimenti	distillazione dei sottoprodotti	distillazione di crisi	totale speso
	Importi liquidati al 15 ottobre 2020	Importi liquidati al 15 ottobre 2020	Importi liquidati al 15 ottobre 2020	Importi liquidati al 15 ottobre 2020	Importi liquidati al 15 ottobre 2020	Importi liquidati al 15 ottobre 2020	
Piemonte	8.283.342,70	6.109.439,43		4.745.606,68		109.812,95	19.248.201,76
Val d'Aosta	62.931,28						62.931,28
Lombardia	2.767.028,49	4.016.350,68		3.400.260,92		44.010,45	10.227.650,54
PA. Bolzano	598.209,61			1.262.485,10			1.860.694,71
PA. Trento	2.069.693,35	582.586,25		1.113.681,19		104.531,08	3.870.491,87
Veneto	12.350.206,81	13.283.989,91		15.897.340,54		43.196,84	41.574.734,10
Friuli V.G.	3.069.197,06	5.754.407,98		1.244.164,39		39.165,55	10.106.934,98
Liguria	29.179,71	67.909,40					97.089,11
Emilia Romagna	5.504.613,53	13.510.539,35		10.687.523,93		28.621,59	29.731.298,40
Toscana	12.021.060,76	16.201.345,95		2.088.065,91		95.746,57	30.406.219,19
Umbria	1.191.188,64	970.252,20		3.590.336,36		288.656,21	6.040.433,41
Marche	1.130.294,73	1.809.181,09	15.634,14	1.874.843,11		1.418.497,80	6.248.450,87
Lazio	847.279,35	1.257.253,05		1.990.884,31		2.211.876,67	6.307.293,38
Abruzzo	2.365.072,87	4.800.619,30		3.918.773,46		862.471,23	11.946.936,86
Molise	156.849,75	502.926,53		85.931,60		24.997,50	770.705,38
Campania	1.466.999,61	3.559.103,31		1.837.424,93		906.400,00	7.769.927,85
Puglia	4.458.316,71	17.567.474,31		5.659.193,87		7.572.143,37	35.257.128,26
Basilicata	206.487,05	682.977,93	62.653,13	0,00			952.118,11
Calabria	472.565,79	944.333,73	141.808,72	615.062,20		6.935,50	2.180.705,94
Sicilia	5.061.918,59	26.773.474,00	14.531.197,50	4.357.348,01		183.570,94	50.907.509,04
Sardegna	1.125.523,07	4.636.124,38		2.885.654,16		5.203,00	8.652.504,61
Tot regioni	65.237.959,46	123.030.288,78	14.751.293,49	67.254.580,67	15.823.976,02	13.945.837,25	300.043.935,67
Quota nazionale	26.945.048,56						26.945.048,56
Totale	92.183.008,02	123.030.288,78	14.751.293,49	67.254.580,67	15.823.976,02	13.945.837,25	326.988.984,23

Fonte: MIPAAF Risposta istruttoria del 20 settembre 2021.

Rispetto al totale dei finanziamenti UE, complessivamente assegnati all'Italia, si è registrato un mancato utilizzo dei fondi pari a circa il 3%, a causa di tre fattori: dal 2019 la misura dell'Assicurazione è stata stralciata dal PNS; il sistema europeo non prevede più la concessione di un anticipo pari al 100% del contributo bensì all'80%; infine la crisi da COVID-19 ha comportato difficoltà nel realizzare i programmi e nel reperire le risorse necessarie.

Il drastico calo delle transazioni commerciali ha provocato altresì un aumento delle scorte di vino, tanto che la Commissione ha consentito agli Stati membri di inserire nei propri PNS la nuova misura della "distillazione di crisi del vino" che in Italia ha comportato una spesa di poco oltre i 13 milioni di euro, reperiti sempre all'interno del budget del PNS inizialmente assegnato alle altre misure, in quanto non è stato attribuito dalla Commissione alcun *budget* ulteriore per il finanziamento della misura.

La misura è stata inserita nel PNS per la Programmazione 2019-2023 con il decreto ministeriale n. 6705 del 23 giugno 2020 con il quale è stata, altresì, effettuata una rimodulazione finanziaria delle risorse assegnate alle previgenti misure del PNS per recuperare fondi destinati al finanziamento del nuovo sostegno.

La nuova rimodulazione è riportata nella tabella seguente.

Tabella 11 – Stanziamento per misura

MISURA	Stanziamento
Promozione sui mercati dei Paesi esteri	83.910.922,37
Ristrutturazione e riconversione vigneti	136.410.906,08
Distillazione di crisi	28.000.000,00
Vendemmia verde	2.674.941,04
Investimenti	76.173.343,19
Distillazione sottoprodotti	9.826.887,32
TOTALE	336.997.000,00

4.2.4 Olio d'oliva

I finanziamenti europei per l'olio di oliva e le olive da tavola sono concessi a programmi triennali elaborati dalle organizzazioni riconosciute ai sensi del regolamento (UE) n. 1308/2013: dei produttori (OP) (art. 152) delle associazioni di produttori (AOP) (art. 156) e delle organizzazioni interprofessionali (OI) (art. 157). I finanziamenti UE ammontano a 35.991.000 euro per ciascuno dei tre anni e coprono il 75% o il 50% delle spese, mentre lo Stato membro assicura un finanziamento complementare non superiore al 50% dei costi esclusi dai finanziamenti UE.

Per il triennio in corso, in Italia, sono stati approvati 37 (successivamente ridotti per la terza annualità a 32, per rinunce e fusioni) Programmi di sostegno, presentati: 32 dagli OP, 4 dalle AOP e 1 da una OI, che interessano tutte le Regioni tranne Piemonte e Valle d'Aosta.

Attualmente è in esecuzione la terza annualità (2020-2021) per la quale sono stati stanziati: 36.068.143 euro a carico dell'UE; 9.012.056 euro, a titolo di cofinanziamento, a carico dell'Italia; oltre a 9.012.056 a carico delle organizzazioni beneficiarie⁴⁰².

Nel 2020, la spesa UE nell'ambito del regime di aiuti per l'olio d'oliva, attuato solo da tre Stati membri (Francia, Grecia e Italia) è stata di 33,9 milioni di euro.

5. Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

5.1 Caratteristiche della Programmazione 2014-2020

La Politica di sviluppo rurale dell'UE nel periodo 2014-2020 è basata su tre obiettivi strategici a lungo termine: il miglioramento della competitività dell'agricoltura; la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; lo 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), i predetti obiettivi generali sono stati tradotti nelle seguenti sei Priorità: i) promuovere il trasferimento di conoscenze nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali; ii) potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole; iii) incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo; iv) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalla silvicoltura; v) 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; vi) promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Giova sottolineare il contributo della PAC al miglioramento delle prestazioni ambientali del settore agricolo attraverso la previsione di un sostegno, per ettaro di superficie agricola, agli agricoltori o alle associazioni di agricoltori che si impegnano volontariamente ad adottare o a mantenere i metodi e le pratiche di produzione biologica ai sensi del regolamento (CE) n.834/2007⁴⁰³, purché siano agricoltori in attività ai sensi dell'art. 9 del regolamento (UE) n.1307/2013.

⁴⁰² Risposta istruttoria MIPAAF del 20/9/2021.

⁴⁰³ Il regolamento (UE) n.848/2018 abroga il regolamento n.834/2007 a decorrere dal 1° gennaio 2022.

5.2 Risorse e spese

Le risorse erogate dall'Unione europea all'Italia per le politiche di Sviluppo rurale tramite il Fondo FEASR sono pari a 10,4 miliardi di euro per il settennio 2014-2020, con un incremento, rispetto alla precedente Programmazione 2007-2013, di 1.443 milioni di euro. L'importo rappresenta ca. il 10,4% di tutti gli stanziamenti FEASR assicurati a favore degli Stati membri dell'Unione europea (100,3 miliardi di euro, compresa la spesa per l'assistenza tecnica) ed è il secondo per rilevanza subito dopo la Francia con 12 miliardi. Alla quota FEASR si aggiunge la quota di cofinanziamento nazionale, pari anch'essa a circa 10,4 miliardi. Il totale di spesa pubblica programmata pari a 20,9 miliardi è superiore del 6% circa rispetto alla precedente programmazione.

Con riferimento al quadro delle risorse allocate per i Programmi regionali per lo sviluppo rurale, si riportano di seguito gli importi spesi al 2020 (spesa cumulata dal 2015).

Tabella 12 - Spesa pubblica programmata ed effettivamente sostenuta al 31.12.2020

PSR	Dotazione finanziaria complessiva		Spesa cumulata 1/1/2015 al 31/12/2020)		% Avanz.spesa sulla dotazione complessiva	Rimanente da spendere entro il 31/12/2020	
	Spesa Pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR		Spesa Pubblica	Quota FEASR a rischio disimpegno automatico al 31/12/2020
	1	2	3	4	5=3/1	6	7
Bolzano	361.672.077,92	155.953.000,00	282.239.733,28	121.701.772,99	78,04%	0,00	0,00
E. Romagna	1.174.315.862,71	506.365.000,00	778.555.864,77	335.713.288,89	66,30%	0,00	0,00
Friuli V.G.	292.305.194,81	126.042.000,00	167.200.571,87	72.096.886,59	57,20%	0,00	0,00
Lazio	822.298.237,48	354.575.000,00	468.380.298,33	201.965.584,64	56,96%	0,00	0,00
Liguria	309.657.980,46	133.091.000,00	162.634.508,82	69.900.311,89	52,52%	0,00	0,00
Lombardia	1.142.697.124,30	492.731.000,00	637.225.782,31	274.771.757,33	55,77%	0,00	0,00
Marche	697.212.430,43	300.638.000,00	290.694.518,72	125.347.476,47	41,69%	0,00	0,00
Piemonte	1.078.937.847,87	465.238.000,00	647.328.172,12	279.127.907,82	60,00%	0,00	0,00
Toscana	949.420.222,63	409.390.000,00	520.755.639,54	224.549.831,77	54,85%	0,00	0,00
Trento	297.575.616,57	127.898.000,00	188.948.759,52	81.210.176,84	63,50%	0,00	0,00
Umbria	928.552.875,70	400.392.000,00	521.457.325,86	224.852.398,91	56,16%	0,00	0,00
Valle d'Aosta	136.924.860,85	59.042.000,00	91.935.901,99	39.642.760,94	67,14%	0,00	0,00
Veneto	1.169.025.974,03	504.084.000,00	811.499.233,51	349.918.469,49	69,42%	0,00	0,00
Regioni più sviluppate	9.360.596.305,76	4.035.439.000,00	5.568.856.310,64	2.400.798.624,57	59,49%	0,00	0,00
Abruzzo	479.465.592,15	230.143.484,23	225.602.532,75	108.289.215,72	47,05%	0,00	0,00
Molise	207.750.000,00	99.720.000,00	137.710.567,04	66.101.072,18	66,29%	0,00	0,00
Sardegna	1.291.510.416,67	619.925.000,00	833.246.076,94	399.958.116,93	64,52%	0,00	0,00
Regioni in transizione	1.978.726.008,82	949.788.484,23	1.196.559.176,73	574.348.404,83	60,47%	0,00	0,00
Basilicata	671.376.859,50	406.183.000,00	349.818.607,02	211.640.257,25	52,10%	0,00	0,00
Calabria	1.089.310.743,80	659.033.000,00	703.372.110,40	425.540.126,79	64,57%	0,00	0,00
Campania	1.812.543.801,65	1.096.589.000,00	1.007.074.527,27	609.280.089,00	55,56%	0,00	0,00
Puglia	1.616.730.578,51	978.122.000,00	669.563.450,38	405.085.887,48	41,41%	158.070.248,33	95.632.500,24
Sicilia	2.184.171.900,83	1.321.424.000,00	1.190.581.074,20	720.301.549,89	54,51%	0,00	0,00
Regioni meno sviluppate	7.374.133.884,29	4.461.351.000,00	3.920.409.769,27	2.371.847.910,41	53,16%	158.070.248,33	95.632.500,24
Rete Rurale Nazionale	114.665.194,08	59.671.767,00	62.665.231,21	32.610.986,33	54,65%	0,00	0,00
Programma Nazionale	2.084.734.479,49	938.130.515,77	1.296.124.166,14	583.255.874,76	62,17%	0,00	0,00
Totale Italia	20.912.855.872,44	10.444.380.767,00	12.044.614.653,99	5.962.861.800,90	57,59%	158.070.248,33	95.632.500,24

Fonte: dati MIPAAF prot. 0451790 del 20 settembre 2021.

In relazione all'attuazione finanziaria del FEASR al 31 dicembre 2020, risultano spese complessive dichiarate, da inizio programmazione, pari a 12.044,61 milioni di euro, a cui corrisponde una quota comunitaria di cofinanziamento UE di 5.962,86 milioni di euro. I Programmi di sviluppo rurale hanno raggiunto in termini di avanzamento percentuale della spesa il 57,49% della dotazione finanziaria complessiva assegnata (pari a 20.912.855.872 di spesa pubblica totale, di cui 10.444.380.767 di quota FEASR)⁴⁰⁴.

Nello specifico, i Programmi di sviluppo rurale delle Regioni più sviluppate (c.d. obiettivo competitività) hanno dichiarato spese per 5.568,85 milioni di euro pari al 59,49% della dotazione totale FEASR 2014-2020, mentre le spese dichiarate e rendicontate dalle Regioni meno sviluppate (c.d. obiettivo convergenza) sono pari a 3.920,40 milioni di euro corrispondente a un'attuazione finanziaria complessiva del 53,16%.

Le Regioni in transizione hanno dichiarato spese complessive per 1.196,56 milioni di euro, con una percentuale di avanzamento del 60,47%.

I Programmi nazionali (PSRN e RRN) hanno dichiarato spese per 1.358,78 milioni di euro⁴⁰⁵, con un avanzamento della spesa sulla dotazione complessiva del 62,17% per il PSRN e del 54,65% della RRN.

Nel corso delle quattro dichiarazioni trimestrali di spesa, per l'esercizio finanziario 2020, come evidenziato dalla successiva Tabella 13, i PSR italiani hanno rendicontato spese complessive per 3.042,03 milioni di euro di cui 1.316,88 milioni di euro nei PSR delle regioni più sviluppate, 1.076,51 milioni di euro nelle regioni meno sviluppate, 312,77 milioni di euro nelle regioni in transizione. Il Programma nazionale e la Rete rurale nazionale hanno rendicontato spese per 335,84 milioni di euro.

⁴⁰⁴ Nota MIPAAF prot. 0451790 del 20 settembre 2021.

⁴⁰⁵ Nota MIPAAF prot. 0451790 del 20 settembre 2021.

**Tabella 13 – Spese rendicontate dai
PSR italiani nell'anno finanziario 2020**

Esercizio finanziario 2020		
PSR	Quota FEASR dichiarata nelle trimestrali di spesa	Spesa pubblica
Bolzano	21.156.272,96	49.063.712,80
Emilia Romagna	88.974.030,68	206.340.516,42
Friuli V.G.	18.676.644,37	43.313.182,68
Lazio	61.250.642,67	142.046.944,97
Liguria	18.095.878,20	42.103.020,47
Lombardia	75.590.723,89	175.303.163,01
Marche	32.239.209,97	74.766.256,89
Piemonte	64.960.513,13	150.650.540,65
Toscana	48.747.463,41	113.050.703,64
Trento	15.371.340,41	35.763.937,67
Umbria	47.522.476,98	110.209.826,02
Valle D'Aosta	11.065.446,86	25.661.982,51
Veneto	64.082.399,55	148.614.099,14
Regioni più sviluppate	567.733.043,08	1.316.887.886,87
Basilicata	55.776.653,50	92.192.815,70
Calabria	96.815.715,34	160.025.975,77
Campania	178.640.136,26	295.272.952,50
Puglia	123.619.101,80	204.329.093,88
Sicilia	196.441.649,23	324.696.940,88
Regioni meno sviluppate	651.293.256,13	1.076.517.778,73
Abruzzo	28.970.380,35	60.354.959,06
Molise	20.440.312,54	42.583.984,46
Sardegna	100.722.038,30	209.837.579,79
Regioni in transizione	150.132.731,19	312.776.523,31
PSRN	143.988.842,87	319.975.206,38
RRN	8.260.339,11	15.873.057,48
Italia	1.521.408.212,38	3.042.030.452,77

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIPAAF
(nota prot. n. 0451790 del 20 settembre 2021)

Per quanto concerne il rischio di disimpegno delle risorse relative all'annualità 2017, come comunicato dal MIPAAF⁴⁰⁶, nel 2020 tutti i PSR italiani hanno raggiunto l'obiettivo di spesa previsto ed evitato la restituzione al bilancio comunitario delle somme assegnate, scongiurando così il disimpegno automatico delle risorse, a eccezione della

⁴⁰⁶ MIPAAF prot. 0451790 del 20 settembre 2021.

Regione Puglia. Come già riportato da questa Sezione nel 2021⁴⁰⁷, infatti, a causa di un elevato livello di contenzioso ancora pendente e non definito, la Commissione europea ha accolto la richiesta di proroga presentata dalla Regione Puglia, evitando, per il momento, la restituzione al bilancio comunitario delle somme assegnate, pari a circa 95 milioni di euro per il FEASR, corrispondente ad una spesa pubblica disimpegnata di 158 milioni di euro⁴⁰⁸.

Tabella 14 – Avanzamento della spesa (Pubblica e quota FEASR) effettivamente sostenuta al 31 agosto 2021 e spesa da realizzare entro il 31 dicembre 2021

PSR	Risorse pubbliche programmate		Spesa cumulata			Rimanente da spendere	
			(dal 1 gennaio 2015 al 31 agosto 2021)			entro il 31 dicembre 2021	
	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	% Avanz.	Spesa pubblica a rischio disimpegno automatico al 31/12/2021	Quota FEASR a rischio disimpegno automatico al 31/12/2021
Bolzano	361.672.078	155.953.000	304.435.293	131.272.498	84,17%	0	0
Emilia Romagna	1.174.315.863	506.365.000	871.567.551	375.819.881	74,22%	0	0
Friuli V.G.	292.305.195	126.042.000	191.446.861	82.552.157	65,50%	0	0
Lazio	822.298.237	354.575.000	519.730.489	224.107.963	63,20%	0	0
Liguria	309.657.980	133.091.000	171.960.375	73.908.952	55,53%	27.478.037	11.810.060
Lombardia	1.142.697.124	492.731.000	699.691.977	301.719.089	61,23%	36.251.169	15.631.504
Marche	697.212.430	300.638.000	318.078.876	137.155.579	45,62%	75.892.130	32.724.687
Piemonte	1.078.937.848	465.238.000	700.465.308	302.040.510	64,92%	0	0
Toscana	949.420.223	409.390.000	573.605.124	247.338.544	60,42%	37.881.296	16.334.415
Trento	297.575.617	127.898.000	206.783.181	88.875.411	69,49%	0	0
Umbria	928.552.876	400.392.000	566.106.045	244.105.264	60,97%	10.986.497	4.737.377
Valle D'Aosta	136.924.861	59.042.000	103.921.957	44.811.205	75,90%	0	0
Veneto	1.169.025.974	504.084.000	905.813.513	390.586.803	77,48%	0	0
Regioni più sviluppate	9.360.596.306	4.035.439.000	6.133.606.550	2.644.293.856	65,53%	188.489.129	81.238.043
Abruzzo	479.465.592	230.143.484	241.530.189	115.934.644	50,37%	49.958.635	23.980.145
Molise	207.750.000	99.720.000	159.218.567	76.424.912	76,64%	0	0
Sardegna	1.291.510.417	619.925.000	928.913.207	445.878.404	71,92%	0	0
Regioni in transizione	1.978.726.009	949.788.484	1.329.661.963	638.237.960	67,20%	49.958.635	23.980.145
Basilicata	671.376.860	406.183.000	374.412.389	226.519.497	55,77%	57.997.763	35.088.647
Calabria	1.089.310.744	659.033.000	769.558.124	465.589.207	70,65%	0	0
Campania	1.812.543.802	1.096.589.000	1.110.277.959	671.718.706	61,26%	57.112.451	34.553.033
Puglia	1.616.730.579	978.122.000	766.139.409	463.514.342	47,39%	275.136.295	166.457.459
Sicilia	2.184.171.901	1.321.424.000	1.305.490.018	789.829.683	59,77%	101.241.081	61.250.854
Regioni meno sviluppate	7.374.133.884	4.461.351.000	4.325.877.899	2.617.171.435	58,66%	491.487.590	297.349.993
Programma Nazionale	2.084.734.479	938.130.516	1.414.720.902	636.624.409	67,86%	0	0
Rete Rurale Nazionale	114.665.194	59.671.767	62.665.231	32.610.986	54,65%	15.615.720	8.126.421
Totale Italia	20.912.855.872	10.444.380.767	13.266.532.545	6.568.938.646	63,44%	745.551.074	410.694.602

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Mipaaf prot.0451790 del 20 settembre 2021

⁴⁰⁷ Corte dei conti - Relazione annuale 2019 approvata con delibera n.1/2021 del 15 gennaio 2021.

⁴⁰⁸ L'art. 38 del regolamento (Ue) n.1306/2013 stabilisce che per le risorse non spese entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio, la Commissione procede al disimpegno automatico, con una riduzione dell'importo FEASR, per l'anno considerato, dell'importo oggetto dello stesso disimpegno automatico. Il comma 3 prevede, in caso di procedimento giudiziario o di ricorso amministrativo aventi effetto sospensivo, l'interruzione del termine per la durata di tale procedimento o ricorso amministrativo.

La tabella seguente riporta la liquidazione per programma nel 2020:

Tabella 15 – FEASR 2014-2020 Liquidazione dei conti per programma – 2020

(euro)

REGIONI	Spese 2020	Importo liquidato e accettato 2020	Pagamenti intermedi rimborsati 2020	Importo che l'UE deve recuperare (-) o erogare.
PSR nazionale	177.703.806,80	177.703.806,80	177.710.332,85	-6.526,05
Rete rurale nazionale	10.701.211,49	10.701.211,49	10.701.211,50	0,01
ABRUZZO	35.478.068,24	35.478.068,24	35.478.508,56	-440,32
BOLZANO	20.164.378,80	20.164.378,80	20.164.379,61	-0,81
E. ROMAGNA	85.088.758,03	85.088.758,03	85.088.759,52	-1,49
FRIULI	20.645.056,36	20.645.056,36	20.648.142,10	-3085,74
LAZIO	58.097.094,11	58.097.094,11	58.097.413,12	-319,01
LIGURIA	21.837.601,34	21.837.601,34	21.837.601,19	0,15
LOMBARDIA	63.688.973,98	63.688.973,98	63.688.973,98	0,00
MARCHE	36.610.295,37	36.610.295,37	36.611.924,45	-1.629,08
PIEMONTE	55.255.095,54	55.255.095,54	55.255.093,99	1,55
TOSCANA	44.919.491,57	44.919.491,57	44.931.792,77	-12.301,20
TRENTO	17.615.595,28	17.615.595,28	17.615.595,66	-0,38
UMBRIA	53.424.943,55	53.424.943,55	53.425.651,69	-708,14
V.D'AOSTA	12.512.264,35	12.512.264,35	12.512.264,40	0,05
VENETO	55.752.895,95	55.752.895,95	55.752.896,34	-0,39
MOLISE	17.782.840,30	17.782.840,30	17.783.285,77	-445,47
SARDEGNA	108.123.937,27	108.123.937,27	108.128.864,76	-4.927,49
BASILICATA	68.868.709,64	68.868.709,64	68.892.235,87	-23.526,23
CALABRIA⁴⁰⁹				
CAMPANIA	169.690.058,97	169.690.058,97	169.693.908,46	-3.849,49
PUGLIA	126.683.414,10	126.683.414,10	126.685.723,89	-2.309,79
SICILIA	181.547.072,71	181.547.072,71	181.566.066,29	-18.933,58
Totale	1.442.191.563,75	1.442.191.563,75	1.442.270.626,77	-76.187,53

Fonte: Elaborazione dei dati su decisione di esecuzione (UE) 2021/873 della Commissione europea del 28.05.2021

Si può osservare, in merito ai dati riportati nella tabella precedente, come i pagamenti intermedi rimborsati nel 2020 siano diminuiti rispetto a quelli del 2019⁴¹⁰ (pari a euro 1.449.103.670,70); tuttavia, più consistente è l'importo a recupero (-76.187,53)

⁴⁰⁹ Con riferimento alla Calabria, si rileva che l'organismo pagatore (ARCEA) è attualmente sotto osservazione e i conti formeranno oggetto di un'ulteriore decisione di liquidazione. Per maggiori dettagli, cfr. le valutazioni riportate relativamente alla liquidazione delle spese.

⁴¹⁰ Cfr., Relazione annuale 2019, approvata con delibera n.1/2020, tabella 9, p. 234.

sia rispetto all'esercizio precedente (-48.778,13) che rispetto all'esercizio 2018 (-18.820,80).

La tabella seguente riposta i dati, seppur non definitivi, dei pagamenti dichiarati dagli Organismi pagatori aggiornati al 31 agosto 2021.

**Tabella 16 - FEASR – Esercizio finanziario 2020 – Spese dal 16.10.2020 al 31.08.2021
Spesa pubblica comprensiva della quota nazionale e relativa Quota FEASR***

PSR	Programmazione 2014-2020-Totale spese sostenute dal 16/10/2020 al 31/08/2021 Spesa Pubblica	Programmazione 2014-2020-Totale spese sostenute dal 16/10/2020 al 31/08/2021 FEASR
Rete Rurale Nazionale	15.873.057,48	8.260.339,11
PSR nazionale	249.589.925,91	112.315.407,75
Bolzano	32.979.077,49	14.220.578,04
E. Romagna	179.473.988,00	77.389.183,22
Friuli V.G.	39.865.167,48	17.189.860,22
Lazio	111.348.094,00	48.013.298,20
Liguria	41.646.864,88	17.899.822,59
Lombardia	159.479.395,17	68.768.126,07
Marche	72.875.610,99	31.423.931,41
Piemonte	110.760.262,44	47.759.816,96
Toscana	103.310.223,99	44.547.368,65
Trento	24.513.676,96	10.535.978,38
Umbria	85.165.495,27	36.723.400,91
Valle d'Aosta	23.254.348,88	10.027.275,25
Veneto	158.652.892,48	68.411.124,04
Regioni più sviluppate	1.143.325.098,03	492.909.763,94
Abruzzo	58.953.006,30	28.297.443,12
Molise	28.480.739,39	13.670.754,90
Sardegna	157.383.730,23	75.544.259,28
Regioni in transizione	244.817.475,92	117.512.457,30
Basilicata	76.612.796,70	46.350.743,02
Calabria	135.941.660,49	82.244.704,72
Campania	255.228.722,30	154.413.377,22
Puglia	195.011.282,96	117.981.826,22
Sicilia	328.075.031,52	198.485.393,51
Regioni meno sviluppate	990.869.493,97	599.476.044,69
Totale Italia	2.644.475.051,31	1.330.474.012,79

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agea

*Informazioni relative alle spese dichiarate dagli Organismi pagatori su SFC 2014 per il periodo 16.10.2020-30.06.2021 + spese comunicate dagli Organismi pagatori ad Agea Coordinamento per il periodo 01.07.2021-31.08.2021

5.3 Programmi

Come visto, in Italia lo sviluppo rurale è attuato tramite 23 Programmi di sviluppo rurale, di cui 21 (PSR) riguardanti le Regioni e le Province autonome.

Il finanziamento delle operazioni da attuare a livello regionale è stato posto a carico dei pertinenti programmi di sviluppo rurale regionali. Più precisamente, in sede di Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014, sono stati definiti i criteri di riparto delle risorse di quota comunitaria e nazionale tra le Regioni e le Province autonome tenendo conto della capacità di utilizzazione delle risorse comunitarie, diversificata tra competitività e convergenza.

Pertanto, il valore complessivo delle risorse per lo sviluppo rurale (risorse FEASR + cofinanziamento nazionale) è di circa 20 miliardi e 860 milioni di euro in sette anni, di cui 18 miliardi e 620 milioni destinati all'attuazione dei programmi regionali e 2 miliardi e 240 milioni di euro destinati a misure nazionali, nel settore della gestione delle crisi, delle infrastrutture irrigue, della biodiversità animale e al finanziamento della nuova rete rurale.

Con delibera CIPE del 28 gennaio 2015 è stato previsto il riparto interno delle risorse riguardante la definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei per il periodo di programmazione 2014-2020.

Nella seduta del 9 maggio 2019, la Conferenza Stato-Regioni ha emanato le nuove linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020. L'obiettivo del documento è quello di uniformare le procedure connesse all'utilizzazione dei fondi relativi agli interventi di sviluppo rurale, senza pregiudicare le condizioni di ammissibilità delle spese stabilite da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispettivo Programma, nonché nelle pertinenti schede di misura, Sottomisura o operazione⁴¹¹.

Le risorse destinate all'attuazione dei programmi regionali sono state assegnate alle regioni e province autonome con i seguenti tassi di cofinanziamento comunitario:

- cofinanziamento FEASR regioni Competitività: 43,12%;
- cofinanziamento FEASR regioni Transizione: 48%;
- cofinanziamento FEASR regioni Convergenza: 60,50%.

Assegnazioni aggiuntive di quota FEASR sono state previste per le Province autonome di Trento e Bolzano, rispettivamente per euro 14,5 e 13,4 milioni, in ragione del basso tasso di cofinanziamento comunitario assicurato nella precedente Programmazione 2007-2013.

⁴¹¹ Intesa Conferenza Stato-Regioni del 9 maggio 2019.

L'erogazione è stata rimodulata in funzione delle modifiche regolamentari introdotte nell'ambito dell'emergenza epidemiologica con il regolamento (UE) n.2020/2220⁴¹². Tale regolamento, modificando il regolamento (UE) n.2013/1305 sullo sviluppo rurale, ha disposto l'estensione, anche per le annualità finanziarie 2021 e 2022, della normativa vigente per lo sviluppo rurale nell'ambito della PAC. Il medesimo atto normativo ha dotato il FEASR di risorse aggiuntive. Sono stati così assegnati allo sviluppo rurale italiano risorse per euro 2.998 milioni di euro (risorse ordinarie), di cui circa 1,648 miliardi per il 2021 e circa 1,350 miliardi per il 2022, nonché un importo totale di 910,58 milioni di euro a titolo di risorse aggiuntive derivanti dallo strumento UE per la ripresa (allegato II del regolamento (UE) n. 2020/2220), di cui 269 milioni di euro per il 2021 e 641 milioni di euro per il 2022.

Al contempo, il FEASR ha beneficiato, per il biennio in esame, di ulteriori risorse, pari a 12 milioni di euro, derivanti dalla riduzione dei pagamenti diretti italiani (c.d. "capping").

Il FEASR si assesterà nel quadro di tali risorse fino al 2022, poi rientrerà nel quadro dei piani strategici della PAC nell'ambito del nuovo quadro giuridico, che troverà applicazione dal 1° gennaio 2023.

A livello nazionale sono stati approvati il Programma nazionale di sviluppo rurale (PSRN)⁴¹³, con una dotazione di 2,1 miliardi e quello per la Rete rurale nazionale (RRN)⁴¹⁴. Quest'ultimo Programma è stato approvato dalla Commissione europea il 26 maggio 2015, allo stesso risultano destinati circa 60 milioni di euro dal bilancio UE e 55 milioni di euro di finanziamenti nazionali, per un totale di 115 milioni di euro⁴¹⁵.

Con riguardo all'assistenza tecnica, il regolamento (UE) n. 2020/2220 ha disposto l'aumento dell'importo stanziato per la Sottomisura 20.2 (Assistenza tecnica) per euro 15.372.790 (con quota FEASR pari a euro 8.000.000). Tali risorse sono state ripartite in euro 7.686.395 (di cui FEASR 4.000.000) per ciascuna annualità 2020 e 2021.

Il Programma di sviluppo rurale nazionale ha delineato le priorità nell'ambito della "Strategia 2020", ponendo l'accento, in particolare, su tre obiettivi strategici:

- Obiettivo strategico 1: Promuovere l'offerta e l'uso di strumenti di gestione del rischio in agricoltura;

⁴¹² Regolamento (UE) 2020/2220 – "Regolamento di estensione della programmazione corrente e di transizione verso in periodo di programmazione 2023-2027".

⁴¹³ Decisione (C2015) 8312 del 20 novembre 2015 modificata da ultimo con decisione di esecuzione (C2021) 6136 del 16 agosto 2021.

⁴¹⁴ Decisione (C2015) 3487 del 26 maggio 2015.

⁴¹⁵ Intesa Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014.

- Obiettivo strategico 2: Migliorare l'uso efficiente della risorsa idrica attraverso l'infrastrutturazione irrigua;
- Obiettivo strategico 3: Promuovere il miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e la biodiversità animale attraverso un sistema innovativo integrato di assistenza zootecnica.

All'interno del PSRN, assume un ruolo preponderante, quantomeno in termini di risorse a disposizione, il tema della gestione del rischio con la Misura 17 che assorbe quasi 1.500 milioni di euro, vale a dire il 70% dello stanziamento finanziario totale del Programma, buona parte del quale è afferente alla Sottomisura 17.1.

Nel corso del 2020, con l'approvazione della versione 10.0 del PSRN, avvenuta con la decisione della Commissione europea C(2020)8978 dell'8 dicembre 2020, sono state introdotte modifiche al Programma di sviluppo rurale che hanno riguardato:

- il perimetro d'intervento con l'introduzione dei settori della risicoltura e della suinicoltura tra gli IST settoriali;
- la demarcazione di interventi tra Programmi regionali e nazionali con il trasferimento di risorse tra Sottomisure;
- l'adozione di azioni di semplificazione e snellimento delle procedure e riduzione degli oneri a carico dei beneficiari che hanno consentito di superare le difficoltà e la complessità nell'iter istruttorio delle domande inerenti la Sottomisura 17.1⁴¹⁶ e 17.2⁴¹⁷;
- la correzione del valore e la denominazione dell'indicatore di prodotto, nell'ambito della Sottomisura 10.2⁴¹⁸, allo scopo di quantificare in misura adeguata le azioni effettivamente realizzate, al fine di migliorare l'efficacia del monitoraggio dei progetti.

Una delle principali novità del Programma nazionale è l'introduzione dello "Standard Value", uno strumento per la gestione del rischio in agricoltura che verrà utilizzato a partire dalla campagna 2021. Questo strumento verrà impiegato per la determinazione del valore della produzione storica e dei valori massimi assicurabili/proteggibili ai fini del calcolo dell'importo da ammettere a sostegno.

In un'ottica semplificativa rispetto alle attuali modalità, l'uso dello "*standard value*" dovrebbe consentire i) lo snellimento degli adempimenti burocratici in capo ai beneficiari; ii) l'alleggerimento delle procedure di controllo in capo all'Autorità di gestione del

⁴¹⁶ Sottomisura 17.1 "Assicurazioni agricole agevolate".

⁴¹⁷ Sottomisura 17.2 "Fondi di mutualizzazione".

⁴¹⁸ Sottomisura 10.2 "Sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura".

Programma Nazionale di Sviluppo Rurale 2014-2020 e all'Organismo pagatore; iii) un significativo abbattimento dei tempi necessari alla gestione delle domande di sostegno e all'esecuzione dei pagamenti del contributo pubblico.

Altra importante novità è la pubblicazione sul sito dedicato al PSRN di un'apposita Linea guida per i Soggetti gestori dedicata alla fase di riconoscimento, nonché l'elaborazione di una Linea guida per la rendicontazione delle spese previste nell'ambito degli Accordi di cooperazione con gli Enti CREA e ISMEA.

Nel corso del 2020, al fine di promuovere, far conoscere i vantaggi del Programma e valorizzare il ruolo dell'Unione Europea, è stata potenziata l'attività di comunicazione, informazione e pubblicità del PSRN 2014-2020.

Le misure intraprese in tal senso sono diverse e hanno svolto un ruolo importante sia di informazione che di supporto ai beneficiari durante le fasi di accesso in tutto il periodo di attuazione, registrando un incremento della notorietà del PSRN.

Le iniziative hanno riguardato l'apertura di un portale⁴¹⁹ e di 5 canali *social* dedicati, l'aggiornamento di tutte le sezioni del sito, la pubblicazione di new, la creazione di FAQ, l'avvio dei flussi e-mail con gli utenti, la realizzazione di quattro iniziative pubblicitarie, l'avvio di una campagna dal titolo "Seminiamo il futuro delle zone rurali", l'apertura di 10 workshop su piattaforma web, la creazione di una nuova app Assincampo destinata a favorire l'accesso ai regimi di sostegno e ridurre gli oneri a carico dei beneficiari, nonché altre progetti.

Inoltre, nell'ambito dell'Accordo di Cooperazione tra MIPAAF e gli enti CREA ed ISMEA, sono state realizzate ulteriori azioni informative previste dal Piano di attività biennale 2019-2020, tra cui eventi informativi riguardanti l'attuazione delle Sottomisure 4.3 (3 eventi) e 10.2 (1 evento), un servizio di assistenza tecnica sul tema della quantificazione dei volumi ed inserimento dei dati in SIGRIAN, Workshop e pubblicazioni relativi alla Misura 17⁴²⁰, nonché attività di supporto, a cura del CREA, in materia di risorse irrigue e biodiversità animale di interesse zootecnico e, per opera di ISMEA, nella gestione dei rischi in agricoltura.

Con riferimento alla Rete Rurale Nazionale, si tratta di uno strumento operativo diretto a garantire una migliore visibilità dei risultati raggiunti nell'attuazione e nella gestione dei Programmi di sviluppo rurale (PSR) e il maggior coinvolgimento possibile di tutti i soggetti interessati presenti sul territorio italiano⁴²¹.

⁴¹⁹ <https://www.psrn.it>.

⁴²⁰ Fonte: Mipaaf prot. 0451790 del 20 settembre 2021.

⁴²¹ 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;

La pianificazione delle attività, che la Rete intende realizzare attraverso gli enti attuatori Crea ed Ismea, risponde alla duplice esigenza di assicurare dinamicità al programma e di garantire una efficace gestione delle risorse disponibili attraverso il “Piano d’azione”.

Il quarto Piano di azione si estende al biennio 2021-2022 e ai primi nove mesi del 2023, è stato concepito, a differenza dei piani precedenti sviluppati su base biennale, su un orizzonte temporale più lungo, per far coincidere la conclusione dello stesso con la data di chiusura del Programma (30 settembre 2023).

Il Piano di azione che la Rete Rurale Nazionale ha inteso realizzare nel periodo 2021-2023 costituisce il logico proseguimento di quanto già avviato nel periodo precedente e, al contempo, ha introdotto nuovi interventi sulla base delle proposte delineate dalla Programmazione 2023-2027. Nel biennio 2019-2020 diverse attività della RRN hanno concorso ai lavori preparatori del Piano strategico nazionale PAC.

La strategia del Piano si colloca all’interno delle sfide lanciate a livello europeo dal *Green Deal* e dalle strategie che ne costituiscono la struttura (*Farm to Fork*, Strategia sulla Biodiversità per il 2030 e Azione Climatica), persegue gli obiettivi proposti dalla Riforma della Politica Agricola Comune (PAC) 2023-2027, dal Regolamento relativo al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e dalla proposta di Riforma della Politica di Coesione 2021-2027.

Focus: il supporto all’agricoltura biologica

Nell’Unione europea, il settore dell’agricoltura biologica si è sviluppato rapidamente negli ultimi anni, non soltanto in termini di superficie utilizzata, ma anche in relazione al numero di aziende, al numero di operatori biologici registrati e al fatturato complessivo del comparto; si registra, al contempo, anche una maggiore consapevolezza dei consumatori.

Tenuto conto dell’evoluzione dinamica del settore biologico, è stato abrogato il regolamento (CE) n.834/2007 e sono state emanate nuove norme con il regolamento (CE) n.848/2018, la cui applicazione è tuttavia slittata al 1° gennaio 2022 a causa dell’emergenza pandemica. Il nuovo regolamento, che non altera sostanzialmente il metodo di produzione biologica, ha lo scopo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno per la produzione biologica, rispondendo anche alle esigenze dei consumatori – sempre più sensibili verso un’alimentazione sana e sostenibile – e contribuendo, altresì, al benessere degli animali, alla tutela dell’ambiente, al mantenimento e allo sviluppo della biodiversità.

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.

La novella normativa offre, inoltre, maggiore chiarezza sull'ambito di applicazione della disciplina dell'agricoltura biologica e in materia di etichettatura dei prodotti biologici e introduce alcune novità sostanziali quali la "certificazione di gruppo" che favorisce le piccole aziende. Viene, altresì, affrontato per la prima volta il tema della "soglia dei residui nei prodotti biologici" e viene modificato il regime di importazione del biologico extra UE, prevedendo altresì controlli annuali antifrode per tutti gli operatori della "filiera bio", non solo per gli agricoltori.

Tuttavia, il regolamento non reca disposizioni sul possibile arbitraggio regolamentare. Tale fattore appare nondimeno rilevante, nella misura in cui la previsione di limiti differenziati all'impiego di sostanze chimiche diversi tra Stati membri può inficiare la qualità dei prodotti, trarre inganno i consumatori e, al contempo, falsare la parità di condizioni competitive, con pieno danno dei Paesi che, come l'Italia, si ispirano a un livello di protezione elevato.

È costante, comunque, l'attenzione posta dall'Unione europea sulla sostenibilità del sistema agroalimentare e sull'importanza di consentire alla popolazione l'accesso ad alimenti sani e sostenibili, riscontrabile nella strategia *Farm to Fork* (c.d. "F2F"), nella quale viene previsto l'incremento della superficie biologica europea nei prossimi anni.

Nella strategia sono previste altre misure, quali la riduzione dell'uso di pesticidi chimici e fertilizzanti di sintesi, l'introduzione di pratiche rispettose dell'ambiente, la lotta contro gli sprechi, il rafforzamento della ricerca e dell'innovazione lungo la filiera⁴²².

Le tabelle seguenti illustrano il dettaglio dell'attuazione del Programma nazionale di sviluppo rurale (PSRN) al 31 dicembre 2020, con aggiornamenti al 31 agosto 2021:

⁴²² Cfr. altresì la precedente edizione della relazione annuale di questa Sezione.

Tabella 17 - Stato di attuazione finanziaria delle Sottomisure del PSRN al 31.12.2020

Priorità	Sotto misura	Dotazione finanziaria PSNR v10-A		Impegno-B		Pagamenti-C		% B/A	% C/B	% C/A
		Totale	Quota FEASR 45%	Totale	Quota FEASR 45%	Totale	Quota FEASR 45%			
5	4.3	343.907.164	154.758.224	342.776.529	154.249.438	77.323.042	34.795.369	100%	23%	22%
4	10.2	88.775.508	39.948.979	42.922.740	19.315.233	26.421.555	11.889.700	48%	62%	30%
	16.2	93.162.601	41.923.170	93.162.601	41.923.170	23.063.122	10.378.405	100%	25%	25%
3	17.1	1.397.689.207	628.960.143	1.189.198.025	535.139.111	1.165.498.066	524.474.130	85%	98%	83%
	17.2	48.500.000	21.825.000							
	17.3	48.500.000	21.825.000							
	20.1	64.200.000	36.490.000	54.082.625	24.337.181	3.927.800	1.767.510	84%	7%	6%
Totale		2.084.734.479	945.730.516	1.722.142.521	774.964.134	1.296.233.584	583.305.113	83%	75%	62%

Fonte: Mipaaf prot.0451790 del 20 settembre 2021.

Tabella 18 - Stato di attuazione finanziaria della Sottomisura del PSRN al 31.8.2021

Priorità	Sotto misura	Dotazione finanziaria PSNR v10-A		Impegno-B		Pagamenti-C		% B/A	% C/B	% C/A
		Totale	Quota FEASR 45%	Totale	Quota FEASR 45%	Totale	Quota FEASR 45%			
5	4.3	343.907.164	154.758.224	341.399.944	153.629.975	79.642.854	35.839.284	99%	23%	23%
4	10.2	88.775.508	39.948.979	77.364.639	34.814.087	26.421.555	11.889.700	87%	34%	30%
	16.2	93.162.600,80	41.923.170	93.162.601	41.923.170	33.288.559	14.979.852	100%	36%	36%
3	17.1	2.156.355.874	970.360.143	1.292.818.159	581.768.171	1.270.347.370	571.656.317	60%	98%	59%
	17.2	48.500.000	21.825.000							
	17.3	48.500.000	21.825.000							
	20.1	81.088.889	36.490.000	54.082.625	24.337.181	3.927.800	1.767.510	67%	7%	5%
Totale		2.860.290.035	1.287.130.516	1.858.827.967	836.472.585	1.413.628.137	636.132.662	65%	76%	49%

Fonte: Mipaaf prot.0451790 del 20 settembre 2021.

Nel complesso, in merito alle misure del PSRN, si registra un notevole impulso non solo negli impegni, ma anche nei pagamenti da parte di tutte le Sottomisure, in particolare per la misura 17.1 (Assicurazioni agricole agevolate). Quest'ultima misura, anche in ragione dell'estensione del periodo finanziario fino al 2022, ha riscontrato altresì un significativo incremento della dotazione (ca. 750 milioni complessivi), con conseguente abbassamento del rapporto tra pagamenti e dotazione dall'83% al 59%.

5.3.1 Sottomisura 17 – Gestione del rischio

Il PSRN 2014-2020 sostiene la prevenzione e la gestione del rischio in agricoltura attraverso la Misura 17, articolata in 3 linee di intervento (17.1, 17.2 e 17.3), con una dotazione finanziaria al 31 dicembre 2020 pari a 1.494.689.207,86 euro.

Buona parte (87%) delle risorse programmate per la Misura 17, afferisce alla Sottomisura 17.1, che contribuisce a stimolare la sottoscrizione di strumenti assicurativi attraverso una contribuzione sul costo della polizza e con azioni informative e divulgative mirate.

Le aziende beneficiarie della Sottomisura 17.1 presentano dimensioni operative ed economiche superiori rispetto alle aziende non beneficiarie, sono più capitalizzate, efficienti e propense ad investire, fanno registrare andamenti positivi del fatturato aziendale, nonostante operino in aree fortemente danneggiate da eventi atmosferici avversi⁴²³.

Dal 2019, il MIPAAF elabora ogni anno il Piano di gestione del rischio ("PGRA")⁴²⁴, uno strumento attuativo con il quale vengono stabiliti i parametri di dettaglio per il calcolo del contributo pubblico sui premi assicurativi tenendo conto delle disponibilità di bilancio, dell'importanza socio-economica delle produzioni e del numero di potenziali assicurati, nonché altri elementi operativi, e provvede alla pubblicazione di Avvisi pubblici annuali relativi a ciascuna campagna assicurativa.

Nel corso del 2020, la misura 17 è stata interessata da diverse modifiche⁴²⁵ che hanno riguardato il trasferimento di risorse per un totale di 26.000.000 di euro dalla Sottomisura 4.3 – tipologia di operazione 4.3.1 alla Sottomisura 17.1, l'introduzione dello "Standard Value" a partire dalla campagna 2021 e la definizione nei PGRA di nuove fitopatie e infestazioni parassitarie assicurabili o assoggettabili a copertura mutualistica.

Per effetto della modifica al programma, la dotazione finanziaria della campagna 2020 è stata incrementata al totale di euro 186.000.000, di cui 83.700.000 di quota FEASR. Tale integrazione ha permesso di aumentare la misura del contributo pubblico fino al 40%.

Con riferimento alle campagne assicurative già avviate (2015-2020), per le produzioni vegetali e zootecniche, al 31 dicembre 2020, la Sottomisura 17.1 registra uno stato di avanzamento in termini di risorse impegnate pari a euro 1.189.198.024 ovvero circa l'85% della dotazione complessiva della Sottomisura pari a euro 1.397.689.207. I

⁴²³ Rapporto Valutazione Annuale 2020 (RAV).

⁴²⁴ Piano di gestione dei rischi in agricoltura 2020 approvato con Decreto n. 3687 dell'8 aprile 2020.

⁴²⁵ Modifiche approvate con Decisione della Commissione Europea C(2020) 8978 dell'8 dicembre 2020.

pagamenti effettuati dall'OP AGEA⁴²⁶ ammontano, infine, a euro 1.165.498.065, pari a circa l'83% della dotazione complessiva.

La quasi totalità degli impegni complessivamente assunti riguardano le produzioni vegetali. Al 31 dicembre 2020 risultano complessivamente impegnate per tutte le campagne attivate n. 736.814 domande per un importo pari a euro 1.188.166.117 e liquidate n. 707.854 domande per un importo pari a euro 1.164.605.987, come evidenziato dalla seguente tabella:

Tabella 19 - Stato di attuazione finanziaria per campagna produzioni vegetali

Campagna	Domande ammesse (n.)	Importo concesso (€)	Domande pagate (n.)	Contributo liquidato (€)
2015	144.416	205.218.853	140.509	202.702.683
2016	131.021	194.050.791	127.164	191.048.950
2017	118.987	181.151.184	115.550	179.980.230
2018	128.107	253.868.670	124.826	251.346.130
2019	144.285	286.831.653	139.790	280.006.092
2020	69.998	67.044.965	60.015	59.521.901
Totale	736.814	1.188.166.117	707.854	1.164.605.987

Fonte: Mipaaf prot.0451790 del 20 settembre 2021

Per le campagne assicurative avviate (2015-2017) a favore delle produzioni zootecniche, al 31 dicembre 2020, risultano complessivamente impegnate n. 3.288 domande per un importo pari a euro 1.031.908 e liquidate n. 2.736 domande per un importo pari a euro 892.079.

Tabella 20 - Stato di attuazione finanziaria per campagna produzioni zootecniche

Campagna	Domande ammesse (n.)	Importo concesso (€)	Domande pagate (n.)	Contributo liquidato (€)
2015	1.622	549177	1353	468274
2016	1.180	348477	946	298292
2017	486	134254	437	125513
Totale	3.288	1.031.908	2.736	892.079

Fonte: Mipaaf prot.0451790 del 20 settembre 2021

⁴²⁶ Convenzione di delega del 20 aprile 2018 autorizza AGEA ad istruire ed approvare le domande di sostegno ammesse a finanziamento per la Sottomisura 17.1.

La velocità di spesa – i.e. il rapporto tra i pagamenti effettuati e gli importi impegnati – al 31 dicembre 2020, si attesta al 98% per quanto riguarda le produzioni vegetali e all'86,4% per le produzioni zootecniche.

Per quanto concerne le Sottomisure 17.2 e 17.3, con una dotazione finanziaria di euro 48,5 milioni ciascuna, al 31 dicembre 2020 si è conclusa l'attività istruttoria di una domanda di riconoscimento, mentre l'iter istruttorio delle ulteriori quattro domande è in fase di ultimazione, relative a 7 fondi di mutualizzazione, di cui:

- 2 Fondi di mutualizzazione per le fitopatie (Sottomisura 17.2);
- 3 IST per il settore latte (Sottomisura 17.3);
- 2 IST per il settore ortofrutta (Sottomisura 17.3).

È stato riconosciuto con decreto del 15 dicembre 2020 il primo Soggetto Gestore dei fondi di mutualizzazione che possono beneficiare del sostegno delle Sottomisure 17.2 e 17.3, ed in particolare di 2 fondi di mutualità per rischi climatici e sanitari (Fondo fitopatie e infestazioni parassitarie dell'Uva da vino e Fondo fitopatie e infestazioni parassitarie dei seminativi) ed 1 IST per il settore ortofrutta⁴²⁷.

5.3.2 Sottomisura 4.3 – Infrastrutture irrigue

La Sottomisura 4.3 è la linea di intervento dedicata all'efficientamento della risorsa irrigua e finanzia interventi destinati alla realizzazione di infrastrutture strategiche nel settore dell'irrigazione per il risparmio idrico. Tale linea di intervento ha conseguito un'accresciuta rilevanza nell'ambito dei fenomeni del surriscaldamento globale e dell'abbassamento di diverse falde acquifere. Quest'ultimo fenomeno, infatti, nelle aree site in prossimità delle zone costiere, potrebbe danneggiare considerevolmente la produzione agricola e l'ambiente, per via del rischio di invasione delle falde con acqua salata. L'eventuale irrigazione tramite acqua attinta da falde contaminate potrebbe determinare un'eccessiva salinizzazione dei suoli, causando, in prospettiva, la desertificazione perenne delle aree irrigate. Tale rischio ambientale rende, pertanto, particolarmente importante il monitoraggio delle falde e gli investimenti nelle infrastrutture.

La dotazione finanziaria prevista per la tipologia di operazione 4.3.1 è di 343.907.163,56 euro, di cui 154.758.223,60 di quota FEASR⁴²⁸. La dotazione originaria

⁴²⁷ Mipaaf prot.0451790 del 20 settembre 2021.

⁴²⁸ Per effetto della modifica al PSRN, di cui alla procedura scritta avviata con nota n. 9289025 del 3 novembre 2020 e conclusa con parere positivo in data 20 novembre 2020, con nota n. 9327654, inerente un trasferimento di risorse tra Sottomisure, la dotazione finanziaria della Sottomisura è passata da euro 369.907.163,56 a euro 343.907.163,56 per una complessiva riduzione di 26 milioni di euro a favore della Sottomisura 17.1.

(euro 272,8 milioni) ha consentito di finanziare inizialmente 35 progetti afferenti a 19 domande (15 al Nord e 4 al Centro-Sud).

La misura ha suscitato grande interesse e partecipazione da parte dei beneficiari andando oltre la capacità di finanziamento del Programma. L'incremento della dotazione finanziaria della Sottomisura da 291.000.000 euro a 369.907.163,56⁴²⁹, ha consentito di procedere nel 2020 allo scorrimento della graduatoria, finanziando ulteriori 9 domande (per 10 progetti), per un importo concesso complessivo pari a 356.134.173,90 euro e per complessivi 45 progetti finanziati.

Tale incremento ha assunto carattere di transitorietà in relazione alla previsione di economie di spesa connesse all'espletamento delle procedure d'appalto per i progetti risultati idonei e finanziabili per la Sottomisura 4.3. Lo stato di avanzamento dei singoli progetti ha permesso una stima delle economie già in fase di aggiudicazione dei lavori e la rimodulazione dell'importo stanziato per la Sottomisura in seno alla modifica al PSRN approvata con decisione C(2020) 8978 dell'8 dicembre 2020⁴³⁰.

⁴²⁹ Decisione della Commissione europea C(2019) 8503 del 20 novembre 2019 - attraverso la rimodulazione delle risorse tra le diverse misure del Programma Nazionale ha incrementato la dotazione della Sottomisura 4.3 di 97,0 milioni di euro.

⁴³⁰ Relazione Annuale di Attuazione (RAA) 2020.

Tabella 21 - Avanzamento finanziario Sottomisura 4.3

Regione	Ente	Distretto idrografico	Anno di concessione	Importo a carico Mipaaf dopo rimodulazione	Importo rideterminato post gara	Anticipo erogato al 31/12/2020
Friuli V.G.	Cellina-Meduna	Alpi Orientali	2019	8.367.088	7.079.109	2.091.772
Veneto	Veneto Orientale	Alpi Orientali	2019	13.084.633	13.029.256	3.271.158
Veneto	Piave	Alpi Orientali	2019	20.000.000	20.000.000	5.000.000
Veneto	Delta del Po	PO	2019	12.072.419	12.072.419	3.051.008
Veneto	Bacchiglione	Alpi Orientali	2019	4.550.000	3.787.000	1.137.500
Veneto	Bonifica Veronese	PO	2019	20.000.000	20.000.000	5.000.000
Veneto	Acque Risorgive	Alpi Orientali	2019	15.627.970	14.506.478	3.906.993
Lombardia	Pianura Bergamasca	PO	2019	17.154.542	17.154.542	4.288.635
Piemonte	Bealera Maestra Destra Stura	PO	2019	20.000.000	20.000.000	
Emilia Romagna	Bonifica Renana	PO	2019	11.788.043	11.416.146	2.947.011
Emilia Romagna	Romagna Occidentale	PO	2019	14.998.688	14.201.713	3.749.672
Emilia Romagna	Emilia Centrale	PO	2019	19.999.312	15.582.896	4.999.828
Emilia Romagna	Piacenza	PO	2019	18.496.650	18.496.370	4.624.163
Marche	Marche	Appenn. Centr.	2019	20.000.000	19.847.558	5.000.000
Lazio	Litorale Nord	Appenn. Centr.	2019	8.345.664	6.704.590	2.086.416
Abruzzo	Sud Bacino Moro	Appenn. Centr.	2019/2020	6.842.162	6.842.162	1.710.540
Campania	Sannio Alifano	Appenn. Merid.	2019	19.270.267	18.477.416	4.817.567
Calabria	Ionio Catanzarese	Appenn. Merid.	2019	5.205.964	4.859.763	1.200.000
Sicilia	9 Catania	Sicilia	2019	19.077.858	19.077.822	4.769.465
Bolzano	Valle Venosta	Alpi Orientali	2020	6.579.724	6.579.724	
Trento	Trentino di Bonifica	Alpi Orientali	2020	8.203.358	8.203.358	2.050.000
Friuli V.G.	Pianura Friulana	Alpi Orientali	2020	3.669.420	3.669.420	
Lombardia	Mnavarolo ACM	PO	2020	4.279.802	4.279.802	1.069.950
Lombardia	Garda Chiese	PO	2020	10.257.850	10.257.850	
Piemonte	Angiono Foglietti	PO	2020	5.925.684	5.925.684	
Emilia Romagna	Bonifica Parmense	PO	2020	15.199.264	15.199.264	3.799.815
Emilia Romagna	Romagna Occidentale	PO	2020	18.004.152	18.004.152	4.501.038
Emilia Romagna	Pianura di Ferrara	PO	2020	9.002.047	7.522.035	2.250.512
Totale				356.002.561	342.776.529	77.323.043

Fonte: Rapporto Valutazione Annuale (RVA) 2020 – sistema di monitoraggio PSRN

Complessivamente, per i progetti finanziati dal PSRN sono stati emessi decreti di concessione per un importo di oltre 356 milioni di euro. Di questi, 50,4 milioni di euro (14%) sono stati destinati alla realizzazione di infrastrutture irrigue nel Sud Italia⁴³¹.

Al 31 dicembre 2020, per la Sottomisura 4.3 risultano impegnati 342.776.529,49, pari a oltre il 99% della relativa dotazione finanziaria. Di contro, le spese sostenute dalla Sottomisura sono pari a 77,3 milioni di euro e rappresentano il 22% della dotazione. I

⁴³¹ Fonte: Mipaaf prot. 0451790 del 20 settembre 2021.

pagamenti riguardano le richieste di anticipo avanzate da 23 dei 28 progetti finanziati.

Gli investimenti promossi dalla Sottomisura 4.3 destinati all'efficientamento irriguo dei consorzi hanno interessato una superficie pari a 546.072 ettari e corrispondente al 17,7% della superficie servita nazionale. Sono concentrati prevalentemente sui due principali distretti del nord, Alpi orientali e Fiume Po, che coinvolgono rispettivamente 196.000 e 306.000 ettari (il 33% e il 19% della loro superficie attrezzata), l'Appennino Meridionale ha efficientato più di 21.000 ettari (il 5,2% della sua superficie attrezzata), la Sicilia con 17.000 ettari (il 12% della sua superficie attrezzata) ed infine l'Appennino Centrale con 5.000 ettari (il 3,4% della sua superficie attrezzata).

Per quanto concerne i dati sulla dispersione idrica nei singoli distretti non sono disponibili informazioni a livello del singolo distretto idrografico, ulteriori informazioni potrebbero emergere dall'aggiornamento in corso dei Piani di Gestione delle acque relativo al terzo ciclo di pianificazione della direttiva quadro acque (avvio nel 2021 e completamento 2027). Tuttavia, gli interventi finanziati con la Sottomisura 4.3 del PSRN dovrebbero garantire un risparmio idrico potenziale stimato pari a circa 235 milioni di mc per ogni stagione irrigua⁴³².

I volumi idrici risparmiati non sono, però, destinati ad irrigare nuove aree, ma a rimanere nello stesso corpo idrico interessato dall'intervento allo scopo di tutelare l'approvvigionamento anche nei periodi di scarsità.

Nel contesto, si sottolinea l'importanza degli strumenti informatici di supporto alla programmazione degli investimenti in tutte le sue fasi. Tra questi, in particolare, rientra il SIGRIAN (Sistema Informativo Nazionale per la Gestione della Risorsa Idrica in Agricoltura), database nazionale unico di riferimento per la raccolta dei dati e informazioni sull'uso irriguo dell'acqua a scala nazionale e la Banca dati Investimenti Irrigui, sviluppati e gestiti attivamente dal CREA.

5.3.3 Sottomisura 10.2 – Sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura

La Sottomisura 10.2 rientra nei 3 Obiettivi strategici del PSRN; attiene al Miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e della biodiversità animale ed ha come obiettivi la conservazione e caratterizzazione del patrimonio genetico animale, il mantenimento della variabilità genetica, il benessere animale e il contenimento dell'impatto ambientale degli allevamenti zootecnici.

⁴³² Fonte: Mipaaf prot. 0451790 del 20 settembre 2021.

Gli interventi previsti dalla Sottomisura 10.2 agiscono in maniera complementare a quelli previsti dai PSR regionali che non abbiano già programmato le stesse operazioni, e sono, altresì complementari alla Sottomisura 16.2 che prevede la costituzione di una banca dati informatizzata e interattiva che contribuisca a migliorare e conservare la biodiversità zootecnica.

Per la Sottomisura sono stati presentati due Avvisi pubblici relativi alle annualità di cui al piano finanziario 2016-2019 e 2020-2023.

Con il primo avviso, pubblicato nel 2016, sono state presentate 10 domande, di cui n. 5 istanze singole e n. 5 progetti collettivi per un ammontare di contributo richiesto pari a 51 milioni di euro, a fronte di un contributo massimo ammissibile a finanziamento di 50,4 milioni di euro (il contributo è pari al 90% della spesa consentita).

Sono state ammesse a contributo n. 8 domande, di cui n. 3 singole e n. 5 collettive per un totale di contributo concesso pari a circa 43 milioni di euro.

A causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19, è stata prorogata la data di scadenza dei progetti e della presentazione delle domande di saldo.

Tabella 22 - Avanzamento finanziario Sottomisura 10.2

N. Domande	Contributo concesso (€) (A)	Importo richiesto (B)	Contributo liquidato al 30.12.2020 (C)	Liquidato/ concesso (C/A)	Liquidato /richiesto (C/B)	N. Ddp liquidate
8	42.922.740,96	30.946.251,50	26.421.554,51	61,56%	85,38%	55

Fonte: Rapporto Valutazione Annuale 2020 (RAV)

Al 31 dicembre 2020 sono stati effettuati pagamenti per 26,4 milioni di euro, che rappresentano il 61,5% del totale del contributo concesso e l'85,4% dell'importo richiesto, con una percentuale di avanzamento della spesa differenziata tra i diversi progetti.

Tutti i progetti finanziati prevedono almeno un indice genetico e genomico finalizzato al benessere animale, alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra nell'ambiente e al miglioramento dell'efficienza riproduttiva e la salvaguardia della biodiversità.

Con il secondo avviso, pubblicato nel 2019, sono stati presentati n. 13 progetti di cui n. 8 collettivi e n. 5 singoli, per un contributo complessivo richiesto pari a oltre 71 milioni di euro, a fronte di un contributo massimo ammissibile di 45,8 milioni di euro.

Al 31 dicembre 2020 l'istruttoria delle domande era ancora in corso.

Questo secondo Avviso prevedeva quale requisito di ammissibilità la presenza di attività tecniche riferite ad almeno il 40% delle razze del relativo comparto, quale obiettivo principale, il completamento dello studio e della caratterizzazione delle razze presenti sul territorio italiano, nonché la raccolta e conservazione del germoplasma delle razze in via di estinzione.

5.3.4 Sottomisura 16.2 – Cooperazione

La Sottomisura ha lo scopo di favorire un partenariato stabile tra gli operatori del settore zootecnico e altri soggetti che contribuiscono alle attività di miglioramento e conservazione della biodiversità zootecnica, attraverso la raccolta in una banca dati informatizzata e interattiva di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie utili agli operatori del settore e ai consulenti aziendali.

La Sottomisura ha una dotazione finanziaria pari a 93,2 milioni di euro.

Con l'Avviso, emanato nel 2017, è pervenuta una sola proposta progettuale (progetto LEO)⁴³³, approvata nel maggio 2019, ammessa a finanziamento per un contributo complessivo di oltre 93 milioni di euro – l'intera dotazione finanziaria della Sottomisura –, per la definizione di protocolli di raccolta dati relativi a nuovi fenotipi, con lo scopo di conservare, valorizzare ed utilizzare la biodiversità del patrimonio zootecnico italiano. È pur vero che il lungo tempo di approvazione del progetto appare in parte alla complessità della materia. Nondimeno, si evidenzia l'importanza di contenere, per quanto possibile, i tempi di approvazione dei progetti, al fine di non comprimere eccessivamente il periodo a disposizione per la loro realizzazione e per l'erogazione dei fondi, in linea con le tempistiche stabilite nell'ambito del QFP e della regola "n+3".

Nel corso del 2020, due domande di pagamento intermedie per un importo complessivo di circa 23 milioni di euro, sono state liquidate da AGEA⁴³⁴.

Tabella 23 - Avanzamento Finanziario Sottomisura 16.2

N. Progetto	Costo totale del progetto (€)	Spesa ammessa (A)	Contributo concesso (B)	Pagamenti al 31/12/2020 (C)	(C/B)
1	93.162.600,80	93.162.600,80	93.162.600,80	23.063.122,43	24,76%

Fonte: sistema di monitoraggio PSRN

⁴³³ Progetto LEO presentato dall'AIA – Associazione Italiana Allevatori, in qualità di capofila del partenariato.

⁴³⁴ Fonte: Mipaaf prot. 0451790 del 20 settembre 2021

Malgrado le difficoltà legate alla pandemia, nel corso del 2020, sono proseguite le attività progettuali e sono stati raccolti circa 13,5 milioni di dati dalle analisi di laboratorio su circa 1,4 milioni di capi bovini da latte. Per i dati di campo, sono stati raccolti 20,8 milioni di dati, su circa 2,5 milioni di bovini. È continuata l'attività di sviluppo della piattaforma Open Data, con il rilascio della prima versione e la pubblicazione dei primi dataset, con oltre 200 milioni di dati a fine 2020.

È stato, inoltre, dato notevole impulso alle attività di divulgazione e formazione a vario livello, destinati tanto alla comunità scientifica, quanto ai non addetti.

6. Controlli, verifiche e rettifiche

Con quasi sette milioni di beneficiari della PAC, distribuiti su gran parte del territorio europeo, le spese del FEAGA e del FEASR, vengono attuate in regime di gestione concorrente, attraverso un sistema completo di gestione e controllo concepito per garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti a livello dei beneficiari finali. I compiti di esecuzione sono, dunque, condivisi dalla Commissione con gli Stati membri.

In particolare, nell'ambito della gestione concorrente, gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo dei vari regimi previsti dalla normativa della PAC, mentre la Commissione ne garantisce il corretto funzionamento. In particolare, gli Stati sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per garantire che le azioni finanziate dal bilancio dell'UE siano attuate correttamente ed efficacemente e in conformità con le disposizioni europee. Conseguentemente, devono dotarsi di sistemi globali di gestione e controllo che prevengano, individuino e correggano irregolarità e frodi.

La regolamentazione della PAC prevede che il sistema di gestione e controllo per il FEAGA e il FEASR sia articolato su più livelli, i cui risultati costituiscono la base per ottenere una ragionevole garanzia sulla legittimità e regolarità della spesa. A livello di Stati membri, la gestione, il controllo e il pagamento delle spese sono affidati ad Organismi pagatori accreditati. Il rispetto dei rigorosi criteri di accreditamento⁴³⁵ è riscontrato dall'autorità nazionale competente (a livello ministeriale) sulla base della dichiarazione di gestione annuale degli Organismi pagatori.

L'attività degli Organismi pagatori è controllata da Organismi di certificazione, composti da revisori indipendenti designati dai paesi dell'UE. Gli Organismi di

⁴³⁵ Regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione e regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione.

certificazione verificano e certificano le attività degli Organismi pagatori, tra cui i conti annuali, il funzionamento delle procedure interne di controllo e la legalità e la correttezza delle spese.

La Commissione collabora con gli Organismi di certificazione per garantire che la spesa della PAC sia attuata nel pieno rispetto della vigente normativa europea e nazionale. Ne controlla l'attività per confermare il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo presenti nei rispettivi paesi dell'UE. Se rileva potenziali irregolarità nella spesa, la Commissione copre il rischio di perdite finanziarie per il bilancio dell'UE applicando rettifiche finanziarie nell'ambito del meccanismo di verifica della conformità. Sulla base della certificazione dei conti annuali fornita dagli Organismi di certificazione, la Commissione effettua una liquidazione finanziaria annuale dei conti di ciascun organismo pagatore.

6.1 I controlli UE e nazionali

Con riguardo al dettaglio dei livelli di attività nei controlli, nazionali e comunitari, il quadro rappresentativo viene di seguito specificato.

Livelli di garanzia dei sistemi di controllo nazionali:

- 1° livello: Organismi pagatori accreditati:

Come detto in precedenza a livello di Stati membri la gestione, il controllo e il pagamento delle spese sono affidati ad Organismi pagatori accreditati. Il rispetto dei criteri di accreditamento (stabiliti nel regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione e nel regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione) è soggetto a un controllo da parte dell'Autorità nazionale competente (a livello ministeriale MIPAAF). Gli Organismi pagatori sono tenuti a fornire una dichiarazione di gestione annuale che includa una dichiarazione che il sistema in vigore fornisca ragionevoli garanzie sulla legalità e regolarità delle operazioni sottostanti.

- 2° livello: Organismi pagatori accreditati:

Controlli amministrativi e controlli in loco (prima del pagamento): per ogni regime di sostegno finanziato dal FEAGA o dal FEASR, gli Organismi pagatori applicano un sistema di controlli amministrativi completi (deve essere verificato il 100% delle domande di aiuto) e a campione (almeno il 5% nel caso della maggior parte dei regimi). Questi controlli sono effettuati in conformità a regole precise stabilite nella legislazione specifica del settore su tutte le domande e devono coprire tutti gli elementi che possono essere controllati con mezzi amministrativi, tra cui:

- controlli incrociati con le banche dati SIGC;
- controlli in loco almeno per il 5% di tutti i richiedenti del sistema SIGC; per le misure non legate al SIGC, deve essere valutato in loco almeno il 5% dell'intera spesa;
- controlli ex post sulle operazioni di investimento che devono coprire, in ogni anno civile, almeno l'1% della spesa FEASR per le operazioni di investimento ancora soggette ad impegno.

Gli Stati membri sono tenuti poi ad inviare annualmente alla Commissione informazioni dettagliate sui controlli effettuati e sui relativi risultati (dati di controllo e statistiche).

- 3° livello: Organismi di Certificazione (e O.P. per controlli successivi al pagamento):

Gli Organismi di certificazione forniscono ogni anno un parere sulla completezza, accuratezza e veridicità dei conti annuali degli organismi di pagamento, sul corretto funzionamento dei loro sistemi di controllo interno e sulla legalità e regolarità delle spese per le quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione. Verificano inoltre la conformità degli organismi di pagamento ai criteri di accreditamento e alle dichiarazioni di gestione. Inoltre, tutte le misure di aiuto diverse da quelle contemplate dal SIGC sono anch'esse soggette a controlli ex post, da parte di uno specifico Organismo di controllo (nel caso del FEAGA) o dallo stesso organismo pagatore (nel caso del FEASR).

Livelli di garanzia dei sistemi di controllo della Commissione

- 4° livello: Audit della DG AGRI:

Gli audit effettuati dalla DG AGRI, anche in loco, proteggono il bilancio dell'UE da pagamenti irregolari recuperando importi indebitamente spesi dallo Stato membro a causa delle carenze rilevate nei loro sistemi di gestione e controllo attraverso la procedura di liquidazione costituita: sia da una liquidazione finanziaria annuale (limitata ai conti annuali degli Organismi pagatori) sia da una verifica di conformità pluriennale, per escludere le spese non conformi attraverso rettifiche finanziarie nette che vengono re-iscrisse nell'UE *budget* come entrata con destinazione specifica.

Poiché i programmi di spesa dell'UE sono (settennali) anche i cicli di gestione ed i relativi sistemi di controllo coprono più anni. Pertanto, gli errori possono essere rilevati in qualsiasi momento dell'intero ciclo del programma, a volte diversi anni dopo il pagamento. Inoltre, gli errori rilevati possono essere "corretti" nello stesso anno o negli anni successivi, fino alla chiusura del ciclo di vita dei programmi. Le strategie di controllo sono, poi, differenziate in base al livello rischio, adeguandole alle diverse modalità di gestione, attori coinvolti, aree politiche e/o modalità di finanziamento e rischi associati.

I principali meccanismi *ex ante* di prevenzione degli errori, adottati dalla Commissione, prima che siano effettuati i pagamenti, comprendono:

- controlli *ex ante*, che portano al rigetto di importi non ammissibili;
- verifiche da parte delle autorità degli Stati membri, nell'ambito della gestione concorrente, e audit di sistema per individuare carenze nei sistemi di gestione e controllo dei partner attuatori, con effetto preventivo per le spese future;
- interruzione e sospensione dei pagamenti, fino a sanatoria delle carenze dei sistemi.

Nel 2020 le misure preventive hanno portato a detrazioni confermate e ad altri adeguamenti, prima del pagamento/accettazione da parte della Commissione, per un importo di 301 milioni di euro. Con riferimento alla sola PAC, gli Stati membri hanno recuperato 491 milioni di euro dai beneficiari e li hanno restituiti ai rispettivi fondi UE⁴³⁶.

Tra le misure correttive *ex post*, dopo l'esecuzione dei pagamenti, si ricordano:

- rettifiche finanziarie di errori sistemici con applicazione di rettifiche forfetarie a tutte le spese, per un determinato organismo pagatore o programma operativo o per sovvenzioni ad un determinato beneficiario;
- recuperi o compensazioni presso i destinatari finali.

Nel 2020 le misure correttive confermate sono state pari a 596 milioni di euro, pur trattandosi principalmente di errori relativi a pagamenti effettuati negli anni precedenti.

Gli Organismi pagatori effettuano controlli amministrativi *ex ante* su ciascun pagamento nonché controlli in loco per almeno il 5% dei beneficiari dei pagamenti diretti e della spesa per lo sviluppo rurale. Per le misure di mercato, il livello dei controlli è più elevato con tassi di controllo fino al 100 % richiesti per determinati regimi. La legislazione della PAC impone inoltre agli Organismi pagatori scadenze di pagamento rigorose che, se non rispettate, comportano sanzioni nei casi di ritardo di una parte significativa dei pagamenti.

Le criticità rilevate dalla DG AGRI tramite i propri audit sono sistematicamente soggette a rettifiche finanziarie nette attraverso le procedure di liquidazione dei conti al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

Sebbene siano state riscontrate dalla DG AGRI carenze nei sistemi di gestione e controllo di alcuni Organismi pagatori, non è emersa alcuna osservazione di audit in merito a risorse significative utilizzate per scopi diversi da quelli previsti. Nella maggior parte dei casi tali carenze hanno riguardato errori formali e procedurali.

⁴³⁶ Commissione europea. Annual Management and Performance Report for the EU Budget 2020.

6.2 Osservazioni in sede di certificazione e liquidazione dei conti rese dagli Organismi di certificazione e dalla Commissione UE

Nell'ambito della PAC, gli Organismi di certificazione designati dagli Stati membri espletano audit indipendenti sugli Organismi pagatori del Paese di appartenenza sin dal 1996. Dal 2015, gli Organismi di certificazione sono anche tenuti a formulare un parere sulla legalità e correttezza delle spese di cui è stato chiesto il rimborso alla Commissione, in base al regolamento (UE) 1306/2013.

Il ruolo di tali organismi è di ausilio sia per i singoli Stati membri, che rafforzano i loro controlli e diminuiscono i costi di audit, sia per la Commissione, che ottiene così ulteriori e maggiori garanzie sulla legittimità e regolarità della spesa. Gli Organismi di certificazione (OC), per ciascun OP, verificano le procedure di convalida delle spese e i sistemi di controllo interno, accertano la veridicità delle affermazioni della dichiarazione di gestione del Direttore dell'OP (rilasciata al termine dell'esercizio) e certificano i tassi d'errore del campione esaminato al fine di ridurre, se del caso, il tasso dei controlli negli anni successivi.

A sua volta la Commissione europea, a norma dell'art. 51 del regolamento (UE) n. 1306/2013, elabora la decisione di liquidazione dei conti per ciascun esercizio finanziario e determina l'ammontare delle spese effettuate in ciascun Stato membro, sulla base delle informazioni in possesso della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI) ed esprime valutazioni in merito all'operato dell'Organismo di certificazione.

Nelle osservazioni e/o raccomandazioni formulate dalla DG AGRI per l'esercizio 2020⁴³⁷ (anche sulla base delle segnalazioni degli Organismi di certificazione), nei confronti degli Organismi Pagatori italiani, sono state osservate le seguenti criticità.

In relazione al FEAGA:

- per i Pagamenti diretti in Italia, la DG AGRI ha individuato debolezze che interessano tutti gli Organismi pagatori, in particolare per quanto riguarda la corretta registrazione dei prati permanenti nel LPIS (*Lend Parcel Identification System*)⁴³⁸ e la fissazione dei diritti all'aiuto. In alcuni casi è stato effettuato un esame per la riduzione dei fattori di rischio;

⁴³⁷ Commissione UE, Annual Activity Report 2020. Annex. Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

⁴³⁸ Sistema di identificazione delle parcelle agricole (LPIS): un sistema di informazioni geografiche che consente al SIGC di localizzare, visualizzare e integrare spazialmente i suoi dati costitutivi, di cui all'articolo 70 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e Articolo 5 del regolamento (UE) n. 640/2014. Contiene diversi set di dati spaziali da più fonti che insieme costituiscono un registro di tutte le superfici agricole (parcelle di riferimento) nello Stato membro interessato e del massimo ammissibile aree soggette a diversi regimi di aiuti dell'UE nei pilastri 1 e 2 della PAC. I SIPA comprendono caratteri alfanumerici e grafici elementari.

- per le misure di mercato OCM, sono state espresse riserve in merito all'ammissibilità e all'approvazione dei programmi operativi ortofrutta, con riferimento agli OP Lombardia e Veneto. Ma, ancora di più, sono state rilevate carenze sul calcolo dei costi specifici e dei costi massimi che incidono sui Programmi operativi 2016/2017 di tutti gli OP italiani. L'Italia, infatti, presenta il rischio maggiore nei pagamenti alle Organizzazioni di produttori, per quanto riguarda Frutta e Vegetali, con un importo assoluto di 7,8 milioni di euro che, in percentuale rispetto al totale dei suoi pagamenti (il secondo più elevato tra i 28 Stati in cifra assoluta con 239.934.017 euro), rappresentano il 3,2%. La Spagna, la maggiore in termini di spesa totale assoluta con 282.549.572 euro, presenta un rischio di 1.910.545 euro, pari ad appena dello 0,7%;
- nel settore vinicolo, invece, sono stati riscontrati alti indici d'errore sia nelle pratiche per le ristrutturazioni che nelle riconversioni dei vigneti, combinati con un basso tasso di controlli in loco. Per tale ultima Riserva, l'Italia dovrebbe attuare un piano d'azione che affronti le cause sia dell'elevato indice d'errore, sia delle incongruenze nella comunicazione delle statistiche di controllo, sia infine per le carenze individuate dall'Organismo di certificazione.

Come già evidenziato dalla Sezione nella Relazione sull'esercizio 2019, si ribadisce la necessità di migliorare le procedure per i controlli in loco, in quanto la strategia attualmente adottata dagli Organismi pagatori – che prevede verifiche sul campo solo dopo la fotointerpretazione – non consente di confutare eventuali dubbi interpretativi risultanti dalla fotointerpretazione, né consente agli Organismi di certificazione di programmare adeguatamente le proprie verifiche in loco.

Con riferimento al FEAGA e al FEASR, nell'ambito del contraddittorio procedimentale della Commissione con gli Organismi pagatori in relazione alla decisione di liquidazione dei conti relative all'esercizio finanziario 2020⁴³⁹ la Commissione ha formulato alcune osservazioni che saranno di seguito illustrate⁴⁴⁰.

In merito all'operato dell'Organismo di certificazione sono state evidenziate le seguenti carenze:

- è stata ignorata la raccomandazione della DG AGRI diretta ad aumentare il livello di rischio combinato nella sua valutazione, soprattutto per gli aspetti più problematici come i controlli in loco, la delega dei compiti e la gestione dei crediti;

⁴³⁹ Artt. 33 e 34 regolamento di esecuzione (UE) 908/2014.

⁴⁴⁰ Cfr., tra le altre, Comunicazione CE Ref. Ares (2021)4028472 – del 21.06.2021.

- risulta ancora mancante di alcune informazioni la presentazione della relazione di audit, malgrado un netto miglioramento rispetto all'esercizio 2019;
- va ulteriormente migliorata la qualità della relazione di certificazione;
- è assente ogni riferimento all'efficienza del sistema di controllo interno per la verifica delle procedure di appalto pubblico e sui controlli sostanziali.

Rispetto agli Organismi pagatori, persistono nell'esercizio finanziario 2020, come in quello precedente, le criticità inerenti al sistema di controllo interno, nonché ritardi nell'attività dei controlli in loco e carenze nell'attività di delega. La Corte ribadisce anche quest'anno l'esigenza di migliorare la pianificazione e la tempestività delle verifiche in loco condotte dall'Organismo di certificazione, al fine di garantire che tutti i controlli di ammissibilità eseguiti dall'organismo pagatore in loco possano essere nuovamente verificati dall'Organismo di certificazione.

È opportuno segnalare che la Commissione europea, in considerazione delle difficoltà di movimento legate alla pandemia da COVID-19, già nel 2020 con il regolamento di esecuzione (UE) 2020/532, ha consentito di ridurre sensibilmente le percentuali dei controlli in loco e nel corso del primo semestre 2021, con il perdurare delle restrizioni di movimento ancora in atto nel territorio dell'Unione europea, ha emanato il regolamento delegato (UE) n. 2021/725 che prevede la riduzione dei controlli in loco da eseguire e concede la possibilità di sostituire gli stessi con controlli eseguiti mediante l'utilizzo di nuove tecnologie⁴⁴¹.

Dall'attività di monitoraggio svolta nel 2020 sui vari OP, la Commissione non rileva criticità particolari, tranne che per l'AGEA e per l'ARCEA, OP della regione Calabria⁴⁴².

Tali criticità sono state rilevate anche dall'Organismo di certificazione nell'ambito della propria attività di verifica ed ha segnalato, per l'OP Agea⁴⁴³, carenze per quanto riguarda alcuni dei criteri di riconoscimento previsti dalla pertinente normativa, nonché carenze nel sistema di controllo interno.

La competente Direzione generale ministeriale (DG PIUE), su invito della DG AGRI della Commissione europea, ha così disposto un piano di interventi correttivi, originariamente della durata di 12 mesi e prorogato fino al 31 marzo 2022. Tale piano si è sviluppato essenzialmente in relazione alle carenze riguardanti le risorse umane (mancanza di 2 figure dirigenziali e di 10-13 unità di personale), la delega di funzioni ad altri organismi (gestione dell'attività di controllo sugli organismi delegati attuata in modo

⁴⁴¹ Nota Mipaaf del 20/09/2021.

⁴⁴² Nota Mipaaf del 20/09/2021.

⁴⁴³ Commissione europea - Decisione di liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 2020 – OP AGEA. CORTE DEI CONTI

frammentato, non omogeneo e comunque insufficiente) e le procedure attuate in caso di debiti (insufficiente coordinamento e attuazione di procedure non omogenee tra gli uffici competenti per la gestione di posizioni debitoare).

La Corte dei conti prende atto dell'avvio delle misure correttive, la cui efficacia sarà oggetto di approfondimento.

Con riguardo all'Organismo di certificazione⁴⁴⁴, sono state riscontrate carenze nella struttura organizzativa per quanto concerne la gestione dei crediti, raccomandando l'istituzione di un unico Ufficio Registro Debitori, invitando l'OP Agea a rafforzare il sistema di controllo interno della gestione dei crediti per la popolazione FEAGA e FEASR e a istituire un sistema efficace di monitoraggio periodico degli anticipi versati ai beneficiari, nonché ad applicare correttamente le sanzioni nel contesto della condizionalità.

Nell'ambito dei propri audit relativi ad Agea pagatore, l'Organismo di certificazione e i Servizi della DG AGRI hanno accertato carenze anche nella dotazione del personale e nelle procedure dei controlli amministrativi, ed hanno ravvisato la necessità di una adeguata pista di controllo in grado di tracciare i controlli eseguiti, con un'attenzione particolare ai controlli delegati per quanto riguarda il Programma Latte e il Programma Frutta e verdura nelle scuole, nonché ai benefici destinati alla "Conversione e ristrutturazione dei vigneti", sollecitando, a tal fine, efficaci e repentine azioni di recupero delle somme pagate in eccesso.

Per il settore delle quote latte⁴⁴⁵ persistono gravi carenze riguardanti il mancato recupero di alcuni debiti a causa del mancato rispetto dei termini di prescrizione.

Si registrano, inoltre, notevoli ritardi nelle attività di supervisione e monitoraggio svolte dall'OP nell'esercizio 2020 e il perdurare della mancata nomina del responsabile dell'Ufficio Tecnico incaricato di svolgere tali compiti (nel 2017 la gestione dell'Ufficio Tecnico è stata rilevata dal direttore dell'organismo pagatore).

Le modifiche strutturali previste per l'Agea nel 2018, in particolare per i soggetti delegati SIAN e AGECONTROL, sono ancora in corso, così come la nomina di una figura dirigenziale incaricata del coordinamento dei controlli in loco. Sono stati, infine, registrati, gravi ritardi nei controlli ex post, in particolare nella fase di completamento.

⁴⁴⁴ Deloitte – Agea – Relazione analitica della società di revisione ai sensi dell'art.5 c.4 del reg. di esecuzione (UE) n.908/2014 della Commissione europea del 6 agosto 2014 dei conti annuali del FEAGA e del FEASR al 15 ottobre 2020.

⁴⁴⁵ Segnalate per la prima volta nell'esercizio 2015.

Per quanto riguarda la gestione del SIAN (Sistema Informativo Agricolo Nazionale), non sono stati ancora aggiudicati in via definitiva a causa di ricorsi pendenti presso il TAR, il lotto 2 (servizi tecnici-agronomici) e il lotto 3 (servizi applicativi e di gestione delle infrastrutture informatiche), mentre per i servizi del triennio 2021-2023 deve ancora essere indetta la gara d'appalto relativa al lotto 1 (servizi telerilevamento e di elaborazione cartografica).

Si segnala, infine, nella dichiarazione di gestione un tasso di errore del 2,98% per il FEASR SIGC, a cui, tuttavia, non sono seguite misure correttive per ridurre detto tasso di errore.

In riferimento alla liquidazione dei casi di irregolarità, la DG AGRI⁴⁴⁶ ha manifestato l'intenzione di escludere dal finanziamento dell'Unione europea un importo di 4.645.381,08 euro finanziato dal FEAGA e di 367.969,73 euro in relazione al FEASR 2007-2013.

Per quanto riguarda la legalità e la regolarità delle spese, l'Organismo di certificazione ha riscontrato degli errori finanziari in capo al FEAGA e al FEASR. Considerando gli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie nel quadro delle procedure di verifica di conformità e di liquidazione finanziaria dei conti, la DG AGRI⁴⁴⁷ ha manifestato l'intenzione di escludere dal finanziamento dell'Unione europea un importo di 780.458,81 euro finanziato dal FEAGA e di 15.464,16 euro dal FEASR e un importo ancora da stabilire per quanto riguarda il mancato rispetto dell'art. 54, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1306/2013⁴⁴⁸.

Con riferimento ad ARCEA, le principali problematiche dell'organismo pagatore riguardano le gravi carenze del sistema di controllo interno, la conformità ai criteri di accreditamento standard, in special modo per le risorse umane, oltre che l'attività di delega e il controllo e monitoraggio in materia di procedure per i debiti.

Con Decreto del 31 ottobre 2018, n. 119, il Presidente della Regione Calabria ha nominato per ARCEA un Commissario straordinario, il cui mandato è stato prorogato fino al 31 agosto 2022. La Commissione ha accettato l'ennesima proroga del piano d'azione correttivo in ragione degli eventi pandemici legati al COVID-19 e solo in via del tutto eccezionale⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ Art.34 del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione e art. 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴⁴⁷ Art.34 del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione e art. 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴⁴⁸ Commissione europea – Decisione di liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 2020 – OP AGEA

⁴⁴⁹ Commissione UE. Nota ARES (2021) 3505720 del 27 maggio 2021.

Con riguardo alle risorse umane della struttura, alcune funzioni fondamentali come l'Ufficio contabilizzazione e l'Ufficio legale e contenzioso comunitario sono state avocate dallo stesso Commissario per tutto il 2019. Solo dall'agosto-novembre 2020, a motivo della mancanza di profili dirigenziali, tali attività sono state delegate a dipendenti a tempo indeterminato di categoria D. L'Organismo di certificazione, in merito, ha prodotto una raccomandazione "di primaria importanza" per il mantenimento dell'accREDITAMENTO UE.

ARCEA ha eccepito di aver operato le deleghe in modo legittimo, riferendo che le risorse individuate assicurano la dovuta professionalità e che le funzioni delegate sono separate e gestite da personale differente e che i tempi e le modalità pubbliche per il reperimento di nuovi dirigenti non hanno consentito una immediata soluzione.

In merito, richiamando il regolamento (UE) n. 907/2014, si sottolinea la necessità di garantire una chiara ripartizione dei poteri e delle responsabilità tra le funzioni fondamentali di un organismo pagatore (come le autorizzazioni, i pagamenti, le contabilizzazioni delle somme imputate ai Fondi europei), e l'assegnazione di tali compiti a figure dotate di massima autonomia, forti poteri decisionali, alte responsabilità gerarchiche, capacità manageriali tali da poter organizzare e disporre al meglio le strutture ad essi sottoposte. In aggiunta, si rileva che, se è vero che la gestione commissariale è chiamata alla risoluzione delle criticità aziendali, essa è nondimeno tenuta a operare nella prospettiva del ripristino dell'ordinaria amministrazione, preparando le strutture al recupero della normalità andamentale. In tale ottica, l'opportunità di una perdurante avocazione di funzioni deve essere verificata con cautela, valutando altresì la possibilità di un appropriato esercizio del potere di delega.

Qualora la gestione commissariale non dovesse avere successo, l'autorità competente (MIPAF) sarebbe chiamata a valutare le opzioni rimanenti, compresa la revoca dell'accREDITAMENTO di ARCEA ai sensi dell'art. 2, par. 6, del regolamento (UE) n. 908/2014.

Infine, occorre segnalare che, a decorrere dal mese ottobre 2021, ARCEA ha definito l'assunzione di 3 dirigenti e di 82 unità lavorative a tempo indeterminato, per risolvere le carenze di personale dirigenziale e non dirigenziale che hanno consentito un incremento dei controlli sulle attività delegate ai CAA, ed ha avviato l'iter per la revisione delle convenzioni da stipulare per il 2022.

L'Agenzia ha, altresì, rivisitato la delega per l'esecuzione dei controlli amministrativi e in loco sul FEASR non SIGC, trasferendo la struttura regionale incaricata

dei controlli PSR 2014-2020 dal Dipartimento Agricoltura al Dipartimento Forestazione, ed adottando un nuovo manuale di controlli di I livello amministrativi e di quelli in loco.

In base alle segnalazioni degli Organismi di certificazione per il FEAGA, si riportano le criticità che interessano tutti gli Organismi pagatori nazionali:

- Gli esiti dei controlli di ammissibilità di superficie giungono troppo tardi a causa dei diversi sistemi informatici usati dai singoli Organismi pagatori e richiedono una sincronizzazione dei dati da parte di AGEA Coordinamento delegato per i controlli di superficie. Questi ritardi rendono difficile la verifica delle colture stagionali e/o annuali e ritardano, altresì, l'avvio dei controlli di certificazione.
- Per i pagamenti diretti, già nella Relazione annuale 2019, erano state segnalate debolezze per quanto riguarda la corretta registrazione dei prati permanenti nel LPIS (*Lend Parcel Identification System*)⁴⁵⁰ e la conseguente verifica dei diritti all'aiuto. La Nuova Parcella di Riferimento rispetto alla Particella Catastale, anche se più rappresentativa della superficie agricola da controllare, non ha consentito il superamento di alcune criticità. Si è reso, pertanto, necessario un nuovo piano d'azione "rinforzato"⁴⁵¹ con la quale si identifica una migliore rappresentatività della Nuova Parcella, che è stata recepita, a livello normativo nazionale, art. 43, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, come sistema unico di identificazione delle parcelle agricole in Italia.

Con riferimento al FEAGA e al FEASR, nell'ambito del contraddittorio procedimentale della Commissione con gli Organismi pagatori in relazione alla decisione di liquidazione dei conti relative all'esercizio finanziario 2020⁴⁵² la Commissione ha formulato alcune osservazioni di seguito illustrate⁴⁵³.

In merito all'operato dell'Organismo di certificazione sono state evidenziate le seguenti carenze:

- è stata ignorata la raccomandazione della DG AGRI diretta ad aumentare il livello di rischio combinato nella sua valutazione, soprattutto per gli aspetti più problematici come i controlli in loco, la delega dei compiti e la gestione dei crediti; l'Organismo di certificazione dovrebbe, infatti, prendere in considerazione tutte le

⁴⁵⁰ Sistema di identificazione delle parcelle agricole (LPIS): un sistema di informazioni geografiche che consente al SIGC di localizzare, visualizzare e integrare spazialmente i suoi dati costitutivi, di cui all'articolo 70 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e Articolo 5 del regolamento (UE) n. 640/2014. Contiene diversi set di dati spaziali da più fonti che insieme costituiscono un registro di tutte le superfici agricole (parcelle di riferimento) nello Stato membro interessato e del massimo ammissibile delle aree soggette a diversi regimi di aiuti dell'UE nei pilastri 1 e 2 della PAC.

⁴⁵¹ Piano d'azione rinforzato approvato dalla DG AGRI con nota Ares del 13 febbraio 2020 (2020/928143)

⁴⁵² Artt. 33 e 34 regolamento di esecuzione (UE) 908/2014.

⁴⁵³ Cfr., tra le altre, Comunicazione CE Ref. Ares (2021)4028472 – del 21/06/2021.

criticità evidenziate negli esercizi precedenti per definire in maniera adeguata il campione e determinare i parametri di rischio;

- malgrado un netto miglioramento rispetto all'esercizio 2019, la presentazione della relazione di audit risulta ancora mancante di alcune informazioni, quali la deviazione standard utilizzata per le verifiche sostanziali del FEAGA e del FEASR e rileva discrepanze tra i vari capitoli per quanto riguarda il numero di voci da sottoporre a verifica per il FEAGA SIGC;
- la qualità della relazione di certificazione va ulteriormente migliorata attendendosi rigorosamente al modello di cui alla linea direttrice n. 3;
- è assente ogni riferimento all'efficienza del sistema di controllo interno predisposto dalle autorità italiane per la verifica delle procedure di appalto pubblico e sui controlli sostanziali, malgrado la raccomandazione della DG AGRI.

Si segnala, infine, che il direttore dell'OP AGEA ha comunicato nella dichiarazione di gestione un tasso di errore del 2,98% per il FEASR SIGC a cui, tuttavia, non è seguito né un piano d'azione, né misure correttive per ridurre detto tasso di errore.

Per quanto concerne l'organismo pagatore ARCEA⁴⁵⁴, il cui riconoscimento è in fase di verifica dal 22 marzo 2019⁴⁵⁵, la DG AGRI ha avallato le raccomandazioni formulate dall'Organismo di certificazione e chiede all'organismo pagatore di adottare le misure correttive necessarie per attuarle.

La mancata attuazione del piano d'azione correttivo per il mancato rispetto dei criteri di riconoscimento, ha portato la Commissione⁴⁵⁶ a chiedere al MIPAAF di revocare il riconoscimento dell'organismo pagatore ARCEA ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 908/2014. Tuttavia, a causa delle circostanze eccezionali e senza precedenti legate alla pandemia di COVID-19, anche in considerazione delle azioni risolutive intraprese⁴⁵⁷, la DG AGRI ha accettato, in via eccezionale, l'estensione del periodo di verifica fino al 15 ottobre 2021 raccomandando una particolare attenzione alla rettifica delle lacune relative alle Risorse umane.

Tenuto, però, conto della risoluzione di diverse criticità, la DG PIUE ha confermato il riconoscimento di organismo pagatore di ARCEA⁴⁵⁸, informando al

⁴⁵⁴ ARCEA-Agenzia Regione Calabria per le Erogazioni in Agricoltura.

⁴⁵⁵ Provvedimento n. 1813 del 22 marzo 2019.

⁴⁵⁶ Nota Ares (2021) 3505720 del 27 maggio 2021.

⁴⁵⁷ Decreto commissariale n.258 del 18/12/2020, Piano di rilancio ARCEA. Decreto commissariale n. 259 del 18/12/2020, Piano del fabbisogno del personale.

⁴⁵⁸ Provvedimento n. 530789 del 14 ottobre 2021.

riguardo la DGAGRI della Commissione europea, la quale sta seguendo gli aspetti correlati al riconoscimento nell'ambito di diverse indagini.

La Sezione, come nel caso precedente relativo ad AGEA Pagatore, seguirà gli sviluppi delle azioni correttive anche per ARCEA.

Anche a causa delle gravi lacune segnalate in merito al sistema di controllo interno dell'organismo pagatore, la DG AGRI ha ritenuto che le autorità italiane non abbiano pienamente rispettato le disposizioni dei regolamenti e ha inteso proporre di escludere dal finanziamento UE un importo di 3.005.144,44 euro pagato dal FEASR, nell'ambito della procedura di conformità, a seguito di controdeduzioni da parte di ARCEA, il 23 novembre 2021 la DG AGRI ha richiesto ulteriori informazioni per una possibile riduzione del relativo impatto finanziario.

Numerose sono le carenze riscontrate dalla Commissione UE sul lavoro svolto dall'Organismo di certificazione soprattutto alla luce della considerazione che trattasi dello stesso organismo, di natura privata, nominato dal MIPAAF per il triennio 2018-2020, come revisore unico non solo di ARCEA (Calabria), ma anche di AGEA Pagatore (per le Regioni prive di un proprio Organismo pagatore come: Sicilia, Basilicata, Campania, Abruzzo, Puglia, Molise, Marche, Lazio, Campania, Liguria, Valle d'Aosta) nonché per gli altri organismi di pagamento istituiti dalle Regioni e Province autonome.

Le anomalie più significative riscontrate dalla Commissione sono di seguito riportate:

- “per le verifiche sostanziali del FEAGA, l'Organismo di certificazione ha comunicato un importo diverso rispetto a quello dichiarato nella dichiarazione annuale dall'Organismo pagatore (linee di bilancio 0503);
- per entrambi i fondi, come lo scorso anno, non ha fornito gli allegati alla relazione contenenti i raffronti tra l'importo esaminato e l'importo finale dichiarato nella dichiarazione annuale;
- per le verifiche sostanziali del FEAGA e del FEASR, per determinare le dimensioni del campione, non ha riportato la deviazione standard utilizzata;
- per gli allegati II e III del regolamento (UE) n. 908/2014, l'Organismo di certificazione non ha fornito le popolazioni destinatarie della gestione del debito (FEAGA e FEASR). La stessa raccomandazione era stata formulata diverse volte nelle lettere precedenti dalla DG AGRI;
- non ha spiegato in dettaglio gli errori formali riscontrati nel contesto della conformità e delle verifiche sostanziali relative alla gestione del debito;

- non ha chiarito, nella sua relazione di *audit*, la natura delle schede pre-credito e se l'organismo pagatore ha rispettato i limiti di tempo per avviare le procedure di recupero;
- non ha dato riscontro sullo stato di avanzamento delle azioni intraprese per dare seguito alle risultanze delle precedenti indagini della DG AGRI, come le indagini sugli aiuti per superficie in relazione ai diritti all'aiuto;
- ha omesso, nella valutazione degli errori, la spesa totale della popolazione FEAGA e FEASR SIGC, che va inserita anche se priva di errori, come, altresì, la deviazione standard nelle tabelle di valutazione.
- non è conforme alla linea guida n. 2 il campione selezionato per le verifiche sostanziali dei pagamenti FEASR non SIGC.

Il complesso delle carenze summenzionate evidenzia l'esigenza di un rafforzamento del presidio da parte dell'Autorità ministeriale al fine di verificare l'effettiva risoluzione delle criticità e consentire una più efficace amministrazione delle risorse della politica agricola.

6.3 Rettifiche finanziarie

Le rettifiche finanziarie si riferiscono a spese effettuate dagli Stati membri negli esercizi finanziari precedenti, che per quanto riguarda il FEAGA non sono state eseguite in conformità con le norme dell'UE o, per quanto riguarda il FEASR, non sono state spese in conformità con le norme nazionali e dell'UE applicabili.

Tali correzioni portano a una riduzione del finanziamento dell'UE nell'esercizio finanziario in corso e non vanno, qualificate come “sanzioni” o “ammende”.

Le rettifiche finanziarie per il settore Agricoltura e Sviluppo rurale hanno sempre un impatto netto sul bilancio dell'UE. Infatti, determinano una perdita dei finanziamenti per lo Stato membro, che non può sostituire spese inammissibili con nuove spese ammissibili come invece, ad esempio, avviene nell'ambito della politica di Coesione.

Le rettifiche finanziarie e i recuperi sono applicati dalla Commissione a seguito dei suoi controlli effettuati dopo i pagamenti ed hanno la finalità di proteggere il budget UE.

Per il FEAGA, le rettifiche finanziarie sono eseguite deducendo gli importi dai pagamenti mensili effettuati dalla Commissione nel secondo mese successivo alla decisione, sulla scorta della rettifica finanziaria operata dalla Commissione stessa nei confronti dello Stato membro interessato.

Per il FEASR, le rettifiche finanziarie sono eseguite mediante il rimborso dell'importo, per lo più, nel trimestre successivo, a cura dello Stato membro al bilancio UE. Si verifica quindi che le decisioni adottate alla fine dell'anno "n" siano eseguite solo all'inizio dell'anno n+1.

La tabella seguente riporta tutti gli importi indebiti recuperati dagli Stati membri.

Tabella 24 – Importi recuperati dagli Stati membri

MS	EAGF recoveries	EAGF recoveries cross-compliance	EAGF recoveries Total
AT	1 060 932	478 642	1 539 575
BE	697 596	1 948 240	2 645 836
BG	1 744 770	968 002	2 712 772
CY	13 000	130 546	143 546
CZ	541 468	801 171	1 342 639
DE	4 898 769	6 254 886	11 153 655
DK	444 838	377 454	822 292
EE	42 811	242 790	285 601
ES	9 504 795	4 849 680	14 354 475
FI	701 044	443 096	1 144 140
FR	13 135 810	15 219 387	28 355 196
GB	1 683 902	375 304	2 059 206
GR	2 506 856	3 588 394	6 095 250
HR	724 123	1 105 646	1 829 769
HU	1 147 657	2 825 081	3 972 738
IE	867 934	3 144 345	4 012 279
IT	9 906 368	18 140 505	28 046 873
LT	793 644	1 394 676	2 188 321
LU	26 509	162 262	188 770
LV	275 186	314 545	589 731
MT	11 454	56 571	68 025
NL	1 093 996	2 560 874	3 654 870
PL	4 910 727	1 236 514	6 147 241
PT	5 214 069	3 209 839	8 423 908
RO	3 774 265	7 076 061	10 850 326
SE	21 234	216	21 450
SI	16 898	214 339	231 237
SK	487 609	942 917	1 430 526
Total	66 248 264	78 061 984	144 310 248

L'Italia, dopo la Francia, è il Paese che ha recuperato il maggior importo: 28.046.873 euro, che costituisce il 19% dei recuperi effettuati dai Paesi UE. Se da un lato si può rilevare la capacità correttiva e di recupero del nostro Paese, d'altro va evidenziato che trattasi di un complesso di indebiti sfuggiti alle procedure di controllo pre-pagamenti.

Nell'esercizio 2020 sono intervenute tre decisioni di esecuzione della Commissione⁴⁵⁹ (altre decisioni, relative ad esercizi diversi non rientrano nella presente relazione) a norma dell'art.52 del regolamento (UE) n. 1306/2013, che escludono dal finanziamento dell'Unione alcune spese effettuate dagli Organismi pagatori, sia del FEAGA che del FEASR, che non soddisfano i requisiti di conformità alle normative

⁴⁵⁹ Decisioni di esecuzione (UE) della Commissione: 2020/201 del 12 febbraio 2020; 2020/859 del 16 giugno 2020; 2020/1734 del 18 novembre 2020.

europee verificati a seguito di procedure di conciliazione con lo Stato membro, seppure relative a spese eseguite nei 24 mesi antecedenti.

Per l'Italia l'impatto finanziario di tali esclusioni, che sottraggono definitivamente quote di finanziamenti europei per il nostro Paese, raggiunge, nel 2020 la cifra complessiva di -105.930.787,62 euro, al netto delle deduzioni pari ad euro 576.116,09, un ammontare decisamente inferiore rispetto al 2019 il cui importo era pari a -172.302.404,02, con una variazione percentuale di circa il 38,5%.

Più precisamente, per il FEAGA, relativamente agli anni di domanda dal 2015 al 2019, è stato escluso un importo di - 95.537.131,74 euro al netto delle deduzioni pari a euro 468.227,55, mentre per il FEASR la cifra complessiva è uguale -10.393.655,88 euro al netto delle deduzioni pari ad euro 107.988,54.

In sede di liquidazione dei conti degli Organismi pagatori da parte della Commissione, per l'esercizio 2020 sono state prese in considerazione le rettifiche finanziarie, a norma degli articoli 51 e 54 del regolamento (UE) n.1306/2013, che per il FEASR⁴⁶⁰ prevedono restituzioni all'UE di un ammontare pari a - 79.006,42 su un importo accettato e liquidato pari a 1.442.193.873,54 euro, mentre le rettifiche finanziarie, ai sensi dell'art. 54 del regolamento (UE) n. 1306/2013 ammontano a 5.130,22 e a 623.096,01 per la programmazione 2007-2014⁴⁶¹.

Per il FEAGA⁴⁶² si prevedono restituzioni al bilancio UE di - 520.206,90 euro per pagamenti ridotti o sospesi dalla Commissione per l'inosservanza dei massimali finanziari, dei termini di pagamento, per lacune nei sistemi di controllo o per recuperi di somme indebite.

La tabella seguente riporta invece i dati forniti da Agea Coordinamento riferiti a tutte le rettifiche dalla Commissione nell'esercizio 2020, connesse a varie tipologie di inosservanza della disciplina comunitaria, già imputate o ancora da imputare, oggetto della procedura di conciliazione.

Le indagini avviate e non ancora concluse (pendenti) alla data della risposta del Mipaaf (17/9/2021) alla nota istruttoria sono in totale nove, di cui cinque in attesa di decisione, per un totale della correzione finanziaria proposta di 146.901.211 euro (era di circa 448 milioni di euro nello stesso periodo del 2019 e di circa 258 milioni di euro nel 2018) con una variazione percentuale rispetto al 2019 inferiore del 67%.

⁴⁶⁰ Decisione di esecuzione (UE) 2021/873 del 28 maggio 2021 Allegati I, II e III (FEASR).

⁴⁶¹ Per gli Organismi pagatori i cui conti sono stati stralciati, la riduzione di cui all'art. 54, par.2, del regolamento (UE) n.1306/2013 deve essere applicata una volta che i conti sono proposti per la liquidazione Decisione di esecuzione (UE) 2021/873 della Commissione del 28 maggio 2021.

⁴⁶² Decisione di esecuzione (UE) 2021/870 della Commissione del 28 maggio 2021.

Le rettifiche finanziarie proposte riguardano, principalmente, l'inosservanza della normativa comunitaria nonché la carenza nei controlli essenziali.

Con riguardo la Programmazione 2000-2006, risultano ancora pendenti alcune indagini iniziate nel 2020 relative all'ex Fondo FEOGA Orientamento per un valore complessivo di 4.280.064 euro, che la Commissione ha posto a carico dell'Italia.

Tabella 25 – Rettifiche finanziarie proposte dalla Commissione o in attesa di decisione

N° Indagine	NUMERO CONCILIAZIONE	Data contestazione	Misura Oggetto di verifica	Organismi interessati	Periodo di riferimento	Correzione finanziaria proposta in Euro	MOTIVAZIONI
LAR/2018/012	20/IT/878	29/04/2020	Audit lavoro org. Certificazione su legalità, regolarità e gestione rd org. Pagatore	ARCEA	FY 2016 2017 2018	€ 1.469.700,84	carenze controlli essenziali
NAC/2017/004	20/IT/822	05/06/2020	Gestione titoli Amm.ne e controlli giovani agricoltori	TUTTI OP	FY 2016 2017 2018	€ 80.936.833,35	carenze controlli amministrativi; gestione riserva nazionale e recupero titoli
CEB/2019/065	20/IT7833	28/07/2020	Liq.ne conti es. 2018	ARCEA	FY 2015 2016 2018	€ 3.987.010,40	inosservanza normativa comunitaria
RD2/2017/017	21/IT/891	18/01/2021	Sviluppo rurale	ARCEA	FY 2017 2018 2019	€ 1.014.906,55	carenze controlli essenziali
CEB/2019/055	21/IT/899	26/03/2021	Liq.ne conti es. 2018	OP AGEA	FY 2018	€ 341.952,19	inosservanza normativa comunitaria
RD2/2018/011 RD2/2019/002		29/03/2021	Misure Feaga SIGC	OP AGEA/ARTEA/AGREA/AVEPA/OPLO/ARCEA/ARPEA/AP PAG	FY 2018	€ 376.135,23	carenze controlli essenziali
FV/2019/001		13/04/2021	Programmi operativi ortofrutta	OPLO/OP AGEA/ARTEA/AGREA/AVEPA	FY 2017 2018 2019 2020	€ 41.826.506,75	inosservanza normativa comunitaria
XC/2019/002		05/08/2021	Condizionalità	OP AGEA	FY 2017 2018	€ 15.851.567,69	sistema di condizionalità non conforme alle norme UE
FV/2019/008		08/09/2021	Programmi operativi ortofrutta inclusi prelievi	OP AGEA/AGREA/AVEPA/OPLO	FY 2018 2019 2020	€ 1.096.598,93	inosservanza normativa comunitaria
					TOTALE	€ 146.901.211,93	Conciliazioni in corso o definite

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

6.4 Riduzioni e sospensioni

I pagamenti (mensili per il FEAGA e trimestrali per il FEASR) possono essere ridotti o sospesi quando i pagamenti non sono stati effettuati in conformità con le norme dell'UE o se vi è evidenza di una carenza nei sistemi nazionali di gestione e controllo o di recupero.

In particolare, se le dichiarazioni di spesa dei conti annuali consentono alla Commissione di stabilire che la spesa è stata effettuata da Organismi pagatori non accreditati, che i periodi di pagamento o i massimali finanziari fissati dal diritto dell'Unione non sono stati rispettati o che la spesa non è conforme, la Commissione può

ridurre o sospendere i pagamenti mensili o intermedi allo Stato membro, dopo aver dato allo stesso la possibilità di presentare le proprie osservazioni⁴⁶³.

In caso di carenze del sistema di controllo nazionale, la Commissione può ridurre o sospendere i pagamenti mensili o intermedi a uno Stato membro se uno o più componenti chiave di tale sistema di controllo non esistono o non sono efficaci a causa della gravità o della persistenza delle carenze riscontrate, o se vi sono carenze gravi simili nel sistema di recupero dei pagamenti irregolari e queste carenze sono di natura continuativa, oppure la Commissione conclude che lo Stato membro non è in grado di attuare, nell'immediato futuro, le misure correttive necessarie conformemente a un piano d'azione.

Le riduzioni e le sospensioni sono applicate secondo il principio di proporzionalità e non pregiudicano l'applicazione delle procedure di verifica della conformità successive.

Le interruzioni e le riduzioni/sospensioni sono provvisorie, ma, se le carenze rilevate sono confermate da successivi controlli, la relativa spesa è definitivamente esclusa dal finanziamento UE mediante applicazione di una rettifica finanziaria.

Le riduzioni inerenti al FEAGA effettuate nel 2020 hanno interessato 20 Stati membri e un importo totale di 36.993.464,18 euro. Non ci sono state riduzioni dei pagamenti mensili a causa di carenze nel sistema di controllo nel 2020. Le riduzioni riguardano superamenti dei massimali, inosservanza delle scadenze e altri problemi di ammissibilità. Sono stati inoltre effettuati rimborsi per un importo complessivo di euro 189.400.255,72. Il saldo totale risulta, dunque, di 152.406.791,54 euro.

⁴⁶³ Articolo 41 del regolamento (EU) n. 1306/2013.

Tabella 26 – Correzioni finanziarie e sospensioni di pagamenti – 2020

Total of financial corrections and Payment Suspensions executed during the financial year 2020

in EUR

Member State	EXPENDITURE declared by MS T104	Reductions	EXPENDITURE taken into account for the monthly payments	Payment Suspension	Amounts paid out
BE	539 913 143.09	9 591 423.46	549 504 566.55		549 504 566.55
BG	797 177 348.92	238 474.09	797 415 823.01		797 415 823.01
CZ	871 214 999.87		871 214 999.87		871 214 999.87
DK	825 326 182.41	63 958.72	825 390 141.13		825 390 141.13
DE	4 873 576 737.53	147 698.39	4 873 724 435.92		4 873 724 435.92
EE	143 780 004.16	5 153.08	143 785 157.24		143 785 157.24
IE	1 256 863 683.82	1 009 969.31	1 257 873 653.13		1 257 873 653.13
EL	2 037 063 964.00		2 037 063 964.00		2 037 063 964.00
ES	5 716 757 869.64	171 892 412.84	5 888 650 282.48		5 888 650 282.48
FR	7 435 735 025.58	5 195 898.79	7 440 930 924.37	-175 403 355.08	7 616 334 279.45
HR	328 659 610.63	-15 655.33	328 643 955.30		328 643 955.30
IT	4 266 488 258.89	-9 029 526.10	4 257 458 732.79		4 257 458 732.79
CY	53 888 524.60	-7 848.97	53 880 675.63		53 880 675.63
LV	279 850 914.39		279 850 914.39		279 850 914.39
LT	482 544 588.28		482 544 588.28		482 544 588.28
LU	33 132 391.99	69 877.77	33 202 269.76		33 202 269.76
HU	1 304 392 525.48	-1 479 572.99	1 302 912 952.49		1 302 912 952.49
MT	5 408 188.23		5 408 188.23		5 408 188.23
NL	685 943 870.65		685 943 870.65		685 943 870.65
AT	712 580 493.14	-26 716.08	712 553 777.06		712 553 777.06
PL	3 421 341 399.38		3 421 341 399.38	-12 363 503.23	3 433 704 902.61
PT	779 985 203.47	1 182 431.24	781 167 634.71		781 167 634.71
RO	1 982 890 495.78	-23 353 476.39	1 959 537 019.39		1 959 537 019.39
SI	140 764 624.73	2 958.03	140 767 582.76		140 767 582.76
SK	458 885 221.00	-1 254 860.57	57 630 360.43		457 630 360.43
FI	528 775 598.11		528 775 598.11		528 775 598.11
SE	698 330 082.89	-71 846.12	698 258 236.77		698 258 236.77
UK	3 198 071 557.20	-1 753 961.63	3 196 317 595.57		3 196 317 595.57
Total MS	43 859 342 507.86	152 406 791.54	44 011 749 299.40	-187 766 858.31	44 199 516 157.71

L'Italia, a fronte di una spesa FEAGA dichiarata di 4.226.488.258 euro, ha avuto riduzioni per soli 9.029.526 euro (0,21%) per pagamenti effettuati oltre le scadenze.

Come la Germania e la Spagna non ha avuto sospensioni nei pagamenti, a differenza della Francia che ha avuto 175.403.355 euro che, rispetto alla propria spesa di 7.435.735.025, costituisce il 2,36%.

L'importo relativo alle sole riduzioni in assoluto, indipendentemente dal pagato totale proprio, mostra l'Italia come secondo Paese (6%) dietro la Romania (15%) sul totale riduzioni applicate a tutti i Paesi UE.

Un dato certamente non positivo, ancorché migliore di quello del 2019 quando l'Italia mostrava l'importo maggiore di riduzioni effettuate dalla Commissione sui pagamenti del FEAGA con 36.101.265 euro, il 53 % del totale riduzioni tra i 17 S.M. cui erano state applicate⁴⁶⁴.

Le riduzioni/sospensioni dei pagamenti FEASR nel 2020 hanno riguardato solo quattro Paesi (Austria-Lituania-Romania-Slovacchia) dei 115 PSR del Periodo di programmazione 2014-2020, nessun caso rilevato per l'Italia.

⁴⁶⁴ Commissione UE. DG AGRI Annual Activity Report 2019. Annex.
CORTE DEI CONTI

6.5 I controlli su irregolarità e frodi nella PAC

Per quanto concerne i controlli su irregolarità e frodi nell'ambito della PAC, si rinvia a quanto rappresentato nella parte della presente relazione dedicata a irregolarità e frodi nell'utilizzo dei fondi comunitari.

7. La PAC nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il 23 novembre 2021 il Parlamento europeo ha approvato il nuovo quadro sulla PAC.

Le modifiche sono state propiziate dalla presa d'atto di diversi punti di debolezza dell'assetto previgente. In particolare, è stata rilevata una significativa concentrazione di fondi nelle imprese di grandi dimensioni, potenzialmente iniqua nei confronti dei piccoli agricoltori. È stato riscontrato l'abbandono delle campagne, nonostante l'adozione, su base nazionale, di misure volte a incoraggiare l'attività agricola (p.e. normativa sui "giovani" agricoltori).

In aggiunta, la crisi pandemica ha esacerbato le difficoltà di alcuni settori merceologici, p.e. quello vitivinicolo. Al contempo, è stata rilevata l'utilità di nuovi meccanismi di flessibilità.

Per altro verso, l'attuale PAC, in buona parte basata su sussidi a pioggia, non si è rivelata abbastanza efficace nello stimolare investimenti ambientali nell'ambito del nuovo *green deal*. In una prospettiva più ampia, anche la Corte dei conti europea ha evidenziato l'inefficacia della strategia comunitaria sulla biodiversità nei terreni agricoli, sebbene tale strategia fosse sostenuta, per il Periodo 2014-2020, da una spesa pari a 86 miliardi di euro – di cui il 77 % finanziati dalla PAC. Al riguardo, l'attuale formulazione di obiettivi e azioni complicherebbe la misurazione dei progressi e anche le modalità di tracciamento delle spese sarebbero inaffidabili; inoltre, lo scarso coordinamento tra le politiche e le strategie dell'UE limiterebbe l'efficacia degli interventi e dei pagamenti⁴⁶⁵. Permangono, poi, difficoltà di tiraggio degli stanziamenti FEASR, talvolta inutilizzati.

I motivi che precedono hanno supportato la convinzione che fosse necessario un ripensamento complessivo della politica agricola, da rimeditare in occasione del nuovo piano finanziario pluriennale e dell'allocazione dei fondi previsti dal PNRR. Nelle more della definizione del nuovo assetto della PAC, il regolamento (UE) n. 2020/2220 del

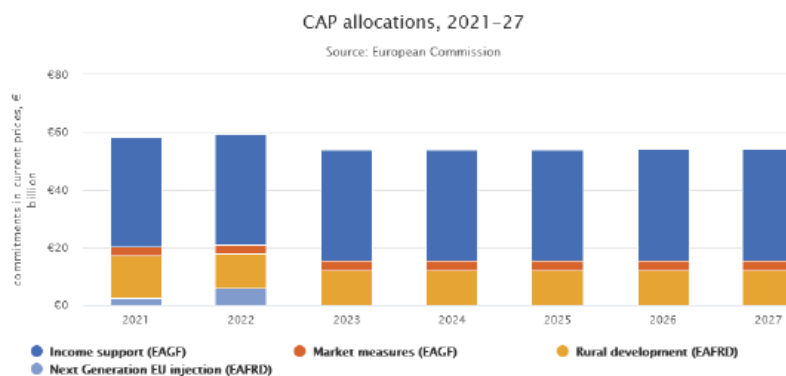
⁴⁶⁵ Cfr. Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 13/2020 – "Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ne ha arrestato il declino".

Parlamento europeo e del Consiglio ha prorogato fino al 31 dicembre 2022 l'applicazione delle norme attuali.

Il nuovo quadro della PAC è significativamente diverso da quello precedente. Innanzi tutto, si evidenzia la sostanziale conferma degli importi resi disponibili, a testimonianza dell'attenzione al comparto rurale. Il Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-27 ha, infatti, fissato per la nuova PAC 2021-2027 una dotazione finanziaria di euro 387 mld, di cui 8 miliardi da Next Generation EU⁴⁶⁶ (291 miliardi per FEAGA e 96 miliardi per FEASR).

La tabella seguente evidenzia l'ipotesi preliminare di allocazione dei fondi:

Tabella 24 – Allocazioni PAC nel periodo 2021-2027



(Fonte Commissione europea – prezzi correnti)

Al contempo, è stata ricalibrata la destinazione delle risorse. La nuova PAC si articola, infatti, in nove obiettivi “strategici” variegati e ambiziosi⁴⁶⁷, afferenti alla competitività del sistema agricolo, alla tutela ambientale e alla protezione degli agricoltori, per promuovere un’agricoltura non soltanto competitiva e digitalizzata, ma anche sostenibile e diversificata, assicurando la sicurezza alimentare a lungo termine.

⁴⁶⁶ Come noto, con il regolamento (UE) 2020/2094, è stato istituito uno strumento europeo per la ripresa post-pandemia, c.d. “Next Generation EU”, per promuovere la ripresa economica dopo la crisi COVID-19. Si tratta di uno strumento temporaneo per la ripresa – non specificatamente dedicato alla PAC –, di un valore fino a 750 miliardi di euro con l’obiettivo di favorire la ripresa economica e la costruzione di un futuro più ecologico, digitale e resiliente.

⁴⁶⁷ I.e. garantire un reddito agricolo sufficiente; aumentare la competitività, ruolo degli agricoltori nelle catene del valore – migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore; agricoltura e mitigazione dei cambiamenti climatici – contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all’adattamento agli stessi; efficienza nella gestione del suolo; biodiversità e paesaggi agricoli – contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi; cambiamenti strutturali e ricambio generazionale – modernizzare il settore agricolo rendendolo appetibile per i giovani e migliorare così il loro sviluppo imprenditoriale; occupazione e crescita nelle zone rurali – promuovere l’occupazione, la crescita, l’inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile; salute, alimentazione e resistenza agli antimicrobici – migliorare la risposta dell’agricoltura dell’UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, tra cui la disponibilità di alimenti sani, nutrienti e sostenibili, la riduzione degli sprechi alimentari e il benessere degli animali.

Nel nuovo quadro, spiccano, un'accentuata tutela dell'ambiente e una nuova vocazione "sociale" della PAC.

In particolare, il nuovo corso evidenzia un'accentuata attenzione all'ecosostenibilità e alla digitalizzazione, in sintonia con quanto previsto dal Regolamento NextGen EU, che destina oltre 30% delle somme al *green deal*. La filiera agroalimentare viene chiamata a contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché a promuovere lo sviluppo dell'energia sostenibile.

In questa prospettiva, il 40% del budget della politica agricola deve riguardare l'ambiente e viene prevista l'allocazione di risorse anche nell'ambito dei piani strategici nazionali. Almeno il 35% sarà allocato a misure a supporto di contrasto ai cambiamenti climatici, biodiversità, ambiente e benessere animale. Inoltre, è stato rilevato che una minore dipendenza da sostanze chimiche potrebbe beneficiare anche la protezione della biodiversità, arrestando e invertendo il declino delle popolazioni di impollinatori, e sono incentivati i c.d. "regimi ecologici" (destinatari di un quarto dei pagamenti diretti), nonché l'agricoltura biologica. Infine, viene sottolineata l'esigenza di migliorare la risposta dell'agricoltura alle esigenze in materia di alimentazione e salute.

L'erogazione delle risorse sarà maggiormente legata a condizionalità, consolidando la metodologia sottesa alla spendita dei fondi "Next Generation Eu". Acquisiscono maggiore importanza gli indicatori di *performance*, monitorati tramite rapporti annuali e controlli strategici biennali. Analogamente, sono state introdotte specifiche condizionalità per i beneficiari di pagamenti per superficie.

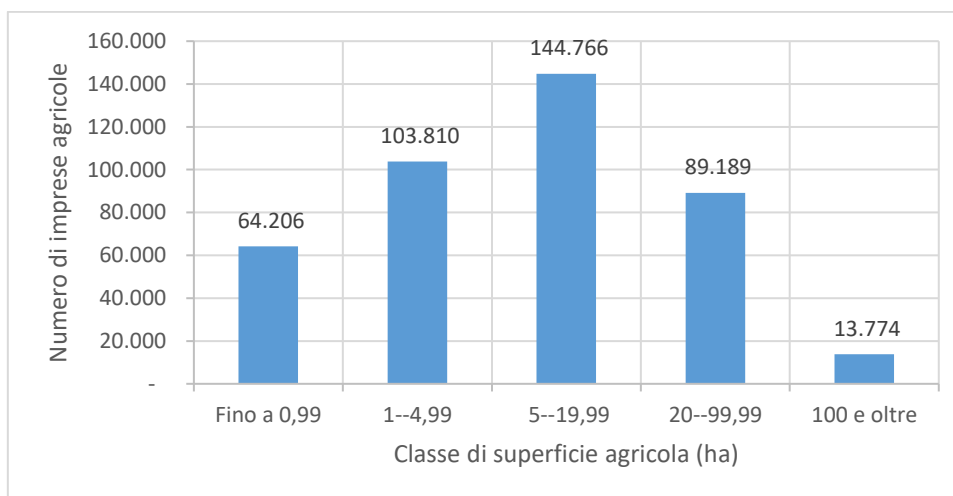
La crescente attenzione alle condizionalità rende ancor più importante la flessibilità nell'uso delle risorse, nella misura in cui è maggiormente problematico prevederne l'effettivo assorbimento.

Come anticipato, la nuova PAC ha, altresì, acquisito una accresciuta dimensione sociale. In tal senso, rilevano gli obiettivi di inclusione, confermando anche il sostegno ai giovani e ai nuovi agricoltori, nonché un'accentuata attenzione alla parità di genere. In argomento, appare significativa la previsione di "condizionalità sociali", legate anche al rispetto della disciplina giuslaburistica.

Si osserva, al riguardo, che, secondo i dati diffusi dall'ISTAT nel 2020, nel 2018 il 63% delle imprese agricole italiane aveva, in media, un solo dipendente. L'imposizione delle condizionalità sociali potrebbe propiziare l'incremento dei lavoratori formalmente preposti all'agricoltura.

Al fine di rafforzare l'equità nella ripartizione delle risorse e di ridurre il tasso di concentrazione presso le grandi aziende agricole, gli Stati membri saranno tenuti a riorientare il 10% dei pagamenti diretti a favore delle piccole e medie aziende. La reale efficacia di tale soglia, tuttavia, dovrà essere verificata, ove si consideri che, secondo le rilevazioni condotte dall'ISTAT con riferimento al 2018, il 75,2% delle imprese agricole aveva una superficie inferiore a 20 ettari ed occupava appena il 22,4% della superficie totale; il 40,4% delle aziende agricole, inoltre, occupava ca. 3,7 della superficie.

Tabella 25 – Distribuzione delle imprese agricole per dimensione



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

È stato, altresì, confermato il sostegno al reddito per i giovani agricoltori che avviano la propria attività, pari a una quota della dotazione dei pagamenti diretti. Viene, infine, confermato l'obiettivo della c.d. convergenza, i.e. di un progressivo riallineamento del valore dei pagamenti per ettaro verso la media UE.

Con riguardo al sistema-Italia, l'incremento dei fondi rappresenta una significativa opportunità per rilanciare la politica agricola, rendendo il comparto rurale maggiormente ecologico, digitale e, in ultima analisi, redditizio. In tale prospettiva, occorrerà sforzo di adattamento da parte di tutti gli attori, possibilmente in tempi brevi, al fine di farsi trovare pronti. In particolare, il controllo sull'uso dei fondi dovrà essere intensificato.

A tal fine, non sembra procrastinabile l'introduzione di banche dati che consentano al Ministero delle politiche agricole e forestali di monitorare in modo granulare le erogazioni effettuate anche a livello regionale. Le attuali architetture non sembrano adeguate a tal fine. La loro istituzione "in house" da parte del Ministero, infatti, appare encomiabile, ma sono in parte obsolete e richiedono un'elevata manualità nella gestione, potenzialmente foriera di ritardi ed errori. In tale ottica, appare opportuno

perseguire la realizzazione di un portale unico integrato che consenta il monitoraggio di tutte le risorse stanziati, impegnate e spese nell'ambito della PAC.

Infine, appare primario propiziare la semplificazione amministrativa e potenziare le risorse consulenziali dedicate alla pianificazione dello sviluppo delle aziende agricole e all'utilizzo dei fondi.

Considerazioni conclusive

Nel 2020, la PAC si è confermata un capitolo di spesa centrale nel bilancio dell'Unione europea. La Rubrica 2 "Crescita sostenibile: risorse naturali", in maggior parte costituita dalla PAC, infatti, è stata la seconda, tra le nove Rubriche di spesa del bilancio UE-28 del 2020, con 58,8 miliardi di euro (57,6 miliardi nel 2019) preceduta dalla Rubrica 1 "Crescita intelligente e inclusiva" con 74 miliardi di euro (64,7 miliardi nel 2019) e seguita dalla Rubrica 5 "Spese di Amministrazione" con 8,4 miliardi di euro e dalla Rubrica 3 "Sicurezza e Cittadinanza con 4,9 miliardi di euro. All'interno della Rubrica 2 del 2020, la spesa a valere sul FEAGA è stata di 43,6 miliardi di euro (43 miliardi nel 2019), la spesa a valere sul FEASR è stata pari a 13,9 miliardi di euro (13,5 miliardi nel 2019).

Per quanto riguarda l'Italia, il totale delle spese 2020, per tutte e nove le Rubriche del bilancio UE-28, è stato pari a 11,9 miliardi di euro (11,4 nel 2019) che corrisponde all'8% circa del totale spese del bilancio UE di 147,3.

Con particolare riguardo all'agricoltura, l'Italia, con una produzione agricola pari a ca. euro 47 miliardi, contribuisce in modo significativo alla produzione totale dell'UE (pari a ca. euro 335,9 miliardi). Con una quota di poco inferiore al 14%, al pari della Spagna, l'Italia si colloca al secondo posto dietro alla Francia (ca. 60 miliardi di euro, pari a poco più del 18%) e davanti alla Germania (ca. euro 44 miliardi, pari a ca. 13%).

Con riferimento all'utilizzo delle risorse della PAC, l'Italia, nel 2020, per la Rubrica 2, ha effettuato spese per 5,5 miliardi di euro (9,3% del totale di spesa di tutta la Rubrica UE) (nel 2019 erano state pari a 5,4 miliardi), al quarto posto dopo la Francia (9,7 miliardi), la Spagna (7,1 miliardi) e la Germania (6,2 miliardi). La suddivisione per Fondi evidenzia spese dell'Italia di 3,8 miliardi di euro per il FEAGA e di 1,5 miliardi per il FEASR – entrambi i valori sono in linea con il 2019.

L'Italia risulta il quinto Stato membro nel settore dei pagamenti diretti con una spesa di 3.168,8 milioni di euro, preceduta al quarto posto dalla Polonia 3.401,3 al terzo

dalla Germania 4.766,3 al secondo dalla Spagna 4.939,4 e al primo posto dalla Francia con 7.081,7 milioni di euro.

Le risorse erogate dall'Unione europea all'Italia per le politiche di Sviluppo rurale tramite il FEASR sono pari a 10,4 miliardi di euro per il settennio 2014-2020 (pari a ca. 10,4% del totale degli stanziamenti UE), con un incremento, rispetto alla precedente Programmazione 2007-2013, di 1.443 milioni di euro. Sommando alla quota FEASR la quota di cofinanziamento nazionale, pari anch'essa a circa 10,4 miliardi, il totale di spesa pubblica programmata, pari a ca. 20,8 miliardi, è superiore di ca. 6% rispetto alla precedente programmazione.

In relazione all'attuazione finanziaria del FEASR al 31 agosto 2021, risultano spese complessive dichiarate, da inizio programmazione, pari a 13.266 milioni di euro (con quota comunitaria pari a 6.569 milioni di euro). L'avanzamento della spesa ha raggiunto il 63,44% della dotazione finanziaria complessiva.

Nello specifico, i Programmi di sviluppo rurale delle Regioni più sviluppate hanno riportato spese per 6.134 milioni di euro, pari al 65,53% della dotazione, mentre le spese rendicontate dalle Regioni meno sviluppate sono state pari a 4.326 milioni di euro, corrispondenti a un'attuazione finanziaria complessiva del 58,66%. Le Regioni in transizione hanno dichiarato spese complessive per 1.330 milioni di euro, con una percentuale di avanzamento del 67,20%. Con riferimento ai Programmi nazionali (PSRN e RRN), essi hanno riportato spese complessive, rispettivamente, per euro 1.478 milioni e 63 milioni, con un avanzamento della spesa sulla dotazione del 67,86% per il PSRN e del 54,65% della RRN.

Tali tassi di avanzamento denotano una persistente difficoltà nella spendita delle risorse strutturali legate all'agricoltura rispetto ad altri fondi strutturali, nella misura in cui, in base ai dati comunicati dall'IGRUE, alla data del 31 dicembre 2020, il FESR e il FSE denotavano già tassi di avanzamento intorno all'85%.

Entrando nel merito dell'utilizzo delle risorse, nel corso dell'ultimo biennio, la gestione dei fondi destinati all'agricoltura è stata condizionata dall'emergenza epidemiologica sotto diversi aspetti, con particolare riguardo alla destinazione dei sussidi, al tasso di avanzamento della spesa e all'esecuzione dei controlli. Per quanto concerne l'uso dei fondi, le autorità comunitarie, nazionali e regionali si sono attivate con prontezza, modificando il quadro normativo e amministrativo al fine di consentire erogazioni, anche in deroga, a beneficio dei settori merceologici maggiormente colpiti. Gli enti coinvolti hanno individuato diverse modalità per supportare gli agricoltori, p.e. supportando la distillazione del vino, la c.d. "vendemmia verde" e l'invecchiamento dei

prodotti. Sebbene la calibrazione delle misure abbia intercettato solo in parte le aree colpite, tali interventi hanno comunque contribuito ad alleviare le difficoltà causate dalla pandemia.

Le restrizioni hanno, inoltre, rallentato l'allocazione delle risorse e l'avanzamento dei programmi. Tuttavia, se è vero che la pandemia è una non trascurabile chiave di lettura della spendita del denaro pubblico, la contingenza non può nascondere alcune perduranti debolezze della gestione dei fondi agricoli, nella misura in cui, come anticipato, alla data del 31 agosto 2021, lo stato di attuazione del FEASR si attestava ancora poco sopra al 65% per gli impegni e al 49% per i pagamenti. Nel corso del 2021, l'accelerazione impressa rispetto al 2020, caratterizzato dalla pandemia, appare limitata, nella misura in cui, nei primi otto mesi, si è attestata a 618 punti base. Permane, pertanto, con particolare riguardo al FEASR, l'esigenza di migliorare le procedure sottese alla spesa, approvando e perseguendo con tempestività programmi appetibili.

Sul versante della spesa, inoltre, si conferma una significativa attenzione all'ambiente, anche per quanto riguarda la politica agricola. A livello europeo, l'Unione, che ha destinato 20,1% del bilancio 2014-2020 (216 miliardi di euro) al contrasto al cambiamento climatico, ha speso l'8% del bilancio 2014-2020 (85 miliardi di euro) per iniziative a sostegno o protezione della biodiversità. Inoltre, la quota totale della superficie agricola dell'UE coperta da pratiche benefiche per l'ambiente è aumentata dal 75% nel 2015 al 79% nel 2019 e la superficie coltivata con agricoltura biologica è aumentata dall'8,0% nel 2018 all'8,5% nel 2019. A livello nazionale, l'Ecorendiconto per il 2020 evidenzia come lo Stato italiano abbia destinato alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ca. 9 miliardi di euro, pari all'1% della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato, con incremento del 58% rispetto all'anno precedente.

Con riferimento ai controlli sulla spesa, le restrizioni alla circolazione hanno portato allo sviluppo di nuove metodologie. A fronte di un inevitabile rallentamento dei controlli in loco, sono state sviluppate le nuove metodologie basate anche sulla fotorilevazione e sono stati allungati i tempi per l'esecuzione delle verifiche controllo. L'affiancamento di tali metodologie a quelle tradizionali appare auspicabile anche a seguito del ripristino delle condizioni di lavoro pre-pandemiche.

In disparte le verifiche sull'uso delle risorse, i controlli sugli enti coinvolti nella gestione dei fondi hanno evidenziato numerose criticità. La molteplicità dei rilievi, anche da parte della Commissione europea, suggerisce l'esistenza di diversi aspetti suscettibili

di miglioramento con riguardo al sistema di governo e controllo dei fondi agricoli. Traspare, infatti, una debolezza solo in parte giustificata dalla fisiologica complessità della *governance* multilivello.

A fronte di siffatto contesto, appare auspicabile un potenziamento del ruolo di impulso e coordinamento svolto dall'Autorità ministeriale. A tal fine, appare imprescindibile il completamento di un'infrastruttura informatica unica che consenta di verificare prontamente l'andamento della spesa. Nella medesima prospettiva, occorre dotare il presidio centrale di risorse di ruolo sufficienti a svolgere un effettivo monitoraggio.

Tale infrastruttura dovrà essere idonea anche a supportare la piena implementazione dei programmi operativi nell'ambito della nuova PAC. Quest'ultima, licenziata in via definitiva a fine novembre al termine di un lungo negoziato, apre nuove prospettive. Oltre ad attribuire nuova linfa alla tutela ambientale, alla transizione energetica e all'economia circolare, infatti, sono in parte mutate le metodologie, che, in linea con i criteri posti per l'assegnazione dei fondi erogati sotto l'egida del piano "Next Generation EU", denotano una maggiore attenzione all'effettiva realizzazione degli obiettivi. La nuova PAC si caratterizza, altresì, per un'inedita dimensione sociale, con una particolare attenzione alle condizioni di lavoro dei lavoratori.

L'evoluzione della normativa comunitaria dovrà, dunque, essere accompagnata dal corrispondente sviluppo del quadro nazionale e dei programmi operativi. In quest'ottica, la pianificazione nazionale richiede una nuova riflessione sul modo più corretto di utilizzo dei fondi, anche alla luce delle problematiche e delle caratteristiche del mercato agricolo e della produzione.

A livello nazionale, si riscontra, infatti, una significativa sofferenza delle aziende agricole di piccole dimensioni a beneficio di quelle più grandi, come dimostrato dal fatto che le aziende con superficie < 5 ha sono diminuite di oltre 40% dal 2010 al 2016, mentre quelle con superficie > 100 ha, sono aumentate da 15.490 a 16.840. Inoltre, come già segnalato da questa Sezione, la tendenza demografica porta a riscontrare un crescente invecchiamento della popolazione, nella misura in cui, nel sessennio sopra citato, sono diminuiti i titolari di azienda agricola di età inferiore 35 anni (pari ad appena 4%), a beneficio di quelli di oltre 64 anni (passati dal 37,2% al 40,9%).

Negli ultimi anni, il fenomeno dell'abbandono dell'attività agricola è stato fronteggiato tramite diverse misure di supporto economico, quali, p.e., i sussidi a pioggia e le erogazioni ai giovani agricoltori, che però, in mancanza di un recupero di redditività strutturale, rischiano di dimostrarsi inefficaci nel lungo periodo. Alla luce del quadro che

precede, le nuove politiche saranno chiamate anche a supportare l'evoluzione del sistema agricolo verso modelli di business che, oltre a essere ecocompatibili e ad assicurare l'approvvigionamento alimentare, consentano di generare valore aggiunto.

Su tale versante, si rileva come, secondo le stime della Commissione europea, la bilancia commerciale agricola italiana abbia evidenziato, al termine di un anno difficile come il 2020, esportazioni per euro 46,2 miliardi, a fronte di importazioni per euro 38,7 miliardi.

Questo dato, di per sé stesso rilevante, può essere utilmente disaggregato attraverso due differenti ambiti di osservazione. Da un lato, per quanto concerne commodities e prodotti primari (crop), l'Italia è paese importatore per 13,3 miliardi a fronte di un export di 9 miliardi, con un deficit di 4,3 miliardi.

Parimenti, all'interno del mercato europeo, l'Italia importa 9,3 miliardi di prodotti del settore primario mentre l'export si ferma 2,8 miliardi con un disavanzo superiore ai 6 miliardi.

D'altro lato, l'avanzo realizzato nella esportazione dei prodotti finiti è ottenuto in ragione dei prodotti esportati in paesi non UE per 20,6 miliardi (contro un import di 11,5 miliardi), evidenziando altresì un deficit in ambito UE (25,5 miliardi contro 27,1).

Nella filiera agricola e alimentare, bene espressa nel processo virtuoso "*Farm to fork*", l'Italia appare dunque in grado non solo di creare valore ma anche di favorire l'assorbimento dei prodotti agricoli europei nel mercato globale. Il consumatore finale, infatti, riceve il prodotto alimentare (al dettaglio) attraverso le attività di trasformazione, marketing, distribuzione logistica e vendita che si aggiungono alla produzione primaria, di per sé inidonea a perfezionare il processo di filiera.

Il successo della (nuova) PAC dovrà dunque essere misurato anche attraverso la capacità degli interventi comunitari di favorire, in modo equilibrato, lo sviluppo di questo processo nella sua interezza.

In tale prospettiva, potrebbero rivelarsi efficaci le iniziative volte a supportare gli agricoltori intenti allo sviluppo del prodotto lungo le diverse fasi della filiera agricola, fino al confezionamento di prodotti agricoli ad elevato valore aggiunto. Tale orientamento potrebbe redistribuire a beneficio degli agricoltori parte dei profitti derivanti dalla distribuzione del prodotto, rendendo maggiormente appetibile l'attività agricola e favorendone lo sviluppo, anche tramite l'esplorazione di nuove tecniche produttive e di nuovi sbocchi sul mercato. La lavorazione del prodotto da parte del produttore agricolo, del resto, si coniuga pienamente con le aspirazioni dell'UE comuni agli Stati membri,

esprese, come detto, anche nella strategia “*Farm to fork*”, volte ad accrescere la qualità e la salubrità dei cibi, anche tramite il supporto all'agricoltura biologica.

Appare, pertanto, auspicabile che i sostegni al reddito siano in misura crescente accompagnati da misure volte ad accrescere in modo strutturale la capacità reddituale delle imprese agricole, riducendone la dipendenza dai supporti alla produzione.

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

IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Premessa

1. Irregolarità e frodi segnalate nel biennio 2020 - 2021 - 1.1 Analisi dei dati e contrasto alle irregolarità ed alle frodi comunitarie nel quadro di controllo europeo - 1.2 Le elaborazioni dei dati disponibili

2. Le attività di recupero intraprese dalle Amministrazioni sui Fondi comunitari – 2.1 La Programmazione 2007-2013 – 2.1.1 Il Fondo di sviluppo regionale (FESR) - 2.1.2 Il Fondo sociale europeo (FSE) – 2.1.3 Il Fondo europeo per la pesca (FEP) - 2.1.4 La Politica agricola

Conclusioni

Premessa

Il capitolo della presente Relazione dedicato al monitoraggio delle irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'Unione europea si apre, tradizionalmente, con una sintetica ricognizione del contesto normativo e delle principali linee di tendenza osservabili nell'evoluzione ordinamentale, tanto a livello unionale quanto nazionale. Si tratta di una disamina che conserva una permanente attualità, nonostante il suo riferirsi ad assetti e posizioni che, da qualche anno, possono dirsi – se non altro apparentemente - stabilizzati nei loro capisaldi, in special modo dopo l'emanazione della direttiva c.d. "PIF", il cui percorso verso il completo recepimento negli Stati membri è proseguito durante il biennio 2020-2021.

Si è detto di assetti "apparentemente" stabili: ciò, secondo quel che si andava illustrando "a prima lettura" nella Relazione dell'anno passato (e che appare confermato dalle prime osservazioni riferibili al periodo attualmente in analisi), in ragione del fatto che, se le traiettorie della regolamentazione positiva permangono entro argini immutati nell'ultimo quinquennio, è la prospettiva applicativa ad aver subito, come portato della risposta istituzionale europea alla crisi determinata dalla comparsa del COVID-19, una significativa torsione.

Accanto alla tradizionale "dottrina d'impiego" degli strumenti antifrode, basata su una articolazione delle modalità di erogazione e rendicontazione delle risorse rinvenienti dai Fondi strutturali che poneva enfasi prioritaria sulla legittimità-regolarità dei titoli di spesa, bisogna ora, infatti, confrontarsi con l'introduzione del NGEU – e, di converso, con l'afflusso e la necessità di monitorare le ingenti risorse che già hanno cominciato ad affluire verso gli Stati membri per la realizzazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (*Recovery and resilience plans*). Come noto, la rendicontazione entro il sistema NGEU (ed in particolare per quanto attiene all'utilizzo del Fondo di Ripresa e

Resilienza – *Recovery and Resilience Fund*) si incardina sulla dimostrazione del raggiungimento di obiettivi, tanto finali quanto intermedi (cc.dd. “*targets*” e “*milestones*”), il che richiede un approccio valutativo profondamente diverso e qualitativo-sostanziale. Inevitabilmente, un simile cambio di centratura non potrà che ri-orientare la prassi applicativa nell’interpretazione di cosa abbia a definirsi come “spesa irregolare”, ossia (in ultima analisi) da de-certificare; in questo contesto, assumeranno indubbia centralità, quali punti focali per indirizzare le successive attività istruttorie, le conclusioni della Commissione europea, chiamata a pronunciarsi, come noto, sul raggiungimento (o mancato raggiungimento) degli obiettivi previsti nei piani nazionali; correlativamente, la strategia antifrode andrà strettamente raccordata con quella dei controlli, tanto “interni” quanto “esterni”, consentendo un doppio livello di verifica della correttezza della spesa, sia - in prima battuta - come immediata reazione all’impulso proveniente dalle Autorità nazionali e sovranazionali chiamate a sovrintendere all’implementazione dei progetti (e a “liberare” progressivamente le risorse da impegnare sugli stessi), sia – in un secondo momento – come azione volta a dare incisività e concretezza alla *review* della spesa già effettuata, momento, quest’ultimo, in cui potranno emergere anche delle vere e proprie “frodi” non più imperniate sulla semplice “rendicontazione non veritiera” (nel suo variegato declinarsi), ma anche sulla “fraudolenta prospettazione/attestazione del raggiungimento degli esiti attesi dell’investimento”.

Ciò senza dimenticare che, accanto alla dimensione “qualitativo-sostanziale” di cui si è detto, permane pur sempre anche una dimensione di “legittimità-regolarità” della spesa che dovrà continuare ad essere presidiata, e con attenzione crescente.

Lo strumentario normativo a disposizione delle Autorità ed Istituzioni preposte, nel quadro nazionale ed europeo, alla funzione di contrasto alle frodi e irregolarità andrà sicuramente – alla luce di quanto detto sin qui - integrato con l’*acquis* derivante dal lavoro degli organismi di controllo operanti in relazione al quadro NGEU (come si è appena affermato); quest’ultimo, a sua volta, si incentrerà sull’adozione e sull’impiego di opportuni meccanismi e metodologie di valutazione del raggiungimento degli obiettivi, il cui esito concreto dovrà rifluire nell’analisi delle singole fattispecie di sospetta frode o irregolarità. Si tratterà di un impegno di non poco momento, ma il tessuto positivo vigente, di per sé, appare sufficientemente robusto per sostenere un simile sforzo e, quindi, garantire un’efficace azione di presidio anche nel contesto delle nuove erogazioni disposte per far fronte alla crisi

Difatti, funzione di contrasto alla cattiva gestione di risorse provenienti dal bilancio dell’Unione europea si è andata costantemente potenziando, negli ultimi decenni, in parallelo con la crescita qualitativa e quantitativa dell’intervento dell’Unione

nell'economia degli Stati membri. In questa materia, come in molti altri ambiti della vita dell'architettura istituzionale europea, il primo punto di svolta è stato rappresentato dal Trattato di Maastricht (1992) che, insieme ad una nuova proiezione e a una nuova rappresentazione complessive dello sforzo di integrazione nato dai trattati di Parigi (1951) prima e di Roma (1957) poi, ha pure consentito, con la creazione di uno "spazio comune di giustizia", che si enucleasse, negli anni successivi, una specifica area di "protezione degli interessi finanziari" dell'Unione (c.d. "area PIF").

La Convenzione PIF del 1995 è stato, come noto, lo strumento basilare intorno al quale, nel tempo, si è costruita la lotta antifrode a livello UE: ad essa si deve la definizione di ciò che integra frode in danno agli interessi finanziari dell'Unione, come inclusiva di qualsiasi azione od omissione intenzionale "relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di Fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse" e della "mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto, o alla distrazione di tali Fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi"⁴⁶⁸. Viceversa, la nozione di "irregolarità" rimanda ad un concetto più ampio della frode, poiché è integrata da qualsiasi violazione di una disposizione normativa che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'UE (solo in caso di violazione deliberata, ossia se vi è l'intento doloso dell'autore, si è – come detto - in presenza di frode).

A sua volta la Corte di Giustizia, muovendosi anche prima dell'introduzione di strumenti normativi positivi, è andata precisando nelle sue pronunce i principi cardine su cui è fondata la tutela degli interessi finanziari dell'UE, considerandoli assimilabili ad interessi nazionali, attraverso la previsione di sanzioni dissuasive, efficaci e con effetto deterrente, che interessassero, nei casi più gravi, anche il diritto penale⁴⁶⁹.

Anche dal punto di vista del quadro istituzionale, oltre che del diritto oggettivo, l'UE si è dotata anche di propri strumenti per la tutela dei suoi interessi finanziari, costituendo dapprima l'UCLAF (Unità di coordinamento della lotta antifrode) e successivamente, nel 1999, dietro pressione del Parlamento europeo e a seguito

⁴⁶⁸ Per ciò che concerne le entrate, la definizione è "qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse", così come "alla mancata comunicazione di una informazione, in violazione di un obbligo specifico da cui consegua lo stesso effetto e la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto".

⁴⁶⁹ A far tempo già dalla storica sentenza CGUE 21 settembre 1989, caso 68/88 sulla questione del mais greco.

dell'emersione di gravi fatti corruttivi⁴⁷⁰, un Organismo indipendente all'interno della Commissione europea, denominato OLAF (*Office européen de Lutte Anti Fraude*) che costituisce un vero e proprio organismo investigativo (e col quale la Corte dei conti coopera stabilmente).

Permangono le difformità nella disciplina fra gli Stati membri, e con esse i rischi per la "tutela equivalente", ma, di recente, il quadro a livello UE ha visto una evoluzione alquanto significativa nel senso del rafforzamento della tutela del bilancio.

Si omette, per necessaria sintesi, la ricostruzione delle tappe intermedie che, dalla metà degli anni '90⁴⁷¹, hanno messo capo alla approvazione – al termine di un lungo e complesso negoziato – dalla nuova direttiva (anch'essa denominata c.d. "PIF") n. 1371 del 2017⁴⁷², che, come detto già in apertura del presente paragrafo, rappresenta testata angolare del quadro normativo eurounitario, e del regolamento, che la accompagna e completa dal punto di vista dell'architettura istituzionale, n. 2017/1939 del Consiglio, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO")⁴⁷³. In questa sede, vale dar conto di come il percorso di recepimento della direttiva – e di attuazione del correlato regolamento – in Italia possa ormai dirsi compiuto.

Dopo l'emanazione del d.lgs. n. 75/2020, è infatti entrato in vigore anche il d.lgs n. 9 del 2 febbraio 2021 (pubblicato in GU il 5.02.2021), che consente l'avvio della operatività dei "procuratori europei", stabilendone modalità di designazione e trattamento funzionale e retributivo, nonché provvedendo ai necessari raccordi e norme di coordinamento per rendere possibile l'azione dell'autorità requirente sovranazionale nel contesto, e nel confronto, con l'Ordinamento giudiziario italiano.

Nel corso del 2021, ed in particolare dagli inizi di maggio, le attività dell'EPPO hanno preso abbrivio non solo con la nomina dei vertici ed il successivo completamento della dotazione organica, ma anche (e quel che più conta) con l'avvio di numerose

⁴⁷⁰ Proprio in quell'anno un grave scandalo di natura corruttiva coinvolse un membro della Commissione europea dell'epoca e portò alle dimissioni dell'intera Commissione europea e del suo Presidente Santer.

⁴⁷¹ In particolare, ci si riferisce ai due protocolli, uno del 1996 - Protocollo addizionale sulla corruzione che lede detti interessi finanziari, l'altro del 1997, sul riciclaggio, sulla responsabilità delle persone giuridiche e sul sequestro e sulla confisca dei proventi.

⁴⁷² Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

⁴⁷³ Questo nuovo organismo si affiancherà all'OLAF, non sostituendosi ad esso: i due soggetti hanno compiti e funzioni distinti e lavoreranno in stretta collaborazione per garantire, attraverso i loro mandati distinti ma complementari, che tutti i mezzi disponibili siano utilizzati per contrastare la frode e proteggere il denaro dei contribuenti. In questo contesto, la Procura è destinata a svolgere i compiti ed è munita dei poteri di un vero e proprio ufficio requirente, e potrà esercitare l'azione penale innanzi alle giurisdizioni nazionali; L'OLAF continuerà a svolgere indagini su irregolarità non fraudolente (per le quali la Procura europea non sarà competente) in tutti gli Stati membri.

indagini, alcune delle quali hanno riguardato il nostro Paese e hanno attinto anche rilevanza mediatica.

La stessa EPPO ha dato conto, in un comunicato stampa rilasciato in occasione dei primi 100 giorni di attività (per la precisione, il 14 settembre 2021), della ricezione di oltre 1700 denunce e, a fronte di tale messe di segnalazioni, dell'apertura – a quella data – di 300 indagini per un valore complessivo di sospette frodi ammontante a 4,5 miliardi di euro.

L'entrata in funzione dell'EPPO è stata, in generale, salutata con grande favore, come una tappa importante nel percorso di rafforzamento del quadro istituzionale e normativo europeo, specialmente con riguardo alla fondamentale esigenza di protezione delle risorse finanziarie comuni (anche nel significato, che a questa esigenza indubbiamente è sotteso, di garanzia di un livello sempre più elevato di legalità e integrità finanziaria; e non solo, quindi, limitandone il senso a quanto attiene agli aspetti squisitamente economici). Non sono comunque mancate (talora in sedi istituzionali) talune voci critiche, peraltro di segno opposto fra loro, volte ad evidenziare possibili aree di attenzione, che il più delle volte sembrano venire in luce muovendo dalla considerazione per cui le competenze dell'EPPO si estenderebbero (ben) oltre le fattispecie strettamente riconducibili a problematiche di tutela degli interessi finanziari dell'Unione: ciò comporterebbe, a seconda della lettura prescelta, problematiche di coordinamento, la possibile pretermissione di talune garanzie processuali (per quanto sia espressamente previsto dalla normativa istitutiva che l'EPPO rispetti tutte le garanzie procedurali previste nell'ordinamento in cui di volta in volta opera, quindi anche quelle “supplementari” rispetto all'*acquis communautaire* in materia di protezione dei diritti individuali), nonché infine, all'inverso, un'eventuale minore efficacia dell'azione antimafia per effetto della sovrapposizione di competenze fra Procura europea e Direzioni (Nazionale e Distrettuali) antimafia (in particolare, quest'ultimo rilievo è emerso all'interno del dibattito svoltosi in seno al CSM in occasione dell'istituzione degli uffici di procuratore delegato nazionale dell'EPPO). Si tratta di sottolineature senz'altro meritevoli di considerazione, ma che possono essere opportunamente controbilanciate o, a seconda dei casi, da accorgimenti operativi o da opzioni ermeneutiche di tipo sistematico, attente ai punti di equilibrio costituzionali e alla salvaguardia della razionalità di fondo del sistema processuale; in generale, anche e soprattutto in ragione della – già abbondantemente notata – nuova centralità che il tema della tutela del bilancio europeo assume, per unanime e condivisibile giudizio, in vista della migliore attuazione dell'imponente programma di investimenti varato dall'Unione con il Quadro Finanziario

Pluriennale 2021-2027 (QFP), appare prioritario considerare l'istituzione dell'EPPO come una positiva opportunità.

D'altronde, sul fronte degli accorgimenti operativi (come li si è appena definiti) per garantire quanto più possibile una azione funzionale ed efficace al nuovo organismo requirente sovranazionale, devono segnalarsi delle iniziative di notevole significatività, quali i protocolli d'intesa siglati dall'EPPO, fra gli altri, proprio con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (il 24 maggio 2021) e con la Procura Generale presso la Corte dei conti (il 13 settembre 2021).

Per i fini specifici di interesse della presente Relazione, mette conto evidenziare l'importanza del secondo dei citati accordi: con esso viene sottolineato il ruolo delle Procure erariali nel contrasto al fenomeno delle frodi e delle irregolarità nei Fondi europei, dando risalto a una dimensione complementare e ulteriore rispetto a quella penale, che tuttavia per le caratteristiche proprie dell'azione (in particolare, si discute ovviamente della responsabilità per danno erariale) si presta a porsi quale *trait d'union* nel sistema delle tutele, in grado di cogliere le interconnessioni fra problema amministrativo, dimensione puramente repressiva, sfera finanziaria propriamente detta.

Si ricordi, infatti, che l'EPPO si occupa, propriamente, di reati: non viene meno, quindi, con la sua istituzione, l'esigenza di sviluppare un ampio ventaglio di risposte ordinamentali per colpire la malversazione a danno del bilancio eurounitario in tutte le sue ampie e sfaccettate manifestazioni.

In questo senso, il coinvolgimento delle Procure contabili è pieno e consente di presidiare tutti gli aspetti del fenomeno, poiché anche il soggetto privato percettore di Fondi europei è attratto alla giurisdizione della Corte dei conti in quanto inserito in un rapporto funzionale con la Pubblica amministrazione.

Nel prossimo futuro, la preponderanza delle problematiche legate all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza renderà ancora più evidenti le dimensioni e la plurivocità del fenomeno delle irregolarità e delle frodi comunitarie, rendendo il tema della difesa del bilancio unionale un cardine dell'azione dei pubblici poteri a livello nazionale e sovranazionale. Ciò non solo per l'ingenza delle risorse in campo, ma anche per la loro provenienza: come già si diceva nella Relazione dell'anno scorso, il fatto che le risorse del NGEU e, in particolare, quelle del RRF siano in gran parte derivanti dal ricorso al mercato, rende ancor più essenziale garantire che esse non vadano disperse, perché possa realizzarsi un ritorno dell'investimento che sia innanzitutto in grado di ripagare il debito. Chiaramente, questa prospettiva non potrà realizzarsi con logiche puramente aziendalistiche, ma impone un ripensamento tanto rapido quanto incisivo

della problematica dell'efficienza della spesa pubblica e della valutazione della buona riuscita (ma, in primo luogo, della buona impostazione) delle progettualità che essa finanzia ed assiste.

Conoscere in modo quanto più esatto possibile la misura dell'attuale "inefficienza" ed "inefficacia" della spesa, a partire dalla dimensione più acutamente patologica dei termini, ossia quella della frode e dell'irregolarità, è fondamentale per poter, di converso, mettere in campo programmi e azioni che tendano – appunto - alla massima realizzazione dell'obiettivo pubblicistico.

Rimane, quindi, vero quel che si affermava nella scorsa Relazione sulla necessità di costruire "un *dataset* credibile, univoco, completo" quale strumento basilare per orientare l'azione concreta di contrasto.

La costruzione di questa base di dati integrata è proseguita nell'anno di osservazione: l'azione di questa Sezione, in particolare, si è concentrata sull'incremento della qualità dei dati disponibili e su una loro raccolta sempre più capillare e costante, con la creazione di occasioni di scambio e messe a punto che hanno coinvolto i soggetti istituzionali che, a vario titolo, si pongono alla "fonte del dato", rappresentando il punto d'accesso ineliminabile per la restituzione quanto più possibile accurata del fenomeno a livello di sistema.

Si confida che sempre più in futuro, anche grazie all'avvento di nuovi sistemi informativi in via di perfezionamento, si potrà essere in grado di passare dal "dato" raccolto alla "informazione", completa e pronta per essere impiegata in contesti operativi.

1. Irregolarità e frodi segnalate nel biennio 2020-2021

1.1 *Analisi dei dati e contrasto alle irregolarità ed alle frodi comunitarie nel quadro di controllo europeo*

Il modello europeo costruito negli ultimi anni, diretto a tutelare⁴⁷⁴ gli interessi finanziari dell'Unione e proteggere il denaro dei contribuenti dell'UE, ha sviluppato, come evidenziato nei paragrafi precedenti, una serie di strumenti e di metodologie dirette, tra l'altro, ad ottimizzare il coordinamento e la stretta cooperazione con e tra le Autorità nazionali per fronteggiare il rischio di frodi. Nel corso del 2020 le iniziative antifrode

⁴⁷⁴ Nel quadro di controllo volto alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea si inserisce anche la Relazione annuale della Corte dei conti europea che nel verificare le entrate e le spese del bilancio dell'UE fornisce il proprio parere sull'affidabilità e la conformità di esse alle norme e ai regolamenti applicabili. La relazione annuale per l'esercizio 2019 è stata pubblicata il 10 novembre 2020 ed ha concluso che i conti non sono stati inficiati da errori significativi. Per quanto riguarda la regolarità delle operazioni, essa ha concluso che le entrate erano esenti da errori rilevanti. Per quanto riguarda le spese, i risultati dell'audit hanno evidenziato un aumento del livello di errore stimato rispetto al 2018. Le spese ad alto rischio (principalmente basate sui rimborsi), spesso soggette a norme complesse, sono state influenzate da un livello di errore rilevante. Cfr ECA - Annual report.

assunte si sono allineate alla risposta europea per la ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) e al dispositivo per la ripresa e la resilienza. Riconosciuta dai principali attori nazionali⁴⁷⁵ e comunitari⁴⁷⁶ è l'esigenza di adottare nuovi approcci e strumenti ed una nuova visione per combattere la frode, la corruzione e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE, partendo da un uso più efficiente dei dati raccolti e dei risultati degli anni passati⁴⁷⁷.

Come diffusamente evidenziato nelle precedenti edizioni della Relazione la qualità di informazioni e dati risulta sempre più in posizione di essere componente essenziale della qualità dei servizi di tecnologia informativa in generale ⁴⁷⁸, ed ai fini che qui rilevano per la lotta antifrode. La qualità dunque intesa come strumento di efficienza, efficacia e di ausilio nella gestione del rischio secondo modelli condivisi di qualità delle informazioni. La definizione di un condiviso livello di qualità, stabilito convenzionalmente o preventivamente costruito, rappresenta la base imprescindibile per un proficuo utilizzo di tecniche di trasformazione dati (come, ad esempio è il cd *data mining*).

In continuità con il passato la Corte dei conti ha consolidato i dati relativi ad irregolarità e frodi segnalate attraverso i tradizionali canali. Al riguardo si evidenzia che l'attività di raccolta, si è giovata di una più ampia qualità metodologica, quest'anno, grazie allo stimolo ed avvio di una serie di tavoli di confronto e di collaborazione "con e tra" i principali soggetti (in particolare gli Organismi pagatori, le Autorità di gestione e gli Uffici di primo controllo dei Fondi). La Corte ha concretamente implementato una procedura aperta di dialogo, finalizzata alla sensibilizzazione sulla qualità dei dati, oltre che ai fini della ricezione e monitoraggio, che ha visto la partecipazione attiva di tutti gli Organismi pagatori (OP), ai quali è stata offerta e con i quali è stato condiviso sia uno

⁴⁷⁵ Cfr. "Annual Report 2020 - Relazione Annuale Comitato per la Lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione." Dipartimento per le Politiche Europee – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁴⁷⁶ "Coping effectively with these risks will require new approaches and tools, a renewed and joint European vision for fighting fraud, corruption and other illegal activities affecting the EU's financial interests. This vision will build on the achievements of recent years, and include a more efficient collection and use of data, improved transparency, better coordinated, coherent anti-fraud efforts by Member States through national anti-fraud strategies, reinforced cooperation within national authorities, between EU Member States and with the EU Cfr. "32nd Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests" Fight against fraud 2020 Report from the Commission to the European Parliament and the Council . Nello stesso senso il Parlamento Europeo il quale ricorda che occorre compiere maggiori sforzi nei controlli ex ante per quanto riguarda la tracciabilità dei fondi, in particolare nei casi in cui tali controlli e valutazioni sono effettuati nel quadro di misure eccezionali; ricorda che i governi e le altre autorità pubbliche necessitano di relazioni efficienti e trasparenti, di audit ex post e di procedure di attribuzione delle responsabilità indipendenti, nonché di canali di comunicazione aperti con la società civile e con il settore privato, per far sì che i fondi e le misure di sostegno raggiungano effettivamente le persone più bisognose; e segnala l'importanza di fornire al pubblico informazioni aggiornate, trasparenti e affidabili durante i periodi di crisi" cfr. Relazione sulla valutazione delle misure preventive per evitare la corruzione, la spesa irregolare e l'uso improprio dei fondi UE e nazionali in caso di fondi di emergenza e settori di spesa connessi alla crisi. 11 novembre 2021 Documento di seduta A9-0320/2021.

⁴⁷⁷ La strategia antifrode della Commissione ("CAFS"), adottata nell'aprile 2019, ha due obiettivi prioritari: i) migliorare la raccolta e l'analisi dei dati e ii) migliorare il coordinamento, la cooperazione e i processi.

⁴⁷⁸ La qualità dei dati: concetti e misure. D. Natale in Rivista U&C n°3 marzo 2016 pag. 34 e segg..

strumento uniforme per raccolta di dati, che l'individuazione di scansioni temporali uniche per collettare le informazioni. In questa sede si riporta che, accanto allo scopo di migliorare la qualità dei dati, è emersa una sensibilità procedimentale rilevata direttamente sul campo dai soggetti coinvolti, che consentirà nei prossimi anni di raccogliere importanti informazioni sugli eventuali attriti di sistema.

La Corte ha continuato nell'attività di monitoraggio delle irregolarità e frodi comunitarie, rilevando n. 314 nuovi casi presi in carico nella banca dati SIDIF, afferenti come anno di comunicazione OLAF 2021 (dato rilevato ad ottobre 2021) e relativi a tutti i Fondi comunitari. È proseguita l'attività di aggiornamento della banca dati SIDIF, relativamente al periodo di comunicazione OLAF 2003-2020 per tutti i Fondi comunitari con n. 3.511, rispetto alla popolazione totale di casi di n. 14.753, presenti in banca dati ed al netto dei soprarrichiamati n. 314 casi (comunicazione OLAF 2021).

Con riguardo al progetto Piattaforma Integrata Antifrode (PIAF) sono proseguite le attività finalizzate al trasferimento dei dati, secondo le risultanze degli incontri svolti negli anni precedenti con i soggetti coinvolti nel PIAF.

1.2 Le elaborazioni dei dati disponibili

In via di premessa all'analisi di dettaglio dei dati esposti nelle sottostanti tabelle, si evidenzia che per la Politica agricola, si è tenuto conto delle informazioni fornite direttamente dagli Organismi pagatori durante le attività intraprese dalla Sezione sul monitoraggio delle azioni di recupero di tutte le segnalazioni di irregolarità e frodi, mentre per i dati sui Fondi strutturali si è tenuto conto degli elementi estrapolati dal sistema IMS-OLAF.

La tabella 1 evidenzia il dato consolidato delle quote dell'Unione europea e della partecipazione in co-finanziamento dell'Italia⁴⁷⁹, riferito all'ultimo aggiornamento disponibile alla data di chiusura della presente Relazione, ovvero ottobre 2021. I dati di origine riguardano le segnalazioni relativamente all'anno di comunicazione 2020 ed al primo semestre 2021⁴⁸⁰.

⁴⁷⁹ Si tratta di una informazione dell'importo pubblico irregolare complessiva rispetto ai dati esposti dal Dipartimento delle politiche europee – Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea nella propria Relazione annuale 2020 dove, nelle tabelle, viene analizzata la sola quota UE dell'importo irregolare.

⁴⁸⁰ Con esclusione di elementi sul FEP e FEAMP in quanto l'Autorità di gestione (Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura, presso il MiPAAF) ha comunicato l'assenza di segnalazioni per entrambi i Fondi nell'annualità presa in esame.

Tabella 1 – Irregolarità e frodi per Fondi strutturali e Politica agricola anno di comunicazione 2020

(euro)

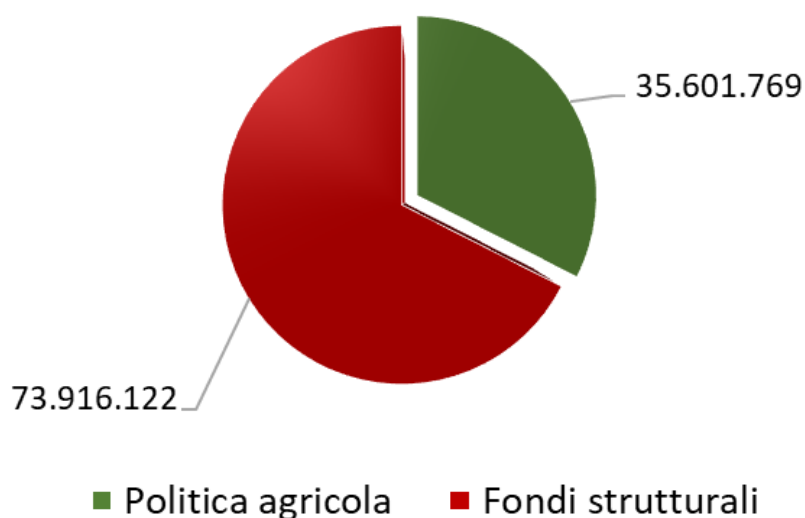
Amministrazioni	TOTALE FONDI STRUTTURALI				TOTALE POLITICA AGRICOLA				TOTALE			
	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE (ARPEA)	-	-	-	-	33	2.474.927	555.416	1.919.511	33	2.474.927	555.416	1.919.511
LOMBARDIA (OPLO)	3	184.576	50.553	134.023	20	567.385	357.266	210.722	23	751.961	407.819	344.745
P.A. TRENTO (APPAG)	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0
P.A. BOLZANO (OPPAB)	5	376.014	42.000	281.677	-	-	-	-	5	376.014	42.000	281.677
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
VENETO (AVEPA)	-	-	-	-	33	1.185.411	679.345	506.066	33	1.185.411	679.345	506.066
LIGURIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA (AGREA)	1	21.731	0	21.731	14	918.260	852.624	65.637	15	939.991	852.624	87.368
Totale Nord	10	582.322	92.553	437.431	101	5.145.983	2.444.651	2.701.936	111	5.728.305	2.537.204	3.139.367
TOSCANA (ARTEA)	12	691.476	0	691.476	49	1.888.025	1.763.204	124.143	61	2.579.502	1.763.204	815.619
UMBRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARCHE	1	52.295	52.295	0	-	-	-	-	1	52.295	52.295	0
LAZIO	3	273.640	273.640	0	-	-	-	-	3	273.640	273.640	0
ABRUZZO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Centro	16	1.017.412	325.935	691.476	49	1.888.025	1.763.204	124.143	65	2.905.437	2.089.140	815.619
CAMPANIA	3	300.532	88.866	94.178	-	-	-	-	3	300.532	88.866	94.178
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	4	229.739	0	176.039	-	-	-	-	4	229.739	0	176.039
CALABRIA (ARCEA)	91	34.335.757	0	34.335.758	68	6.956.326	970.048	5.986.278	159	41.292.083	970.048	40.322.036
SICILIA	7	3.653.422	0	3.653.422	-	-	-	-	7	3.653.422	0	3.653.422
SARDEGNA	7	882.326	0	51.753	-	-	-	-	7	882.326	0	51.753
Totale SUD	112	39.401.777	88.866	38.311.150	68	6.956.326	970.048	5.986.278	180	46.358.103	1.058.914	44.297.428
Totale Amm. Regionali	138	41.001.510	507.355	39.440.058	218	13.990.334	5.177.903	8.812.357	356	54.991.845	5.685.258	48.252.414
Min infrastrutture e trasporti	6	29.708.204	6.847.496	22.860.708					6	29.708.204	6.847.496	22.860.708
Min istruzione, università e ricerca	1	2.362.230	0	2.362.230					1	2.362.230	0	2.362.230
Min sviluppo economico	2	133.083	0	133.083					2	133.083	0	133.083
Agenzia coesione territoriale	8	711.094	0	711.094					7	626.631	0	626.631
AGEA					108	21.611.435	189.647	21.421.788	108	21.611.435	189.647	21.421.788
SAISA Agenzia delle dogane						-	-	-	-	-	-	-
TOTALE Amm.ni centrali	17	32.914.611	6.847.496	26.067.115	108	21.611.435	189.647	21.421.788	125	54.526.046	7.037.143	47.488.903
TOTALE complessivo	155	73.916.122	7.354.851	65.507.173	326	35.601.769	5.367.550	30.234.145	481	109.517.891	12.722.401	95.741.318

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF e OP a ottobre 2021

Dalla lettura dei dati emerge che, rispetto ai dati forniti nella precedente Relazione, per l'anno di comunicazione 2020 primo semestre, il numero dei casi e l'importo irregolare per i Fondi strutturali è aumentato considerevolmente passando rispettivamente da 22 a 155 casi e da circa 30,9 milioni di euro a circa 73,9 milioni di euro. Tale fenomeno pesa sulla Regione Calabria, la quale da una segnalazione nel primo semestre 2020 è passata a 91 casi complessivi per l'intero anno e riguardanti soprattutto le irregolarità riferibili alla Programmazione 2014-2020.

Si evidenzia la costante diversa numerosità delle segnalazioni tra Fondi strutturali e Politica agricola, pari rispettivamente al 32,2% ed al 67,8% del totale. La disomogeneità è legata alla peculiare tipologia di finanziamento prevista in agricoltura.

Diversamente, sul fronte della spesa irregolare, i Fondi strutturali superano di gran lunga la Politica agricola con il 67,5% del totale, come si evidenzia nel grafico A.

Grafico A – Anno di comunicazione 2020 – Importo irregolare da recuperare

Nella tabella 2, che segue, sono in evidenza i dati della Programmazione 2007-2013 ripartiti per FESR e FSE. Si sottolinea che lo scarso numero di segnalazioni, per entrambi i Fondi, è legato alla circostanza che il periodo temporale di rilevazione è successivo alla chiusura della Programmazione ed all'approvazione dei Piani finanziari dalla Commissione. Rispetto ai dati esposti nella Relazione relativa al precedente anno da questa Sezione, viene ad aggiungersi 1 caso nel FESR, del PON Istruzione e ricerca, per il quale risulta pendente un procedimento giudiziario e, 1 caso nel FSE della Regione Puglia che non risulta più da recuperare in quanto è stato posto a carico di altre fonti di finanziamento. Per il caso del PON reti e mobilità, l'Autorità di gestione ha comunicato che è stata accerta la frode con sentenza penale n. 2095/2018. La frode riguarda una violazione in materia di appalti del Grande Progetto "variante Toritto-Modugno e Palo del Colle".

Tabella 2 – Anno di comunicazione 2020 – Programmazione 2007-2013

(euro)

Amministrazioni	FESR 2007-13				FSE 2007-13				TOTALE Programmazione 2007-13			
	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P.A. TRENTO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P.A. BOLZANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LIGURIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Nord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOSCANA	1	243.217	0	243.217	-	-	-	-	1	243.217	0	243.217
UMBRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARCHE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LAZIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ABRUZZO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Centro	1	243.217	0	243.217	0	0	0	0	1	243.217	0	243.217
CAMPANIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	-	-	-	-	2	82.928	0	29.228	2	82.928	0	29.228
CALABRIA	2	407.767	0	407.767	-	-	-	-	2	407.767	0	407.767
SICILIA	7	3.653.422	0	3.653.422	-	-	-	-	7	3.653.422	0	3.653.422
SARDEGNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale SUD	9	4.061.189	0	4.061.189	2	82.928	0	29.228	11	4.144.117	0	4.090.417
Totale Amm. Regionali	10	4.304.405	0	4.304.405	2	82.928	0	29.228	12	4.387.333	0	4.333.634
PON INFRASTRUTTURE E RETI - Min infrastrutture e trasporti	3	29.049.480	6.764.210	22.285.270	-	-	-	-	3	29.049.480	6.764.210	22.285.270
PON RICERCA E COMPETITIVITA' - Min istruzione, università e ricerca	1	2.362.230	0	2.362.230	-	-	-	-	1	2.362.230	0	2.362.230
TOTALE Amm.ni centrali	3	31.411.710	6.764.210	24.647.500	0	0	0	0	3	31.411.710	6.764.210	24.647.500
TOTALE complessivo	13	35.716.116	6.764.210	28.951.906	2	82.928	0	29.228	15	35.799.044	6.764.210	28.981.134

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF a ottobre 2021

Con la tabella 3, sono osservati i dati della Programmazione 2014-2020. Si rileva che il POR con gli importi più elevati è quello della Regione Calabria, con una spesa irregolare di circa 27,4 milioni di euro per il FESR e di 6,5 milioni di euro per il FSE.

Delle 139 segnalazioni complessive indicate, ben 126 risultano decertificate e di conseguenza non incidono più sul bilancio dell'Unione, ma ricadono sull'erario nazionale.

Per il POR Sardegna del Fondo sociale europeo, dei 7 casi riscontrati ben 6 non sono da recuperare, in quanto l'irregolarità *“non è attribuibile al comportamento del beneficiario”*.

Tabella 3 – Anno di comunicazione 2020 – Programmazione 2014-2020

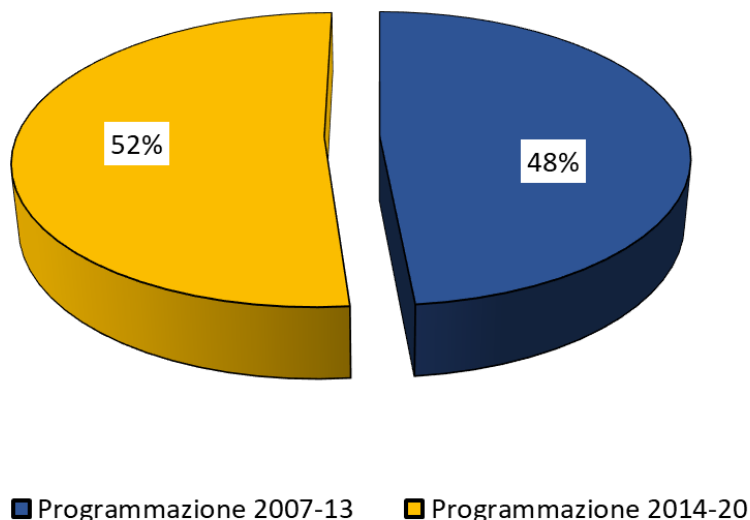
(euro)

Amministrazioni	FESR 2014-20				FSE 2014-20				TOTALE Programmazione 2014-2020			
	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	3	184.576	50.553	134.023	-	-	-	-	3	184.576	50.553	134.023
P.A. TRENTO	1	0	0	0	-	-	-	-	1	0	0	0
P.A. BOLZANO	5	376.014	42.000	281.677	-	-	-	-	5	376.014	42.000	281.677
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LIGURIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	1	21.731	0	21.731	-	-	-	-	1	21.731	0	21.731
Totale Nord	10	582.322	92.553	437.431	0	0	0	0	10	582.322	92.553	437.431
TOSCANA	9	366.931	0	366.931	2	81.329	0	81.329	11	448.260	0	448.260
UMBRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARCHE	1	52.295	52.295	0	-	-	-	-	1	52.295	52.295	0
LAZIO	3	273.640	273.640	0	-	-	-	-	3	273.640	273.640	0
ABRUZZO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Centro	13	692.866	325.935	366.931	2	81.329	0	81.329	15	774.195	325.935	448.260
CAMPANIA	2	278.306	66.640	94.178	1	22.226	22.226	0	3	300.532	88.866	94.178
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	2	146.811	0	146.811	-	-	-	-	2	146.811	0	146.811
CALABRIA	81	27.419.381	0	27.419.382	8	6.508.610	0	6.508.610	89	33.927.991	0	33.927.992
SICILIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SARDEGNA	-	-	-	-	7	882.326	0	51.753	7	882.326	0	51.753
Totale SUD	85	27.844.498	66.640	27.660.370	16	7.413.162	22.226	6.560.363	101	35.257.660	88.866	34.220.734
Totale Amm. Regionali	108	29.119.686	485.129	28.464.732	18	7.494.491	22.226	6.641.692	126	36.614.177	507.355	35.106.424
PON INFRASTRUTTURE E RETI -Min infrastrutture e trasporti	3	658.724	83.286	575.438	-	-	-	-	3	658.724	83.286	575.438
PON IMPRESA E COMPETITIVITA'- Min sviluppo economico	2	133.083	0	133.083	-	-	-	-	2	133.083	0	133.083
PON CITTA' METROPOLITANE - Agenzia per la coesione territoriale	7	626.631	0	626.631	1	84.463	0	84.463	8	711.094	0	711.094
TOTALE Amm.ni centrali	12	1.418.438	83.286	1.335.152	1	84.463	0	84.463	13	1.502.901	83.286	1.419.615
TOTALE complessivo	120	30.538.124	568.415	29.799.883	19	7.578.954	22.226	6.726.156	139	38.117.078	590.641	36.526.039

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF a ottobre 2021

Il grafico B, che segue, evidenzia l'incidenza percentuale della spesa irregolare ripartita tra la Programmazione 2007-2013 e 2014-2020 e si può notare come la Programmazione già conclusa influisca ancora sulle segnalazioni di irregolarità.

Grafico B – Anno di comunicazione 2020 – ripartizione irregolarità tra la Programmazione 2007-2013 e 2014-2020



La tabella 4 processa le segnalazioni di irregolarità, comunicate nell'anno 2020, per la Politica agricola ripartite per Enti pagatori⁴⁸¹.

La quasi totalità degli Organismi pagatori presentano importi irregolari superiori al milione di euro. Fanno eccezione l'OP della Lombardia (OPLO), l'OP dell'Emilia-Romagna (AGREA) e l'OP di Bolzano (OPPAB), quest'ultimo per l'assenza di irregolarità. L'AGEA, Organismo pagatore accentrato per n. 12 Regioni, presenta numerose segnalazioni (108), riconducibili a irregolarità rilevate nei diversi territori regionali⁴⁸². Le segnalazioni sono così territorialmente ripartite: 86 in Sicilia, 7 in Puglia, 4 in Basilicata, 3 in Sardegna, 2 in Campania e 1 rispettivamente in Abruzzo, Friuli VG, Liguria, Molise e PA di Trento.

⁴⁸¹ Come indicato in precedenza, i dati esposti nelle tabelle sono forniti direttamente dagli Organismi pagatori ad esclusione dell'OP Calabria (ARCEA) che conferma che i dati inseriti nel sistema IMS sono allineati al registro debiti dell'Ente. Per il nuovo OP Sardegna (ARGEA) il cui riconoscimento è avvenuto con delibera n. 21/2020 di AGEA con decorrenza dal 16 ottobre 2020 non sono ancora presenti, nella banca dati IMS-OLAF, schede di irregolarità che ricadono ancora sotto la gestione di AGEA.

⁴⁸² La territorialità con cui vengono indicate le irregolarità, nel sistema IMS e nel registro dei debitori degli OP, non è la Regione dove è stata commessa bensì la residenza del beneficiario.

Tabella 4 – Anno di comunicazione 2020 – Politica agricola divisa per Fondi

euro

Organismi pagatori	FEASR 2007-13				FEASR 2014-20				FEAGA				FEAGA/FEASR				TOTALE POLITICA AGRICOLA			
	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)
PIEMONTE (ARPEA)	-	-	-	-	3	1.461.256	0	1.461.256	30	1.013.671	555.416	458.255	-	-	-	-	33	2.474.927	555.416	1.919.511
LOMBARDIA (OPLO)	2	127.874	11.944	115.930	6	194.600	127.297	67.303	12	245.511	218.025	27.489	-	-	-	-	20	567.985	357.266	210.721
P.A. TRENTO (APPAG)	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
P.A. BOLZANO (OPPAB)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO (AVEPA)	1	24.423	24.423	0	6	331.148	264.676	66.472	26	829.840	390.246	439.594	-	-	-	-	33	1.185.411	679.345	506.066
EMILIA ROMAGNA (AGREA)	1	96.829	96.829	0	8	736.037	709.489	26.548	3	43.146	37.322	5.825	2	42.248	8.984	33.264	14	918.261	852.625	65.637
TOSCANA (ARTEA)	2	49.704	49.704	0	16	816.083	749.391	66.692	29	887.930	835.598	51.745	2	134.308	128.512	5.796	49	1.888.025	1.763.204	124.233
CALABRIA (ARCEA)	21	3.589.199	470.931	3.118.268	8	587.222	218.647	368.575	24	784.654	74.410	710.244	15	1.995.251	206.060	1.789.191	68	6.956.326	970.048	5.986.278
AGEA	15	2.572.490	121.701	2.450.789	1	13.399.663	0	13.399.663	84	4.228.852	13.833	4.215.019	8	1.410.430	54.113	1.356.317	108	21.611.434	189.647	21.421.787
SAISA Agenzia delle dogane	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE complessivo	42	6.460.519	775.532	5.684.987	48	17.526.008	2.069.500	15.456.508	209	8.033.606	2.124.851	5.908.170	27	3.582.237	397.669	3.184.568	326	35.602.369	5.367.552	30.234.232

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OP a ottobre 2021

* i dati dell'OP ARCEA sono stati rilevati dal sistema IMS così come indicato dallo stesso Organismo in quanto i dati del registro debitori risultano allineati.

Dei 326 casi segnalati, 6 risultano privi di irregolarità mentre per 22 casi è stata dichiarata una sospetta frode così distribuite: 15 in AGEA, 6 in ARCEA e 1 in ARTEA.

Nella Programmazione 2014-2020 del FEASR risulta un solo caso di sospetta frode, per AGEA, territorialmente attribuibile alla Sicilia, per 13,3 milioni di euro per il quale è aperta un'inchiesta giudiziaria.

Gli OP, su richiesta di codesta Corte in fase istruttoria, hanno comunicato anche elementi sui procedimenti giudiziari. All'interno delle segnalazioni comunicate su IMS nell'anno 2020 sono state rilevate per AGEA n. 27 sentenze penali per un importo complessivo irregolare da recuperare pari a 2,2 milioni di euro, prevalentemente in Sicilia, e n. 3 sentenze della Corte dei conti⁴⁸³; per ARTEA sono state indicate n. 2 sentenze penali per un importo complessivo di 148.943,67 euro, parzialmente recuperate e per ARPEA n. 1 sentenza penale per un importo da recuperare pari a 231.563,98 euro.

Nella tabella 5 sono stati presentati i dati, relativi alle segnalazioni del primo semestre aggiornate ad ottobre 2021. Sono esposte complessivamente le segnalazioni pervenute, ripartite tra Fondi strutturali e Politica agricola, con esclusione di elementi sul FEP e FEAMP⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Sentenza 78/2019 della Sezione giurisdizionale Friuli Venezia-Giulia, sentenza 140/2018 della Sezione giurisdizionale Sardegna e sentenza 218/2019 della Sezione giurisdizionale Puglia.

⁴⁸⁴ in quanto l'Autorità di gestione, la Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura, presso il MiPAAF, ha comunicato l'assenza di segnalazioni per entrambi i Fondi nell'annualità presa in esame.

**Tabella 5 – Irregolarità e frodi per Fondi strutturali e Politica agricola
anno di comunicazione a giugno 2021**

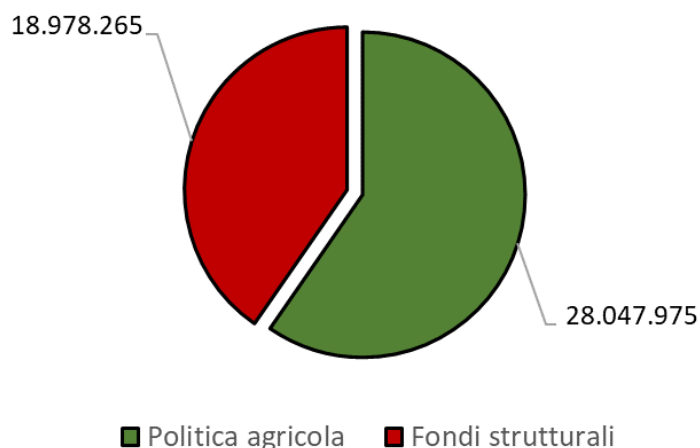
(euro)

Amministrazioni	TOTALE FONDI STRUTTURALI				TOTALE POLITICA AGRICOLA				TOTALE			
	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE (ARPEA)	1	170.874	0	170.874	11	1.983.614	40.253	1.943.361	12	2.154.488	40.253	2.114.235
LOMBARDIA (OPLO)	4	91.909	0	91.909	27	1.948.442	506.266	1.442.175	31	2.040.351	506.266	1.534.084
P.A. TRENTO (APPAG)	1	51.500	0	51.500	4	150.861	39.105	111.756	5	202.361	39.105	163.256
P.A. BOLZANO (OPPAB)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	3	99.403	53.368	46.035	-	-	-	-	3	99.403	53.368	46.035
VENETO (AVEPA)	-	-	-	-	19	831.946	383.240	448.705	19	831.946	383.240	448.705
LIGURIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA (AGREA)	-	-	-	-	10	541.959	33.684	508.274	10	541.959	33.684	508.274
Totale Nord	9	413.686	53.368	360.318	71	5.456.822	1.002.548	4.454.271	80	5.870.508	1.055.916	4.814.589
TOSCANA (ARTEA)	3	174.654	20.909	153.745	50	2.052.897	1.011.497	1.041.400	53	2.227.551	1.032.406	1.195.145
UMBRIA	1	28.000	0	28.000	-	-	-	-	1	28.000	0	28.000
MARCHE	4	203.571	183.436	20.135	-	-	-	-	4	203.571	183.436	20.135
LAZIO	1	45.651	45.651	0	-	-	-	-	1	45.651	45.651	0
ABRUZZO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Centro	9	451.876	249.996	201.880	50	2.052.897	1.011.497	1.041.400	59	2.504.773	1.261.493	1.243.280
CAMPANIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	2	1.740.007	0	1.740.007	-	-	-	-	2	1.740.007	0	1.740.007
CALABRIA (ARCEA)	18	13.743.478	641.808	13.101.670	44	3.708.491	132.716	3.575.775	62	17.451.969	774.524	16.677.445
SICILIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SARDEGNA	5	199.259	0	151.619	-	-	-	-	5	199.259	0	151.619
Totale SUD	25	15.682.743	641.808	14.993.296	44	3.708.491	132.716	3.575.775	69	19.391.234	774.524	18.569.071
Totale Amm. Regionali	43	16.548.305	945.172	15.555.493	165	11.218.210	2.146.761	9.071.446	208	27.766.515	3.091.933	24.626.939
Min infrastrutture e trasporti	7	2.372.524	0	2.372.524	-	-	-	-	7	2.372.524	0	2.372.524
Min sviluppo economico	2	57.437	0	57.437	-	-	-	-	2	57.437	0	57.437
AGEA	-	-	-	-	97	16.829.765	64.788	16.764.976	97	16.829.765	64.788	16.764.976
SAISA Agenzia delle dogane	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
TOTALE Amm.ni centrali	9	2.429.961	0	2.429.961	97	16.829.765	64.788	16.764.976	106	19.259.726	64.788	19.194.937
TOTALE complessivo	52	18.978.265	945.172	17.985.454	262	28.047.975	2.211.549	25.836.422	314	47.026.240	3.156.721	43.821.876

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF e OP a ottobre 2021

Nei primi sei mesi dell'anno 2021 irregolarità e frodi in agricoltura costituiscono l'83% del totale delle segnalazioni.

In relazione invece all'importo irregolare, come si evince dal grafico C l'incidenza dei Fondi strutturali rispetto alla Politica agricola è rispettivamente del 40,4% e del 59,6% sul totale.

Grafico C – Anno di comunicazione 2021 – Importo irregolare da recuperare

Nel prosieguo, in dettaglio le risultanze delle analisi sui dati dei Fondi strutturali e della Politica agricola, distinti per Programmazione e per Fondi.

Nella tabella n. 6, che segue, sono in evidenza i dati della Programmazione 2007-2013 ripartiti per FESR e FSE. Si sottolinea che lo scarso numero di segnalazioni (assenza per il Fondo sociale europeo), è legato alla circostanza che il periodo temporale di rilevazione è successivo alla chiusura della Programmazione ed all'approvazione dei Piani finanziari dalla Commissione.

Tabella 6 – Anno di comunicazione a giugno 2021 – Programmazione 2007-2013

Amministrazioni	FESR 2007-13				FSE 2007-13				TOTALE Programmazione 2007-13			
	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P.A. TRENTO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P.A. BOLZANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LIGURIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Nord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOSCANA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UMBRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARCHE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LAZIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ABRUZZO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Centro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPANIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
CALABRIA	2	914.930	641.808	273.122	-	-	-	-	2	914.930	641.808	273.122
SICILIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SARDEGNA	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Totale SUD	3	914.930	641.808	273.122	0	0	0	0	3	914.930	641.808	273.122
Totale Amm. Regionali	3	914.930	641.808	273.122	0	0	0	0	3	914.930	641.808	273.122

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF a ottobre 2021.

Nella tabella 7 sono riportati i dati della Programmazione 2014-2020 e si nota un sensibile aumento delle segnalazioni di irregolarità rispetto agli anni precedenti.

Il maggior numero di segnalazioni e di importi irregolari sono presenti nel POR Calabria, rispettivamente con 15 casi e 12,6 milioni di euro da recuperare. I casi risultano così ripartiti, secondo la tipologia di irregolarità: 5 casi per violazione in materia di appalti; 9 casi per operazione non ammissibile ai sensi del Reg 1303/2012; art. 65 par. 6⁴⁸⁵; 1 caso per attuazione incompleta dell'operazione.

⁴⁸⁵ Reg. 1030/2012 art. 65 par. 6. "Non sono selezionati per il sostegno dei Fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del programma sia presentata dal beneficiario all'Autorità di gestione, a prescindere dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati dal beneficiario".

Si segnala che per il POR Puglia sono presenti 2 casi, ma di essi, solo uno risulta da recuperare in quanto l'altro è una irregolarità "non ascrivibile al beneficiario". Si riportano, infine, 5 segnalazioni del PON Città metropolitane, Programma gestito dall'Agenzia della coesione territoriale, per 1,4 milioni di euro, ascrivibili alla tipologia di irregolarità per "spesa non ammissibile in materia di appalti".

Tutte le segnalazioni sono state de-certificate e il monitoraggio sui recuperi rimane di competenza esclusiva dello Stato membro Italia.

Tabella 7 – Anno di comunicazione a giugno 2021 – Programmazione 2014-2020

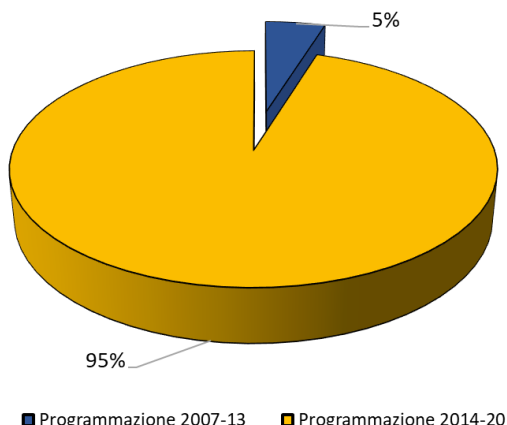
(euro)

Amministrazioni	FESR 2014-20				FSE 2014-20				TOTALE Programmazione 2014-2020			
	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PIEMONTE	1	170.874	0	170.874	-	-	-	-	1	170.874	0	170.874
LOMBARDIA	4	91.909	0	91.909	-	-	-	-	4	91.909	0	91.909
P.A. TRENTO	1	51.500	0	51.500	-	-	-	-	1	51.500	0	51.500
P.A. BOLZANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	3	99.403	53.368	46.035	-	-	-	-	3	99.403	53.368	46.035
VENETO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LIGURIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Nord	9	413.686	53.368	360.318	0	0	0	0	9	413.686	53.368	360.318
TOSCANA	2	153.745	0	153.745	1	20.909	20.909	0	3	174.654	20.909	153.745
UMBRIA	1	28.000	0	28.000	-	-	-	-	1	28.000	0	28.000
MARCHE	4	203.571	183.436	20.135	-	-	-	-	4	203.571	183.436	20.135
LAZIO	1	45.651	45.651	0	-	-	-	-	1	45.651	45.651	0
ABRUZZO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Centro	8	430.967	229.087	201.880	1	20.909	20.909	0	9	451.876	249.996	201.880
CAMPANIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BASILICATA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	2	1.740.007	0	1.740.007	-	-	-	-	2	1.740.007	0	1.740.007
CALABRIA	15	12.630.305	0	12.630.305	1	198.243	0	198.243	16	12.828.548	0	12.828.548
SICILIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SARDEGNA	-	-	-	-	4	199.259	0	151.619	4	199.259,00	-	151.619,00
Totale SUD	17	14.370.311	0	14.370.311	5	397.502	0	349.862	22	14.767.813	0	14.720.173
Totale Amm. Regionali	34	15.214.964	282.455	14.932.509	6	418.411	20.909	349.862	40	15.633.375	303.364	15.282.371
Agenzia coesione territoriale	5	1.493.142	0	1.493.142	2	879.381	0	879.381	7	2.372.524	0	2.372.524
Min sviluppo economico	2	57.437	0	57.437					2	57.437	0	57.437
TOTALE Amm.ni centrali	7	1.550.579	0	1.550.579	2	879.381	0	879.381	9	2.429.961	0	2.429.961
TOTALE complessivo	41	16.765.543	282.455	16.483.088	8	1.297.792	20.909	1.229.243	49	18.063.335	303.364	17.712.331

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF a ottobre 2021

Il grafico D ben espone l'incidenza della Programmazione 2014-2020 sulle segnalazioni dell'anno 2021 rispetto alla Programmazione 2007-2013.

Grafico D – Anno di comunicazione 2021 – ripartizione irregolarità tra la Programmazione 2007-2013 e 2014-2020



In materia di agricoltura, con riguardo al primo semestre 2021-aggiornato ad ottobre 2021- sono riportati nella tabella 8, i dati delle irregolarità, elaborati secondo gli elementi forniti dagli Organismi pagatori.

La quasi totalità degli Organismi pagatori (OP) presentano importi irregolari superiori al milione di euro. Fanno eccezione l'OP del Veneto (AVEPA), l'OP dell'Emilia-Romagna (AGREA) e l'OP di Bolzano (OPPAB), quest'ultimo per l'assenza di irregolarità. L'AGEA, Organismo pagatore accentrato per 12 Regioni, presenta numerose segnalazioni, riconducibili ad irregolarità rilevate nei diversi territori regionali per un totale di 97, sono ripartite territorialmente come segue: 56 in Sicilia, 16 in Puglia, 5 in Sardegna, 4 in Basilicata, Campania e Lazio e 2 in Piemonte e Umbria.

Con riguardo agli altri Organismi pagatori si rilevano 262 casi segnalati, dei quali ben 50 dall'OP Toscana (ARTEA) e 44 dall'OP Calabria (ARCEA).

Gli Organismi pagatori, su richiesta della Corte dei conti in fase istruttoria, hanno comunicato anche elementi sui procedimenti giudiziari. All'interno delle segnalazioni del primo semestre 2021 sono esposti i seguenti dati: AGEA con 33 sentenze penali per un importo irregolare da recuperare pari a 7,7 milioni di euro, prevalentemente rilevabili in Sicilia, e 2 sentenze della Corte dei conti⁴⁸⁶; ARTEA con 1 sentenza della Corte dei conti⁴⁸⁷; AVEPA con 1 sentenza penale per un importo irregolare da recuperare pari a 18.920,22 euro.

⁴⁸⁶ La sentenza 558/2019 della Sezione giurisdizionale siciliana e la sentenza 331/2018 della Sezione giurisdizionale Sardegna.

⁴⁸⁷ La sentenza 310/2010 della Sezione giurisdizionale Toscana.

Tabella 8 – Anno di comunicazione 1 semestre 2021 – Politica agricola divisa per Fondi

(euro)

Organismi pagatori	FEASR 2007-13				FEASR 2014-20				FEAGA				FEAGA/FEASR				TOTALE POLITICA AGRICOLA			
	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)	n.casi	importo irregolari (quota UE+NAZ)	importo recuperato (quota UE+NAZ)	importo da recuperare (quota UE+NAZ)
PIEMONTE (ARPEA)	1	180.000	0	180.000	3	1.553.545	0	1.553.545	7	250.069	40.253	209.816	-	-	-	-	11	1.983.614	40.253	1.943.361
LOMBARDIA (OPLO)	5	1.229.596	181.723	1.047.872	8	341.572	195.429	146.143	13	346.014	124.772	221.241	1	31.260	4.342	26.919	27	1.948.442	506.266	1.442.176
P.A. TRENTO (APPAG)	1	60.646	702	59.944	2	58.000	6.188	51.812	1	32.215	32.215	-	-	-	-	-	4	150.861	39.105	111.756
P.A. BOLZANO (OPPAB)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO (AVEPA)	-	-	-	-	7	320.223	160.975	159.248	12	511.723	222.265	289.457	-	-	-	-	19	831.946	383.240	448.706
EMILIA ROMAGNA (AGREA)	-	-	-	-	6	385.476	21.431	364.044	4	156.483	12.253	144.230	-	-	-	-	10	541.959	33.684	508.275
TOSCANA (ARTEA)	1	62.834	0	62.834	19	930.072	802.955	127.117	30	1.059.991	208.542	851.449	-	-	-	-	50	2.052.897	1.011.497	1.041.400
CALABRIA (ARCEA)	9	1.443.556	27.781	1.415.775	5	605.727	97.981	507.746	25	1.181.329	6.954	1.174.375	5	477.879	0	477.879	44	3.708.491	132.716	3.575.775
AGEA	13	9.618.355	0	9.618.355	11	2.677.110	12.181	2.664.928	63	3.684.769	52.607	3.632.162	10	849.531	0	849.531	97	16.829.765	64.789	16.764.977
SAISA Agenzia delle dogane	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE complessivo	30	12.594.987	210.207	12.384.780	61	6.871.725	1.297.140	5.574.585	155	7.222.592	699.862	6.522.731	16	1.358.671	4.342	1.354.329	262	28.047.975	2.211.550	25.836.425

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati degli OP a ottobre 2021

* I dati dell'OP ARCEA sono stati rilevati dal sistema IMS così come indicato dallo stesso Organismo in quanto i dati del registro debitori risultano allineati.

2. Le attività di recupero intraprese dalle Amministrazioni sui Fondi comunitari

L' intensificazione del colloquio collaborativo attivato con le Autorità di gestione e gli Organismi pagatori, ha consentito una rilevazione maggiormente completa in ordine alle azioni di recupero intraprese per i Fondi della Programmazione 2007-2013 e per tutte le segnalazioni in materia di agricoltura con riferimento ad un vasto intervallo temporale ovvero dall'anno di comunicazione OLAF 2003 ad oggi.

2.1 La Programmazione 2007-2013

2.1.1 Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)

Con riguardo ai medesimi dati pubblicati nella Relazione dell'anno scorso, nella tabella n. 9, viene dato conto dell'aumento delle irregolarità. Esse passano da n. 1.706 a complessive n. 1.721 segnalazioni di irregolarità/frode⁴⁸⁸. Di esse circa il 7,6%, pari a n. 131 casi, risultano inserite nel sistema IMS-OLAF, a titolo di "cancellati". Occorre evidenziare, tuttavia, che in esse le irregolarità rappresentano un insieme disomogeneo (in quanto riguardano ad esempio contemporaneamente l'assenza di irregolarità nel finanziamento e ricorsi al TAR vinti dal beneficiario e/o duplicazione di segnalazioni e così via).

Nel raffronto tra la cd "spesa irregolare" e la spesa "da recuperare", emerge un valore che non tiene conto di quelle attività che non hanno condotto ad azioni di recupero. È questo il caso, ad esempio, dei Progetti rientranti nella Fase 1 e/o Retrospettivi, Progetti rientrati nei finanziamenti FAS, Progetti realizzati con altre fonti di finanziamento, spese inammissibili non rendicontate, importi ritenuti irrecuperabili e procedure fallimentari.

⁴⁸⁸ L'aumento delle segnalazioni di irregolarità come anche la rimodulazione degli importi irregolari è dovuto alla dinamicità della banca dati IMS-OLAF e dalle informazioni pervenute direttamente dalle Autorità di gestione soprattutto in merito ai casi de-certificati.

Tabella 9 – Programmazione 2007-2013 - Irregolarità e frodi nel FESR per POR e PON

euro

Programmi POR/PON 2007-13	N. CASI	IMPORTO IRREGOLARE complessivo	IMPORTO IRREGOLARE DA RECUPERARE	IMPORTO RECUPERATO	IMPORTO ANCORA DA RECUPERARE
		quota UE+NAZ	quota UE+NAZ	quota UE+NAZ	quota UE+NAZ
		A	B	C	D=(B-C)
POR ABRUZZO	36	5.918.771,57	4.791.658,36	401.539,39	4.390.118,97
POR BASILICATA	26	3.395.731,80	1.606.976,84	661.263,84	945.713,00
POR CALABRIA	513	129.866.638,77	63.408.672,41	2.877.238,40	60.531.434,01
POR CAMPANIA	71	12.098.209,44	9.622.540,22	7.625.680,25	1.996.859,97
POR EMILIA-ROMAGNA	24	2.215.439,00	1.669.443,53	1.327.216,87	342.226,66
POR FRIULI V.G.	8	685.342,83	603.207,92	372.580,82	230.627,10
POR LAZIO	103	17.577.958,87	16.295.711,63	14.307.271,23	1.988.440,40
POR LIGURIA	15	1.563.935,24	1.463.970,24	506.080,54	957.889,70
POR LOMBARDIA	9	1.274.151,58	1.274.151,58	60.654,05	1.213.497,53
POR MARCHE	30	3.148.797,82	2.651.997,82	1.386.901,40	1.265.096,42
POR MOLISE	1	122.241,50	122.241,50	0,00	122.241,50
POR BOLZANO	5	296.912,34	296.912,34	296.912,34	0,00
POR TRENTO	9	1.436.224,90	1.436.224,90	1.021.672,89	414.552,01
POR PIEMONTE	80	16.315.926,69	13.146.564,81	10.424.159,24	2.722.405,57
POR PUGLIA	158	81.430.940,12	12.701.321,62	7.805.818,84	4.895.502,78
POR SARDEGNA	25	12.236.065,93	2.301.276,27	1.758.844,47	542.431,80
POR SICILIA	85	89.450.183,79	82.834.377,58	2.097.609,09	80.736.768,49
POR TOSCANA	69	14.876.755,60	13.767.294,55	8.946.422,00	4.820.872,55
POR UMBRIA	17	1.702.203,90	1.702.203,90	543.912,80	1.158.291,10
POR VALLE D'AOSTA	4	168.368,95	168.368,95	168.368,95	0,00
POR VENETO	36	5.958.734,47	4.226.832,75	914.257,07	3.312.575,68
TOTALE POR	1324	401.739.535,11	236.091.949,72	63.504.404,48	172.587.545,24
PON SICUREZZA	25	13.714.029,16	10.646.045,29	1.939.691,24	8.706.354,05
PON RETI E MOBILITA'	77	74.004.499,89	73.918.528,20	51.633.257,98	22.285.270,22
POIN ENERGIA RINNOVABILI	30	33.353.841,39	21.139.635,39	20.231.295,17	908.340,22
PON RICERCA E COMPETITIVITA'-MUR	53	90.159.327,29	89.773.050,42	23.973.259,51	65.799.790,91
PON RICERCA E COMPETITIVITA'-MSE	168	110.991.863,50	52.361.925,62	396.343,05	51.965.582,57
PON ISTRUZIONE	4	125.321,80	125.321,80	0,00	125.321,80
POIN ATTRATTORI CULTURALI - DISET	34	10.047.065,45	1.365.929,98	0,00	1.365.929,98
PON GOVERNANCE	6	817.976,22	681.881,60	642.237,30	39.644,30
TOTALE PON	397	333.213.924,70	250.012.318,30	98.816.084,25	151.196.234,05
TOTALE COMPLESSIVO	1721	734.953.459,81	486.104.268,02	162.320.488,73	323.783.779,29

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Autorità di gestione a ottobre 2021

* Per il POIN Attrattori culturali, la Struttura di Missione presso PCM alla chiusura della presente Relazione sta svolgendo una riconciliazione dei dati richiesti e per questo vengono pubblicati i dati della Relazione annuale 2020.

Relativamente, invece, agli importi recuperati si riscontra un lieve aumento, rispetto ai dati riferiti nella Relazione annuale dell'anno scorso, attestandosi complessivamente al 33,4% della spesa complessiva da recuperare, mentre l'importo totale recuperato è ripartito al 39,1% sui Programmi regionali e al 60,9% su quelli nazionali.

Tra i Programmi regionali spiccano considerevoli importi ancora da recuperare. In particolare, spicca la Regione Sicilia con 80,7 milioni di euro e la Regione Calabria con 60,5 milioni di euro. Nelle altre Regioni si è riscontrata una buona percentuale di recupero. A titolo indicativo la Regione Lazio con l'87,8%, la Regione Campania, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Piemonte presentano una percentuale superiore al 79%. La Regione Sardegna si attesta al 76,4% e la Regione Toscana al 64,9%.

Tra i Programmi nazionali gli importi ancora da recuperare alquanto elevati risultano: per il PON Ricerca e competitività complessivamente 117,7 milioni di euro e per il PON Reti e mobilità, un solo caso di frode accertata, per 22,2 milioni di euro. Con riguardo a quest'ultimo caso, peraltro risulta concluso il procedimento penale (n. 2095/2018) esitato con la condanna del soggetto a 4 anni e 4 mesi di reclusione e al risarcimento dell'intero ammontare irregolare⁴⁸⁹.

Tra i Programmi nazionali, hanno fatto registrare un'elevata percentuale di recupero rispettivamente il POIN Energie rinnovabili con il 95,7% ed il PON Governance con il 94,1%.

Ai fini del monitoraggio sono state chieste, alle Amministrazioni, anche informazioni sullo stato dei procedimenti penali e giudiziari in genere. Premessa la completezza delle risposte ricevute ed acquisite agli atti della Sezione, di seguito viene data contezza per ragioni di riservatezza, esclusivamente dei procedimenti che hanno completato tutti i gradi di giudizio ovvero omettendone gli estremi. L'amministrazione PA di Trento ha indicato 3 sentenze di condanna della Corte dei conti (n. 60/2019 appellata con conferma sentenza di primo grado n. 76/2021, n. 70/2020 e n. 57/2021). La Regione Calabria ha evidenziato l'esistenza di un procedimento penale pendente che riguarda 17 casi. La Regione Emilia-Romagna ha comunicato 1 procedimento penale con esito di condanna. La Regione Abruzzo ha indicato una sentenza di condanna contabile appellata e un procedimento penale pendente presso il Tribunale di Pescara. Il Ministero dell'istruzione, università e della ricerca (PON ricerca) ha indicato diversi casi, con procedimento penale pendente, evidenziando che solo di alcuni si hanno elementi di dettaglio⁴⁹⁰. Per il PON istruzione vi sono 3 segnalazioni relative al medesimo procedimento penale concluso, mentre risultano ancora pendenti i procedimenti contabili⁴⁹¹.

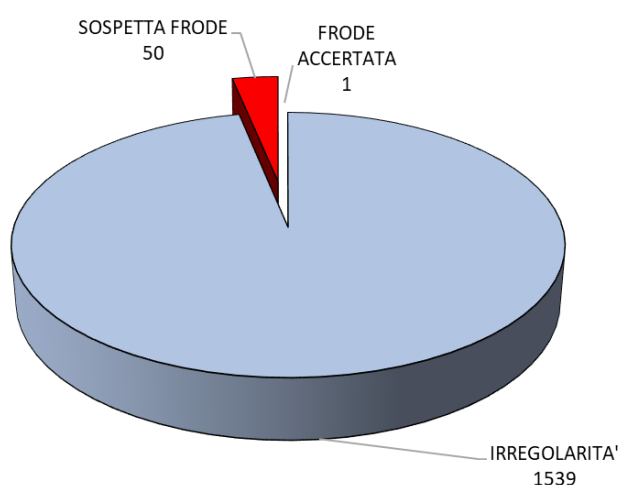
⁴⁸⁹ Una piccola parte di tale ammontare risulta essere stato compensato.

⁴⁹⁰ Per il MIUR sentenza penale n. 961/2017 di non luogo a procedere ma i cui importi relativi a 2 casi segnalati, risultano obbligatoriamente da recuperare; sentenza del 2021 del Tribunale di Foggia RGNR 9060/2017 chiusa per assoluzione.

⁴⁹¹ La Procura della Repubblica di Palermo con nota prot. n. 8497/20 del 9.10.2020 ha comunicato gli esiti dei procedimenti penali nn. 533/12 p.p. (ex 6879/11) e 9234/11 p.p., definiti rispettivamente con

Le segnalazioni sopra epilogate sono state ri-classificate secondo i termini di “qualificazione” attribuiti dalle AdG, al momento dell'immissione al sistema IMS-OLAF. Sono in dettaglio: irregolarità, sospetta frode, frode accertata assegnata (cfr grafico E). Si rileva che in tutta la Programmazione 2007-2013 è presente un solo caso di frode accertata (PON reti e mobilità), mentre le sospette frodi, rispetto ai dati pubblicati nella Relazione annuale 2020, sono passate dal 2,2% al 2,9% rispetto al totale delle segnalazioni. L'aumento percentuale ricade nei casi della Regione Calabria, come si è potuto riscontrare grazie agli aggiornamenti pervenuti.

Grafico E – analisi dei casi irregolari del FESR ripartiti per tipologia di segnalazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF a ottobre 2021

2.1.2 Il Fondo sociale europeo (FSE)

Per il Fondo in argomento si rappresenta una apparente dinamicità delle rilevazioni/aggiornamenti, come si evince dalla tabella 10. Risultano 288 segnalazioni, tuttavia, di esse 19 sono “cancellate” per assenza di irregolarità. Un solo caso appare qualificato come frode accertata, mentre i casi di sospetta frode passano da 8 a 7 (rispetto alla Relazione 2020), in quanto uno, afferente al POR Emilia-Romagna, è risultato regolare dalle statuizioni della sentenza di assoluzione del procedimento penale. L'incidenza complessivo delle sospette frodi sul totale è pari al 2,4% del totale.

sentenza di condanna per il delitto di peculato, ai sensi dell'art. 314 c.p. nei confronti dell'ex Dirigente scolastica e con decreto di archiviazione emesso dal GIP del Tribunale di Palermo in data 10.11.2015. Dalla già menzionata sentenza di condanna non emergono profili di rilevanza penale relativi al progetto A-2-FESR-2007-858. La Procura della Corte dei conti, su esplicita richiesta di aggiornamento del procedimento pendente ha opposto il principio di riservatezza previsto dall'art. 57, nonché dal comma 1 bis dell'art. 54 del Codice di Giustizia Contabile.

La differenza tra la spesa irregolare e la spesa da recuperare complessivamente considerata è da ricondurre prevalentemente alle seguenti Regioni: Abruzzo, Sicilia e Calabria. Esse risultano anche le Regioni con la minore percentuale di recupero, rispettivamente le prime due con lo 0%⁴⁹² e l'altra con l'8,4% unitamente alla Regione Campania. Per il Programma relativo a quest'ultima, l'Amministrazione ha riferito l'avvio dei recuperi coattivi, attualmente purtroppo sino ad ora senza esiti positivi.

Dalla tabella sottostante, se si escludono le Amministrazioni prive o con valori minimi (nell'ordine di una/due segnalazioni complessivamente recuperate), si può notare una buona percentuale di recupero. In particolare, relativamente al POR Toscana con il 72,3%, al POR Veneto con il 67,9% e al POR della PA Bolzano con il 60,8%.

Pur tuttavia, nel complesso aggregato dei recuperi, l'attività di rientro delle somme appare ancora molto esigua, rappresentando solo il 16,7% del totale complessivo da recuperare.

Tabella 10 – Programmazione 2007-2013 - Irregolarità e frodi nel FSE per POR e PON

(euro)

Programmi POR/PON 2007-13	N. CASI	IMPORTO IRREGOLARE complessivo	IMPORTO IRREGOLARE DA RECUPERARE	IMPORTO RECUPERATO	IMPORTO ANCORA DA RECUPERARE
		quota UE+NAZ	quota UE+NAZ	quota UE+NAZ	quota UE+NAZ
		A	B	C	D=(B-C)
POR ABRUZZO	4	3.363.699,00	377.436,00	0,00	377.436,00
POR BASILICATA	7	532.854,29	532.854,29	107.372,54	425.481,75
POR CALABRIA	108	4.666.692,63	4.581.905,02	382.592,09	4.199.312,93
POR CAMPANIA	52	1.331.314,60	1.331.314,60	8.782,67	1.322.531,93
POR EMILIA-ROMAGNA	5	1.529.208,86	1.413.294,86	150.000,00	1.263.294,86
POR FRIULI V.G.	1	673.158,95	0,00	0,00	0,00
POR LAZIO	1	0,00	0,00	0,00	0,00
POR LIGURIA	5	506.686,40	506.686,40	30.000,00	476.686,40
POR LOMBARDIA	5	1.905.121,14	1.905.121,14	263.645,95	1.641.475,19
POR MARCHE	2	60.060,00	60.060,00	60.060,00	0,00
POR MOLISE	0	0,00	0,00	0,00	0,00
POR BOLZANO	7	97.120,80	97.136,57	59.098,49	38.038,08
POR TRENTO	8	459.256,52	459.256,52	459.256,52	0,00
POR PIEMONTE	1	51.803,79	51.803,79	51.803,79	0,00
POR PUGLIA	31	16.144.997,05	2.062.055,34	297.089,99	1.764.965,35
POR SARDEGNA	2	93.600,00	93.600,00	93.600,00	0,00
POR SICILIA	12	9.477.593,18	9.477.593,18	0,00	9.477.593,18
POR TOSCANA	13	2.051.597,19	2.051.597,49	1.484.168,75	567.428,74
POR UMBRIA	2	43.379,67	43.379,67	43.379,67	0,00
POR VALLE D'AOSTA	7	217.356,10	586.922,96	586.922,96	0,00
POR VENETO	5	442.767,56	442.768,56	291.737,00	151.031,56
TOTALE POR	278	43.648.267,73	26.074.786,39	4.369.510,42	21.705.275,97
PON ISTRUZIONE	10	1.077.900,61	1.077.900,61	151.471,48	926.429,13
TOTALE PON	10	1.077.900,61	1.077.900,61	151.471,48	926.429,13
TOTALE COMPLESSIVO	288	44.726.168,34	27.152.687,00	4.520.981,90	22.631.705,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dell'Autorità di gestione a ottobre 2021

* Per il POR Sicilia in assenza di dati forniti dall'amministrazione, sono ivi esposte le informazioni dello scorso anno, quindi non aggiornate.

⁴⁹² L'Autorità di gestione siciliana non ha inviato aggiornamenti rispetto all'istruttoria di ottobre 2020.

In merito alle informazioni sui procedimenti giudiziari risulta, per il POR Lombardia⁴⁹³ una frode accertata, rispetto alla quale, tuttavia, non sono noti gli esiti del relativo procedimento.

Della categoria sospette frodi in numero di 7, risulta che una è riferita al POR Abruzzo per 2,7 milioni di euro, tuttavia, il relativo Progetto è transitato nei Fondi PAC (Piano di azione e coesione), pertanto non rientra nel monitoraggio dei recuperi della Programmazione 2007-2013. Vengono inoltre indicate 2 sentenze della Corte dei conti n. 65/2015 e 218/2021⁴⁹⁴; 1 segnalazione afferente il POR Calabria, con il procedimento penale n. 1976/2016 incardinato presso il Tribunale di Cosenza che risulta appellata ed un procedimento contabile di condanna n. 186/2019⁴⁹⁵; 1 caso per il POR Emilia-Romagna con procedimento penale RGNR 1705/2015 chiusa con assoluzione dell'imputato; 2 sospette frodi per il POR Sicilia⁴⁹⁶, 2 segnalazioni per il POR Veneto con un procedimento penale presso il Tribunale di Treviso n. 384/2021 chiuso per prescrizione e uno presso il Tribunale di Belluno n. 871/2013, sentenza appellata.

Si sottolinea che seppure l'analisi delle segnalazioni, presenti sulla banca dati IMS, non riportassero una sospetta frode, grazie all'interlocuzione ed alla forte collaborazione delle Autorità di gestione, sono stati forniti alla Corte elementi informativi. A titolo indicativo si richiama quanto hanno riportato rispettivamente: la Regione Friuli-Venezia Giulia di una sentenza della Corte dei conti n. 94/2017⁴⁹⁷; la Regione Liguria di

⁴⁹³ Piano d'Azione Regionale (2007-2010), di cui all'art.3 della l.r. 28 settembre 2006, n. 22 approvato con D.C.R. del 10 luglio 2007, n. 404; il Programma operativo regionale Ob. 2 - FSE 2007-2013, Regione Lombardia, approvato con decisione della Commissione C(2007)5465 del 6 novembre 2007.

⁴⁹⁴ Sentenza di condanna n. 65/2015 della Sezione giurisdizionale Abruzzo. Il convenuto, quale titolare della ditta individuale, avrebbe percepito indebitamente agevolazioni pubbliche ai sensi del d.lgs. n. 185/2000, titolo II, rubricato "lavoro autonomo. Il finanziamento dalla Invitalia S.p.A., Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, concesso per favorire l'autoimpiego ai sensi del d. lgs. n. 185 del 2000, recante *"Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144"*. Sentenza n. 218/2021 della Sezione giurisdizionale Abruzzo chiusa per prescrizione del reato. La Sezione era chiamata a pronunciarsi in merito alla sussistenza della responsabilità amministrativa per l'erogazione da parte della Regione Abruzzo di un contributo a favore della Società, nell'ambito del progetto "Lavorare in Abruzzo" POR FSE 2000-06 Obiettivo 3, con riferimento sia all'amministratore della società beneficiaria del contributo, sia ai funzionari regionali che avevano indebitamente autorizzato lo svincolo della polizza fideiussoria originariamente prestata, consentendone la sostituzione con altra nulla.

⁴⁹⁵ La fattispecie di danno ha riguardato tre Associazioni, le quali risultano avere indebitamente percepito erogazioni pubbliche, producendo documentazione di pagamento false per un importo complessivo di 97.200 euro per lo svolgimento di attività di tirocinio/borse di studio, mai effettuate e per le quali è pendente anche un procedimento penale.

⁴⁹⁶ Nel dettaglio: il procedimento penale n. 1782/2013, relativo a n. 5 schede di irregolarità ed il n. 1618/2013 che interessa 3 casi di irregolarità.

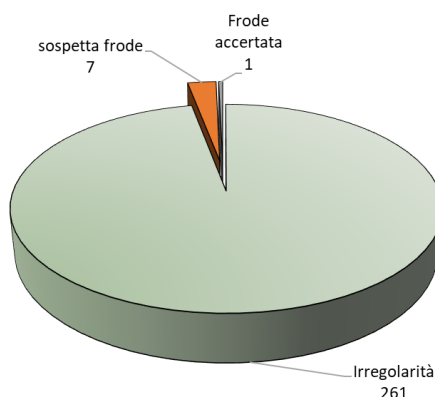
⁴⁹⁷ Sentenza di assoluzione n. 94/2017 della Sezione giurisdizionale Friuli-Venezia-Giulia. La Società ha richiesto ed ottenuto una serie di contributi pubblici, in misura prevalente di provenienza europea, a valere sul POR FSE Obiettivo 2 2007-2013. Si contesta, in via principale, la forma "non lucrativa" dell'Associazione, indicata espressamente nel suo statuto e necessaria per l'ammissione alle procedure di erogazione dei contributi (si assume la violazione in particolare dell'art. 30 del d.l. n. 185/2008) e la mancata predisposizione di un nucleo stabile e continuativo di risorse umane dedicate all'attività di organizzazione della formazione. Gli elementi conoscitivi acquisiti in giudizio offrono, invero, plurime e convergenti indicazioni nel senso che

una sentenza d'appello della Corte dei conti n. 131/2020⁴⁹⁸; la PA di Trento di n. 2 procedimenti penali presso il Tribunale di Trento (uno chiuso con la condanna e uno per archiviazione nel 2016 ed in entrambi i casi gli importi risultano recuperati); la Regione Puglia di un procedimento pendente presso il Tribunale di Taranto n. 7273/2015 GIP; la Regione Toscana, seppure senza elementi analitici, della presenza di n. 3 procedimenti penali pendenti.

Per il PON istruzione si confermano gli elementi della precedente Relazione che risulta interessato da alcuni procedimenti penali, nel dettaglio: n. 533/2012⁴⁹⁹, n. 9234/2011⁵⁰⁰, n. 2701/2013⁵⁰¹, n. 3796/2014⁵⁰², n. 539/2019⁵⁰³ e due procedimenti contabili⁵⁰⁴.

Per la Programmazione 2007-2013 si rileva una esigua percentuale di casi segnalati come sospette frodi pari al 2,6%, come da esposizione rappresentativa che segue (grafico F).

Grafico F – analisi dei casi irregolari del FSE ripartiti per tipologia di segnalazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS-OLAF ottobre 2021

l'Associazione è stata non solo costituita come Ente non lucrativo, ma ha anche in concreto operato come tale.

⁴⁹⁸ Sentenza della seconda Sezione centrale d'appello n. 131/2020 di conferma della sentenza di condanna della Sezione giurisdizionale Liguria n. 111/2015. Il convenuto, nella qualità di amministratore unico della società, viene condannato, in relazione al corrispettivo liquidato per l'esecuzione del contratto d'appalto inerente alla creazione e gestione, presso i Centri per l'impiego provinciali, di un servizio di sportello volto a orientare e supportare la realizzazione di nuove iniziative imprenditoriali.

⁴⁹⁹ La Procura della Repubblica di Palermo con nota prot. n. 8497/20 del 9.10.2020 ha comunicato gli esiti del procedimento penale n. 533/12 p.p. (ex 6879/11) definito con sentenza di condanna per il delitto di peculato, ai sensi dell'art. 314 c.p. nei confronti dell'ex Dirigente scolastica.

⁵⁰⁰ La Procura della Repubblica di Palermo con nota prot. n. 8497/20 del 9.10.2020 ha comunicato gli esiti del procedimento penale 9234/11 p.p., definito con decreto di archiviazione emesso dal GIP del Tribunale di Palermo in data 10.11.2015.

⁵⁰¹ Si è in attesa di aggiornamenti da parte del Tribunale di Lecce (settembre 2021).

⁵⁰² Si è in attesa di aggiornamenti da parte del Tribunale di Lecce (settembre 2021).

⁵⁰³ La Procura Generale della Repubblica presso la Corte D'Appello di Caltanissetta con nota 4903 del 20.10.2020 ha comunicato che il procedimento penale è stato definito in primo grado dal Tribunale di Enna con sentenza n. 539 del 4.06.2019, e appellata dal PM.

⁵⁰⁴ Uno dei quali definito dalla Sezione giurisdizionale siciliana con sentenza n. 372/2019 per assoluzione del dirigente scolastico relativa a 3 casi FESR appartenenti ad uno stesso istituto beneficiario; l'altro giudizio contabile è ancora pendente.

2.1.3 Il Fondo europeo per la pesca (FEP)

I dati che seguono derivano dalle informazioni, richieste alla Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura, presso il MiPAAF, aggiornate alla data di settembre 2021.

Alla rilevazione hanno collaborato tutti gli Organismi intermedi regionali che hanno lamentato una carenza di coordinamento da parte dell'AdG, con particolare riferimento alle indicazioni operative sulle modalità per l'apertura delle schede di irregolarità/frode nel sistema IMS, evidenziando al contempo l'improcrastinabile necessita dell'aggiornamento dei dati⁵⁰⁵ presenti nella banca dati in argomento.

Nella tabella che segue sono evidenziate le 40 segnalazioni di irregolarità/frode relativi alla Programmazione 2007-2013 (al netto di 4 schede chiuse per assenza di irregolarità/duplicate) presenti nel sistema IMS-OLAF, ripartite per Organismi intermedi (OI). Come si evince la spesa irregolare da recuperare ammonta a 15,3 milioni di euro di essi, solo il 6,8% risulta recuperato.

Tabella 11 – Programmazione 2007-2013 - Irregolarità e frodi nel FEP

(euro)				
Organismo intermedio	N. casi	Importo irregolare (quota UE+NAZ)	Importo recuperato (quota UE+NAZ)	Importo ancora da recuperare (quota UE+NAZ)
MIPAAF-PEMAC	8	3.985.375,66	0,00	3.985.375,66
PIEMONTE	-	-	-	-
LOMBARDIA	-	-	-	-
FRIULI VENEZIA-GIULIA	2	70.360,60	70.360,60	0,00
PA TRENTO	1	0,00	0,00	0,00
LIGURIA	1	75.381,20	0,00	75.381,20
VENETO	-	-	-	-
EMILIA-ROMAGNA	-	-	-	-
TOSCANA	-	-	-	-
MARCHE	1	68.362,17	0,00	68.362,17
UMBRIA	-	-	-	-
ABRUZZO	-	-	-	-
MOLISE	-	-	-	-
LAZIO	2	71.845,38	39.578,52	32.266,86
CAMPANIA	10	8.546.389,55	48.960,00	8.497.429,55
PUGLIA	1	12.180,00	0,00	12.180,00
BASILICATA	-	-	-	-
CALABRIA	4	179.502,44	0,00	179.502,44
SARDEGNA	1	468.168,75	468.168,75	0,00
SICILIA	9	1.878.678,95	428.795,04	1.449.883,91
Totale	40	15.356.244,70	1.055.862,91	14.300.381,79

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IMS e Organismi intermedi a ottobre 2021

Delle suddette segnalazioni, nel sistema dati europeo risultano:

- n. 22 qualificate come “sospette frodi”;

⁵⁰⁵ I dati presenti in IMS OLAF continuano a non essere aggiornati dal 2017.

- n. 2 qualificate come “frodi accertate”⁵⁰⁶.

Di seguito si espongono di seguito, per ciascun Organismo intermedio, le risultanze dell'istruttoria avviata a settembre 2021, rispettivamente agli aggiornamenti delle schede OLAF ed alla rilevazione dalla banca dati BDU Corte dei conti, delle sentenze contabili per il Fondo della pesca.

L'OI Friuli-Venezia Giulia presenta n. 2 casi i cui importi risultano recuperati. uno dei due è qualificata come frode accertata (si rimanda al relativo commento ed alla nota associata).

L'OI PA Trento afferma che l'irregolarità rilevata non risulta da recuperare in quanto non incide né sul bilancio dell'Unione europea né sul bilancio nazionale ma nel sistema IMS tale scheda risulta ancora “aperta”.

L'OI Liguria presenta un solo caso per il quale la somma revocata è stata erogata a titolo di anticipo e per il recupero si è proceduto con l'iscrizione a ruolo. Trattandosi di anticipo la somma non è stata oggetto di certificazione, è tuttora in corso un procedimento penale a carico della società beneficiaria.

L'OI Marche ha un caso, il cui beneficiario è soggetto a procedura fallimentare, pertanto, la Regione si è insinuata nel passivo e resta in attesa di recuperare le somme ovvero ricevere proposte di transazione dal curatore fallimentare.

L'OI Lazio con 2 schede di irregolarità di cui una risulta recuperata ma sul sistema IMS ancora “aperta” mentre per l'altra è in corso la procedura fallimentare.

L'OI Campania presenta 10 casi di cui 7 sono qualificati come sospette frodi. Per 2 di esse, si informa che sono stati esperiti procedimenti innanzi al TAR, al Tribunale penale di Benevento ed alla Sezione giurisdizionale della Campania. Da quest'ultima con la sentenza n. 1921/2021 si è giunti alla definitiva incontrovertibilità del credito della Regione, mentre il procedimento sia penale che contabile⁵⁰⁷ si sono entrambi conclusi per prescrizione⁵⁰⁸. I n. 4 casi di sospetta frode, afferenti ad uno stesso beneficiario, per un importo pari a circa 5,9 milioni di euro pende l'impugnazione del giudizio di secondo

⁵⁰⁶ Un caso è concluso con la sentenza di condanna della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Sicilia n. 653/2019. Il procedimento riguarda il caso di una società beneficiaria, nell'ambito dei finanziamenti della Misura 2.1, che ha distratto i fondi concessi per la ristrutturazione e il miglioramento di un impianto di maricoltura e la realizzazione di una imbarcazione per il trasporto dei mangimi e del pescato per 510.306,40 euro. L'altro caso è riconducibile a sentenza di condanna n. 316/2019 (RG 2803/2015) del Tribunale di Trieste e la sentenza di condanna n. 45/2020 della Sezione giurisdizionale del Friuli-Venezia Giulia. L'attività istruttoria ha riguardato i finanziamenti della Misura 3.1 del FEP evidenziando “la condotta distrattiva posta in essere dai convenuti come produttiva di danno erariale assumendo che l'impianto fotovoltaico finanziato dal FEP fosse stato ceduto ad altra compagine societaria, estranea al settore della pesca, in violazione del vincolo di indisponibilità previsto dal bando e con conseguente frustrazione della finalità pubblica perseguita dall'agevolazione tendente alla valorizzazione ed al sostegno del settore della pesca” per 30.000,00 euro.

⁵⁰⁷ Sentenza n. 386/2020 della Sezione giurisdizionale Campania chiusa per prescrizione del reato emissione fatture per operazioni inesistenti pari a circa 2,5 milioni di euro.

⁵⁰⁸ La fattispecie di reato riguardava l'emissione di fatture per operazioni inesistenti.

grado successivo ad una assoluzione in primo; n. 3 casi risultano de-certificati e ancora da recuperare e uno solo risulta recuperato. Un caso da evidenziare riguarda la sentenza della Prima Sezione centrale appello n. 50/2021 che ha confermato la sentenza di condanna di primo grado n. 158/2019 in quanto i percettori di finanziamenti della Misura 1.5, riguardante “il regime di riconversione professionale in ambiti diversi dalla pesca marittima”, non sono risultati aver abbandonato l'attività della pesca, per un volume di complessivi 320.000,00 euro. La notizia di tale frode sarà rintracciabile solo nel sistema SIPA.

L'OI Puglia presenta un solo caso di irregolarità ancora da recuperare, per tale procedimento è stata disposta la demolizione del natante e la cancellazione della Società a giugno 2011.

L'OI Calabria, nel sistema IMS, presenta 4 schede di sospette frodi ancora aperte, ma da informativa ottenuta dello stesso Organismo, emerge che 2 di esse potrebbero essere chiuse in quanto il beneficiario non ha ricevuto il contributo e le rimanenti 2 schede presentano l'iscrizione a ruolo. Per esse si rileva una incoerenza quindi tra status rappresentato di attesa del finanziamento e apertura della segnalazione con attivazione della scheda. Rispetto, invece, alla presenza di 3 sentenze per danno all'erario, l'OI ritiene di avere aperte due schede di irregolarità, tuttavia, è possibile che come in precedenza indicato per l'OI Campania, esse sono state “aperte” esclusivamente nel sistema SIPA. Nessuna informazione ulteriore viene fornita in merito alla sentenza della Sezione di appello n. 3/2018 di conferma della sentenza di condanna in primo grado n. 24/2014 per 2,5 milioni di euro a titolo di finanziamenti della legge 185/2000⁵⁰⁹.

L'OI Sardegna presenta solo un caso di irregolarità interamente recuperato. In merito alla sentenza di condanna della Corte dei conti n. 53/2019 non è stata aperta nessuna scheda nel sistema IMS. Il fatto riguarda la Misura 1.3 per false dichiarazioni circa il rispetto dei requisiti previsti dal bando per ottenere i contributi.

L'OI Sicilia riporta 9 casi, di cui una frode accertata (cfr commento sopra) e 2 sospette frodi, di cui non sono stati forniti elementi qualificativi. Rispetto alle 5 sentenze per danno all'erario evidenziate, non sono state aperte le rispettive schede di irregolarità in quanto l'OI è in attesa della definizione del procedimento penale. Tutte hanno

⁵⁰⁹ Sentenza n. 208/2017 della Sezione giurisdizionale Calabria chiusa con assoluzione del convenuto al quale veniva contestato l'alienazione di un furgone prima del tempo previsto dal bando (Misura 2.3) mentre lo stesso è stato solamente sostituito; sentenza n. 128/2020 chiusa per prescrizione del reato e assoluzione di alcuni funzionari relativamente all'emissione di fatture false (Misura 2.3); infine sentenza di condanna n. 24/2014 e appello n. 3/2018 che conferma la sentenza di primo grado.

riguardato la fattispecie di false attestazioni di riconversione in ambiti diversi dalla pesca (Misura 1.5)⁵¹⁰.

La Direzione generale della pesca e acquacoltura (PEMAC) presenta 8 schede di sospetta frode di cui 2 per uno stesso beneficiario per il quale esiste la sentenza di condanna della Corte di conti n. 493/2020 per 2,1 milioni di euro e sono pendenti due procedimenti penali RGNR n. 13007/2018 e n. 48053/2014, tuttavia, le informazioni frammentarie presenti nella scheda non hanno consentito alla Sezione di individuare il reato contestato⁵¹¹. Sono inoltre presenti 6 casi afferenti ad uno stesso soggetto per il quale è pendente un procedimento penale ma la Direzione non ha fornito aggiornamenti.

2.1.4 La Politica agricola

Delle risultanze dell'attività istruttoria avviata dalla Corte nel mese di settembre 2021 con tutti gli Organismi pagatori si dà evidenza dei risultati nelle tabelle che seguono. Le attività di monitoraggio hanno riguardato tutte le segnalazioni di irregolarità/frode rilevate a partire dall'anno di comunicazione OLAF 2003 sino ad oggi.

La tabella 12 mostra il fenomeno complessivamente inteso, ovvero comprendendo tutti i Fondi. Se si esclude l'OP AGEA che raccoglie le informazioni per le segnalazioni di 12 territori regionali, gli importi irregolari più rilevanti si riscontrano per l'OP Calabria (ARCEA)⁵¹², per l'OP Piemonte (ARPEA) e l'OP Lombardia (OPL). Analizzando la capacità di recupero si evidenzia l'86,6% dell'OP Toscana (ARTEA), l'85,6% dell'OP Veneto (AVEPA), l'83,1% dell'OP PA Bolzano e il 72,7% dell'OP Emilia-Romagna (AGREA) mentre l'Organismo pagatore con minore capacità di recupero risulta l'OP Calabria (ARCEA) con il 24,1%.

⁵¹⁰ Sezione giurisdizionale siciliana sentenza n. 507/2018, n. 34/2019, 185/2020, 555/2020 e 311/2021. Escludendo la prima chiusa per assoluzione le altre sono di condanna.

⁵¹¹ Emerge dalle schede che: il Ministero si è costituito parte civile nell'ambito del procedimento penale a carico dei soci della società recante il numero R.G.N.R. 13007/2018, a seguito di apertura del dibattimento, il procedimento è stato rinviato all'udienza del 31 marzo 2020 per escussione dei testi del PM. In data 26 novembre 2019, nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 48053/2014 la Direzione generale, in qualità di parte offesa, ha ricevuto la notifica del decreto di fissazione udienza preliminare per la data del 21 gennaio 2020 da parte del GUP del Tribunale di Roma. La stessa Amministrazione, con nota prot. n. 20274 del 16.12.2019 ha manifestato l'intenzione di costituirsi parte civile, ma l'Avvocatura generale dello Stato ha fornito parere sfavorevole alla citata costituzione nei confronti delle società sub-fornitrici del servizio di promozione.

⁵¹² L'OP ARCEA è operativo solo dal 2013 quindi le segnalazioni di irregolarità precedenti all'anno indicato ricadono ancora sull'OP AGEA. I dati pubblicati provengono dal sistema IMS in quanto l'OP ha dichiarato che gli stessi sono perfettamente allineati al registro debitori anche in merito alle azioni di recupero intraprese.

Tabella 12 – Politica agricola – Irregolarità e frodi per Organismi pagatori dalle comunicazioni OLAF 2003 a settembre 2021

(euro)

OP	TOT N. CASI	IMPORTO IRREGOLARE	IMPORTO RECUPERATO	IMPORTO DA RECUPERARE
AGEA	3369	450.623.110,38	108.538.898,75	342.084.133,23
ARPEA	623	18.381.865,74	8.322.166,48	10.059.699,26
OPL	420	20.512.511,49	10.875.739,34	9.636.772,15
APPAG	20	1.066.345,35	359.303,77	707.041,58
OPPAB	8	245.802,69	204.265,09	41.537,60
AVEPA	826	24.419.026,75	20.907.916,48	3.476.359,27
AGREA	604	23.176.528,38	16.860.131,13	6.316.397,25
ARTEA	615	21.863.529,66	18.942.516,00	2.921.013,66
ARCEA	584	52.454.307,98	12.654.812,26	39.799.495,72
Totale	7069	612.743.028,42	197.665.749,30	415.042.449,72

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati degli OP a ottobre 2021

La tabella che segue evidenzia il fenomeno per il Fondo FEAGA. La capacità di recupero risulta più elevata per l'OP PA Bolzano (OPPAB) con il 100%, per l'OP Toscana (ARTEA) con il 78,8%, per l'OP PA Trento (APPAG) con il 78,5%, per l'OP Veneto (AVEPA) con il 71,8% e per l'OP Lombardia (OPL) con il 70,8%.

Tabella 13 – Politica agricola – Fondo FEAGA - Irregolarità e frodi per Organismi pagatori dalle comunicazioni 2003 a settembre 2021

(euro)

OP	FONDO	TOT N. CASI	TOT NI	TOT CHIUSI	TOT APERTI	IMPORTO IRREGOLARE	IMPORTO RECUPERATO	IMPORTO DA RECUPERARE
		d=a+b+c	a	b	c	quota UE	quota UE	quota UE
AGEA	FEAGA	1649	119	531	999	231.156.370	29.740.542	201.415.783
ARPEA	FEAGA	179	18	105	56	7.700.260	3.027.144	4.673.117
OPL	FEAGA	113	1	90	22	3.220.902	2.281.731	939.171
APPAG	FEAGA	7	1	2	4	261.549	205.235	56.314
OPPAB	FEAGA	1	0	1	0	13.691	13.691	0
AVEPA	FEAGA	205	11	158	36	5.998.056	4.306.946	1.691.110
AGREA	FEAGA	83	4	58	21	6.356.371	2.872.373	3.483.998
ARTEA	FEAGA	212	7	169	36	6.759.035	5.327.677	1.431.358
ARCEA	FEAGA	153	1	26	126	7.231.662	1.592.261	5.639.401
Totale		2602	162	1140	1300	268.697.896	49.367.599	219.330.252

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati degli OP a ottobre 2021

*NI significa che la segnalazione, dopo ulteriori controlli, risulta priva di irregolarità e/o scheda duplicata.

La tabella 14 evidenzia il fenomeno per il Fondo FEASR i cui importi esposti sono comprensivi della quota nazionale. Le segnalazioni partono dall'anno di comunicazione OLAF 2014, in considerazione della circostanza che il Fondo è attivo dalla Programmazione 2007-2013.

La capacità di recupero risulta più elevata per l'OP Toscana (ARTEA) con l'80,9%, per l'OP Veneto (AVEPA) con il 68,4% e per l'OP Emilia-Romagna (AGREA) con il 62,7%.

L'OP Toscana ha comunicato di considerare irrecuperabili 2 casi, per circa 1,1 milioni di euro, e di averli sottratti alla spesa irregolare.

Tabella 14 – Politica agricola – Fondo FEASR - Irregolarità e frodi per Organismi pagatori dalle comunicazioni OLAF 2014 a settembre 2021 (euro)

OP	FONDO	TOT N. CASI	TOT NI	TOT CHIUSI	TOT APERTI	IMPORTO IRREGOLARE	IMPORTO RECUPERATO	IMPORTO DA RECUPERARE
		d=a+b+c	a	b	c	quota UE+NAZ	quota UE+NAZ	quota UE+NAZ
AGEA	FEASR	158	8	14	136	85.527.081	24.785.413	60.741.668
ARPEA	FEASR	9	2	0	7	3.194.801	0	3.194.801
OPL	FEASR	73	1	34	38	6.077.297	1.802.700	4.274.597
APPAG	FEASR	4	0	1	3	153.549	41.794	111.756
OPPAB	FEASR	0	0	0	0	0	0	0
AVEPA	FEASR	49	2	28	19	2.748.827	1.879.472	834.408
AGREA	FEASR	65	2	36	27	4.652.789	2.918.565	1.734.224
ARTEA	FEASR	87	1	58	28	4.485.638	3.630.149	855.489
ARCEA	FEASR	161	0	28	133	16.184.958	3.361.822	12.823.136
Totale		606	16	199	391	123.024.940	38.419.915	84.570.078

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati degli OP a ottobre 2021

*NI significa che la segnalazione, dopo ulteriori controlli, risulta priva di irregolarità e/o scheda duplicata.

La tabella che segue illustra il fenomeno per il Fondo FEAGA/FEASR (Misto) con una capacità di recupero del 94% per l'OP Toscana (ARTEA), del 93,9% per l'OP Veneto (AVEPA), del 91% per l'OP Emilia-Romagna (AGREA), dell'82,1% per l'OP PA Bolzano (OPPAB) e infine del 70,7% per l'OP Piemonte (ARPEA).

Tabella 15 – Politica agricola – Fondo FEAGA/FEASR - Irregolarità e frodi per Organismi pagatori dalle comunicazioni OLAF 2003 a settembre 2021 (euro)

OP	FONDO	TOT N. CASI	TOT NI	TOT CHIUSI	TOT APERTI	IMPORTO IRREGOLARE	IMPORTO RECUPERATO	IMPORTO DA RECUPERARE
		d=a+b+c	a	b	c			
AGEA	FEAGA/FEASR	1562	503	640	419	133.939.659,88	54.012.943,66	79.926.682,20
ARPEA	FEAGA/FEASR	435	168	242	25	7.486.804,27	5.295.022,69	2.191.781,58
OPL	FEAGA/FEASR	234	18	195	21	11.214.312,53	6.791.308,40	4.423.004,13
APPAG	FEAGA/FEASR	9	1	1	7	651.247,16	112.274,78	538.972,38
OPPAB	FEAGA/FEASR	7	2	4	1	232.111,88	190.574,28	41.537,60
AVEPA	FEAGA/FEASR	572	111	443	18	15.672.144,05	14.721.498,59	950.841,46
AGREA	FEAGA/FEASR	456	108	305	43	12.167.368,96	11.069.193,55	1.098.175,41
ARTEA	FEAGA/FEASR	316	49	258	9	10.618.855,95	9.984.689,67	634.166,28
ARCEA	FEAGA/FEASR	270	24	53	193	29.037.688,04	7.700.729,26	21.336.958,78
Totale		3861	984	2141	736	221.020.192,72	109.878.234,88	111.142.119,82

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati degli OP a ottobre 2021

*NI significa che la segnalazione, dopo ulteriori controlli, risulta priva di irregolarità e/o scheda duplicata.

L'attività istruttoria della Sezione ha riguardato anche la raccolta di informazioni sui procedimenti giudiziari (penali e contabili) rispetto alle segnalazioni di irregolarità.

I risultati di tale attività vengono illustrati nella tabella 16. Complessivamente i procedimenti penali riscontrati risultano 534 mentre i procedimenti contabili meno della metà, ovvero 205.

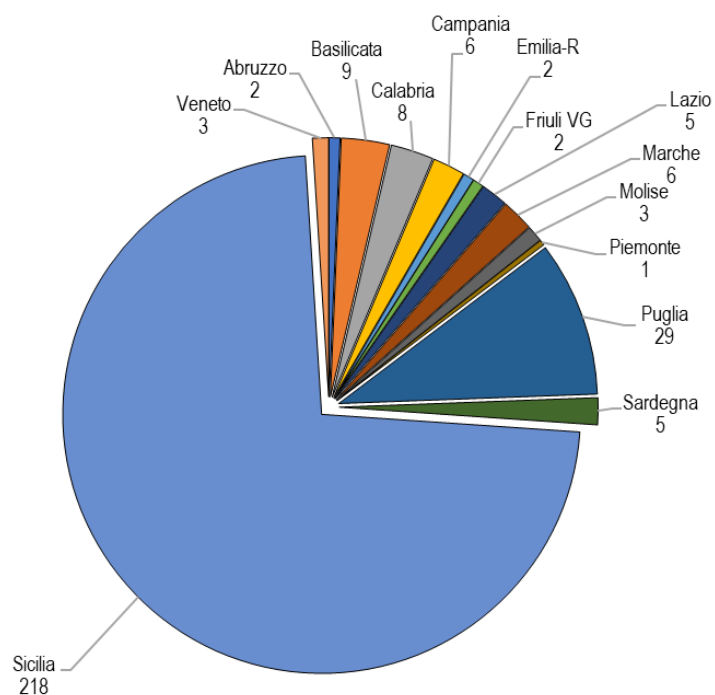
Tabella 16 – Politica agricola – Procedimenti giudiziari

OP	FEAGA			FEASR			FEAGA/FEASR	
	Proc. Penali	Corte dei conti		Proc. Penali	Corte dei conti		Proc. Penali	Corte dei conti
	tot. n.	tot. n.	appelli	tot. n.	tot. n.	appelli	tot. n.	tot. n.
AGEA	299	89	19	15	5	3	103	45
ARPEA	25	1	-	0	0	-	14	2
OPL	0	1	-	1	2	-	2	3
APPAG	1	0	-	1	0	-	1	0
OPPAB	0	0	-	0	0	-	0	0
AVEPA	2	2	-	4	0	-	2	0
AGREA	0	0	-	0	1	-	1	6
ARTEA	2	1	-	2	1	-	2	0
ARCEA	20	17	-	3	0	-	34	29
Totale	349	111	19	26	9	3	159	85

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati degli OP a ottobre 2021

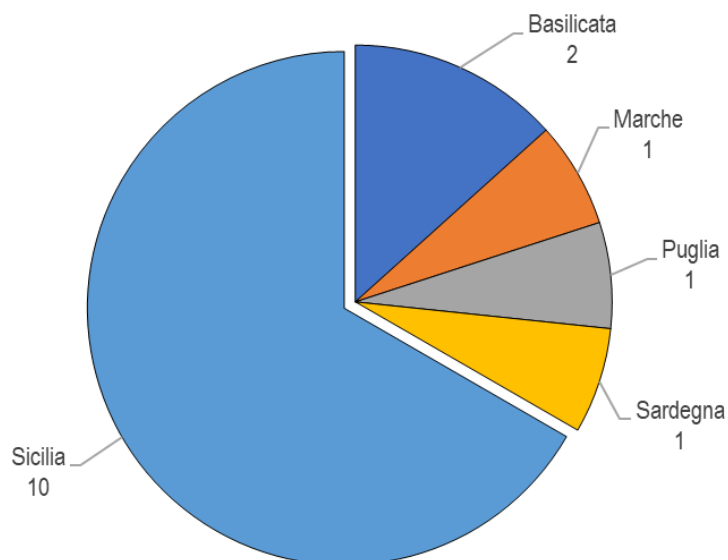
Nei grafici che seguono, invece, viene evidenziata la ripartizione territoriale dei procedimenti penali rispetto alle segnalazioni, territorialmente di competenza di AGEA. Su tutti i Fondi, la Regione Sicilia mostra la numerosità più elevata di procedimenti.

Grafico G – FEAGA – Procedimenti penali – ripartizione territoriale per AGEA

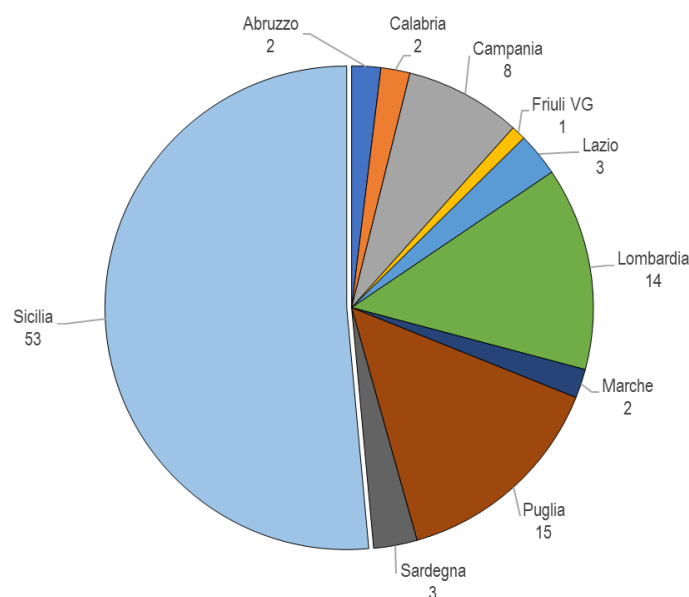


Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati degli OP a ottobre 2021

Grafico H – FEASR – Procedimenti penali – ripartizione territoriale per AGEA



Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati degli OP a ottobre 2021

Grafico I – FEAGA/FEASR – Procedimenti penali – ripartizione territoriale per AGEA

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati degli OP a ottobre 2021

Nel grafico su esposto è necessario precisare che i 14 procedimenti attribuiti alla Regione Lombardia si riferiscono a soggetti che hanno però operato e commesso una frode nella Regione Sicilia.

Esaminando nel dettaglio i procedimenti della Corte dei conti, dei 279 dichiarati complessivamente da tutti gli Organismi pagatori, ben 139 ricadono nell'OP AGEA. Per quest'ultimi, relativamente alle sentenze per danno all'erario degli anni 2018, 2019 e 2020, si rileva che la fattispecie più frequente riguarda la condanna per la conduzione di terreni senza il possesso giuridico degli stessi da parte del beneficiario e che l'accesso al beneficio è stato ottenuto con la collaborazione dei responsabili dei Centri di assistenza agricola (CAA).

In merito a tale fattispecie fraudolenta la Corte dei conti europea (ECA) ha intrapreso a febbraio di quest'anno un'attività di controllo (21CH1001) sull'Organismo pagatore AGEA scaturita da un controllo finalizzato alla dichiarazione di affidabilità del bilancio dell'Unione (c.d. DAS), svolto nel 2016 in Sicilia. I risultati di quel controllo avevano messo in evidenza il rischio di potenziali attività fraudolente da parte di soggetti che, con l'aiuto o meno di dipendenti pubblici (CAA: centri di assistenza agricola), per ottenere finanziamenti, avevano presentato domande false per: terreni demaniali, terreni privati di residenti all'estero, terreni di proprietari deceduti, terreni posti sotto sequestro per reati di mafia, contratto di affitto falsi.

L'ECA ha messo in evidenza che è stata scoperta una grossa truffa ai danni dell'Unione europea, nel Parco dei Nebrodi (Sicilia), che ha coinvolto numerose imprese agricole. Risulta pendente un procedimento penale (Tribunale di Patti n. 2484/2011).

Nel dettaglio l'attività di controllo ECA ha riguardato:

- recepimento della direttiva (UE) 2017/1371 (direttiva PIF);
- illustrazione della strategia nazionale antifrode in materia di politica agricola;
- se l'Italia dispone di elementi statistici sui casi di frode della spesa PAC;
- se esistono linee guida nazionali sulla modalità di segnalazione nel sistema IMS;
- se esistono linee guida fornite dalla Commissione per la valutazione dei rischi di frode;
- se esistono linee guida da parte di AGEA sul contrasto alle frodi;
- elementi sulla valutazione/rischio delle richieste di aiuti, relativamente all'argomento oggetto dell'audit "accaparramento dei terreni";
- Progetto PIAF-IT stato di attuazione;
- Approfondimenti sulle "determinazioni", "delibere" e "circolari" di AGEA per contrastare le frodi (es: determinazione n. 79/2017 nomina del responsabile AGEA del progetto di prevenzione delle frodi; determinazione n. 39/2013 relativamente all'Operazione di bonifica);
- Registro dei debiti e Registro nazionale debitori;
- Inoltre, sul: Piano d'azione antifrode, progetto Fraud Management, progetto Marlowe Fraud Detection;
- Analisi ed indicatori del rischio di frode.

Si evidenzia una diversa interpretazione della nozione di "accaparramento dei terreni", intesa:

- da parte di ECA come: *"l'acquisizione, da parte di persone o entità, di terreni agricoli, che potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazione delle procedure o pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC, che potrebbero costituire una forma specifica di attività di ricerca di rendite"*
- da parte degli Organismi pagatori italiani: *"si tratta di presentazioni di domande per superfici ammissibili da parte di beneficiari privi di titolo giuridico"*. In merito alle verifiche sulla titolarità giuridica dei terreni dichiarati dagli agricoltori gli OP hanno dichiarato, nel questionario, di *"verificare sempre la titolarità giuridica dei terreni"*.

Con riguardo agli indicatori di rischio e schemi tipici di frode, l'Italia nel questionario ECA di cui al controllo in argomento, ha dichiarato di aver intrapreso un'iniziativa congiunta con il Ministero degli affari interni per istituire un modello per individuare i

Comuni in cui c'è una elevata probabilità di cd. *criminal focus area*, utilizzando il *data mining* e la foto-interpretazione. Più precisamente per quest'ultima si è inteso l'esame delle immagini satellitari disponibili nel SIPA, l'analisi delle variazioni quali-quantitative degli elementi territoriali potenzialmente riconducibili ad attività criminose, come discariche abusive, manufatti abusivi, sversamenti, baraccopoli.

Il controllo si è concluso a dicembre 2021 con un sostanziale disaccordo tra ECA e AGEA rispetto all'attività potenzialmente fraudolenta, nella promozione del vino derivante da un precedente controllo per il quale venivano chiesti maggiori approfondimenti. L'AGEA ha confermato quanto già comunicato con la nota n. 44366 del 23.05.2017 in risposta alle constatazioni relative all'operazione 16P1306. Dall'altra parte la Corte dei conti europea ha confermato di mantenere sull'argomento le ragioni già esposte nella nota PF 8460 del 10.07.2017⁵¹³.

Considerazioni conclusive

Come anticipato in apertura del presente capitolo, l'azione di contrasto alle irregolarità e frodi che interessano risorse provenienti dal bilancio dell'Unione europea negli anni ha seguito una costante traiettoria di rafforzamento. Ciò, d'altronde, come pure rilevato, rispecchia la sempre maggiore diversificazione, pervasività e significatività delle erogazioni di Fondi da parte dell'Unione a sostegno della transizione e della crescita dei sistemi economici dei Paesi membri.

Ad oggi, un quadro comune di regole rinnovate, e con esse un compendio armonizzato di strumenti, poteri e competenze a disposizione delle competenti Autorità dei singoli Stati membri, è contenuto, come risaputo, nella nuova Direttiva PIF (n. 1371/2017), il cui recepimento, avviato in Italia con la legge di delegazione europea n. 117/2019, si è andato completando fra il 2020 e i primissimi mesi del 2021 (ove si consideri, come pare corretto, "parte" del "recepimento" *lato sensu* del nuovo "Quadro PIF" anche la normativa primaria funzionale a consentire l'operatività concreta della Procura europea in Italia).

Anche a livello eurounitario ci si è dotati, come si è avuto più volte modo di dire, di strumenti rafforzati, segnatamente con la già ampiamente discussa istituzione di una

⁵¹³ Si rinvia alla nota della DG AGRI rif. Ares (2020)3256808 del 23.06.2020 riguardante un'indagine OLAF. Nel 2016, in Italia, gli auditor della Corte hanno verificato un'operazione di circa 300.000 euro relativa alla promozione del vino in paesi non-UE. Il beneficiario aveva presentato una relazione sulle azioni svolte, allegando immagini relative all'attività promozionale. Gli auditor hanno scoperto che, in molti casi, le immagini presentate per un determinato evento si riferivano in realtà ad attività svolte in anni e luoghi diversi. Alcune delle immagini presentate per documentare le azioni promozionali erano già state allegate a precedenti domande di pagamento.

Procura europea antifrode (EPPO), introdotta con il regolamento del Consiglio 2017/1939, che procede di pari passo con la nuova Direttiva “PIF” e ad essa serve di completamento ed integrazione ad un'altezza ordinamentale diversa, secondo uno schema di azione sempre più diffuso nel quadro europeo delle fonti (regolamento e direttiva si affiancano, realizzando un rinnovamento integrato di un determinato settore, armonizzando a un tempo il diritto dei Paesi membri e istituendo nuovi organismi, soggetti, competenze a livello dell'Unione).

Il quadro così rapidamente tratteggiato, lo si è pure notato, è destinato a mutare nel prossimo futuro, nel senso che a quelle dinamiche sistemiche di rafforzamento della lotta antifrode rivelatesi costanti nel tempo, di cui si è parlato, non potrà non essere impressa una notevole accelerazione, un cambio di passo i cui effetti visibili potrebbero essere osservabili nel breve-medio periodo, forse – secondo quanto si andava affermando – non tanto a livello di innovazioni nel diritto positivo, quanto a livello di prassi applicative, prospettive ermeneutiche, traiettorie di intervento e linee strategiche.

Con l'approvazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) e del *Next generation europe* (NGEU), infatti, le dimensioni dello stimolo fiscale da parte dell'Unione europea hanno subito un notevole incremento; questo, secondo quanto più distesamente esposto nel paragrafo introduttivo del presente capitolo, determinerà (o, per meglio dire, dovrebbe determinare) un cambio di prospettiva anche nella materia oggetto della presente trattazione, ossia nell'azione integrata di contrasto alle irregolarità ed alle frodi, richiedendo un cambio di metodologie, rinnovati punti d'attenzione, e soprattutto un'azione integrata e coordinata fra i vari soggetti dotati di competenze nel settore, tanto a livello nazionale quanto sovranazionale. In termini concreti, la necessità di adeguare gli strumenti della lotta contro le frodi e le irregolarità al nuovo quadro di bilancio e alle nuove traiettorie di intervento a sostegno della ripresa economica potranno, ragionevolmente, indurre un ulteriore sforzo di specificazione delle attribuzioni dell'EPPO e una revisione del mandato e dei poteri dell'OLAF, al fine di pervenire a una chiara delimitazione delle rispettive sfere d'azione, e ad un sempre più efficiente coordinamento fra i due soggetti, che si traducano in un complessivo potenziamento della capacità di azione, non solo in materia penale, ma anche in sede di contrasto ad irregolarità che non attingono le caratteristiche del reato.

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

questa centralità il Protocollo d'intesa, del quale si è detto meglio in precedenza, siglato fra la Procura Generale presso la Corte e l'EPPO.

Per quel che riguarda l'elaborazione dei dati, quest'anno ci si è giovati di una base informativa più ampia; permane tuttavia l'esigenza di poter disporre di un set di contenuti informativi ancor più completo, interconnesso ed affidabile. Alla realizzazione di ciò è teso il progetto PIAF, che dovrà garantire una piena circolarità delle informazioni riguardanti l'azione di contrasto posta in essere dalla Corte dei conti a tutti i livelli.

Come si è avuto modo di affermare anche in precedenza, e come risulta evidente dalla lettura in controluce delle informazioni fin qui esposte, la disponibilità, da parte dei soggetti chiamati ad un impegno diretto nel contrasto ai fenomeni di irregolarità e frode, di dati quanto più possibile completi è un presupposto fondamentale per aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto. La maggiore o minore qualità dello strumento conoscitivo ha, cioè, immediati riflessi operativi.

Per quanto concerne l'analisi dei dati disponibili a tutto il 2020, rispetto alla Relazione precedente, si registra un notevole incremento delle segnalazioni e degli importi irregolari, soprattutto nel settore dei Fondi strutturali, passando dai 22 casi del primo semestre ai 155 casi dell'intero anno di comunicazione. Tale fenomeno è da attribuire quasi esclusivamente al riversamento di dati provenienti dalla Regione Calabria, che ha aumentato il numero delle segnalazioni da 1 a 91, prevalentemente per irregolarità nella Programmazione 2014-2020. Anche la spesa irregolare risulta aumentata, passando dai 30,9 milioni di euro ai 73,9 milioni di euro. Quasi tutte le segnalazioni risultano decertificate, per cui non incidono sul bilancio dell'Unione, restando a carico del solo bilancio nazionale e/o regionale.

Per quel che riguarda l'attività svolta dalle Autorità di gestione, si evidenzia che per le segnalazioni del primo semestre di comunicazione 2021 risultano pari a 314 casi e la spesa irregolare si ripartisce tra i Fondi strutturali e la Politica agricola rispettivamente per il 40,4% e il 59,6%.

Permangono ancora svariate criticità nell'efficacia delle azioni di recupero intraprese nella Programmazione 2007-2013 anche se il monitoraggio, dopo un anno, rileva un incremento percentuale nei recuperi del FSE, che dal 10,3% passa al 16,7%; per il FESR dal 29% al 33,4% e il FEP dal 6,4% al 6,8%. Si evidenzia come alcune AdG regionali e nazionali mostrino una buona percentuale di recupero, come, per quanto attiene al FESR, il POR Lazio, Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Sardegna, Toscana e il POIN energie, il PON governance e il PON Reti e mobilità (se si esclude

l'unico caso da recuperare di sospetta frode); per il FSE, il POR Toscana, Veneto e PA Bolzano.

Nell'ambito, invece della Politica agricola, il monitoraggio ha riguardato tutti gli Organismi pagatori e tutte le segnalazioni comunicate dall'anno 2003 ad oggi (7069 casi) ed ha restituito evidenza di un recupero del 32,3%. In merito al monitoraggio dei procedimenti giudiziari, si sono riscontrati 534 procedimenti penali e 205 procedimenti contabili.

Con riguardo al numero delle frodi accertate e delle sospette frodi, sono state segnalati alla Sezione i seguenti dati: per il FESR, 1 frode accertata e 50 sospette frodi (soprattutto nella Regione Calabria); per il FSE ,1 frode accertata e 7 sospette frodi; per il FEP, 2 frodi accertate e 22 sospette frodi e per la Politica agricola, 24 frodi accertate e 562 sospette frodi.

Con riguardo a quest'ultimo dato, occorre evidenziare, ancora una volta, che si tratta di numeri che non necessariamente indicano una realtà sottostante del tutto "tranquillizzante": l'esiguità delle segnalazioni, infatti, dipende non solo dalla capacità delle Amministrazioni e delle Autorità giudiziarie e di polizia giudiziaria di intercettare i fenomeni di irregolarità e frode, ma anche dalla capacità degli organismi che intervengono lungo la linea del sistema di reporting di presidiare il dato e di circolarizzarlo adeguatamente nel sistema. In questo senso, l'entità delle minacce che gravano sul bilancio europeo potrebbe essere sottostimata, ed occorre uno sforzo sempre maggiore di potenziamento della piattaforma conoscitiva, che non deve essere visto soltanto come "inserimento di più elementi" o "monitoraggio più regolare" (in ogni caso, entrambi essenziali), ma anche come elaborazione di strategie applicative comuni e di approcci ermeneutici condivisi, che tengano a mente la necessità di una armonizzazione, o quantomeno di una comparabilità, in sede comunitaria.

Questa conclusione viene rafforzata dalla considerazione degli esiti di attività di *audit*, alle quali la Corte ha partecipato e contribuito, condotte a livello europeo dall'ECA, che hanno mirato a restituire un quadro per quanto possibile chiaro e completo delle proporzioni del fenomeno frode in alcuni specifici ambiti d'intervento della *fiscal policy* eurounitaria. In particolare, nel corso del 2021 la Corte ha fornito il proprio supporto all'ECA in un *audit* in materia di frodi agricole, che aveva l'obiettivo di studiare il problema del c.d. "*land grabbing*" – in questo contesto, per l'ECA doveva intendersi come "*land grabbing*" (accaparramento di terreni) "l'acquisizione, da parte di persone o entità, di terreni agricoli, che potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazione delle procedure o pagamento

di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC, che potrebbero costituire una forma specifica di attività di ricerca di rendite". Differente inquadramento, però, era quello fornito dagli Organismi pagatori italiani, destinatari del questionario e primari interlocutori dell'*audit*: "si tratta di presentazioni di domande per superfici ammissibili da parte di beneficiari privi di titolo giuridico". Come si vede, si tratta di una nozione da un lato molto più ampia, dall'altro limitata a una specifica problematica afferente a difetti del titolo giuridico. Non vengono quindi presi in considerazione elementi patologici legati a fenomeni propriamente criminali, quali la pura e semplice coercizione o la dazione di tangenti, se non nella misura in cui essi abbiano ridonato - come però, d'altronde, in effetti è naturale che avvenga se a valle vi è comunque una percezione indebita - in una erogazione verso soggetto sprovvisto di titolo giuridico.

In merito alle verifiche sulla titolarità giuridica dei terreni dichiarati dagli agricoltori, gli Organismi pagatori hanno dichiarato, nel questionario, di "verificare sempre la titolarità giuridica dei terreni". In merito, va ricordato che esistono varie sentenze di condanna della Corte dei conti per danno erariale dalle quali risulta che i soggetti che hanno presentato domanda di aiuto non avevano, in realtà, la completa disponibilità giuridica dei terreni dichiarati. Ciò, tuttavia, dipende anche dalla "qualità" dei dati inseriti, ponendosi un problema non tanto di validazione del titolo inserito a sistema, ma di "verifica in senso proprio", in concreto operabile perlopiù *ex post*, della bontà di quel titolo.

Dalla considerazione di simili elementi di divergenza, sia definitoria sia di traiettorie applicative, risalta chiara la ragione per cui, a fronte di un fenomeno apparentemente vistoso ed univoco, sia stato in realtà piuttosto difficoltoso pervenire al risultato di una esatta perimetrazione, presupposto indispensabile per trarre conclusioni di qualsiasi tipo (a loro volta, eventualmente, presupposto per raccomandazioni di *policy* variamente declinabili).

Appare molto evidente quel che si è più volte affermato in questa Relazione, nonché in quella dell'anno scorso: senza un trattamento univoco del dato (concetto che non si limita alla mera uniformazione della metodologia di inserimento nel sistema informatico, come chiarito in precedenza) non si restituiscono esatte le proporzioni del problema. L'assenza di criteri classificatori a monte unitari o quantomeno di elementi utili a ragguagliare situazioni (ossia diverse fattispecie concrete di sospetta frode/irregolarità) dotate di un "fattor comune", fa sì che molti casi sfuggano all'osservazione, e potenzialmente anche alla identificazione.

Si tratta di una questione sulla quale lavorare con profondo impegno, anche per poter poi, a valle, dispiegare in piena efficacia gli strumenti e le tecniche – spesso molto

avanzati – di contrasto che pure esistono, e vengono continuamente aggiornati. Lo dimostra proprio il caso, fin qui discusso, del c.d. “*land grabbing*”, dove è stato evidenziato che l'Italia, quanto agli indicatori di rischio e schemi tipici di frode, ha intrapreso un'iniziativa congiunta per istituire un modello per individuare i Comuni in cui c'è una elevata probabilità di frode (*criminal focus area*), utilizzando il *data mining* e la fotointerpretazione. Esaminando le immagini satellitari disponibili nel SIPA, si analizzano le variazioni quali-quantitative degli elementi territoriali potenzialmente riconducibili a attività criminose, come discariche abusive, manufatti abusivi, sversamenti, baraccopoli.

Una frontiera molto avanzata del contrasto alle frodi, quindi, che però deve poter poggiare su una impalcatura concettuale robusta e, come più volte detto, univoca; su un sistema che mette in circolarità informazioni, dati e nozioni leggibili da tutti gli attori rilevanti in modo coerente e non suscettibile, nei limiti del fisiologico, di interpretazioni discordi.

**ATTIVITÀ DELLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE
REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA
DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI
EUROPEI**

ATTIVITÀ DELLE SEZIONI DI CONTROLLO PER LE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI UTILIZZAZIONE E GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

Premessa

- 1. Ricognizione delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo**
- 2. Parifiche regionali**
- 3. Relazioni speciali**
- 4. Ulteriori contributi delle Sezioni regionali sullo stato di attuazione della programmazione 2014-2020**
- 5. Considerazioni conclusive**

Premessa

La seguente ricostruzione riporta le principali attività delle Sezioni regionali di controllo in relazione all'utilizzazione dei Fondi comunitari.

Oltre alla consueta ricognizione dei contenuti delle relazioni allegate alle decisioni di parifica del rendiconto regionale e delle relazioni speciali, il presente Referto è stato integrato con le analisi sullo stato di attuazione della Programmazione 2014-2020 elaborate da alcune Sezioni regionali, al fine di dare il maggior grado di completezza possibile al quadro sulla gestione delle risorse comunitarie.

1. Ricognizione delle attività svolte dalle sezioni regionali di controllo

In ordine alle relazioni allegate alle decisioni di parifica del Rendiconto di ogni singola Regione o Provincia autonoma, relative all'anno 2020⁵¹⁴, le Sezioni di controllo di alcune Regioni hanno approfondito la tematica dei Fondi europei in appositi capitoli (segnatamente, Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige Südtirol – sede di Trento, Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige Südtirol – sede di Bolzano, Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana; Sezioni regionali di controllo per il Piemonte, per la Liguria, per la Lombardia, per il Veneto, per l'Emilia-Romagna, per la Toscana, per le Marche, per il Lazio, per l'Abruzzo, per la Campania, per la Calabria, per la Puglia, per la Sardegna). Le altre Sezioni regionali non hanno, viceversa, dedicato un apposito capitolo alla tematica dei Fondi europei.

Inoltre tre Sezioni regionali hanno elaborato relazioni dedicate al tema dei fondi comunitari: la Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha redatto una "Relazione sull'utilizzo dei fondi europei in Valle d'Aosta per l'anno 2020 e per il primo semestre dell'anno 2021", che sarà approvata nelle prossime settimane; la

⁵¹⁴ Per le Regioni Campania, e Sicilia, si fa riferimento alle ultime deliberazioni adottate riferite all'esercizio finanziario 2019, come precisato nella tabella 1.

Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha dedicato una relazione alle “Irregolarità in materia agricola conseguenti all'erogazione dei fondi comunitari nella regione Piemonte - gestione Agenzia regionale piemontese erogazioni in agricoltura - ARPEA (delibera n.82/2021); la Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia ha dedicato una relazione al “Controllo sulla gestione relativo alle azioni a sostegno della persona anziana nell’ambito del POR FSE 2014-2020: a) Programma specifico 14 PPO2015 sostegno alle famiglie per la permanenza a domicilio della persona anziana; a) Linea strategica 1 - Sostegno alle responsabilità familiari b) Programma specifico 28 PPO2015 percorsi di formazione a sostegno dell'invecchiamento attivo. Linea strategica 2 - Sostegno alla formazione” (delibera n.4/2021).

Tabella 1 - Riepilogo Parifiche con capitoli dedicati ai Fondi strutturali

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE Delibera n.105/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Piemonte relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA Delibera n.70/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Liguria relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA Delibera n.119/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Lombardia relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE RIUNITE PER IL TRENTINO ALTO ADIGE/SÜDTIROL - BOLZANO Delibera n.2/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE RIUNITE PER IL TRENTINO ALTO ADIGE/SÜDTIROL - TRENTO Delibera n.3/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO Delibera n.148/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Veneto relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA Delibera n.113/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA Delibera n.54/2021/PARI - Decisione nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2020
SEZIONE DI CONTROLLO PER LE MARCHE Delibera n. 120/2021/PARI- Decisione nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Marche per l'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO Delibera n. 109/2021/PARI- Decisione nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO Delibera n.312/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale dell'Abruzzo relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA Delibera n.146/2021//PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Puglia relativo all'esercizio finanziario 2020

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA Delibera n. 5/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Campania relativo all'esercizio finanziario 2019
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA Delibera n. 141 /2021/PARI – Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Calabria relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SICILIA Delibera n. 6/2021/SSRR/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Sicilia relativo all'esercizio finanziario 2019
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA Delibera n. 1/2021/SSRR/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Sardegna relativo all'esercizio finanziario 2020

Tabella 2 – Riepilogo Parifiche senza capitoli dedicati ai Fondi strutturali

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA VALLE D'AOSTA/VALLE'E D'AOSTE Delibera n.16/2021/PARI - Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale e sul bilancio consolidato della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2019
SEZIONE RIUNITE PER LA REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL - REGIONE Delibera n.1/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA Delibera n.34/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Friuli-Venezia Giulia relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA Delibera n.52/2021/PARI - Decisione nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE Delibera n. 80/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Molise relativo all'esercizio finanziario 2020
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA Delibera n.97/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata relativo agli esercizi 2019 e 2020

Tabella 3 – Riepilogo Relazioni speciali

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA VALLE D'AOSTA/VALLE'E D'AOSTE Relazione sull'utilizzo dei fondi europei in Valle d'Aosta per l'anno 2020 e per il primo semestre dell'anno 2021 (in corso di approvazione)
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE Delibera n.82/2021 Irregolarità in materia agricola conseguenti all'erogazione dei fondi comunitari nella regione Piemonte- gestione ARPEA (Agenzia Regionale Piemontese Erogazioni in Agricoltura)
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA Delibera n.4/2021 Controllo sulla gestione relativo alle azioni a sostegno della persona anziana nell'ambito del POR FSE 2014-2020: a) Programma specifico 14 PPO2015 sostegno alle famiglie per la permanenza a domicilio della persona anziana; a) Linea strategica 1 - Sostegno alle responsabilità familiari b) Programma specifico 28 PPO2015 percorsi di formazione a sostegno dell'invecchiamento attivo. Linea strategica 2 - Sostegno alla formazione.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti sulla base Banca dati Sezioni regionali di controllo.

Agli elementi sopra riportati, appare opportuno far seguire le sintesi delle valutazioni che le citate Sezioni hanno formulato in esito al controllo, mentre si rinvia ai singoli referti per ulteriori elementi di dettaglio.

2. Parifiche regionali

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n.105/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Piemonte relativo all'esercizio finanziario 2020

La gestione dei Fondi comunitari

L'assegnazione delle risorse alla Regione Piemonte nell'ambito della Programmazione 2014-2020 è stata incentrata sulla Strategia Europa 2020, che ha potenziato la finalizzazione e l'integrazione delle risorse, la misurazione dei risultati, la garanzia di adeguata capacità amministrativa, l'allargamento della governance e l'attenzione al territorio.

Nell'ambito di tale programmazione, per l'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", le risorse ammontano a complessivi euro 1.838.134.740,00 (euro 872.290.000,00 relativi al FSE ed euro 965.844.740,00 per il FESR).

Nella gestione della pandemia, il regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, modificando i regolamenti (UE) 1301/2013 e 1303/2013, ha introdotto una flessibilità straordinaria nell'impiego dei fondi strutturali, consentendo agli Stati membri di chiedere di applicare ai programmi della politica di coesione il tasso di cofinanziamento del 100%, per il periodo dal 10 luglio 2020 fino al 30 giugno 2021. Altre disposizioni nazionali (Decreti "Cura Italia" e "Rilancio") hanno inciso sulla riprogrammazione e rimodulazione delle risorse residue relative al POR FSE e FESR.

In tale prospettiva, la crisi pandemica e i ritardi accumulati in diversi Assi – segnatamente, nel POR FESR – hanno indotto la Regione a riprogrammare le risorse residue relative alla politica di coesione 2014-2020, ponendo in essere iniziative di investimento per contrastare l'emergenza e mitigarne gli effetti socio-economici. Il 15 luglio 2020 il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale e la Regione Piemonte hanno sottoscritto un accordo, individuando un valore complessivo di oltre 345 milioni di euro, di cui 224 milioni a valere sul POR FESR e 121 milioni a valere sul POR FSE (riprogrammazione approvata dalla Commissione con decisione C (2021) 769 del 3 febbraio 2021 per il FSE e decisione C(2020) 6816 del 1° ottobre 2020 per il FESR).

Lo stato di avanzamento della spesa certificata al 31 dicembre 2020, per il POR FSE, è pari a euro 542.365.901,29 (pari a circa il 62% del *budget*), mentre, per quanto riguarda gli impegni e i pagamenti i dati comunicati, è pari rispettivamente a euro

804.172.017,53 (92,19% del programmato) ed a euro 616.143.364,96 (70,64% del programmato). In base ai dati IGRUE, la Regione Piemonte si posiziona al terzo posto tra quelle più sviluppate in termini di utilizzo di risorse.

Molto diversa è la situazione in merito all'avanzamento del programma con riferimento al POR FESR. La Regione ha comunicato che l'ammontare della spesa certificata al 31 dicembre 2020 è pari ad euro 336.654.749,42; in rapporto al finanziamento totale, risulta una percentuale di spesa certificata pari a circa 35%. Sono stati comunicati, altresì, comunicati gli importi di euro 619.020.629,70 per gli impegni (64,09% del programmato) e di euro 351.670.339,86 per i pagamenti (36,41% del programmato).

Con riguardo al FESR, si riscontrano, dunque, un forte ritardo nell'utilizzo dei fondi, nonché criticità relative alla programmazione ante-pandemia, che sono state superate attraverso una riduzione di risorse programmate o slittamenti agli esercizi futuri di interventi rilevanti per l'Amministrazione. Anche con riguardo alle risorse riprogrammate per l'emergenza sanitaria, si rileva un limitato apporto in termini di impegni nell'esercizio 2020.

Per quanto riguarda le irregolarità, per il settore agricolo sono stati rilevati 612 casi di irregolarità, di cui: 185 chiusi per assenza di irregolarità, 337 chiusi e recuperati e 90 aperti da recuperare. L'intera casistica di irregolarità presenta un importo complessivo pari ad euro 17.480.348,04 (di cui euro 10.296.975,39 per casi ancora aperti ed euro 7.183.372,65 per casi chiusi). Sono stati effettivamente recuperati complessivamente euro 6.979.007,04, pari a circa il 40% delle somme accertate (per maggiori informazioni, si rinvia alla deliberazione n. 82/2021/SR CPIE/RSUE). Nell'ambito delle irregolarità nei fondi in agricoltura, sono state rinvenute modalità reiterate di comportamento che ne facilitano la realizzazione (p.e. contratti di locazione aventi come dante causa soggetti deceduti, mancanza dei requisiti per il "premio giovani agricoltori" dichiarazioni false), anche con autocertificazioni non corrispondenti al vero.

Limitatamente al POR FESR, sono stati riscontrati importi da recuperare per irregolarità collegate al periodo di Programmazione 2007-2013 e riconducibili a casi ricadenti in procedure fallimentari o di messa in liquidazione delle relative imprese. Si rileva, inoltre, una situazione di lento e parziale ristoro delle somme relative alla Programmazione POR FESR 2007-2013, seppure ancora lontana dagli importi irregolari individuati in 6,6 milioni di euro; tale situazione dovrà essere monitorata.

In materia di POR FSE, a seguito di irregolarità relative alla programmazione 2014-2020, un importo superiore a euro 65 milioni è stato decertificato ma la relativa somma è stata recuperata solo in parte, come descritto nella relazione allegata al

giudizio di parificazione. È stata raccomandata per tutte e due le tipologie di fondi una costante azione di vigilanza al fine di intraprendere le azioni utili al recupero per il ristoro delle risorse erariali.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

Delibera n.70/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Liguria relativo all'esercizio finanziario 2020

Anche nella Regione Liguria, la necessità di fronteggiare tempestivamente le conseguenze dell'epidemia ha determinato, nell'ambito dei diversi fondi in esame, una rimodulazione delle risorse assegnate tra i diversi obiettivi, con un incremento – a dotazione complessiva costante – di quelle destinate al sostegno finanziario delle imprese, delle famiglie e dei lavoratori nonché all'acquisto di apparecchiature e materiali sanitari.

A livello di singoli programmi, per il POR-FESR l'avanzamento finanziario degli impegni rispetto al totale è stato pari al 64,2% e il rapporto tra pagamenti e dotazione complessiva è stato pari al 42,48% (a fronte dei valori, rispettivamente, del 57,01% e del 34,31% riscontrati nel 2019). È stato riscontrato, peraltro, un tasso di attuazione disomogeneo tra i diversi Assi (p.e., tra l'Asse 3 - pari al 27,92% e l'Asse 5 - con un dato dell'81,88%), almeno in parte riconducibile alle variazioni effettuate per rispondere all'emergenza sanitaria.

L'avanzamento complessivo del programma POR-FSE è in linea con quello registrato nel 2019: la capacità di impegno è pari al 78,76% della dotazione complessiva (62,04% nel 2019), mentre i pagamenti si assestano al 38,62% delle risorse totali (28,04% nel 2019). Anche in questo caso si rileva una disomogeneità – specie con riferimento al dato relativo ai pagamenti – tra i diversi Assi (p.e., l'Asse 4 – Capacità istituzionale e amministrativa è fermo al 7,33% mentre i primi tre Assi registrano valori tra il 36% e il 39% e il dato migliore – ossia il 54,72% – è relativo all'Assistenza tecnica).

Per il FESR e il FSE, dalla relazione dell'Autorità di audit sull'ultimo periodo contabile, è emerso un sistema di gestione e controllo complessivamente in linea con la normativa di riferimento e non sono emersi dati significativi con riguardo alle frodi.

Anche il PSR presenta uno stato di attuazione disomogeneo tra le priorità, in quanto alcune presentano un tasso di avanzamento molto contenuto (p.e. Priorità 6 "Inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico delle zone rurali", inferiore al 30%), e altre registrano una *performance* decisamente migliore (p.e. Priorità n. 3, "Promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi del settore agricolo", circa il 67%).

Il seguente prospetto riassume alcuni indicatori di efficienza realizzativa per i tre programmi esaminati, a raffronto con i corrispondenti dati nazionali (il riferimento di tale dato è al cluster delle Regioni più sviluppate, in cui rientra la Liguria).

Prospetto 1 - Efficienza realizzativa dei Programmi operativi 2014-2020 della Regione Liguria al 31 dicembre 2020⁵¹⁵

PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE	FINANZIAMENTO PUBBLICO TOTALE (a)	PAGAMENTI (b)	EFFICIENZA REALIZZATIVA (b)/(a)	EFFICIENZA REALIZZATIVA SU BASE NAZIONALE
FESR	392.545.240,00	166.758.701,49	42,48%	43,11%
FSE	354.544.768,00	136.926.345	38,62%	58,05%
FEASR	309.657.980,00	157.086.829,88	52,52%	59,49%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti-Sezione regionale di controllo per la Liguria sulla base dei dati dei RAA Regione Liguria 2014-2020. Il dato relativo all'efficienza realizzativa su base nazionale è tratto, per quanto concerne FESR e FSE, da Ministero dell'economia e delle finanze, RGS-IGRUE, Monitoraggio politiche di coesione, Programmazione 2014-2020, Situazione al 31 dicembre 2020⁵¹⁶ e, per il PSR, dal Monitoraggio del Ministero delle politiche agricole.

Dal prospetto emerge che, ad eccezione del POR-FESR che registra un dato in linea con quello del *cluster* di riferimento, lo stato di avanzamento degli altri Programmi regionali è sotto la media delle Regioni più sviluppate, in particolare con riferimento al POR-FSE, al pari del 2019 (sebbene in tale annualità il divario tra lo stato di attuazione di tale Programma a livello regionale e nazionale fosse più contenuto, ossia di circa 14 punti). Va, comunque, dato conto del fatto che – sebbene in un contesto di estrema difficoltà dovuto alla pandemia – i programmi hanno registrato un incremento della capacità di spesa, come emerge dal rendiconto 2020, determinato soprattutto dall'aumento dei pagamenti in conto residui.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Delibera n.119/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Lombardia relativo all'esercizio finanziario 2020

La Sezione ha analizzato il grado di realizzazione dei programmi regionali finanziati dai fondi europei, esaminando la gestione contabile delle risorse comunitarie ai fini della verifica delle corrette modalità di contabilizzazione delle stesse e del rispetto del vincolo di destinazione che le connota. L'analisi ha riguardato l'attuazione dei principali programmi regionali, riferiti al corrente periodo di programmazione 2014-2020,

⁵¹⁵ Importi espressi in euro.

⁵¹⁶ Al riguardo, per completezza, si riporta che, in tale monitoraggio, i dati relativi allo stato di attuazione – con riferimento al rapporto pagamenti/dotazione, sono pari, per il POR-FESR, al 45,73% e, per il POR-FSE, al 42 per cento. Nella tabella, per omogeneità, sono stati utilizzati i dati emergenti da quanto trasmesso dalla Regione in sede istruttoria.

relativi ai Fondi SIE (*Fondi strutturali e di investimento*) e al Programma di Cooperazione Interreg. V-A 2014-2020 Italia-Svizzera.

Per quanto concerne il Programma POR FSE, il quadro finanziario delle risorse assegnate per il periodo 2014-2020, ripartito tra i cinque Assi prioritari di intervento, ha subito modifiche. Per finanziare azioni mirate al contrasto e alla mitigazione degli effetti dell'emergenza COVID-19, il 16 luglio 2020, è stato sottoscritto l'Accordo Governo-Regione ex art. 242 del d.l. n.34/2020, per la riprogrammazione dei piani operativi. Tale accordo ha individuato risorse a valere sul POR FSE 2014-2020 per complessivi 168,5 milioni di euro e ha determinato la creazione della specifica azione 9.8.1 nell'ambito dell'Asse II del POR FSE. La dotazione finanziaria del Programma (POR 6.0), ammonta, dunque, ora a 970,5 milioni di euro e la maggior parte dei finanziamenti è assorbita dall'Asse II – Inclusione sociale e lotta alla povertà (39,1%) e dall'Asse III – Istruzione e formazione (31,1%).

L'avanzamento del programma al 31 dicembre 2020 evidenzia una capacità di impegno pari al 66% e una capacità di spesa pari al 55%. Tali valori sono, tuttavia, inferiori ai livelli aggregati delle Regioni più sviluppate, pari all'83,70% per gli impegni e 58,05% per la capacità di spesa.

Le spese certificate alla UE dall'avvio della programmazione 2014-2020 al 31 dicembre 2020, pari a circa 442,5 milioni di euro, hanno consentito di raggiungere e superare l'obiettivo finanziario "n+3" fissato a circa 342,5 milioni di euro.

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

In riferimento al sistema di gestione e controllo, non risultano segnalazioni di frodi.

Il Programma di cooperazione Interreg V-a 2014-2020 Italia-Svizzera (da ultimo modificato a seguito della decisione della Commissione europea C (2020) 9612 del 22 dicembre 2020) risulta pari ad euro 118.281.056,00. Il principale scopo della riprogrammazione è stato quello di prevedere l'utilizzo di tutte le economie del Programma in funzione delle esigenze legate all'emergenza COVID, similmente a quanto accaduto con il FSE. Le risorse residue dell'Asse 3 sono state, così, reindirizzate a favore dell'Asse 1 – competitività delle imprese, mentre quelle dell'Asse 2 sono state utilizzate a beneficio dell'Asse 4 - servizi per l'integrazione delle comunità.

A fronte di una capacità di impegno oltre il 90%, la capacità di spesa si attesta poco sopra al 20%, evidenziando una significativa difficoltà ad attuare quanto programmato ed impegnato.

Anche per tale tipologia di programma, non è previsto *overbooking*.

Sotto il profilo delle irregolarità e delle decertificazioni rilevate dagli organi di controllo di II livello, nel II semestre 2020, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2019, è emerso un incremento di numero pari al 100%.

Un caso di frode, riguardante un caso di falsa attestazione, è stato oggetto di segnalazione all'OLAF. Avverso la conseguente revoca del finanziamento, i beneficiari hanno presentato ricorso amministrativo, conclusosi con sentenza in favore dell'Autorità di gestione (TAR Lombardia, sez. III, 20 novembre 2020, n. 2352, avverso la quale, alla data della parifica, pendeva impugnazione innanzi al Consiglio di Stato).

Per quanto riguarda il FESR, il quadro finanziario, ripartito tra 7 Assi prioritari di intervento, nel 2020 ha subito delle modifiche nella sua composizione, come da decisione C (2020) 6342 dell'11 settembre 2020.

Il Piano finanziario POR FESR è stato rimodulato, per spostare sull'Azione I.1.b.6.1 complessivi a euro 193.502.377,80, provenienti dall'azione I.1.b.3.1 nell'Asse I per euro 2.989.000, dalle risorse allocate per le iniziative già programmate nell'ambito degli Assi III, IV e V, per euro 185.306.892,66 e dalle risorse libere sugli Assi III e IV per euro 5.206.485,14.

Sulla base dei risultati conseguiti nel 2019, con il raggiungimento dei *target* intermedi, è stata assegnata anche la quota di finanziamento corrispondente alla riserva di efficacia. La dotazione finanziaria del Programma ammonta pertanto complessivamente a euro 970,5 milioni; oltre la metà dei finanziamenti è assorbita dall'Asse I – Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (55,6%), seguito dall'Asse III – Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (26,2%).

L'avanzamento del POR al 31 dicembre 2020 mostra una capacità di spesa pari al 34% ed una capacità di impegno pari al 77%. In merito alla capacità di impegno, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al 76,27% e il dato di Regione Lombardia, pari al 77,01% si pone al di sopra tale soglia⁵¹⁷. Per quanto riguarda la capacità di spesa, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al 43,11% e il dato della Regione Lombardia, pari al 42,97%, si pone molto vicino a tale soglia.

⁵¹⁷ In merito a tale dato, precisa la Regione in sede di contraddittorio, che nell'ultima riprogrammazione del POR di settembre 2020 è stata inserita a valere sull'Asse I l'Azione I.1.b.6.1 per un valore di 193,5 M€, relativa alle spese sostenute dal Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, e, se venisse sommato tale importo al valore degli impegni già registrati, la capacità di impegno (impegni/risorse programmate) passerebbe dal 77,1% al 97%.

La Regione Lombardia, nell'ambito di questo Programma, ha provveduto allo stanziamento dell'*overbooking*, per un importo massimo di 36 milioni di euro, su iniziative dei predetti Assi I e III.

Per tali risorse nel corso del 2021 sono stati utilizzati 8 milioni per il finanziamento dello scorrimento della graduatoria del bando Turismo e Attrattività 2^a edizione e 1,5 milioni per il finanziamento della Misura "Linea Internazionalizzazione PLUS".

Sotto il profilo dei controlli, in riferimento a quelli di I livello, nel II semestre dell'anno 2020 in confronto al medesimo periodo dell'anno 2019, è stato rilevato un incremento del 300% del numero di irregolarità e relative decertificazioni.

Nessuna irregolarità è stata riscontrata dai controlli di II livello nel periodo preso in considerazione. L'autorità di gestione ha, nondimeno, trasmesso segnalazioni (in due casi, è stata riscontrata un'inesattezza nella segnalazione, che deve riportare sia la quota di competenza comunitaria che quella di competenza nazionale).

La Sezione, infine, in relazione alla nuova Programmazione 2021-2027, e al piano di ripresa europeo *Next generation EU* (NGEU), ha evidenziato l'importanza di un sistema sinergico di controlli.

Per quanto attiene al PSR, le risorse 2014-2020 sono state ripartite tra sei Priorità di intervento; il quadro finanziario.

Per far fronte all'emergenza pandemica, si è provveduto ad attivare la Misura 21 "*Sostegno temporaneo eccezionale crisi COVID-19*", con risorse pari complessivamente a euro 19.920.000. La dotazione assegnata è stata costituita assorbendo risorse da operazioni collegate alle priorità ambientali (Priorità 4 e Priorità 5) e da operazioni collegate alle altre priorità (Priorità 2, Priorità 3, Priorità 6 e Assistenza tecnica). La dotazione finanziaria del Programma ammonta complessivamente a euro 1,14 miliardi e la maggior parte dei finanziamenti è assorbita dalla Priorità 2 – potenziare competitività e redditività aziende agricole (36,2%) e dalla Priorità 4 – preservare, ripristinare e valorizzare ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e foreste (28,4%).

Il grado di avanzamento della spesa al 31 dicembre 2020 è risultato pari al 55,8%, con dati riguardanti la gestione della spesa allineati al dato nazionale. Il dato aggregato delle Regioni più sviluppate, infatti, mostra una capacità di impegno/spesa pari al 59,49% e il dato della Regione Lombardia, pari al 55,77% si pone vicino a tale soglia.

È emersa una frode interna, che ha comportato l'erogazione di aiuti a un soggetto privato, privo delle caratteristiche necessarie per conseguire i fondi agricoli in argomento. A seguito di tali accertamenti, il 2 agosto 2017, è stata presentata una denuncia presso la Procura della Repubblica e un esposto-denuncia alla Procura regionale della Corte dei conti. Gli autori della frode sono stati condannati penalmente in primo grado ed in

appello. Il dipendente della Regione Lombardia è stato licenziato e la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Lombardia, ha emesso la sentenza di condanna n. 269/2019. Per quanto riguarda il recupero delle somme oggetto della frode, l'Amministrazione ha rappresentato che il procedimento è ancora in corso.

In merito alle irregolarità, da un controllo incrociato sulla banca dati OLAF IMS, le 18 operazioni riportate trovano immediata corrispondenza nella stessa banca dati. Sono state, tuttavia, riscontrate quattro discrepanze: in tre casi (recupero integrale) la scheda OLAF IMS non risulta aggiornata e riporta un recupero parziale; in un caso la Regione ha indicato un recupero parziale laddove la scheda OLAF IMS evidenzia un recupero integrale. Va soggiunto che la banca dati OLAF IMS rileva la presenza di due ulteriori operazioni che, verosimilmente, sono state inserite nella banca dati successivamente all'attività istruttoria della Sezione.

In riferimento agli *overbooking*, i due dati più significativi sono quelli relativi alla misura 16, con risorse concesse pari al 114,5% del Piano Finanziario e alla misura 5, con risorse concesse pari al 113,6% del medesimo Piano. Va rilevato che in entrambi i casi il dato comprende anche economie conseguite dai bandi precedenti.

Gli unici due casi segnalati di *overbooking* puro sono, invece, quelli relativi alla misura 3, con risorse concesse pari al 101,5% del Piano Finanziario e alla misura 6, con risorse concesse pari al 101,2% del Piano.

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

Decisione n.3/2021/PARI Decisione di parifica del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio 2020

Nel rendiconto 2020, con riferimento ai capitoli di entrata, per il FSE, si rilevano accertamenti di competenza per circa euro 24,7 milioni (15,06, nel 2019; 15,4, nel 2018), e riscossioni (tutte in conto residui) per circa euro 11,1 milioni (18,36, nel 2019; 5,8, nel 2018). Per i capitoli del FESR, si rilevano accertamenti per circa euro 7 milioni (10,61, nel 2019; 11,3, nel 2018) e riscossioni per circa euro 7,1 milioni (15,87, nel 2019; 2,1 nel 2018). Infine, per il FEAMP, risultano accertamenti per circa 31 mila euro (0,62 milioni di euro, nel 2019; 0,9 milioni di euro, nel 2018) e riscossioni in conto residui per circa 1,3 milioni (nessuna riscossione nello scorso esercizio).

Per la Programmazione 2014-2020, il tasso di realizzazione dei pagamenti (pagamenti su spesa pubblica programmata) del FEAMP è l'80,07% (59,72%, nel 2019; 43,84%, nel 2018), del FESR è il 70,51% (39,08%, nel 2019; 17,80%, nel 2018), del PSR il 63,84% (51,67%, nel 2019; 36,23% nel 2018), e, infine, per il FSE il 59,16% (52,78%, nel 2019; 37,43%, nel 2018).

Per quanto riguarda gli impegni sulla spesa programmata, il FEAMP ha una percentuale del 95,41% (93,23%, nel 2019; 65,44%, nel 2018), il FSE dell'80,45% (80,21%, nel 2019; 62,62%, nel 2018), il PSR dell'88,46% (82,70%, nel 2019; 57,19%, nel 2018) e, infine, il FESR del 78,69% (59,90%, nel 2019; 34,24%, nel 2018).

L'andamento della gestione per FESR ed FSE è il seguente:

- FESR - Risorse programmate (A) euro 92,21 milioni (di cui contributo UE 46,11 milioni); Impegni (B) 72,56 milioni; Pagamenti (C) 65,02 milioni; Avanzamento (B/A) 78,69%; percentuale di avanzamento C/A 70,51%.
- FSE - Risorse programmate (A) euro 126,44 milioni (di cui contributo UE 63,22 milioni); Impegni (B) 101,71 milioni; Pagamenti (C) 74,79 milioni; Avanzamento (B/A) 80,45%; percentuale di avanzamento C/A 59,16%.

I dati aggregati FESR e FSE, per la Provincia autonoma di Trento risultano, pertanto, i seguenti: risorse programmate (A) euro 218,65 milioni (di cui contributo UE 109,32 milioni); impegni (B) 174,27 milioni; pagamenti (C) 139,81 milioni; percentuale di avanzamento B/A 79,70%; percentuale di avanzamento C/A 63,94%.

L'Autorità di gestione del FSE e del FESR e l'Autorità di certificazione hanno comunicato che, per entrambi i POR, sono stati raggiunti e superati gli obiettivi di spesa assegnati al 31 dicembre 2020, evitando il disimpegno automatico dei fondi. In particolare, al 31 dicembre 2020, risultano certificate spese pari ad euro 51.513.105, per il FSE e pari ad euro 37.804.399, per il FESR.

Sulla base dei dati del Sistema Nazionale di Monitoraggio (bollettino al 31 dicembre 2020), considerando il dato complessivo di avanzamento finanziario (FESR e FSE), per la Provincia, la percentuale degli impegni, rispetto alle risorse programmate (79,70%), risulta sostanzialmente in linea con la media nazionale (79,94%); nettamente migliore (63,94%), invece, la performance con riferimento ai pagamenti sempre in rapporto alle risorse programmate, rispetto alla media nazionale (50,48%).

La Provincia ha riprogrammato i fondi comunitari in funzione dell'emergenza pandemica, sottoscrivendo, inoltre, il 2 luglio 2020, l'Accordo con il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale ai sensi del d.l. n. 34/2020, prevedendo "l'attivazione di una serie di interventi, volti a ridurre gli effetti negativi della pandemia COVID-19 sul sistema sanitario e sul sistema socio-economico trentino, per un valore complessivo di 51 milioni di euro da finanziare tramite i Programmi operativi FESR (per 26,5 milioni) e FSE (per 24,5 milioni) 2014-2020, anche tramite il trasferimento di risorse dal Programma operativo FESR al Programma operativo FSE". La Provincia ha, quindi, attivato le procedure per la riprogrammazione dei Programmi operativi FSE e FESR 2014-2020, trasferendo, tra l'altro, un importo di euro 16.457.370,00 dal Programma operativo FESR

2014-2020 al Programma operativo FSE 2014-2020 (rideterminando le dotazioni finanziarie complessive in euro 92.210.724,00 per il FESR e in euro 126.437.354,00 per il FSE).

Inoltre, sono state introdotte nei POR FESR e FSE 2014-2020 specifiche azioni al fine di ridurre gli effetti negativi della pandemia, con rimodulazione delle risorse e riprogrammazione su risorse nazionali degli interventi originariamente previsti sui POR e non più finanziabili tramite le suddette risorse. In proposito, la Provincia ha comunicato che, ai sensi del predetto Accordo, la prosecuzione degli interventi non più finanziati dai Programmi operativi FESR e FSE 2014-2020 è assicurata tramite una nuova assegnazione del Fondo Sviluppo e Coesione su una sezione speciale del Programma operativo complementare, in corso di adozione da parte delle competenti autorità nazionali, fino a concorrenza dei 51 milioni di euro, che costituiscono l'ammontare di risorse cumulate FESR (26,5 milioni) e FSE (24,5 milioni), oggetto di riprogrammazione per il sostegno delle misure di contrasto e mitigazione degli effetti dell'emergenza pandemica.

Con riguardo ai controlli, le autorità provinciali hanno dato conto dei controlli di primo e secondo livello, nonché delle segnalazioni di frodi o irregolarità. I controlli sui fondi FSE hanno rilevato irregolarità limitate (prevalentemente, non ammissibilità della spesa per mancata indicazione di taluni elementi), la cui numerosità è stata modesta e i cui importi sono stati recuperati a saldo. L'Autorità di gestione ha comunicato che, in sede di presentazione dei conti, nel febbraio 2021, sono state apportate rettifiche finanziarie di importo complessivo pari a 4.296,62 euro. Nel corso del 2020, è stato effettuato un audit di compliance sul Programma operativo FSE.

Per quanto riguarda il FESR, i controlli non hanno evidenziato situazioni di particolare gravità.

L'Autorità di audit ha comunicato di aver effettuato i controlli sulle operazioni del FSE e del FESR su un adeguato campione, selezionato con metodo casuale, tenuto conto delle misure di alleggerimento degli oneri di controllo indicate dalla Commissione, a seguito dell'emergenza COVID-19, specificando che, per quanto riguarda il FSE, è stata sottoposta ad audit una spesa pari ad euro 2.524.169,93, relativa a 16 operazioni.

Per quanto riguarda il FESR, la spesa sottoposta ad audit è stata pari ad euro 1.629.536,28, relativa a 5 operazioni. Per queste ultime, è stata rilevata un'irregolarità di euro 51.500, segnalando che l'importo relativo è stato ritirato, in sede di presentazione dei conti alla Commissione in data 15 febbraio 2021. È stato, inoltre, precisato che

l'Agenzia provinciale per l'incentivazione delle attività economiche (APIAE) provvederà al recupero delle somme, nei confronti del beneficiario.

Per il FEAMP, l'Organismo intermedio ha comunicato che i controlli effettuati hanno dato esito positivo, senza decertificazioni. Anche i controlli dell'Autorità di audit, su due progetti, hanno avuto esito positivo con raccomandazioni per irregolarità, senza impatto finanziario.

Con riferimento alle segnalazioni di frodi, nel corso dell'anno, non sono state rilevate irregolarità o sospette frodi, per i Fondi FSE Programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

È stato specificato che, nel corso del 2020, ai sensi delle disposizioni in vigore, sono stati segnalati e trasmessi alle competenti Autorità nazionali, per il successivo inoltro all'Unione europea tramite sistema I.M.S., gli aggiornamenti delle schede OLAF, in merito alla Programmazione FESR 2007-2013, per tre irregolarità/frodi, e in relazione alla Programmazione FESR 2014-2020, per una irregolarità.

Le segnalazioni riguardano i tre casi, relativi al FESR 2007-2013, per i quali è intervenuta condanna da parte della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol – sede di Trento (in un caso, risulta sentenza di conferma in appello), con obbligo di risarcire gli enti interessati (UE, Stato, Provincia).

Per l'ipotesi relativa al FESR 2014-2020, è aggiornata la scheda per la chiusura del caso (Palazzo Catasto).

La Provincia ha fornito informazioni circa lo stato delle procedure relative a sette recuperi, conseguenti a revoche totali o parziali dei relativi contributi. Per tre casi (di cui si è detto sopra, in riferimento alla comunicazione OLAF), sono tuttora pendenti ricorsi e opposizioni da parte dei beneficiari. Per tre ipotesi, è stato confermato il recupero di quanto erogato. In un caso, è in corso la procedura di recupero.

In relazione ai suddetti casi, la Provincia ha dato atto che “con nota ARES n. (2019) 7613321 dell'11 marzo 2019, la Commissione europea ha predisposto la chiusura del programma in oggetto, relativamente alla quota FESR, ed ha riconosciuto il contributo complessivo di euro 16.476.953,47, emettendo, in data 13 febbraio 2020, la Nota di Addebito n 3242001947 per l'importo di euro 1.329.476,98, saldata alla medesima Commissione in data 22 aprile 2020”.

Sulla base dei dati di chiusura della Commissione UE, l'Amministrazione ha definito la corrispondente quota di cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione della l. n. 183/87, nei termini seguenti:

- Stanziamento complessivo euro 24.447.739,00;
- Contributo riconosciuto euro 21.479.202,91;

- Erogazioni effettuate dall'IGRUE euro 23.225.352,05;
- Restituzioni effettuate dalla P.A. di Trento euro 1.746.149,14;
- Saldo euro 0 (zero).

Conclusivamente, ha comunicato l'Amministrazione che, alla luce di quanto sopra esposto, il POR TRENTO FESR, rientrante nel periodo di programmazione 2007/2013, può considerarsi chiuso.

Aggiornamento dati finanziari al I semestre 2021

I prospetti 1, 2 e 3, espongono l'aggiornamento dell'andamento finanziario nel primo semestre 2021.

Prospetto 1 - FESR/FSE I semestre 2021 dati al 30/06/2021

FESR/FSE I semestre 2021 dati al 30/06/2021										
FESR										
Programma Operativo Fesr 2014 - 2020	Spesa pubblica programmata	Quota Provincia	Quota Stato	Quota UE	Costo ammesso al 31/12/2020	Costo ammesso al 30/06/2021	Quota impegni	Quota pagamenti pubblici	Spesa certificata	Tasso realizzazione Pagamenti/Spesa pubblica programmata
Asse 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo	32.719.114	4.907.867	11.451.690	16.359.557	36.833.003	41.305.458	32.071.412	30.923.491	18.791.869	94,51%
Asse 2 - Promuovere la competitività delle piccole	42.855.880	6.428.382	14.999.558	21.427.940	20.140.681	23.498.337	23.498.333	23.405.448	10.077.885	54,61%
Asse 3 - Sostenere la transizione verso	8.576.756	1.286.513	3.001.865	4.288.378	8.774.913	7.155.046	7.155.046	7.049.402	7.048.809	82,19%
Asse 4 - Assistenza tecnica	3.317.448	497.617	1.161.107	1.658.724	2.582.744	2.688.024	2.575.367	2.151.729	1.519.312	64,86%
Asse 5 - Promuovere l'adattamento al	3.909.892	586.484	1.368.462	1.954.946	5.265.549	4.347.628	4.347.628	4.268.933	3.909.891	109,18%
Asse 6 - Migliorare l'accesso alle Tlc, nonché	831.634	124.745	291.072	415.817	6.611.880	1.720.916	1.313.466	974.226	831.634	117,15%
Totale	92.210.724	13.831.609	32.273.753	46.105.362	80.208.770	80.715.409	70.961.253	68.773.229	42.179.399	74,58%
Il valore della spesa pubblica programmata è stato aggiornato sulla base del nuovo piano finanziario del P.O. FESR approvato formalmente con Decisione C (2020)8323 di data 20 novembre 2020, rettificata con Decisione C(2020) 9567 di data 21 dicembre 2020.										
FSE										
Programma Operativo Fse 2014 - 2020	Spesa pubblica programmata	Quota Provincia	Quota Stato	Quota UE	Costo ammesso al 31/12/2020	Costo ammesso al 30/06/2021	Quota impegni pubblici	Quota pagamenti beneficiario	Spesa certificata	Tasso realizzazione Pagamenti/Spesa pubblica programmata
Asse 1 - Occupazione	40.343.154	6.051.473	14.120.104	20.171.577	34.630.886	36.624.774	36.624.774	29.958.976	22.839.785	74,26%
Asse 2 - Inclusione sociale e lotta alla povertà	41.831.706	6.274.756	14.641.097	20.915.853	26.638.239	42.028.056	42.028.056	29.939.821	7.383.586	71,57%
Asse 3 - Istruzione e Formazione	38.555.000	5.783.250	13.494.250	19.277.500	35.389.163	35.542.206	35.542.206	27.594.501	17.708.081	71,57%
Asse 4 - Capacità istituzionale	650.000	97.500	227.500	325.000	488.646	489.046	489.046	488.646	488.209	75,18%
Asse 5 - Assistenza Tecnica	5.057.494	758.624	1.770.123	2.528.747	4.566.026	4.561.025	4.561.025	4.155.653	3.093.444	82,17%
Totale	126.437.354	18.965.603	44.253.074	63.218.677	101.712.960	119.245.108	119.245.108	92.137.599	51.513.106	72,87%
Il valore della spesa pubblica programmata è stato aggiornato sulla base del nuovo piano finanziario del PO FSE approvato formalmente con Decisione C (2021) 184 final di data 11 gennaio 2021. Il nuovo piano risulta incrementato di euro 16.457.370,00, a seguito del passaggio delle risorse da dal P.O. FESR.										

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Provincia autonoma di Trento

Prospetto 2 - FEASR I semestre 2021 dati al 30/06/2021

FEARS Dati al 30/06/2021							
Attuazione del programma al I semestre 2021 - Periodo di programmazione 2014/2020							
Programma	Spesa pubblica programmata	Quota Provincia	Quota Stato	Quota UE	Quota impegni	Quota pagamenti	Tasso realizzazione Pagamenti/Spesa pubblica programmata
FEASR	297.575.617	50.903.285	118.774.332	127.898.000	273.621.101	203.236.351	68,30%
Totale	297.575.617	50.903.285	118.774.332	127.898.000	273.621.101	203.236.351	68,30%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Provincia autonoma di Trento

Prospetto 3 - FEAMP I semestre 2021 dati al 30/06/2021

FEAMP Dati al I semestre 30/06/2021							
Attuazione del programma al 30/06/2021 Periodo di programmazione 2014/2020							
Fondo Europeo per gli affari marittimi e la pesca" (FEAMP) 2014 - 2020	Spesa pubblica programmata	Quota Provincia	Quota Stato	Quota UE	Quota impegni	Quota pagamenti	Tasso realizzazione Pagamenti/Spesa pubblica programmata
Totale	2.483.945	370.899	865.431	1.247.615	2.369.897	2.146.083	86,40%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Provincia autonoma di Trento

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

Decisione n.2/2021/PARI Decisione di parifica del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2020

Con riguardo al periodo di Programmazione 2014-2020, lo stato di attuazione è riassunto nella seguente tabella:

Periodo di programmazione 2014-2020	programmato al 31 dicembre 2020 (A)	costo ammesso al 31 dicembre 2020	impegni al 31 dicembre 2020 (B)	pagamenti al 31 dicembre 2020 (C)	% (B/A)	% (C/A)
Programma "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" (FESR)	144.818.470,00 euro	158.150.999,81 euro	158.150.999,81 euro	64.698.810,11 euro	109,21%	44,68%
Programma "Occupazione" (FSE)	128.423.926,00 euro	85.197.828,73 euro	82.144.521,95 euro	50.809.870,00 euro	63,96%	39,56%
Programma "Programma di sviluppo rurale" (PSR)	361.672.077,92 euro	438.935.238,36 euro	338.083.811,95 euro	282.239.733,72 euro	93,48%	78,04%
Interreg V A Italia / Austria*	98.380.352,00 euro	109.713.370,67 euro	109.713.370,67 euro	39.170.617,81 euro	111,52%	39,82%
Interreg V A Italia / Svizzera*,***	115.350.687,00 euro	11.093.022,18 euro	11.093.022,18 euro	2.091.087,18 euro	9,62%	1,81%
Cooperazione transnazionale Spazio Alpino*, **	137.096.282,00 euro					
Europa centrale *, **	291.189.121,00 euro					
Adriatic *, **	115.794.012,00 euro					
Cooperazione interregionale Interreg Europe *, **	420.559.618,00 euro					
Fondo per le aree sottoutilizzate						
(rectius: Fondo sviluppo coesione FSC)	18.000.000,00 euro	0,00 euro	0,00 euro	0,00 euro	0,00%	0,00%
Altro (specificare)						
Totale						

* budget unico del programma, senza suddivisione per regioni partner, ** non di competenza della Ripartizione europea, *** dato riferito ai progetti altoatesini

Fonte: tabelle allegate alle note delle Ripartizioni Europa del 25 marzo e agricoltura del 24 marzo 2021.

I dati evidenziano un basso tasso di realizzazione, con particolare riguardo al Programma "Occupazione" FSE (rapporto tra spesa pagata e programmata al 31 dicembre 2020 pari allo 39,56%) e al Programma Italia/Austria (rapporto tra spesa

pagata e programmata al 31 dicembre 2020 pari allo 39,82%), sintomatico di carenze nella programmazione e di ritardi nell'utilizzo dei fondi⁵¹⁸.

La Ripartizione Europa ha puntualizzato che per i Programmi "Competitività regionale ed occupazione FESR", "Interreg V – Italia/Austria", "Interreg V – Italia/Svizzera" e "Programma operativo FSE" non risultano nel 2020 disimpegni automatici dei fondi e che nessun controllo in loco è stato disposto da parte della Commissione europea e della Corte dei conti europea. Relativamente al "Programma di sviluppo rurale", il responsabile dell'Autorità di gestione, con nota del 24 marzo 2021, ha fatto presente che per il FEASR, relativamente alle richieste istruttorie formulate dalla Sezione di controllo di Bolzano, non vi sono altre segnalazioni. In merito alle comunicazioni alle Autorità ministeriali per il 2020, riguardanti frodi/irregolarità oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario (cfr. reg. CE n. 1828/2006), la PAB, con nota del 25 marzo 2021, ha reso noto di aver segnalato, attraverso l'apposito sistema AFIS-IMS, varie irregolarità⁵¹⁹.

Per il FSE, la competente Ripartizione ha fatto presente che nel 2020 non sono stati rilevati casi di frodi e/o irregolarità, oggetto di comunicazione alle Autorità ministeriali e, pertanto, non è stata fatta alcuna segnalazione⁵²⁰. Con note del 25 marzo 2021 della

⁵¹⁸ La disciplina fissa al 31 dicembre 2023 il termine ultimo per presentare i rendiconti all'Unione europea; ove entro questa data non sia stata utilizzata una parte dell'importo, per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi, o non siano state presentate richieste di rimborso, la Commissione "procede al disimpegno" (art. 136, c. 1. reg. n. 1303/2013/UE). Analogamente, il comma 2 del medesimo art. 136 dispone che "La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti". A tale riguardo giova evidenziare nuovamente che anche la Corte costituzionale ha ribadito, in una recente pronuncia riguardante altra regione ad autonomia differenziata "la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione, da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea" (sent. n. 62/2020).

⁵¹⁹ Irregolarità: - PO "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" - Alto Adige FESR 2014-2020 (2014IT16RFOP005), concernente il progetto "WEQUAL"; - programma operativo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" - Alto Adige FESR 2014-2020 (2014IT16RFOP005), concernente il progetto "BINGO (broad information goes online)"; - programma operativo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" - Alto Adige FESR 2014-2020 (2014IT16RFOP005), concernente il progetto "HoWaSST7 (Hochwasserschutz Sterzing 7. Baulos)"; - programma operativo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" - Alto Adige FESR 2014-2020 (2014IT16RFOP005), concernente il progetto "RWGV (Reduzierung der Wassergefahr in Vierschach)"; - programma operativo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" - Alto Adige FESR 2014-2020 (2014IT16RFOP005), concernente il progetto: "RATEPPAN".

⁵²⁰ La Ripartizione riferisce, inoltre, quanto segue:
- con riferimento al parere motivato ai sensi dell'art. 258 TFUE, pervenuto dalla Commissione europea, inerente la procedura di infrazione n. 2018/2374 - violazione dell'articolo 57-bis della direttiva 2005/36/CE, concernente le procedure per vie elettroniche e il punto di contatto unico (PSC), gli uffici competenti della PAB, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento politiche europee, "hanno visionato per ogni professione di propria competenza, il sito del PSC nella sezione denominata "Servizi che richiedono una qualifica professionale" e hanno controllato le informazioni ivi indicate";
- nel 2020 la Commissione europea non ha proposto misure circa lo sviluppo e il funzionamento del mercato ai sensi dell'art. 108, c. 1, TFUE;
- nell'anno 2020 la Commissione non ha adottato decisioni ai sensi dell'art. 108, c. 2, TFUE, di soppressione e/o modificazione di regimi di aiuto della PAB;

Ripartizione Europa e dell'Autorità di audit, sono stati comunicati gli esiti dei controlli condotti nel corso del 2020 dall'Autorità di gestione e dall'Autorità di audit, suddivisi per programmi operativi e per fondi strutturali.

Relativamente al FESR sono stati controllati dall'Autorità di gestione 126 progetti (spesa controllata per euro 28.671.486,22 e spesa ammessa per euro 27.989.018,34) e dall'Autorità di audit 13 progetti (spesa controllata per euro 7.583.133,25 e spesa ammessa per euro 7.582.214,31). Le problematiche emerse dai controlli dell'Autorità di gestione riguardano errori contabili e di calcolo a livello di progetto, informazioni o documenti giustificativi mancanti o errati, mancanza o incompletezza della pista di controllo e spese che non si riferiscono al progetto medesimo.

Dai controlli dell'Autorità di audit è emerso un "errore casuale" concernente la normativa sugli appalti pubblici⁵²¹. L'Autorità di audit comunica, inoltre, di aver rilevato un'unica rettifica finanziaria e di aver richiesto, con nota prot. n. 45172 del 15/01/2021, all'Autorità di gestione e all'Organismo Intermedio (OI) "di estendere il tasso di rettifica individuato alle spese che saranno rendicontate nei futuri periodi contabili, nonché di procedere ad apportare le dovute rettifiche finanziarie nel caso in cui, per i contratti oggetto di verifica, fossero state rendicontate spese nei periodi contabili precedenti.

- sono state effettuate due comunicazioni, ai sensi dell'art. 108, c. 3, TFUE di progetti diretti a istituire o modificare aiuti (Trattasi di un provvedimento in materia di COVID-19 – Sussidi a imprese agricole (numero di caso della Commissione: SA.57480), nonché dei criteri e delle modalità per la concessione di aiuti o per misure di prevenzione dei danni da fauna e per il ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato (numero di caso della Commissione: SA.56301);

- sono state effettuate dodici comunicazioni alle Autorità europee di informazioni sintetiche relative a regimi di esenzione (Di seguito le comunicazioni: modifica ai criteri per la concessione di contributi ad associazioni di categoria e loro cooperative, nonché a istituti, enti e organizzazioni per le iniziative a favore di imprese, volte a favorire l'incremento economico e della produttività (numero di caso della Commissione: SA.56148); criteri per il regime di aiuto con assegnazione a bando per gli investimenti aziendali delle piccole imprese - Bando 2020 (numero di caso della Commissione: SA.56288); criteri per la concessione di aiuti per agevolare il trasferimento di conoscenze ed azioni di informazioni nonché per servizi di consulenza e di sostituzione nelle aziende agricole (numero di caso della Commissione: SA.56452); criteri per incentivare gli investimenti nelle imprese agricole (numero di caso della Commissione: SA.56458); modifiche alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1432 del 28 dicembre 2018, recante "Misure volte a sviluppare i comprensori sciistici" (numero di caso della Commissione: SA.56586); criteri per incentivare gli investimenti nelle imprese di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (numero di caso della Commissione: SA.56968); criteri per la concessione di aiuti a favore del settore zootecnico (numero di caso della Commissione: SA.56970); criteri per la concessione di aiuti per investimenti per la concessione di prodotti vitivinicoli (numero di caso della Commissione: SA.58001); COVID-19 Modifica dei criteri per la concessione di contributi per l'incentivazione di sistemi di teleriscaldamento esistenti (numero di caso della Commissione: SA.58147); modifica delle linee guida ai servizi di internazionalizzazione offerte da IDM (numero di caso della Commissione: SA.58184); NOI Techpark Alto-Adige: approvazione del finanziamento per la realizzazione del NOI Techpark Brunico e della relativa convenzione fra Provincia Autonoma di Bolzano e NOI s.p.a. (numero di caso della Commissione: SA.58402); criteri per la concessione di contributi per investimenti per la costruzione e l'ammodernamento degli impianti a fune (numero di caso della Commissione: SA.59782).

⁵²¹ Nello specifico, è stato rilevato l'artificioso frazionamento in tre procedure d'appalto, riguardante il codice operazione "FESR3036" (spesa certificata euro 429.722,02, beneficiario STA Strutture Trasporto Alto Adige S.p.a., rettifica euro 918,94). Il tasso di errore totale delle spese certificate 2019-2020 è risultato al di sotto della soglia di tolleranza del 2%, ovvero pari allo 0,008%.

Dai controlli dell'Autorità di audit è emerso un "errore casuale" concernente la normativa sugli appalti pubblici. Nello specifico, è stato rilevato l'artificioso frazionamento in tre procedure d'appalto, riguardante il codice operazione "FESR3036" (spesa certificata euro 429.722,02, beneficiario STA Strutture Trasporto Alto Adige s.p.a., rettifica euro 918,94). Il tasso di errore totale delle spese certificate 2019-2020 è risultato al di sotto della soglia di tolleranza del 2 per cento, ovvero pari allo 0,008 per cento. Sempre nella citata nota l'Autorità di audit comunica di aver rilevato un'unica rettifica finanziaria e di aver richiesto, con nota prot. n. 45172 del 15 gennaio 2021, all'Autorità di gestione e all'Organismo intermedio "di estendere il tasso di rettifica individuato alle spese che saranno rendicontate nei futuri periodi contabili, nonché di procedere ad apportare le dovute rettifiche finanziarie nel caso in cui, per i contratti oggetto di verifica, fossero state rendicontate spese nei periodi contabili precedenti.

L'Autorità di gestione ha comunicato di aver effettuato una ricognizione sulle spese relative agli appalti inclusi nei rendiconti n. 2, 3 e 4. L'analisi ha permesso di individuare un ulteriore importo irregolare di 7.651,08 euro, che sarà recuperato dal beneficiario tramite compensazione con la prima domanda di rimborso utile. L'importo risulta certificato nel p.c. 2018-2019, pertanto tale rettifica sarà attuata tramite una domanda di pagamento intermedio in periodi contabili successivi al p.c. 2019-2020".

Sulla base delle risultanze degli audit delle operazioni e del secondo *follow up* di sistema dell'Autorità di gestione e dell'Organismo intermedio, l'Autorità di audit ha segnalato che "il Sistema di Gestione e Controllo del PO FESR 2014-2020 presenta un grado di affidabilità medio, in quanto nonostante siano stati apportati opportuni miglioramenti nell'ambito del Piano di Azione concernente misure migliorative e correttive da parte dell'Autorità di gestione, permangono aree di miglioramento nell'ambito dei controlli di primo livello in materia di gare di appalto⁵²².

Si attesta, inoltre, l'avvenuta quantificazione delle ulteriori rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità rilevate in seguito al completamento dei piani d'azione, in aggiunta a quelle già rilevate dall'Autorità di audit a seguito degli audit delle operazioni, pari a complessivi 179.895,70 euro, di cui 11.569,90 euro certificati nel periodo contabile 2018/2019 e rettificati con la Dichiarazione di Spesa dell'Autorità di gestione n. 7 del 21 ottobre 2020 (inserita nella Domanda di Pagamento Intermedia p.c. 2020-2021 n. 1 del 05/12/2020) e di euro 168.325,83 di spesa non ancora certificata".

⁵²² Si precisa al riguardo che l'Autorità di gestione e l'Organismo intermedio del PO FESR hanno predisposto e inviato nel mese di agosto 2020 un piano di azione riguardante le problematiche aperte e riscontrate nel precedente periodo contabile, durante il quale erano emerse irregolarità ed errori di carattere sistemico. L'Autorità di audit ha verificato e preso atto delle modifiche e delle correzioni effettuate sia durante il II *follow up* dell'Audit di Sistema, sia durante gli audit delle operazioni.

Per il Programma INTERREG ITALIA/AUSTRIA, l'Autorità di gestione ha controllato 150 progetti (spesa controllata: euro 19.705.175,93, spesa validata: euro 17.701.555,46, spesa non ammessa: euro 2.003.620,47), mentre l'Autorità di audit ha effettuato 30 controlli su 25 progetti (spesa controllata: euro 2.576.044,58 e spesa irregolare: euro 84,00). Nella propria nota l'Autorità di audit ha segnalato a tale riguardo di aver riscontrato un errore di "natura casuale", relativo ad errori contabili e di calcolo a livello di progetto. Il tasso d'errore totale delle spese certificate è risultato significativamente inferiore alla soglia di tolleranza del 2% (ovvero pari allo 0,0045%).

Per il Programma INTERREG ITALIA/SVIZZERA, sono state controllate 65 rendicontazioni di 6 progetti riguardanti 12 partner della Provincia; l'audit (*Il level control*) ha riguardato il progetto "Projekt Mobster" con riguardo l'erogazione di un anticipo ad una società per euro 152.304,00 e l'intero importo anticipato è risultato ammissibile. Inoltre, è stato controllato il progetto italo svizzero "Verdevale", in particolare, le operazioni relative al periodo contabile 1° luglio 2019-30 giugno 2020. Tutta la spesa controllata pari a euro 66.583,68 è risultata ammissibile. In merito al PO FSE 2014-2020, sono stati effettuati i seguenti controlli di primo livello: 30 controlli in loco circa l'esistenza delle operazioni, 68 controlli in loco a carattere amministrativo-contabile e 363 controlli dei rendiconti presentati.

Per quanto riguarda le principali problematiche emerse, l'esame dei fascicoli di rendiconto evidenzia, secondo quanto riferito, un'incidenza media della spesa ritenuta non ammissibile pari a circa il 13% della spesa rendicontata; la casistica delle irregolarità più frequenti riguarda la categoria "Altre spese non ammissibili in base ai criteri generali del FSE". Tra le anomalie rilevano: documentazione di pagamento dei costi esposti mancante o insufficiente, *timesheet* (fogli di presenza) a supporto del lavoro svolto non coerenti con le ore di attività oggetto di incarico e/o con il calendario ufficiale delle attività, difformità tra annotazione sui registri di classe relativamente a diverse attività (docenza, tutor, ecc.) e, rispettivamente, le ore previste dal calendario ufficiale e le ore presenti nei documenti giustificativi di spesa (fatture), mancato possesso dei requisiti di esperto senior per attività di docenza, come previsto dalle norme di gestione, errata imputazione della voce di spesa, non conformità delle ore rendicontate con le ore delle busta paga per dipendenti interni, non conformità del costo orario medio per i dipendenti interni.

L'Amministrazione ha fatto presente, inoltre, con particolare riferimento alle operazioni rientranti nelle fattispecie dell'art. 65, comma 6, (ammissibilità delle spese) del regolamento UE 1303/2013, che i controlli svolti dall'Autorità di gestione sono stati oggetto di un controllo di *reperforming*, in quanto, a seguito dell'audit delle operazioni e dell'audit di sistema svolto dall'Autorità di audit con riferimento al periodo contabile 1°

luglio 2018-30 giugno 2019, si è ritenuto necessario condividere tra le due Autorità un piano di azione finalizzato a “riperformare i controlli”⁵²³.

L'Autorità di gestione ha messo in campo tutte le azioni richieste dall'Autorità di audit, tanto che in fase di chiusura dei conti a febbraio 2020, oltre ad aver applicato tutti i tagli puntuali all'operazione attuata dalla Ripartizione Lavoro, unitamente a tutti gli altri tagli di cui ai rapporti definitivi di controllo di II livello, ha sospeso dai conti tutti i progetti di cui alle macro-operazioni di cui ai punti 1 e 2 su indicati. Nel piano di azione è, altresì, prevista una rettifica finanziaria del 12,38%, pari al TET risultato dalle attività di audit delle operazioni dell'Autorità di audit (RAC 2020) alle due operazioni sospese dai conti, come rettifica finanziaria in primis legata alle irregolarità sulla corretta tenuta dei registri⁵²⁴.

Sempre con riguardo al PO FSE, relativamente al piano di azione inviato dall'Autorità di gestione in data 30 luglio 2020 con nota prot. n. 505654 all'Autorità di audit, quest'ultima rappresenta di aver preso atto delle misure correttive proposte⁵²⁵, considerato anche quanto comunicato dalla CE con la citata nota Ares del 2019.

⁵²³ Detta attività non solo è stata estesa a tutti i progetti che compongono le tre macro-operazioni di seguito indicate, ma è stata allargata a tutte le spese oggetto di certificazione, rinunciando quindi alla possibilità di ricorrere al campione di spesa con preventiva analisi del rischio, al fine di fornire maggiori garanzie nell'applicazione del principio di sana gestione finanziaria. Le operazioni che rientrano in questa fattispecie sono le seguenti: 1. Attuazione, monitoraggio e valutazione dei 4 anni di diploma professionale nel sistema della Formazione Professionale Italiana della Provincia Autonoma di Bolzano; 2. Attuazione, monitoraggio e valutazione dei 4 anni di diploma professionale nel sistema della Formazione Professionale tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano; 3. Consolidamento e rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva erogati dai Centri di Mediazione Lavoro della Provincia Autonoma di Bolzano.

A seguito degli esiti del *reperforming*: a) sono stati operati tagli puntuali relativi all'operazione di cui al punto 3; b) è stato messo in atto il piano di azione concordato con l'Autorità di audit per tutte le operazioni di cui sopra.”

⁵²⁴ Tale rettifica andrà applicata entro la fine dell'anno contabile in corso con una procedura ad hoc formalizzata in accordo con le Autorità del Programma.” Infine, l'Autorità di audit, nella propria nota del 25 marzo 2021, segnala di aver riscontrato un “errore casuale” riconducibile a errori di calcolo o a incompletezza dei registri. Il tasso d'errore totale delle spese certificate è risultato inferiore alla soglia di tolleranza del 2% (ovvero pari allo 0,37 per cento) e, viene illustrato che “ (...) il Sistema di Gestione e Controllo del PO FSE 2014-2020 presenta un grado di affidabilità basso, in quanto nonostante risultino attuate le principali misure correttive e migliorative richieste, l'Autorità di audit a fronte della gravità delle criticità in passato rilevate ed in un'ottica prudenziale, ha ritenuto di classificare il Sistema di Gestione e Controllo dell'Autorità di gestione in categoria 3, riservandosi di verificare il corretto funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo dell'Autorità di gestione e dell'AdC nell'ambito dell'audit di sistema già pianificato per il primo semestre 2021. I risultati degli audit delle operazioni, tuttavia, permettono di confermare l'efficacia del sistema di gestione e controllo adottato per il programma in esame. A conferma di ciò, nessuna problematica di carattere sistemico è stata riscontrata.

Si informa al riguardo che i servizi della Commissione europea dopo aver analizzato le informazioni trasmesse dalle autorità italiane, con nota Ares (2020)5550331 del 15/10/2020 “Revoca dell'interruzione dei termini di pagamento” hanno revocato l'interruzione dei termini di pagamento (articolo 83 del regolamento (UE) n. 1303/2013) per le domande di pagamento intermedio del 18/12/2019 e Ares (2019)7922032 del 27/12/2019”.

⁵²⁵ L'Autorità di audit rappresenta di aver “verificato: l'avvenuto completamento del piano di azione da parte dell'Autorità di gestione per quanto riguarda la selezione delle operazioni; l'adozione di opportune misure migliorative intese a impedire il ripetersi delle carenze individuate relativamente al funzionamento del sistema di gestione e controllo; l'adeguatezza della principale misura correttiva proposta dall'Autorità di

Il gruppo europeo di cooperazione territoriale “Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino”

Per il GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino⁵²⁶, il bilancio economico preventivo 2020-2022⁵²⁷, espone una differenza tra valori e costi della produzione positiva per euro 14.000,00 e un saldo finale pari a zero.

La relazione del Presidente (allegata al bilancio) evidenzia sul lato delle entrate i contributi annuali dei membri del Gruppo, pari ad euro 550.000,00 per ciascun membro, ai quali si aggiungono il finanziamento triennale del Fondo Euregio per la ricerca e del Fondo per la mobilità interuniversitaria, con una quota annuale della PAB di euro 400.000,00. Rileva, inoltre, un finanziamento del progetto “i-Monitraf - Coordination Point”, con una quota di euro 15.000,00, per ciascun membro.

Il documento prospetta per l'anno 2020 un contributo della PAB di euro 965.000,00. La partecipazione del GECT al Programma Interreg V-A Italia-Austria comporta una previsione di incremento delle entrate dovuto al finanziamento dei progetti già approvati⁵²⁸ per un importo totale stimato di euro 589.485,05. I costi preventivati per l'anno 2020 si compongono dei costi per il materiale di consumo (euro 8.000,00), delle spese generali per l'ufficio, comprendenti i costi per le attività di gestione ed istituzionali (euro 93.000,00), dei costi per l'attività di informazione e di comunicazione (euro 200.000,00) e delle spese per il personale amministrativo messo a disposizione dalla PAB (euro 250.000,00; nel 2019: euro 180.000,00), nonché delle spese previste per la realizzazione dei progetti, pari a euro 2.913.485,05. Nel corso del 2019 sono state approvate variazioni all'iniziale programma di lavoro 2020-2022, con l'inserimento nel

gestione, consistente sostanzialmente in una rettifica forfettaria del 12,38%, pari al TET risultato dalle attività di audit delle operazioni da parte dell'Autorità di audit e riportato nella RAC 2020.

In mancanza di un *reperforming* dei controlli con delle rettifiche finanziarie puntuali da parte dell'Autorità di gestione su ciascun progetto rientrante nelle operazioni ex art. 65, c. 6 del Reg (UE) n. 1303/2013, l'Autorità di audit ha ritenuto che la misura correttiva forfettaria rappresenti una misura coerente con gli errori sistemici rilevati in sede di audit di sistema e delle operazioni relativi all'anno contabile 2018-2019.”

⁵²⁶ Cfr. artt. 11 e 2 del regolamento (CE) n. 1082 del 2006. Il GECT è composto dalla Provincia autonoma di Bolzano, dal Land Tirolo e dalla Provincia autonoma di Trento e ha sede presso la struttura dell'Accademia europea di Bolzano (EURAC) ed è, quindi, regolato dalla legge italiana. In data 13 ottobre 2019 la Presidenza del GECT è passata dalla Provincia autonoma di Bolzano al Land Tirolo.

⁵²⁷ Cfr. delibera dell'assemblea del GECT n. 6 del 25 settembre 2019.

⁵²⁸ Progetti: “018-E-001 Euregio FamilyPass”, “2018-E-002 Fit4Co” e “2019-E-001 Tinia - Bollettino meteorologico Euregio”.

programma riferito al 2020⁵²⁹, di diversi progetti aggiuntivi (cfr. le deliberazioni della Giunta del GECT n. 21/2019 e n. 22/2019)⁵³⁰.

La relazione del Presidente evidenzia che l'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha condizionato parzialmente il programma delle attività, con la cancellazione di alcune iniziative e il ridimensionamento della partecipazione ad altre iniziative e con una riduzione dei costi preventivati⁵³¹.

L'ultimo bilancio pubblicato sul sito istituzionale (2019)⁵³², composto dallo stato patrimoniale, dal conto economico, dalla nota integrativa e dal rendiconto finanziario⁵³³,

⁵²⁹ Dalla relazione del Presidente si evince che l'ammontare dei ricavi previsti per il 2020 evidenzia un incremento da 3,4 ml a 3,8 ml, dovuto al rinnovo della collaborazione con i membri del GECT per il progetto "AlpGov - EUSALP Action Group 4", pari a euro 50.000,00 annui per membro, e all'incremento della quota di finanziamento del progetto "iMonitraf - Coordination Point" per l'anno 2020 pari a euro 5.000,00 per membro, nonché alla conferma, da parte della Regione Autonoma Trentino-Alto-Adige, del finanziamento di diversi progetti, previsti nel 2020, per un importo totale pari a euro 143.500,00.

La somma dei costi totali previsti per il 2020 presenta, a sua volta, un incremento da 3,5 ml a 3,8 ml. Con la delibera dell'Assemblea n. 5 del 1° ottobre 2020 (pubblicata al citato link), è stato approvato il nuovo schema del bilancio economico preventivo 2020-2022. Il bilancio evidenzia erogazioni della PAB per l'anno 2020 per un importo complessivo pari a euro 1.020.000,00, per le variazioni di cui sopra. La differenza tra valori e costi della produzione risulta positiva per euro 13.000,00 e il saldo finale è pari a zero.

⁵³⁰ In particolare, la deliberazione n. 21/2019 (Priorità del programma di lavoro 2020) riguarda i seguenti progetti: "Anno tematico dei musei dell'Euregio 2021", "Formazione duale", "Studio sulla realtà di vita dei giovani", "Corso universitario di diritto europeo dell'Euregio ad Alpbach" e "Corridoio idrogeno del Brennero". La deliberazione n.22/2019 (Rettifica deliberazione della Giunta del GECT n.21/2019 - Priorità del Programma di lavoro 2020) riguarda i seguenti progetti: "Collaborazione con il Forum Europeo di Alpbach - Giornata del Tirolo", "Accademia dell'Euregio" e "Sondaggio dell'Euregio sulle condizioni del lavoro". Con la successiva deliberazione giuntale n. 9 del 18 giugno 2020 (pubblicata al citato link) sono state approvate le conseguenti variazioni al bilancio economico preventivo 2020-2022, integrando il medesimo con i progetti deliberati.

⁵³¹ Relativamente alle spese per il personale della PAB distaccato presso il GECT, l'importo preventivato per il 2020 viene ridotto nella misura di euro 50.000,00 per il protrarsi del trasferimento di una nuova unità di personale. Sul lato dei ricavi, il finanziamento approvato dalla Regione Autonoma Trentino-Alto Adige per le attività 2020, pari a euro 143.500,00, subisce un decremento, venendo confermato solo per i progetti "2020-D-005 Collaborazione con il Forum Europeo di Alpbach - Giornate del Tirolo", "2020-D-006 Accademia dell'Euregio" e "2018-D-022 Spazio Andreas Hofer Mantova" per un totale di euro 56.720,00.

⁵³² Bilanci | Tirolo Alto-Adige Trentino | Euregio (europaregion.info).

⁵³³ Lo stato patrimoniale evidenzia un valore attivo e passivo pari a 5,2 ml. Sul lato attivo, rilevano i crediti, che passano da 1,3 ml nel 2018 a 2,3 ml nel 2019, e le disponibilità liquide da 2,9 ml nel 2018 a 2,8 ml nel 2019. Sul lato passivo, aumentano il patrimonio netto, da euro 178.494,00 (2018) ad euro 246.200,00, ed il fondo per rischi ed oneri, che passa da 3,2 ml (2018) a 3,7 ml. Il totale dei debiti subisce un incremento (nel 2019: 1,2 ml; nel 2018: 0,9 ml). In questa voce rilevano i debiti verso fornitori che ammontano a 0,3 ml e i debiti verso enti pubblici per il personale distaccato pari a 0,2 ml. Il conto economico riporta ricavi per complessivi 4,2 ml, a fronte di costi totali pari a 4 ml, mentre il rendiconto finanziario espone un saldo finale di cassa, al 31 dicembre 2019, pari a 2,8 ml (le singole voci sono illustrate in dettaglio nella nota integrativa).

Con nota del 28 maggio 2021 l'Ufficio Affari istituzionali della PAB ha trasmesso alla Sezione di controllo di Bolzano il bilancio di esercizio 2020, approvato dall'Assemblea del GECT in data 27 maggio 2021, previo parere favorevole del Collegio dei revisori. L'esercizio finanziario chiude con un avanzo di gestione di euro 7.431,00; lo stato patrimoniale espone, sul lato attivo, in particolare, crediti per 2,9 ml e disponibilità liquide per 3,6 ml, nonché, sul lato passivo, un patrimonio netto pari ad euro 253.631,00 ed un fondo per rischi ed oneri per 4,3 ml (+ 0,6 ml rispetto all'esercizio precedente). Illustra il Collegio che del predetto fondo 3,1 ml sono finalizzati al finanziamento dei progetti "Fondo euregio per la ricerca scientifica" e "Fondo euregio per la mobilità". Sempre sul lato passivo, il totale dei debiti ammonta a 1,8 ml e subisce un incremento per 0,6 ml rispetto all'anno 2019. Altre voci rilevanti riguardano i debiti verso fornitori (0,4 ml) e i debiti verso enti pubblici per il personale distaccato (0,2 ml). Il conto economico evidenzia ricavi per complessivi 4,8 ml, derivanti, in particolare, dai contributi finanziari dei membri (3,1 ml), dal finanziamento di progetti da parte della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige (euro 49.444,00) e dai finanziamenti INTERREG (0,4 ml).

è stato approvato in data 18 giugno 2020, previo parere favorevole del Collegio dei revisori. L'esercizio chiude con un avanzo di gestione pari ad euro 67.706,00 (nel 2018: euro 13.719,00), derivante principalmente, secondo quanto illustrato dal Collegio dei revisori, dalle economie registrate sul fondo oneri futuri progetti.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Delibera n./2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Veneto relativo all'esercizio finanziario 2020

La Regione ha privilegiato il "modello di programmazione condiviso". In relazione al POR FESR e al POR FSE 2014-2020, la Regione è tempestivamente intervenuta per dare attuazione, nei limiti delle risorse rese disponibili, alla nuova flessibilità introdotta in occasione dell'emergenza sanitaria, così destinando risorse, altrimenti inutilizzabili, agli ambiti della sanità pubblica, delle famiglie, dei lavoratori e delle imprese (le risorse rese disponibili ammontano a complessivi euro 253,7 milioni, di cui 119,7 milioni derivanti dal POR FSE e 134 milioni dal POR FESR). La Regione ha agito con tempestività sia in sede di programmazione, sia in sede operativa, autorizzando le strutture competenti all'attuazione delle misure previste in continuità con le diverse priorità di investimento programmate nei POR FESR e POR FSE 2014-2020, evidenziando altresì una "*best practice*" di integrazione e coordinamento tra l'ente regionale e le altre amministrazioni territoriali o entità dedicate (la Strategia Nazionale delle Aree Interne), finalizzata a favorire lo sviluppo del territorio con specifico riferimento a quelle aree particolarmente disagiate, che risultano essere sfavorite nell'accesso ai servizi di base (sanità, scuola, trasporti). La Regione anche nel corso del 2020 ha compiutamente assolto alle previste attività di monitoraggio sull'attuazione delle politiche UE nel Veneto e, in primis, sull'attuazione a livello regionale dei Programmi cofinanziati coi Fondi FSE, FEASR, FESR e FEAMP, nell'ambito delle politiche di coesione.

Le attività intraprese nel corso dell'anno in esame in attuazione degli adempimenti della Strategia "Europa 2020", sono state puntualmente descritte nel contributo che la Regione del Veneto ha redatto ai fini del Programma Nazionale di Riforma 2021, approvato con D.G.R. n. 290 del 16 marzo 2021. In attuazione, poi, dell'Agenda 2030 e della SNSvS, la Regione ha adottato il documento di programmazione "2030: la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile". Inoltre, sotto

I fondi accantonati (dal 2016) per progetti non ancora conclusi e per spese diverse sono indicati in 1,2 ml. Per quanto concerne, invece, i costi (complessivamente 4,8 ml), si registra un incremento per 0,7 ml rispetto al 2019, da riconnettersi principalmente all'aumento degli accantonamenti all'apposito fondo, in relazione a un segnalato rallentamento delle attività dovute alla crisi pandemica in atto. Il rendiconto finanziario espone, infine, un saldo finale di cassa, al 31 dicembre 2020, pari a 3,6 ml.

il profilo della programmazione, la Regione Veneto ha recepito l'attività intrapresa dal Governo centrale, quale tramite dell'Unione europea, per la realizzazione degli obiettivi individuati nel Piano Nazionale delle riforme. La Regione, infatti, ha condiviso gli obiettivi individuati dal PNR nazionale e sviluppato, per propria competenza, un documento programmatico tecnico, di cui ha reso partecipe la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, al fine del suo inserimento nel documento unitario rielaborato a cura del *Regional team* per il PNR.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

Delibera n.113/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna relativo all'esercizio finanziario 2020

Nel corso del 2020, in conseguenza della pandemia, sono state approvate due riprogrammazioni dei Programmi operativi dei Fondi strutturali e di investimento europei FESR, FSE: i) una prima riprogrammazione, effettuata ai sensi del regolamento (UE) 2020/460, ha riguardato la modifica del piano finanziario del Programma FESR, consistente nel trasferimento di euro 8,3 milioni, dall'Asse 4 all'Asse 1 con l'obiettivo di sostenere il finanziamento di progetti finalizzati allo sviluppo e alla sperimentazione di soluzioni innovative di contrasto all'epidemia, presentati da imprese e laboratori di ricerca della rete alta tecnologia regionale (il bando ha consentito il finanziamento di 89 progetti di ricerca per un totale di contributo di euro 9,4 milioni e di investimento euro 12 milioni); ii) una seconda riprogrammazione ha permesso di riorientare al contrasto dell'emergenza COVID-19 l'ammontare complessivo di euro 250 milioni, di cui euro 190 milioni sul Programma operativo del FESR ed euro 60 milioni sul Programma operativo FSE.

La Regione, in attuazione della seconda riprogrammazione, ha approvato due manifestazioni di interesse indirizzate alle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale con cui si è data concreta attuazione all'azione 1.6.1 (nuova azione introdotta per il contrasto all'emergenza sanitaria nell'asse 1 "Ricerca e innovazione") tramite l'acquisizione di beni e servizi finalizzati alla prevenzione ed al contenimento del virus nelle strutture sanitarie e ospedaliere. In data 14 dicembre 2020, sono stati approvati 13 progetti, per un valore complessivo di euro 190 milioni per dispositivi di protezione individuale, materiale per sanificazione di strutture sanitarie, materiale per tamponi naso faringei e screening sierologici, farmaci per pazienti COVID-19, tecnologie ed attrezzature biomediche, attrezzature informatiche.

Per garantire la continuità di progetti non più finanziati dalle risorse dei fondi europei, in quanto riorientate sulle spese sanitarie, sono state ritenute utilizzabili:

- a) le risorse del Fondo di sviluppo e coesione, già assegnate alla Regione e sottoponibili alla valutazione di riprogrammazione di cui all'art. 44, comma 7, del D.L. n. 34/2019 o comunque libere da impegni, per complessivi 0,9 milioni di euro;
- b) nuove assegnazioni del medesimo fondo per un ammontare complessivo di 249,10 milioni di euro. Ulteriore misura flessibile introdotta in conseguenza della pandemia è la possibilità per la Regione di utilizzare l'opportunità, prevista dal regolamento (UE) 2020/558, di cofinanziamento fino al 100% a carico dei fondi UE per le spese rendicontate dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021, anche per quelle dovute all'emergenza e anticipate dallo Stato per contrastare e mitigare gli effetti dell'epidemia.

Le indicate riprogrammazioni hanno determinato una diminuzione dei progetti del FESR, da addebitarsi - secondo quanto riferito dalla Regione - allo spostamento di detti progetti, individuati nella deliberazione della Giunta regionale n.1649 del 16 novembre 2020, dal POR FESR al FSC, che ha fatto appunto seguito alla riprogrammazione di 190 milioni sopra evidenziata. Alla riduzione dei progetti hanno contribuito inoltre – come aggiunto dall'ente – seppure in maniera marginale, le revoche di progetti intervenute a seguito di rinunce al contributo da parte dei beneficiari.

La pandemia ha inciso anche sul Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) nel quale sono state riallocate risorse nella misura del 2% delle risorse totali del piano di sviluppo rurale (PSR), senza alterare l'equilibrio finanziario fra gli obiettivi generali del piano, al fine di sostenere in particolare l'economia agricola durante l'emergenza. Fra le novità introdotte:

- revisione delle zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane;
- posticipo del termine di fine raccolta delle domande di sostegno dei bandi che risultavano in corso e quindi non scaduti, così da favorire al massimo la partecipazione delle imprese;
- pubblicazione di un bando di 400.000 euro per le attività formative dedicato all'acquisizione da parte delle aziende agricole delle informazioni per la corretta applicazione dei protocolli di sicurezza anti COVID-19, a tutela dei lavoratori e della salubrità dei prodotti;
- pubblicazione di un bando di euro 1.242.502 a sostegno della promozione così da affiancare le aziende agricole nel rilancio e nella ripresa delle esportazioni;
- inserimento ex novo della misura di aiuto eccezionale e temporaneo che fornisca una risposta ai problemi di liquidità delle aziende agricole.

Anche il FEAMP è stato interessato da misure, anche di riprogrammazione, volte ad attenuare gli effetti della pandemia nei settori della pesca e dell'acquacoltura.

Il piano finanziario della Regione è stato rimodulato per un importo totale di euro 39.374.160,00, ripartiti fra le diverse priorità del Programma operativo.

La Regione ha evidenziato che, a seguito di verifiche sui programmi operativi FESR, FSE, FEASR e FEAMP svolte dall'Autorità di gestione, nell'ambito dei POR FESR e FSE alcune spese sono risultate non ammissibili, per mancata presentazione del saldo del progetto da parte del beneficiario del contributo a fronte di una erogazione già avvenuta (e certificata) a titolo di anticipo/acconto. L'ammontare della spesa non ammissibile è risultato pari a euro 48.201,05 su 5 operazioni. Nei confronti dei beneficiari coinvolti sono stati attivati una rettifica del saldo finale da erogare o un procedimento di revoca volto al recupero della quota parte di contributo già erogato e risultata non ammissibile o a decertificare l'intero importo.

I controlli eseguiti in loco sulle spese effettuate nell'ambito del POR FESR, per un ammontare pari a euro 30.826.169,62 di spesa campionata e di 130 operazioni, non hanno invece dato luogo a rettifiche finanziarie da addebitare in quanto eventuali tagli della spesa ammissibile, laddove possono aver comportato una rideterminazione del contributo da erogare ai beneficiari, sono intervenuti prima della certificazione delle relative spese.

Quanto alle verifiche amministrative sulle spese eseguite nell'ambito del POR FSE, a fronte di una spesa certificata sottoposta a verifica pari a euro 125.463.860,10, l'importo totale dichiarato dalla Regione come irregolare è stato pari a euro 435.591,10 corrispondente allo 0,35% della spesa controllata. In sede di approfondimento istruttorio, la Regione ha precisato che le irregolarità che hanno comportato una riduzione del beneficio ovvero una compensazione o che hanno prodotto una minore erogazione al beneficiario ammontano a euro 416.530,80. Conseguentemente, la parte di irregolarità relativa a spesa già certificata - in particolare, euro 403.517,28 – è stata decertificata alla Commissione europea. In sede di successivo approfondimento, la Regione ha aggiunto che la differenza fra l'importo accertato come irregolare (euro 435.591,10) e l'importo già oggetto di riduzione del beneficio o di compensazione o di minore erogazione (euro 416.530,80) non sarà erogata per le “[...] domande di pagamento che non sono state, alla data del 25/06/21, ancora presentate dai beneficiari”.

L'importo irregolare che, secondo quanto indicato dalla Regione, è emerso invece dalle verifiche in loco effettuate sul POR FSE è pari a euro 13.685,58 corrispondente allo 0,11% della spesa controllata. In sede di successivo approfondimento istruttorio sul recupero di tale importo, l'ente ha precisato che le

irregolarità emerse in seguito ai controlli in loco ammontano a euro 11.698,58 e che la parte di spesa già certificata, pari a euro 6.885,75, è stata decertificata alla Commissione europea. Anche in tale caso la Regione ha aggiunto che “le verifiche in loco sono svolte [...] durante la realizzazione del progetto e, qualora rilevino delle irregolarità, tale importo viene detratto nella prima domanda di rimborso successiva al controllo”.

Programmazione 2021-2027

In ordine alla Programmazione unitaria 2021-2027, la Regione ha ricordato che il 29 marzo 2019 il Dipartimento Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio ha avviato il negoziato nazionale per l'accordo di partenariato. Sono stati a tal fine avviati cinque tavoli di confronto partenariale, uno per ciascun obiettivo di *policy* individuato nella proposta di disposizioni comuni della Commissione europea. La Regione ha partecipato con propri rappresentanti, assicurando il coordinamento dei contributi regionali attraverso il gruppo di lavoro istituito all'interno del comitato permanente per il coordinamento e la programmazione nell'ambito della *governance* regionale confermata per il percorso di Programmazione 2021-2027 con delibera di Giunta regionale n. 1841 del 28 ottobre 2019.

I tavoli hanno completato il mandato e il 29 dicembre 2020 il Dipartimento Politiche di Coesione e l'Agenzia per la coesione territoriale hanno condiviso con il partenariato le priorità di investimento individuate per ciascun obiettivo e lo stato di avanzamento del documento accordo di partenariato, oltre che l'ammontare delle risorse UE destinate all'Italia e la ripartizione tra categorie di Regioni. Le attività di analisi propedeutiche alla stesura del Documento Strategico Regionale e dei programmi operativi si sono intensificate dopo l'insediamento della nuova Giunta a febbraio 2020 e l'approvazione del programma di governo e del Documento di economia e finanza regionale a giugno 2020. Ulteriore slancio alla definizione degli obiettivi della programmazione strategica si è avuto con la sottoscrizione il 14 dicembre 2020 del nuovo Patto per il lavoro e il clima con quattro obiettivi strategici:

1. Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi – investire in educazione, istruzione, formazione, ricerca e cultura: per non subire il cambiamento ma determinarlo; per generare lavoro di qualità e contrastare la precarietà e le disuguaglianze; per innovare la manifattura e i servizi; per accelerare la transizione ecologica e digitale; 418 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna| Parifica rendiconto 2020
2. Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica – accelerare la transizione ecologica per raggiungere la neutralità carbonica prima del 2050 e passare alle

energie pulite e rinnovabili entro il 2035; coniugare produttività, equità e sostenibilità, generando nuovo lavoro di qualità;

3. Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri – contrastare le diseguaglianze territoriali, economiche, sociali, e di genere e generazionali che indeboliscono la coesione e impediscono lo sviluppo equo e sostenibile;
4. Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità - progettare una regione europea, giovane e aperta che investe in qualità e innovazione, bellezza e sostenibilità: per attrarre imprese e talenti, sostenendo le vocazioni territoriali e aggiungendo nuovo valore alla manifattura e ai servizi.

Tali obiettivi sono interessati da quattro processi trasversali ovvero trasformazione digitale, semplificazione, legalità e partecipazione. Il Documento Strategico Regionale 2021-2027 indirizza le scelte dei Programmi operativi FSE, FESR, FEASR e FSC, al fine di massimizzare il contributo dei fondi europei e nazionali al raggiungimento degli obiettivi del programma di mandato e del progetto di rilancio e sviluppo sostenibile dell'Emilia-Romagna delineato dal patto per il lavoro e il clima. La *road map* definita dall'Amministrazione ha previsto, oltre all'approvazione del Documento Strategico Regionale, l'approvazione della Strategia regionale di specializzazione intelligente e l'elaborazione delle prime bozze dei programmi operativi regionali a giugno, in concomitanza con la trasmissione della prima bozza di accordo di partenariato alla Commissione europea da parte del Governo.

L'ente ha riferito che, nel corso del 2020, ha avviato il percorso di aggiornamento e di allineamento della propria Strategia di specializzazione intelligente (S3) in vista della nuova programmazione dei Fondi europei 2021-2027. Nell'aggiornamento della S3, per il periodo 2021-2027 sono stati individuati 15 ambiti tematici, derivanti dall'incrocio fra i sistemi produttivi regionali e le sfide della politica di coesione UE 21-27: dal clima alle risorse naturali alla *blue economy*, dal *manufacturing* 4.0 alla mobilità sostenibile, dal benessere della persona all'inclusione e coesione sociale, solo per citarne alcuni. Gli ambiti tematici sono stati oggetto di un ampio percorso partecipato che ha visto il coinvolgimento di tutti gli attori dell'ecosistema regionale della ricerca, dell'innovazione, delle imprese del territorio, ma anche dei cittadini e delle associazioni.

Ambiti tematici della nuova programmazione sono: – approccio e attuazione della nuova strategia; – transizione sostenibile; – trasformazione digitale; – salute, benessere e nutrizione; – territori, città e comunità.¹⁰² L'ente riporta che da settembre 2019 a dicembre 2020 si sono svolti numerosi incontri con il partenariato istituzionale, economico e sociale della Regione Emilia-Romagna in merito alla nuova Programmazione 2021-2027.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

Delibera n.54/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Toscana relativo all'esercizio finanziario 2020

La gestione dei Fondi Europei

La Regione Toscana ha avviato il POR FESR 2014-2020, il POR del Fondo sociale europeo (FSE) 2014-2020, il Programma di sviluppo rurale (PSR) del FEASR 2014-2020, il PO del FEAMP 2014-2020 e il programma di cooperazione territoriale Italia-Francia marittimo 2014-2020 (Pc-lfm). A questi ultimi si affianca il Programma Garanzia Giovani, finanziato con risorse proprie e con una quota di risorse del FSE.

I Fondi SIE rappresentano per la Toscana, nell'ambito della programmazione 2014-2020, un importo complessivo di oltre 2,7 miliardi. Nel corso del 2020, i fondi sono stati rimodulati in conseguenza della pandemia, interessando il POR FSE, per euro 110 milioni, il POR FESR per 154,7 milioni e il FEASR per ca. 19 milioni.

Le risorse sono state riorientate verso il sostegno agli investimenti delle PMI, l'istruzione e la formazione, il lavoro, la copertura di parte dei costi sostenuti dal servizio sanitario regionale per l'assunzione di personale infermieristico aggiuntivo, il contrasto all'emergenza sanitaria mediante l'acquisizione di dispositivi di protezione individuale per il personale sanitario e per la popolazione, gli aiuti a nuclei familiari e/o a singole persone in situazione di criticità socioeconomica nonché le misure di sostegno del settore agricolo con effetti diversificati sulle specifiche filiere produttive. Meritevole di attenzione è anche l'azione di sostegno alla filiera del turismo. Si rammenta, sul punto, come il sostanziale blocco dei flussi di viaggiatori – unitamente, ad esempio, agli scambi commerciali, alla contrazione della domanda per beni e servizi – abbia costituito uno dei principali canali di trasmissione dello shock pandemico al sistema economico.

Considerata la distribuzione percentuale delle risorse impegnate al 31 dicembre 2020, per il POR FESR le azioni di intervento relative alla riprogrammazione sono state, in misura prevalente (91%), destinate alle PMI. Tra gli ulteriori beneficiari delle azioni attuate figurano le Fondazioni ITS - Istituti tecnici superiori (2%) e le ASL e Aziende ospedaliere (7%). La parte più cospicua di risorse riprogrammate del POR FSE (80%) è stata, invece, impegnata per far fronte all'emergenza sanitaria. Da ultimo, nell'ambito delle operazioni di riprogrammazione del PSR FEASR la maggiore concentrazione di risorse è stata disposta a favore del settore di attività "agriturismo e fattorie didattiche". Le misure del programma interessate dalla riprogrammazione sono state attuate in linea con le tempistiche previste dai regolamenti Ue, sebbene alla fine del 2020 non siano ancora state effettuate liquidazioni, rinviate al 2021.

Il complesso delle misure “straordinarie” di riprogrammazione adottate non ha comunque intaccato il percorso di conseguimento degli obiettivi “originari” della politica di coesione sociale; difatti, gli interventi deprogrammati dal POR FSE e dal POR FESR trovano copertura in nuove risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), le quali dovrebbero garantire il raggiungimento dei *target* prefissati. In merito agli aspetti legati allo stato di attuazione finanziaria dei programmi operativi, l’analisi si è focalizzata, in primo luogo, sulla gestione finanziaria del 2020; secondariamente, essa ha riguardato il livello di attuazione riferito a tutto il periodo di programmazione, dall’avvio fino al 31 dicembre 2020, prendendo in esame sia le risorse europee sia quelle del cofinanziamento nazionale, statale e regionale.

Nel merito, si registra tra il 2019 e 2020 un miglioramento della capacità di attivazione degli stanziamenti, calcolata in relazione agli impegni di competenza, per quanto riguarda il POR FESR (dal 78 all’84%), il POR FSE (dal 69 al 76%) e il Pc-Ifm (dal 51 al 65%). In merito al secondo aspetto, in alcuni ambiti, quali il POR FESR, PO FEAMP, Pc-Ifm e Programma Garanzia Giovani, la Regione Toscana si colloca in una posizione avanzata, facendo registrare livelli di attuazione più elevati della media. In altri casi, come per il POR FSE o il PSR FEASR, si sono rilevate situazioni di ritardo sul fronte dei pagamenti. Nel complesso, comunque, risultano superati per tutti i fondi i *target* di spesa pubblica da certificare, necessari per evitare il disimpegno automatico di risorse. Sul fronte dell’avanzamento fisico, le attività dei progetti sono proseguite nel 2020 nonostante le restrizioni dovute alle misure di contrasto alla diffusione dei contagi. Un’adeguata performance si rileva anche con riguardo al Piano di rafforzamento amministrativo adottato dalla Regione Toscana, essendo stati completati tutti gli interventi entro la fine del 2020, in linea con le previsioni.

Va al riguardo valutata positivamente la prospettiva di continuare nell’opera di semplificazione, con l’obiettivo di aumentare l’efficienza e velocizzare alcune fasi di gestione dei programmi europei, snellire alcune procedure legate alla gestione e rendicontazione, ridurre il carico amministrativo anche nei confronti di beneficiari e destinatari degli interventi.

L’esercizio delle attività di controllo, sia di primo sia di secondo livello, anch’esse condizionate dal contesto pandemico, in particolare sul fronte delle verifiche in loco, ha portato ad evidenziare, in via generale, un livello adeguato di affidabilità dei sistemi di gestione e controllo delle risorse; i tassi di errore e le rettifiche conseguenti alle irregolarità non hanno assunto, infatti, dimensioni finanziariamente rilevanti. In tale ambito, il monitoraggio sullo stato di avanzamento delle azioni intraprese per il recupero delle somme indebitamente erogate, effettuato attraverso le informazioni del sistema

informativo IMS (*Irregularity Management System*) dell'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), limitatamente ai fondi POR FESR, POR FSE, PSR FEASR, indica come, in molti casi, le procedure siano ancora in corso; in alcune fattispecie il recupero è reso più complesso da fattori esterni all'Amministrazione (quali, l'apertura di procedimenti giudiziari o di procedure di liquidazione delle società beneficiarie).

Da ultimo, in merito alle decertificazioni effettuate, le stesse operano sul fronte dei rapporti con la Commissione europea, sottraendo i pagamenti relativi alle certificazioni già presentate a rimborso; tuttavia, trattandosi di spesa irregolare, resta fermo l'obbligo della Regione di mettere in atto tutte le azioni necessarie al recupero degli importi nei confronti dei relativi beneficiari, a tutela dell'erario pubblico.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Delibera n. 109/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Lazio relativo all'esercizio finanziario 2020

La programmazione dei fondi UE relativi al 2020

Per l'esercizio 2020, la Regione Lazio è stata coinvolta nella programmazione e gestione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) che comprendono i Fondi FESR, FSE, FEASR, nonché il FEAMP, per un ammontare complessivo di risorse programmate pari a euro 2,7 miliardi. Nel corso dell'esercizio, le risorse complessivamente destinate dalla Regione per attuare i diversi PO hanno superato i 3 miliardi di euro, rappresentando, in media, il 112,8% della dotazione totale iniziale, anche grazie all'*overbooking* di risorse del POR FESR e del POR FSE. Il totale impegnato corrisponde a circa 2,6 miliardi, pari al 95,6% della dotazione totale; mentre i pagamenti, cioè la spesa totale dichiarata dai beneficiari all'Autorità di gestione attraverso la presentazione di domande di rimborso, si è attestata intorno a 1,7 miliardi, corrispondenti ad un livello medio del 62,5%, a fronte del 39,4% al 31 dicembre 2019 grazie al contributo, in particolare, del POR FSE e del PSR FEASR che passano rispettivamente dal 35,8% al 77,5% e dal 56,4% al 73,2%.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Sociale Europeo (FSE)

Con decisione di esecuzione C (2014) 9799 del 12 dicembre 2014 della Commissione europea, modificata dalla decisione di esecuzione C (2018) 7307 del 29 ottobre 2018 della Commissione è stato approvato il Programma operativo POR FSE Lazio, nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" nuovamente ridefinito dall'intervenuta decisione di esecuzione C (2020) 8379 final del 24 novembre 2020 di modifica della decisione C (2014) 9799.

La dotazione finanziaria complessiva del POR FSE Lazio 2014-2020 è di euro 902.534.714,00 e il contributo comunitario è pari al 50% del totale (euro 451.736.077,50), il restante 50% è coperto da risorse nazionali e regionali.

In sede di istruttoria relativa al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, è stato richiesto alla Regione, di fornire i dati dello stato di avanzamento al 31 dicembre 2020 della Programmazione 2014-2020 con l'indicazione di atti che avessero eventualmente modificato l'originario cronoprogramma nonché l'eventuale riprogrammazione adottata per la gestione dell'emergenza COVID-19.

Quanto agli impegni, il Programma, come anticipato, si presenta in *overbooking* rispetto alla dotazione finanziaria.

L'*overbooking* di risorse è legato ai tempi di attivazione del Programma Operativo Complementare (POC), in cui confluiranno i progetti finanziati con le risorse FSE «liberate» per la copertura degli interventi straordinari di contrasto all'emergenza COVID-19, sia nazionali sia regionali (pari complessivamente a 290,47 ml di euro). La spesa totale certificata alla Commissione europea ammonta a euro 500.545.679,58 euro, cui corrisponde - per effetto della variazione al 100% del tasso di cofinanziamento FSE come da previsioni regolamentari - una quota di cofinanziamento UE pari a euro 370.069.517,37 euro. Tale prestazione ha consentito di superare il *target* di spesa relativo al disimpegno automatico (regola "n+3") sia del 2020 (pari, in quota UE, a euro 154.700.372) sia del 2021 (pari, in quota UE, ad euro 206.695.462), portando lo stato di avanzamento della spesa certificata cumulata all'82%.

In particolare, la spesa certificata presenta criticità in riferimento all'Asse 4 "Capacità istituzionale e amministrativa" e Asse 5 "Assistenza Tecnica". In riferimento a quest'ultima attività, in sede di istruttoria è stato richiesto di indicare il soggetto affidatario dell'assistenza tecnica con specifica descrizione delle attività svolte e relative spese rendicontate, nonché la percentuale di spesa per l'assistenza tecnica già oggetto di certificazione. È stato riscontrato che le società in house della Regione Lazio (LazioCrea e LazioInnova), sono affidatarie, nell'ambito del POR FSE 2014-2020, di diversi servizi anche di assistenza tecnica (a valere sull'Asse 5 del POR FSE).

Dai dati esposti risulta che la spesa certificata per "Assistenza Tecnica" ammonta complessivamente ad euro 10.981.470,23, pari a circa il 30,42% delle risorse programmate nell'ambito del POR (euro 36.101.388,00).

Con riferimento alle società in house della Regione, al 31 dicembre 2020 risultano impegnate risorse per euro 5.580.377,34 non ancora oggetto di certificazione.

Al riguardo, la Regione ha dichiarato che trattasi di progetti che prevedono attività diversificate, con una durata pluriennale, caratterizzati da un differente grado di

avanzamento e per i quali sono attualmente in corso gli step dell'iter gestionale (attuazione, rendicontazione e pagamento, controllo delle spese, predisposizione del rendiconto) prima della certificazione della spesa.

La seconda riprogrammazione del POR FSE 2014-2020, approvata con decisione C(2020) 8379 *final* del 24 novembre 2020 si è resa necessaria per fronteggiare il mutato contesto economico e sociale regionale conseguente alla crisi da pandemia da COVID-19 ed ha tenuto conto della possibilità di avvalersi delle novità apportate al quadro normativo nazionale e comunitario e dei contenuti dell'Accordo (ai sensi del comma 6 dell'art. 242 del D.L. n. 34/2020) sottoscritto nel mese di luglio 2020 dal Ministro per il Sud e per la Coesione Territoriale ed il Presidente della Regione Lazio⁵³⁴.

Le risorse del POR FESR 2014-2020 e del POR FSE 2014-2020 della Regione Lazio oggetto di riprogrammazione nell'accordo sono pari a 646,18 milioni di euro, di cui 355,71 milioni sul POR FESR e 290,47 milioni sul POR FSE. L'Accordo prevede altresì l'utilizzo delle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione attraverso l'adozione del Piano Sviluppo e Coesione, previsto all'art. 44 del d.l. n. 34/2019, con lo scopo anche di riorientare le risorse dei POR 2014-2020 non ancora oggetto di rendicontazione, al finanziamento di tutte le iniziative di contrasto all'emergenza riconducibili alle priorità indicate nelle disposizioni precedenti, nonché per garantire la copertura dei progetti non più finanziati dai Fondi europei. La Regione ha attribuito secondo le priorità indicate nell'accordo euro 222,29 milioni alla copertura dei Programmi operativi FESR e FSE. L'assegnazione delle risorse FSC è destinata invece a garantire le spese precedentemente avviate o programmate nell'ambito del POR prima dell'emergenza e ora destinate a confluire nei costituendi (all'epoca dell'Accordo) Piano di Sviluppo e Coesione e Piano Operativo Complementare. A seguito della sottoscrizione dell'Accordo, la delibera CIPE n. 38/2020 ha stabilito la riprogrammazione e la nuova assegnazione di risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 a favore della Regione Lazio per complessivi euro 156.284.196,04 (per le annualità 2020 e 2021),

⁵³⁴ Al riguardo, con il Decreto Rilancio, il Governo, ha indicato specifiche norme per il contributo del Fondo Sviluppo e Coesione e dei Fondi Strutturali al contrasto dell'emergenza COVID-19, volte ad ampliare la possibilità di rendicontare spese legate all'emergenza, assicurando la prosecuzione degli impegni già assunti nell'ambito della programmazione 2014-2020. In particolare, l'art 241 "Utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il contrasto all'emergenza Covid-19", stabilisce che a decorrere dal primo febbraio 2020 e per gli anni 2020 e 2021, le risorse Fondo per lo sviluppo e la coesione rivenienti dai cicli programmatori 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 possono essere in via eccezionale destinate ad ogni tipologia di intervento a carattere nazionale, regionale o locale connessa a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia di COVID-19. L'art. 242 "Contributo dei Fondi strutturali europei al contrasto dell'emergenza Covid-19" approva ulteriori disposizioni in merito all'utilizzo, alla rendicontazione e alla riprogrammazione dei fondi strutturali, e stabilisce che il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale possa procedere alla definizione di appositi accordi con le Amministrazioni titolari dei Programmi dei fondi strutturali europei.

al fine di permettere l'avvio dell'attuazione delle misure finanziate con le risorse FSC aggiuntive 2014-2020.

Il programma di interventi previsto per l'utilizzo di tali risorse FSC è stato avviato alla fine dell'esercizio 2020 dando una risposta coordinata di contrasto e mitigazione degli effetti sanitari, sociali ed economici prodotti dalla pandemia da COVID-19 nel Lazio e in sinergia con l'utilizzo dei fondi del POR FESR e del POR FSE 2014-2020.

Nell'ambito della proposta di POR FSE 2014-2020 riprogrammato, la Regione si è, inoltre, avvalsa della possibilità "eccezionale" di richiedere un tasso di cofinanziamento UE del 100% da applicare unicamente alle domande di pagamento presentate nell'anno contabile 1° luglio 2020-30 giugno 2021, relativamente alle spese per le operazioni attuate in risposta alla crisi da COVID-19. Da un punto di vista finanziario, non modificandosi la dotazione iniziale di risorse, pari a euro 902.534.714,00, la riprogrammazione del POR ha riguardato esclusivamente modifiche di allocazione di risorse nei singoli Assi con priorità di incremento della dotazione finanziaria dell'Asse 2, (inclusione sociale e lotta alla povertà) che passa da euro 180,5 milioni a euro 566 milioni a discapito soprattutto degli assi 1 e 3 (occupazione e istruzione e formazione). L'impatto della riprogrammazione emergenziale ha favorito il miglioramento della capacità di spesa che per il POR FSE prevede uno stato di avanzamento pari all'89,63% per la spesa impegnata e 71,94% per i pagamenti effettuati al 31 dicembre del 2020.

Riprogrammazione POR FSE 2014-2020 per Assi

Riprogrammazione POR FSE 2014-2020. Confronto ripartizione risorse (valori espressi in euro; rapporti espressi in percentuale)				
Asse prioritario	POR FSE precedente (2018)	POR FSE riprogrammato (2020) Risorse totali	Variazione (euro) (c= a-b)	Variazione (%) (d=c/a)
1- Occupazione	364.153.326,00	159.057.908,00	-205.095.418,00	-56,30%
2- Inclusione sociale e lotta	180.500.000,00	566.003.058,00	385.503.058,00	213,60%
3- Istruzione e formazione	306.500.000,00	135.051.534,00	-171.448.466,00	-55,90%
4- Capacità istituzionale e	15.280.000,00	6.320.826,00	-8.959.174,00	-58,60%
5- Assistenza Tecnica	36.101.388,00	36.101.388,00	0,00	0,00%
Totale	902.534.714,00	902.534.714,00	0,00	0,00%

Fonte: Regione Lazio

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Con la decisione di esecuzione C (2015)924 della Commissione europea del 12 febbraio 2015, modificata dalla decisione di esecuzione C (2018) 9115 del 19 dicembre 2018 è stato approvato il Programma operativo regionale FESR Lazio nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione". Sono intervenute le decisioni di esecuzione C (2020) 1588 *final* del 10 marzo 2020 e C (2020) 6278 del 9

settembre 2020 di modifica della decisione C (2015) 924. La dotazione finanziaria complessiva del POR FESR Lazio 2014-2020 è di euro 969.065.194,00; il contributo comunitario è pari al 50% del totale (euro 484.532.597,00), il restante 50% è coperto da risorse nazionali e regionali.

La spesa complessiva certificata al 31 dicembre 2020 sul POR FESR ammonta ad euro 340.977.979,00 (di cui 212.151.905,00 quota comunitaria).

La Regione ha riferito che le spese certificate sono state calcolate con un tasso di cofinanziamento del 50% per le spese certificate fino al 31 luglio 2020, e con un tasso del 100% per le spese certificate nell'anno contabile in corso (1° luglio 2020-30 giugno 2021); tale circostanza giustificherebbe il dato per cui la somma dei pagamenti, in termini di quota comunitaria, risulta inferiore alla spesa certificata. In riferimento all'assistenza tecnica in sede di istruttoria, analogamente a quanto effettuato per il POR FSE, il servizio è stato affidato a più soggetti, tra cui le società Lazio Innova e Lazio Crea.

Con riferimento alla riprogrammazione del Piano, le due riprogrammazioni adottate con decisioni della Commissione europea a marzo e settembre 2020 hanno portato a modifiche degli stanziamenti annuali. La riprogrammazione conseguente all'emergenza COVID è stata solo quella effettuata a settembre 2020; da un punto di vista finanziario, tale riprogrammazione ha introdotto delle modifiche all'allocazione finanziaria fra gli Assi, sintetizzate nella tabella sotto riportata:

Riprogrammazione POR FESR 2014-2020 per Assi

Riprogrammazione POR FESR 2014-2020. Confronto ripartizione risorse finanziarie per Asse				
(valori espressi in euro; rapporti espressi in percentuale)				
Asse prioritario	POR FESR Risorse totali euro (a)	Riprogrammazione del 09.09.2020 decisione C (2020) 6278 Risorse totali	Variazione (euro) (c= a-b)	Variazione (%) (d=c/a)
1- Ricerca e	208.088.000,00	296.200.000,00	88.112.000,00	42,34%
2- Lazio Digitale	137.270.000,00	49.158.000,00	88.112.000,00	64,18%
3- Competitività	276.400.000,00	276.400.000,00	0,00	0,00%
4- Sostenibilità	164.912.000,00	164.912.000,00	0,00	0,00%
5- Prevenzione del rischio idrogeologico e sismico	146.000.000,00	146.000.000,00	0,00	0,00%
6- Assistenza	36.395.194,00	36.395.194,00	0,00	0,00%
Totale	969.065.194,00	969.065.194,00	0,00	0,00%

Fonte: Regione Lazio

Infine, per quanto riguarda le attività di controllo di I e II livello effettuate dalle Autorità di gestione e dall'Autorità di audit sul POR FSE, risulta un solo caso di frode, a valere sul periodo di Programmazione 2007-2013 ma di importo piuttosto rilevante, oggetto di decertificazione e la cui possibilità di recupero appare minima stante la situazione dei soggetti creditori. La questione è al vaglio sia della Procura penale sia di quella contabile.

In conclusione, la capacità di spesa dei fondi comunitari da parte della Regione Lazio è buona per quanto riguarda il FSE, in parte dovuta alla riprogrammazione regionale dovuta all'emergenza sanitaria e più critica con riferimento al FESR che mostra ancora un livello di impegno e pagamento piuttosto ridotti.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Delibera n. 120/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Marche relativo all'esercizio finanziario 2020

Gli interventi previsti dalle diverse Programmazioni 2014-2020 hanno riguardato finanziamenti destinati alla Regione Marche per complessivi euro 1.720.333.270,50 (POR FESR euro 585.383.288,00; POR FSE euro 287.979.618,00; PSR euro 370.225.928,00; FEAMP euro 31.583.536,50; FSC euro 144.780.164,12).

Visto l'attuale contesto, nel periodo 2021-2027, sono attese maggiori risorse, tenuto conto degli interventi di sostegno afferenti al nuovo periodo di programmazione della Politica di coesione dell'U.E., anche in relazione alla prevista retrocessione delle Marche dal gruppo delle "Regioni europee più sviluppate" a quello delle "Regioni in fase di transizione", e del Pacchetto "Next Generation EU".

L'attività della Sezione regionale di controllo ha posto particolare attenzione alle misure adottate per fronteggiare la crisi sanitaria ed economico-sociale derivante dalla pandemia da COVID-19. Al riguardo, si è preso atto che importanti interventi straordinari e urgenti connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19, in particolare quelli recati dalle leggi regionali n. 13 e n. 20 del 2020, sono stati finanziati con risorse provenienti dai Fondi strutturali.

Ulteriori risorse sono state altresì rese disponibili per il finanziamento di analoghe misure, sulla base delle riprogrammazioni concernenti, in particolare, i Programmi operativi FESR e FSE, sottoposte ove previsto alle decisioni della Commissione europea, nell'ambito delle azioni già approvate compatibili con le finalità predette.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Il POR FESR della Regione Marche 2014-2020 (appartenente alla categoria delle Regioni più sviluppate) è stato approvato con decisione C(2015) 926 *final* del 12 febbraio 2015 per un importo complessivo di risorse pari a euro 337.383.288,00 di cui euro 168.691.644,00 a carico dell'Unione europea (50%) e altrettanti di finanziamento pubblico nazionale e è articolato in 11 obiettivi tematici.

A seguito del sisma dell'anno 2016, con la decisione di esecuzione C(2017) del 8948 *final* del 19 dicembre 2017 della Commissione europea è stato approvato

l'incremento di risorse a valere sul POR FERS Marche 2014-2020 di euro 248.000.000,00 per una dotazione complessiva a euro 585.383.288,00.

Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario 2020-2021 il differenziale risulta essere positivo rispetto all'andamento medio dell'avanzamento delle Regioni più sviluppate, pur risentendo dell'emergenza sanitaria, sino al 31 ottobre 2020, per poi registrare un leggero miglioramento.

Nell'anno 2020, a seguito dell'emergenza sanitaria da COVID-19, si è proceduto alla riprogrammazione del POR FESR 2014-2020 allo scopo di fronteggiare l'emergenza sanitaria di risorse già assegnate all'Asse 8 per il sisma, ridestinando all'interno del medesimo Asse le risorse per nuove azioni. In particolare, 6,6 milioni di euro sono stati assegnati alla nuova azione COVID-19 tesa al rafforzamento della capacità di risposta dei Servizi sanitari (Obiettivo tematico 1); 6,9 milioni di euro hanno finanziato il nuovo intervento "Confidi" a sostegno delle Imprese (Obiettivo tematico 3).

Programmazione 2014-2020 del Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il POR FSE della Regione Marche 2014-2020 è stato approvato con le decisioni della Commissione europea C(2014) 10094 del 17 dicembre 2014, C(2018) 4721 e C(2019) 1546 dell'11 marzo 2019 per un importo di risorse pari a euro 287,98 milioni di cui 143,99 a carico dell'Unione europea (50%) e altrettanti di finanziamento pubblico nazionale. Il programma è composto da 11 Obiettivi Tematici così come fissati dall'art. 9 del regolamento generale n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013.

Con riferimento alle esigenze connesse all'emergenza da COVID-19, si è attuata una ulteriore riprogrammazione e connessa redistribuzione di risorse tra gli Assi del Piano. In particolare, euro 11,5 milioni sono state portati in decremento dall'Asse 1- Occupazione- (passato da euro 162.404.148,00 a euro 150.904.148,00) per essere destinate all'Asse 2 – Inclusione Sociale (passato da euro 51.518.730,00 a euro 63.018.730,00) finanziando in particolare i seguenti interventi:

- euro 5,75 milioni destinati a spese relative al personale sanitario;
- euro 2,00 milioni per indennità di frequenza a borsisti e tirocinanti durante il periodo di sospensione delle borse;
- euro 3,75 milioni per aumentare le risorse destinate agli Ambiti territoriali per i servizi di educazione domiciliare.

Nell'anno 2021, è stata prevista un'ulteriore riprogrammazione del Piano, con la decisione di esecuzione C(2021) 4105 *final* del 2 giugno 2021, autorizzando alcune misure soprattutto concernenti le azioni dirette a contrastare la diffusione del contagio da COVID-19 sempre a discapito dell'Asse I.

Dalla richiesta istruttoria effettuata dalla Sezione regionale di controllo in ordine alle misure COVID-19 adottate a valere sui finanziamenti europei, la riprogrammazione ha previsto risorse movimentate per circa 18,2 milioni di euro, destinate ad aumentare le dotazioni degli Obiettivi Tematici nell'ambito dei quali risultavano ammissibili gli interventi di contrasto alla pandemia (sostegno dei lavoratori delle imprese e finanziamento di spese sanitarie). Con la DGR n. 777 del 21 giugno 2021 e con il decreto d'impegno n. 81 del 8 giugno 2021, a valere sulle nuove risorse rese disponibili sull'obiettivo 9.4, la Regione ha ripartito tra gli Enti del SSR ulteriori finanziamenti per euro 6.105.000. Il POR FSE ha registrato un ritardo nell'avanzamento dei programmi, pari a quasi il doppio di quelli relativi al POR FESR sia in termini di impegni sia relativamente ai pagamenti, rispetto all'andamento medio dell'avanzamento delle Regioni più sviluppate. La motivazione di tale ritardo risiede principalmente nella consistente dispersione delle risorse su una pluralità di interventi che non hanno prodotto gli effetti previsti in termini di spesa, costringendo in molti casi l'Autorità di gestione a procedere con riprogrammazioni delle risorse per concentrarle sugli interventi più efficienti ed efficaci. A seguito del processo di concentrazione degli interventi l'impatto è stato quello dell'accelerazione della spesa visibile già nel primo semestre del 2021. In particolare, il nuovo dato dell'avanzamento degli impegni è pari al 72,5% e quello dell'avanzamento dei pagamenti è 51,1%, con un significativo miglioramento rispetto ai monitoraggi precedenti. Infine, la certificazione della spesa del POR FSE Marche è in linea con gli obiettivi annuali stabiliti dall'Unione europea; nella dichiarazione di spesa presentata alla Commissione europea al 30 giugno 2021 è stato certificato un importo pari ad euro 93,9 milioni di euro (quota UE), superiore al *target* fissato per l'anno 2021 e 2022.

Programmazione 2014-2020 del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) cofinanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)

Il PSR Marche 2014-2020, inizialmente autorizzato dalla Commissione UE con decisione C(2015)5345 del 28 luglio 2015 e approvato dal Consiglio regionale con deliberazione amministrativa n. 3 del 15 settembre 2015, è stato successivamente modificato ed è in corso di attuazione. La Commissione UE ha proceduto ad approvare la nuova versione del programma con decisione di esecuzione C(2017) 1157 final del 14 febbraio 2017. Nello stesso giorno il Consiglio regionale ha approvato detta nuova versione del PSR con la deliberazione amministrativa n. 46 del 14 febbraio 2017. La dotazione finanziaria complessiva risultava pari a euro 537,96 milioni (di cui euro 232 assegnati dall'Unione europea ed euro 306 milioni relativi al cofinanziamento nazionale)

destinati alle seguenti priorità: competitività dell'agricoltura marchigiana, gestione sostenibile delle risorse naturali, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, all'innovazione e allo sviluppo inclusivo delle zone rurali. Al riguardo va sottolineato che il PSR non agisce su Assi prioritari, come gli altri Fondi comunitari, ma su specifiche priorità di investimento e *focus Area*.

A seguito degli eventi sismici che hanno colpito nel 2016 il Centro Italia, la Conferenza Stato Regioni del 22 giugno 2017 ha stabilito l'istituzione di un Fondo di Solidarietà. L'attribuzione delle relative risorse (alle Marche, euro 159 milioni ha comportato la rimodulazione del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Marche, attuata con l'approvazione della versione 3.0 da parte della Commissione UE con la decisione C(2017) 7524 *final* dell'8 novembre 2017 nonché, a seguito del parere della competente Commissione consiliare, dalla Giunta regionale con la DGR 1409 del 27 novembre 2017.

Per quanto concerne gli interventi previsti dal decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, *"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016"*, l'articolo 21 (*"Disposizioni per il sostegno e lo sviluppo delle aziende agricole, agroalimentari e zootecniche"*), ha previsto la totale copertura, a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 1987 *"Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee"*, della quota di cofinanziamento regionale dei PSR Marche, Lazio, Umbria e Abruzzo, per le annualità dal 2016 al 2020 e l'impiego delle risorse regionali "risparmiate" sia per il ripristino del potenziale produttivo sia per la promozione della commercializzazione dei prodotti agro-alimentari dei territori colpiti dagli eventi sismici.

La dotazione finanziaria complessiva del PSR Marche "post-Sisma" è pari, per l'intero periodo 2014-2020, a euro 697,21 milioni di contributo pubblico.

Successivamente a tale approvazione è stata notificata alla Commissione UE un'ulteriore modifica del PSR, approvata poi con decisione a febbraio 2018, contenente delle modifiche marginali ad alcune misure, conseguenti a problematiche emerse a seguito dell'attivazione delle stesse.

Nei primi mesi dell'anno 2019 si è proceduto con una nuova modifica del PSR, approvata dalla Commissione europea con la decisione C(2019) 3603 *final* del 6 maggio 2019, allo scopo di orientare meglio le risorse ancora a disposizione, di rendere alcuni interventi più efficaci in relazione ai fabbisogni del contesto regionale e di semplificare alcune procedure attuative.

Nel corso del 2020, poi, sono state apportate ulteriori modifiche del PSR, la prima (versione 7.0) approvata con la decisione C(2020) 4280 *final* del 22 giugno 2020 e la

seconda (versione 8.1) autorizzata con la decisione C(2020) 6348 *final* dell'11 settembre 2020.

Con quest'ultima riprogrammazione del PSR, è stata introdotta la Misura 21 COVID-19, prevista dal regolamento UE n. 872/2020, necessaria a fornire un sostegno temporaneo ed eccezionale alle Aziende particolarmente colpite dagli effetti della pandemia di COVID-19.

Per l'attivazione di questo nuovo intervento non si sono apprestati finanziamenti aggiuntivi ed è stato dunque necessario attingere le risorse necessarie da altre Misure.

A seguito della modifica del regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 (regolamento di esecuzione (UE) n. 276/2018) e con le nuove Linee Guida della Commissione UE sull'implementazione delle tabelle della Relazione Annuale di Attuazione, viene stabilita la possibilità di rendicontare tutti i progetti "avviati", e non necessariamente conclusi. Per quantificare la spesa pubblica realizzata per i diversi progetti avviati, la decisione assunta dalla Regione Marche è stata quindi quella di prendere in considerazione:

- per le misure strutturali, tutte le operazioni che avessero avuto l'erogazione almeno di un SAL;
- per le misure a superficie e/o a premio sono stati considerati anche gli anticipi erogati, tenuto conto che l'impegno assunto dall'azienda agricola è comunque pluriennale e, pertanto, l'operazione può comunque essere considerata come "avviata";
- per la spesa pubblica sostenuta invece sono state considerate tutte le risorse erogate ai beneficiari, comprese quelle per le anticipazioni.

Si precisa che i fondi di derivazione comunitaria assegnati al Settore Agricolo e allo Sviluppo Rurale (*Fondo FEARS relativo al PSR Piano di sviluppo rurale*) non transitano nel bilancio regionale in quanto all'erogazione dei contributi ai beneficiari provvede direttamente l'AGEA.

In termini finanziari, nel 2020 sono stati impegnati oltre euro 125 milioni di risorse pubbliche, portando l'ammontare degli impegni, alla data del 31 dicembre 2020, a circa euro 584 milioni, pari all' 84% della dotazione complessiva post-Sisma; escludendo i 159 milioni di euro aggiuntivi del Fondo di solidarietà. Pur essendosi significativamente incrementati i pagamenti relativi alla Programmazione 2014-2020, il totale complessivo dei medesimi esprimerebbe ancora una percentuale non particolarmente elevata, in ragione della significativa incidenza delle risorse aggiuntive relative al Sisma sulla percentuale medesima. Considerando il rapporto solo sulla dotazione finanziaria originaria (537 milioni di spesa pubblica) il valore dei pagamenti si attesta al 54,31%.

Il minor livello di avanzamento dei pagamenti è dovuto principalmente alle proroghe concesse alle aziende colpite dal sisma, a cui nel 2020 si sono aggiunte le problematiche legate alla pandemia da COVID-19.

Inoltre, tale andamento è conseguenza delle scelte programmatiche della Regione soprattutto dei primi anni, dove il PSR era caratterizzato da interventi con una maggiore "velocità" di pagamento, piuttosto che da interventi più "innovativi" e di difficile attuazione.

Ad ogni modo, tale situazione non ha impedito alla data del 31 dicembre 2020 il raggiungimento dell'obiettivo "n+3" in quanto sono stati effettuati pagamenti superiori alla soglia prevista per oltre 19 milioni di euro di spesa pubblica.

Nel 2020 è continuata l'attività di apertura dei bandi, in particolare per talune strategie di aggregazione, come le filiere legno-energia e gli accordi d'area per il dissesto idrogeologico. L'ammontare complessivo dei contributi relativi ai soli bandi scaduti nel 2020 (n. 77 procedure) ammonta a euro 176 milioni. A fronte dell'istruttoria esperita, per parte di essi altresì conclusa, alla predetta data venivano ammesse a finanziamento n. 35.953 domande, per una somma complessiva di oltre euro 565 milioni, importo conteggiato tenuto conto dell'impegno assunto relativo all'intero periodo di durata dello stesso (misure a superficie pluriennali o comunque misure pluriennali).

Programmazione 2014-2020 del Programma per la politica comune della pesca (FEAMP)

Sulla base dell'Accordo multiregionale siglato nell'anno 2016 tra lo Stato e le Regioni, le risorse messe a disposizione della Regione Marche, per l'attuazione degli interventi previsti dal PO FEAMP 2014-2020 di competenza, ammontano a euro 31.583.536,50.

Da un punto di vista attuativo, nel corso dell'annualità 2020, la Regione Marche, nell'ambito delle Priorità previste dal regolamento UE n. 508/2014, ha proseguito nell'attività di concessione contributi e liquidazione per i beneficiari riconducibili alle misure attivate con i bandi emanati nell'ambito dell'intero arco di programmazione.

La quota FEAMP, "Totale nazionale" più "Quota regionale", risulta pari ad euro 30.201.152,23, inferiore al "Totale pubblico" di euro 31.583.536,50 in quanto alla data del 31 dicembre 2020 non veniva messa a bando l'intera dotazione finanziaria.

Per ciò che riguarda le attività di riprogrammazione connesse all'avanzamento del Programma si specifica che nel 2020, a seguito di esigenze connesse alla modifica dei cronoprogrammi, sono state riprogrammate risorse per euro 2.606.180,51.

Attività di Audit su POR FESR e POR FSE

Per quanto riguarda i controlli di I e II livello, si precisa che la Regione Marche, nelle Relazione Annuale di Controlli 2021 relativa ai POR FSE e FESR, ha attestato che nel corso dell'attività di Audit del periodo in considerazione, non sono emersi casi di frode o di sospetta frode.

Alla luce delle principali constatazioni e conclusioni tratte dall'attività di Audit concernente il Sistema di Gestione e Controllo è stato quindi ritenuto dalla Sezione che il livello di affidabilità del Sistema medesimo risulta medio-alto.

L'andamento degli avanzamenti dei programmi relativi ai Fondi FESR, FSE, FEARS e FEAMP si è manifestato in linea con i parametri richiesti per la certificazione delle relative spese e il Sistema delle valutazioni dell'efficacia e della funzionalità degli interventi nonché dei controlli correlati non ha evidenziato aspetti patologici nell'ambito delle gestioni relative.

Ai progetti co-finanziati dal FERS si sono inoltre associati, in termini di complementarità, quelli sostenuti con le risorse nazionali afferenti al medesimo periodo, derivanti dallo specifico Fondo di Sviluppo e Coesione.

L'attuale contesto richiederà l'individuazione di modalità più efficaci di coordinamento, nell'ambito territoriale, tra tutti gli Strumenti finanziari disponibili, rispetto quanto sino a ora attuato, considerate le importanti e frequenti riprogrammazioni che hanno interessato l'utilizzo dei soli Fondi strutturali.

Un sistema di programmazione efficiente ed efficace dovrà comportare necessariamente procedimenti di *feedback* adeguati e tempestivi, e un adeguamento dei sistemi informativi interni in grado di fornire indicazioni per orientare utilmente le scelte strategiche della Politica regionale, tenuto conto della complessità dei diversi strumenti finanziari.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

Delibera n. 312/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Abruzzo relativo all'esercizio finanziario 2020

In discontinuità rispetto al modello adottato nel ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, nella nuova Programmazione 2014-2020, la Regione Abruzzo ha scelto il modulo organizzativo in cui l'AdG è unica per entrambi i programmi POR FESR e POR FSE.

Sebbene emerga un incremento percentuale dello stato di attuazione dei programmi sul complesso delle rispettive risorse programmate della categoria "regioni in transizione", lo stato di attuazione dei Programmi operativi FESR e FSE relative agli

esercizi 2020 e 2019 della Regione Abruzzo influisce negativamente nel calcolo del valore medio dell'avanzamento dei pagamenti e degli impegni.

La situazione dell'anno 2020 presenta un peggioramento rispetto a quella dell'anno precedente, in quanto il distacco negativo dei valori percentuali della regione Abruzzo rispetto al valore medio percentuale dell'avanzamento degli impegni e dei pagamenti delle regioni in transizione era già presente nell'anno 2019.

In particolare, nell'esercizio 2020 la posizione arretrata della regione Abruzzo rispetto alle altre regioni in transizione si riflette sui valori dell'avanzamento finanziario con impegni pari al 58,65 % e pagamenti pari al 29,14% del totale delle risorse programmate.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Il Programma operativo regionale del fondo europeo per lo sviluppo regionale, approvato con decisione C(2015)5818 del 13 agosto 2015 della Commissione europea, recepito con deliberazione di Giunta regionale n. 723 del 9 settembre 2015, alla data del 31 dicembre 2020 è stato oggetto di quattro riprogrammazioni avvenute rispettivamente con decisioni della Commissione europea: decisione C(2017)7089, decisione C(2018)18, decisione C(2019) 1706 e decisione C(2020) 7042. Si precisa, inoltre, che nell'anno in corso è intervenuta un'ulteriore riprogrammazione con la decisione C(2021) 3149 *final* della Commissione europea del 28 aprile 2021 che la Sezione di controllo approfondirà in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto dell'esercizio 2021.

Nel corso dell'esercizio 2020 l'Autorità di gestione, al fine di rispondere all'emergenza sanitaria è stata impegnata in una serie di attività finalizzate ad accelerare i processi attuativi propedeutici sia alla certificazione della spesa che al raggiungimento dei *target* finanziari fissati per il 2020.

Le modifiche del piano finanziario intervenute con la riprogrammazione 2020 hanno determinato una diversa distribuzione delle risorse tra gli assi così come rappresentato nella tabella che segue nell'esercizio 2019 e 2020.

Variazioni del piano finanziario per Asse d'intervento (FESR 2014-2020)

ASSE	DENOMINAZIONE	Totale 2019	Totale 2020	SEGNO	VARIAZIONI
I	ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	45.000.000	33.980.774	-	11.019.226
II	diffusione servizi digitali	26.000.000	26.000.000	=	-
III	competitività del sistema produttivo	64.000.000	78.699.226	+	14.699.226
IV	promozione di un'economia a bassa emissione di carbonio	23.000.000	24.560.740	+	1.560.740
IX	prevenzione del rischio idrogeologico e sismico e sostegno alla ripresa economica delle aree colpite dal terremoto 2016 e 2017 – cratere	40.000.000	40.000.000	=	-
V	riduzione del rischio idrogeologico	25.000.000	23.439.260	-	1.560.740
VI	tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali	16.500.000	16.500.000	=	-
VII	sviluppo urbano sostenibile	23.000.000	23.000.000	=	-
VIII	assistenza tecnica	9.009.780	9.329.780	+	320.000
		271.509.780	275.509.780	+	4.000.000

Fonte: Regione Abruzzo

Di seguito si riportano le tabelle con la dotazione delle risorse per Asse sia del 2020 e, per confronto dei dati, anche del 2019.

Dotazione delle risorse per ASSE al 31.12.2019 (FESR 2014-2020)

ASSE	DENOMINAZIONE	Comunitario	Stato	Regione	Totale
I	ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	22.500.000,00	15.750.000,00	6.750.000,00	45.000.000,00
II	diffusione servizi digitali	13.000.000,00	9.100.000,00	3.900.000,00	26.000.000,00
III	competitività del sistema produttivo	32.000.000,00	22.400.000,00	9.600.000,00	64.000.000,00
IV	promozione di un'economia a bassa emissione di carbonio	11.500.000,00	8.050.000,00	3.450.000,00	23.000.000,00
IX	prevenzione del rischio idrogeologico e sismico e sostegno alla ripresa economica delle aree colpite dal terremoto 2016 e 2017 – cratere	20.000.000,00	14.000.000,00	6.000.000,00	40.000.000,00
V	riduzione del rischio idrogeologico	12.500.000,00	8.750.000,00	3.750.000,00	25.000.000,00
VI	tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali	8.250.000,00	5.775.000,00	2.475.000,00	16.500.000,00
VII	sviluppo urbano sostenibile	11.500.000,00	8.050.000,00	3.450.000,00	23.000.000,00
VIII	assistenza tecnica	4.504.890,00	3.153.423,00	1.351.467,00	9.009.780,00
		135.754.890,00	95.028.423,00	40.726.467,00	271.509.780,00

Fonte: Regione Abruzzo

Dotazione delle risorse per ASSE al 31.12.2020 (FESR 2014-2020)

ASSE	DENOMINAZIONE	Comunitario	Stato	Regione	Totale
I	ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	16.990.387,00	11.893.270,90	5.097.116,10	33.980.774,00
II	diffusione servizi digitali	13.000.000,00	9.100.000,00	3.900.000,00	26.000.000,00
III	competitività del sistema produttivo	39.349.613,00	27.544.729,10	11.804.883,90	78.699.226,00
IV	promozione di un'economia a bassa emissione di carbonio	12.280.370,00	8.596.259,00	3.684.111,00	24.560.740,00
IX	prevenzione del rischio idrogeologico e sismico e sostegno alla ripresa economica delle aree colpite dal terremoto 2016 e 2017 – cratere	20.000.000,00	20.000.000,00	-	40.000.000,00
V	riduzione del rischio idrogeologico	11.719.630,00	8.203.741,00	3.515.889,00	23.439.260,00
VI	tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali	8.250.000,00	5.775.000,00	2.475.000,00	16.500.000,00
VII	sviluppo urbano sostenibile	11.500.000,00	8.050.000,00	3.450.000,00	23.000.000,00
VIII	assistenza tecnica	4.664.890,00	3.265.423,00	1.399.467,00	9.329.780,00
		137.754.890,00	102.428.423,00	35.326.467,00	275.509.780,00

Fonte: Regione Abruzzo

I dati nelle tabelle mostrano una focalizzazione sugli interventi degli assi III, IV e V, ritenuti più idonei a supportare l'apparato produttivo regionale in questa fase emergenziale.

L'art. 2 della legge regionale n. 10 del 3 giugno 2020 prevede la concessione di contributi a fondo perduto a favore delle imprese con fatturato inferiore a un milione di euro sulla base della riduzione di fatturato registrata a causa della situazione emergenziale con lo scopo di fornire un valido aiuto alle imprese con problemi di liquidità correlate all'epidemia.

La competente Sezione regionale di controllo ha approfondito con apposita istruttoria il complesso delle fonti di copertura finanziaria delle domande delle imprese ammesse al beneficio, con indicazione tra gli altri dei seguenti fattori: risorse complessivamente a disposizione, indicazione delle somme complessivamente richieste, comprensive delle richieste relative ad istanze non ammissibili o non valutate; ammontare dei contributi relativi a domande presentate da potenziali beneficiari ritenuti ammissibili a contributo alla data del 31 dicembre 2020 e alla data del 30 giugno 2021; ammontare dei contributi concessi ed erogati alla data del 31 dicembre 2020; ammontare dei contributi concessi ed erogati alla data del 30 giugno 2021; tempo medio impiegato tra l'impegno di spesa e il mandato di pagamento ai beneficiari.

Dopo un'iniziale e significativo scarto tra contributi concessi ed effettivamente erogati al 31 dicembre 2020 c'è una positiva inversione di tendenza nel primo semestre

del 2021, ove con il pagamento di più di 23 milioni di euro si raggiunge la percentuale del 71% di pagamenti dei contributi concessi.

A fronte della dotazione finanziaria del bilancio regionale dell'esercizio 2020 di euro 117.669.629 sono stati effettuati complessivamente impegni pari a euro 79.824.210 e pagamenti per un totale di euro 31.773.162.

In termini percentuali si è passati rispetto alle rispettive dotazioni di bilancio 2019 e 2020 dal valore del 69% a quello del 68% per gli impegni, mentre per i pagamenti dal raffronto emerge un dato migliorativo che dall'11 % passa al 27 % della dotazione di bilancio, come si evince dalle seguenti tabelle riferite al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020, con il dettaglio per gli assi d'intervento.

Riguardo ai pagamenti effettuati si evidenzia il dettaglio nelle tabelle seguenti, con l'indicazione dei medesimi capitoli di spesa dei bilanci regionali 2019 e 2020 con riferimento alle rispettive dotazioni di bilancio.

Nel 2020 la spesa certificata ammonta a euro 77.996.698 e la percentuale della spesa certificata sulla dotazione finanziaria del programma aumenta di cinque punti, passando dal 23 % del 2019 al 28 % nel 2020.

Programmazione 2014-2020

Come è noto, ai sensi dell'art. 37 e segg del Reg. (UE) 1303/2013, i fondi strutturali e di investimento europei possono intervenire per sostenere strumenti finanziari nell'ambito di uno o più programmi. Gli strumenti finanziari rappresentano una modalità diversa per utilizzare le risorse del POR, associando risorse pubbliche e private, tenuto conto della sostenibilità finanziaria di medio e lungo termine.

Il POR FESR Abruzzo 2014-2020 prevede l'utilizzo di strumenti finanziari all'interno degli Assi prioritari III "Competitività del sistema produttivo" e IX " Prevenzione del Rischio idrogeologico e sismico e sostegno alla ripresa economica delle aree colpite dal terremoto del 2016 e 2017 (cratere) "

Con d.g.r. n. 833 del 27 dicembre 2017, la Regione Abruzzo ha istituito il Fondo dei fondi, del valore complessivo di euro 17.270.000, (14.270.000 euro a valere sul bilancio di previsione 2017, ed euro 3.000.000 a valere sul bilancio di previsione 2018 - da versare per l'attuazione della I fase (2017-2018), denominato Fondo di Sviluppo Abruzzo per le Imprese (Fondo SAIM) da affidare ad apposito Soggetto gestore ai sensi dell'articolo 38 del regolamento n. 1303/2013, da individuare mediante affidamento in house ai sensi dell'art. 192 del d. lgs. n. 50 del 2016.

La medesima deliberazione n. 833 del 2017 ha incaricato l'Autorità di gestione, una volta completato il processo di trasformazione *in house* della società Fi.R.A. S.p.A.,

allo svolgimento delle attività di verifica della sussistenza dei requisiti e delle condizioni per l'affidamento diretto alla Fi.R.A. S.p.A. delle funzioni di Soggetto gestore del Fondo dei fondi per l'attuazione degli strumenti finanziari previsti dal POR FESR 2014-2020 della Regione Abruzzo. Con deliberazione n. 76 del 18 febbraio 2020 la Giunta regionale ha stabilito di destinare le somme attribuibili al contributo dei fondi strutturali già impiegati per gli strumenti di ingegneria finanziaria del POR FESR 2007-2013 all'aumento della dotazione finanziaria del Fondo dei fondi fino all'importo massimo presumibile di euro 40.000.000,00, mediante istituzione della Sezione denominata "Reimpiego delle risorse POR FESR 2007-2013".

Nella Relazione di attuazione 2020, l'AdG ha precisato che: "Il ritardo accumulato nell'attuazione delle Misure e il lento andamento della spesa hanno comportato l'adozione di azioni correttive che si sono concretizzate nella modifica del programma, ai sensi dei regolamenti n. 460 e 558 del 2020. In sintesi, le modifiche introdotte hanno riguardato la riallocazione delle risorse finanziarie tra Assi prioritari al fine di ampliare il *plafond* di risorse dell'Asse III, al fine di sostituire l'attuale strumento finanziario esistente, il Fondo dei fondi SAIM con uno strumento finanziario, rappresentato dalla garanzia pubblica dello Stato rilasciata dal Fondo Centrale di Garanzia, che risulta più efficace ed efficiente, sia in termini di copertura dei fallimenti del mercato e sia in termini di velocità di spesa. Tale scelta è stata, altresì, condizionata anche dall'esigenza di definire un'azione che potesse supportare la necessità di liquidità e di circolante manifestata dal tessuto imprenditoriale regionale, a seguito dell'emergenza sanitaria del COVID-19."

Programmazione 2014-2020 del Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il Programma operativo regionale FSE, approvato con la decisione C(2014) 10099 del 17 dicembre 2014 della Commissione europea, recepito con d.g.r. n. 180 del 13 marzo 2015, è stato oggetto di due riprogrammazioni avvenute rispettivamente con decisione C(2017) 5838 del 21 agosto 2017, con decisione di esecuzione della Commissione europea C(2018) 5560 del 14 agosto 2018, con la decisione C(2020) 885 del 14 febbraio 2020 e con la decisione C(2020) 6615 *final* del 22 settembre 2020.

Nell'anno in corso è intervenuta un'ulteriore riprogrammazione adottata con la decisione di esecuzione CE C(2021)2657 *final* del 15 aprile 2021.

La dotazione delle risorse finanziarie del programma con la decisione C(2020) 6615 *final* del 22 settembre 2020 è diminuita di euro 4.000.000, passando da euro 142.503.150 a euro 138.503.150 trasferiti in flessibilità nel piano finanziario FESR.

L'emergenza legata al COVID-19 ha avuto notevoli impatti sull'attuazione determinando sospensioni di attività e conseguenti rallentamenti sotto il profilo della spesa.

Nell'anno 2020 l'attuazione finanziaria del programma è caratterizzata da un'incidenza media degli impegni sulla dotazione di bilancio pari al 51,54%, ad eccezione dell'Asse V che si riferisce alle spese per l'assistenza tecnica. L'asse trainante è l'Asse II (inclusione sociale e lotta alla povertà) con il 66,47 %,

Per quanto attiene alle somme pagate, la percentuale media dei pagamenti è pari al 57,39 % e ad eccezione dell'Asse V (A.T.) tutti gli altri assi registrano un'incidenza superiore al 50 %o dei pagamenti sulla dotazione di bilancio.

La certificazione della spesa del Programma operativo regionale del fondo ha inizio nell'anno 2017; la lenta fase di avvio è seguita da una fase di successivo recupero nel triennio 2016-2018 che nel rispetto della regola del n+3 del 2018 ha consentito di scongiurare il disimpegno automatico delle risorse. Nell'anno 2019 il totale della spesa certificata rispetto alla dotazione finanziaria del programma è pari a euro 16.240.139 con un tasso di incidenza pari all'11,40% della dotazione finanziaria del Programma. Nel 2020 il suddetto tasso scende al 6,07%. Se si considera il totale della spesa certificata dall'inizio del programma al 31 dicembre 2020 il totale della spesa certificata è pari a euro 39.007.840.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)

La programmazione dello Sviluppo Rurale (PSR) per il Periodo 2014-2020 è disciplinata dal Reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17.12.2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, che cofinanzia i programmi nazionali e regionali, abrogando il Reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

La dotazione finanziaria prevista per Regione Abruzzo è pari al 2% delle risorse destinate alle regioni, sia nella ripartizione delle risorse UE FEASR 2014-2020 sia nella ripartizione del cofinanziamento nazionale FEASR.

Il Programma di sviluppo rurale 2014-2020 della Regione Abruzzo è stato approvato dalla Commissione europea con decisione C (2015)7994 del 13 novembre 2015 e con deliberazione n. 1056/15 del 19 dicembre 2015.

Nell'anno 2020 sono state approvate tre modifiche del programma. La prima modifica presentata nel 2019 prevedeva una parziale revisione dell'articolazione del PSR, tenuto conto dell'impianto strategico del programma. La modifica proposta è stata approvata con la decisione C(2020) 5667 *final* del 28 gennaio 2020 (vers.6.0).

In data 18 settembre 2020 è stata inoltrata alla Commissione europea una nuova modifica al Psr Abruzzo 2014-2020 (vers. 7) per l'introduzione della Misura 21 legata all'emergenza COVID-19. A seguito della richiesta di modifica da parte della Commissione la versione 7.1 è stata rinviata in data 15 ottobre 2020. La modifica proposta è stata approvata con la decisione di esecuzione C(2020) 7579 *final* del 27 ottobre 2020 (versione 7).

In data 23 dicembre 2020, con decisione di esecuzione C(2020) 9639 *final*, la Commissione europea ha approvato un'ulteriore modifica al programma di sviluppo rurale della Regione Abruzzo (Italia) ai fini della concessione di un sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (versione 8). Ad oggi, le risorse disponibili del PSR ammontano a euro 479.465.592, di cui euro 230.143.484 a carico del FEASR. Una parte degli impegni assunti nella precedente programmazione 2007-2013 grava sull'attuale Programma 2014-2020 per un importo pari a euro 23.121.650, che rappresenta l'11,3 % del programmato. Tali importi tengono conto degli impegni assunti nella Programmazione 2007-2013. Nel 2020 la spesa pubblica sostenuta è stata di euro 60.354.959 (corrispondenti a euro 28.970.380), che rappresenta il 12,59% del programmato. La spesa pubblica totale realizzata al 31 dicembre 2020 ammonta a euro 225.602.534 al netto dei recuperi.

La spesa pubblica totale comprensiva di prefinanziamento è pari a euro 238.586.409. La spesa sostenuta nell'anno 2020 pari a 60.961.448 ha consentito il raggiungimento del *target* di spesa previsto al 31 dicembre 2020, pari a euro 231.640.068, scongiurando il disimpegno automatico delle risorse (cosiddetta regola "n+3" sull'annualità di impegno 2017). La dotazione delle risorse finanziarie del programma è pari ad euro 479.465.592 alimentata da fondi europei, fondi statali e fondi regionali.

Dotazione delle risorse al 31.12.2020 (FEASR 2014-2020)

Anno	UE	Stato	Regione	Totale
2014	-	-	-	-
2015	44.226.000	33.538.050	14.373.450	92.137.500
2016	44.387.000	33.660.142	14.425.775	92.472.917
2017	29.704.000	22.525.533	9.653.800	61.883.333
2018	37.201.590	28.211.206	12.090.517	77.503.313
2019	37.273.398	28.265.660	12.113.854	77.652.912
2020	37.351.496	28.324.885	12.139.236	77.815.617
Totale	230.143.484	174.525.476	74.796.632	479.465.592

I pagamenti vengono effettuati direttamente dall'Organismo pagatore Agea e grava sul bilancio regionale solo la quota regionale. Per le annualità 2016, 2017, 2018,

2019 e 2020 l'intera quota di cofinanziamento regionale viene assicurata dallo Stato attraverso il fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, ai sensi del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito in legge, con modificazioni, dall' articolo 1, primo comma, della legge 15 dicembre 2016, n. 229.

La quota regionale posta a carico del fondo di rotazione ammonta a euro 49.940.314,92.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)

L'Italia ha elaborato il Programma operativo ("PO") FEAMP che è stato approvato dalla Commissione europea con decisione di esecuzione C (2015) 8452 del 25 novembre 2015⁵³⁵. In esso, in coerenza con la Strategia Europa 2020, la politica comune e la politica marittima integrata, il PO FEAMP 2014-2020 ha adottato sei Priorità.

Nel 2020 la Giunta regionale con deliberazione n. 571 del 21 settembre 2020 ha approvato lo schema di convenzione per l'affidamento del servizio di Assistenza tecnica alla società *in house* Abruzzo Sviluppo S.p.A. per l'importo di euro 311.698,48.

A partire dall'8 ottobre 2019 le modifiche apportate al PO FEAMP sono entrate in vigore e per la Regione Abruzzo la partecipazione di risorse nazionali è pari a euro 8.892.928,66 ripartita tra Stato e Regione in ragione del 70% per il primo e del 30% per la seconda.

Con riguardo all'avanzamento finanziario del programma, si evidenzia una crescita di 8,25 punti percentuali del tasso di incidenza medio della spesa certificata sul totale della dotazione finanziaria del programma, che passa dal 26,75% (2019) al 35% (2020).

La Priorità V volta a favorire la commercializzazione e la trasformazione si conferma come asse trainante con incidenza della spesa certificata pari al 51% della corrispondente dotazione finanziaria.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Delibera n. 5/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Campania relativo all'esercizio finanziario 2019

Dall'analisi condotta dalla Sezione regionale di controllo sull'esercizio finanziario 2019, il POR Campania FESR 2014-2020 presenta nei dati di bilancio un difetto di trasparenza nelle modalità di contabilizzazione e gestione delle risorse messe a disposizione.

⁵³⁵ Articolo 16 del regolamento (UE) n. 508/2014.

Le modalità di contabilizzazione dei residui attivi e passivi che afferiscono alla gestione di tali risorse (Fondi SIE) e, in particolare, del Fondo FESR, non risultano in linea coi principi generali sulla gestione ed esecuzione del bilancio UE e con il postulato n. 5 del D.lgs. n. 118/2011.

La parte del bilancio regionale dedicata ai menzionati fondi UE rientra nella c.d. gestione concorrente, e contribuisce, sotto tale profilo, all'esecuzione del bilancio comunitario. Ciò impone il dovere di rispettare, nella redazione dei documenti contabili, i principi del diritto del bilancio UE (art. 6), in particolare il principio di trasparenza. Tale principio, nella versione euro-unitaria, impone che i documenti di bilancio, financo quelli che riguardano la sua esecuzione, siano sempre in grado di garantire ai cittadini europei una piena e autonoma cognizione in ordine alla coerenza tra politiche programmate e loro realizzazione (considerando n. 21 e n. 219, artt. 37 e 41, comma 8).

Si evidenzia che le modalità con cui il bilancio della Regione registra il fenomeno della programmazione e della chiusura dei POR è disarticolato e di difficile decifrazione in base alle informazioni ricavabili dal rendiconto generale e dai suoi allegati.

Il controllo su tali movimenti richiede il costante apporto informativo delle strutture amministrative, il che disvela come la rappresentazione contabile di tali fenomeni non sia appagante sotto il profilo della trasparenza, della chiarezza e della comprensibilità.

È stato, dunque, ritenuto di parificare, ma solo con riserva, le partite di cui alla deliberazione n. 640 del 18/10/2017 (con cui è stata stabilita la reciproca correlazione tra i capitoli di entrata ed i capitoli di spesa dei due programmi FESR 2007-2013 e PAC). La Regione è tenuta, pertanto, a provvedere a riordinare le modalità di rappresentazione di tali partite e a fornire i bilanci di previsione e la rendicontazione di appositi allegati, che contengano le informazioni integrative necessarie alla lettura dei movimenti finanziari e ed economici connessi ai fondi europei, alla chiara e sintetica rappresentazione dei rischi connessi alla chiusura, con particolare riguardo agli obblighi restitutori, sebbene "compensabili" attraverso ipotesi di sostituzione ammesse dalla normativa vigente. In merito, si evidenzia che, qualora, nel prossimo ciclo di parifica, la rappresentazione emersa in sede istruttoria - su cui la Regione non ha fornito riscontro definitivo - fosse confermata, tale prassi di contabilizzazione sarebbe illegittima, per contrasto con il principi di trasparenza e di integrità (D.lgs. n. 118/2011, postulato n. 4), che vietano di compensare partite e impongono di iscrivere i reciproci movimenti finanziari connessi ad un fatto economico o finanziario senza compensazioni interne.

Analoga riserva si appone in relazione alla contabilizzazione del fenomeno dell'*overbooking* di risorse finanziarie. La fattispecie dell'*overbooking* (realizzato in corso di programmazione), alla stessa stregua di quella dei c.d. progetti retrospettivi, pone

problemi di tensione con i precetti contabili di integrità, chiarezza e comprensibilità, oltre che con il principio comunitario di “addizionalità” della spesa realizzata con i fondi di cui si discorre.

Pertanto, anche per le poste di entrate e di spesa correlate a tali impieghi di risorse comunitarie, per il ciclo 2014–2020, si procede ad una parifica con riserva, con l'obbligo della Regione di adeguare la propria contabilità nei cicli successivi.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Delibera n. 146/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Puglia relativo all'esercizio finanziario 2020

Nel quadro della programmazione comunitaria 2014-2020 la Regione Puglia utilizza i seguenti strumenti:

- POR Puglia FESR-FSE 2014-2020,
- PSR Puglia 2014-2020,
- PO FEAMP 2014-2020,
- Patto per lo sviluppo della Regione Puglia.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo Sociale Europeo (FSE)

La Regione Puglia ha optato per un unico POR plurifondo, in cui le risorse finanziarie e le tematiche operative del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE) sono unificate in un'unica gestione.

L'originaria dotazione finanziaria complessiva, pari a euro 7.120.958.992, è stata così ripartita tra i due Fondi:

- dotazione FESR: euro 5.576.140.094, di cui 50% (euro 2.788.070.047) di quota UE;
- dotazione FSE: euro 1.544.818.898, di cui il 50% (euro 772.409.449) di quota UE.

Il POR Puglia 2014-2020 individua 11 Obiettivi tematici allineati a loro volta alle Priorità e agli obiettivi della strategia Europa 2020.

Nel quadro delle iniziative assunte a livello europeo e nazionale per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza pandemica sotto il profilo sanitario, sociale ed economico è stato deciso di modificare la manovra disposta con la DGR n. 524 dell'8.04.2020, prevedendone una nuova a valere sul POR Puglia 2014-2020 di euro 750 milioni (di cui euro 610 milioni a valere sul FESR ed euro 140 milioni sul FSE) articolata in interventi in favore:

- del sistema imprenditoriale regionale per euro 551 milioni, a valere sull'Asse III "Competitività delle piccole e medie imprese" (FESR);

- del sistema sanitario per euro 59 milioni, di cui euro 29 milioni a valere sull'Asse I "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione" (FESR) ed euro 30 milioni sull'Asse IX "Promuovere l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e ogni forma di discriminazione" (FESR);
- della diffusione nelle imprese dello smart working per euro 16 milioni, a valere sull'Asse VIII "Promuovere la sostenibilità e la qualità dell'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale" (FSE);
- di professionisti e lavoratori autonomi per euro 124 milioni, a valere sull'Asse VIII "Promuovere la sostenibilità e la qualità dell'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale" (FSE).

Nell'ambito del FESR, sono stati trasferiti euro 403 milioni verso l'Asse III "Competitività delle piccole e medie imprese" mentre nell'ambito del FSE, sono stati trasferiti euro 24 milioni di euro in favore dell'Asse VIII "Promuovere la sostenibilità e la qualità dell'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale" dall'Asse IX "Inclusione Sociale" (euro 4 milioni) e dall'Asse XI "Rafforzare la capacità istituzionale" (euro 20 milioni).

Con la decisione di esecuzione C(2020) 4719 dell'8 luglio 2020 la Commissione UE ha approvato la richiesta di modifica del Programma, dando atto che la stessa fosse debitamente motivata dalla risposta all'epidemia di COVID-19 e dalla necessità di adattare la dotazione finanziaria complessiva del programma, il valore dei *target* e degli indicatori, come pure dalla necessità di incrementare la dotazione del programma operativo "POR Puglia FESR-FSE", al fine di fornire un sostegno sufficiente alle PMI e aumentare gli investimenti nel settore dell'occupazione per migliorare le condizioni di lavoro".

Conseguenza di tali modifiche, è stata l'incremento della dotazione del POR divenuta pari a euro 4.450.599.376, di cui euro 3.485.087.564 a valere sul FESR ed euro 965.511.812 a valere sul FSE. A tale dotazione si è aggiunta a valere sul FSE quella del POC Puglia (euro 2.670.359.620, pari alla differenza fra la dotazione iniziale e quella attuale del programma.

Dai riscontri istruttori della Sezione regionale di controllo risulta che la spesa certificata si è attestata su euro 3.232.096.179 (euro 1.931.608.309 a fine 2019), di cui euro 2.499.954.546 a valere sul FESR ed euro 732.141.634 sul FSE, superando il *target* previsto alla medesima data pari a euro 2.267.313.174,64 (totale pubblico cumulato), di cui quota UE per euro 1.301.480.519. Nella relazione al d.d.l. relativo al rendiconto generale per l'esercizio 2020 viene evidenziato come nel corso dell'anno 2020 la

Regione Puglia abbia incrementato il livello di spesa certificata rispetto al periodo precedente di oltre 1,3 miliardi di euro, risultando il Programma operativo con il maggior livello di spesa certificata in termini assoluti a livello nazionale.

Il riferito incremento percentuale risulti positivamente condizionato dall'adesione al POC che ha comportato la diminuzione della quota di cofinanziamento nazionale per circa euro 2,7 miliardi.

Programmazione 2014-2020 del Piano Operativo Complementare (POC)

Al fine di massimizzare le risorse destinabili agli interventi complementari, le regioni e le province autonome possono concorrere al finanziamento degli stessi con risorse a carico dei propri bilanci (art. 1, comma 242, della L. n. 147/2013, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2014)). La delibera CIPE n. 10/2015, oltre a definire i criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei per il periodo di programmazione 2014-2020, ha disciplinato la programmazione degli interventi complementari precisando che al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi SIE della Programmazione 2014-2020 concorrono anche gli interventi attivati a livello nazionale, ai sensi dell'art. 1, comma 242, della L. n. 147/2013, "in funzione del rafforzamento degli interventi della programmazione comunitaria e ai fini del maggiore impatto degli interventi operativi e dell'efficiente esecuzione finanziaria".

Tali interventi complementari, in coerenza con quanto indicato dall'Accordo di partenariato, sono previsti nell'ambito di programmi di azione e coesione - indicati come Programmi Operativi Complementari (POC) i cui contenuti sono definiti in partenariato tra le Amministrazioni nazionali aventi responsabilità di coordinamento dei Fondi SIE e le singole Amministrazioni interessate, sotto il coordinamento dell'Autorità politica delegata per le politiche di coesione territoriale.

Con delibera n. 782/2020 la Giunta regionale ha dato mandato all'Autorità di gestione di procedere con la riprogrammazione finanziaria del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 al fine di consentire il finanziamento della manovra anticrisi prevedendo la possibilità per le Autorità di gestione dei Programmi operativi 2014-2020 di chiedere la riassegnazione delle risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali alle stesse Amministrazioni che hanno proceduto alla rendicontazione, fino a concorrenza dei rispettivi importi, per essere destinate alla realizzazione di programmi operativi complementari vigenti o da adottarsi.

Il POC Puglia si pone in un'ottica di complementarità con gli interventi previsti dal POR Puglia FESR-FSE 2014-2020: concorre al perseguimento delle medesime finalità

strategiche, essendo articolato nei medesimi "Assi prioritari", e si basa sul medesimo sistema di gestione e controllo, garantendo il monitoraggio periodico mediante il sistema unico di monitoraggio RGS-IGRUE. La dotazione finanziaria del POC, derivante dalla rideterminazione del cofinanziamento nazionale pubblico del POR Puglia dal 50% al 20%, come previsto dal regolamento (UE) n. 558/2020, è pari a euro 2.670.359.620, di cui euro 1.869.251.734,00 (pari al 70%) a valere sul Fondo.

Ai sensi dell'art. 242, comma 7, del d.l. n. 34/2020, la data di conclusione delle operazioni finanziate dal POC Puglia è il 31 dicembre 2025.

Programmazione 2014-2020 del Programma di Sviluppo Rurale (PSR)

Il PSR della Regione Puglia, principale strumento di programmazione e finanziamento del sistema agricolo e agroalimentare pugliese, è sostenuto dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Il PSR Puglia 2014-2020 si articola in misure (articolate in sottomisure e/o operazioni) funzionali al perseguimento di 6 obiettivi principali (Priorità), 18 obiettivi di maggior specificità (Focus Area) e 3 obiettivi trasversali.

La dotazione finanziaria del Piano è di euro 1,61 miliardi, di cui il 60,5% di finanziamento FEASR e il 39,5% di cofinanziamento nazionale (Stato per il 27,65%, Regione per l'11,85%).

Come già era stato evidenziato in occasione del giudizio di parifica del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019, a causa di un elevato livello di contenzioso (legato alla complessità dei bandi), il PSR Puglia ha maturato le condizioni per il disimpegno automatico dei fondi per una quota FEASR pari a euro 86 milioni, corrispondente a una spesa pubblica disimpegnata di euro 142,3 milioni; tuttavia a inizio 2020 la Commissione europea ha accolto la richiesta di proroga avanzata dalla Regione, evitando la restituzione al bilancio comunitario delle somme assegnate e non spese.

Dalla relazione al d.d.l. relativo al rendiconto generale 2020 e dalle informazioni fornite in sede istruttoria è emerso che nel 2020 è stata introdotta la Misura 21 per fornire un sostegno temporaneo ed eccezionale alle imprese del comparto agricolo e agroalimentare pugliese penalizzate dalle misure restrittive imposte dal governo nazionale.

In particolare, gli importi impegnati del Piano al 31 dicembre 2020 (totale fondi pubblici) si attestano su euro 1.582.769.898,99, pari al 97,90% della dotazione totale. In linea con quanto avvenuto negli esercizi precedenti, non sono stati raggiunti i *target* al 31 dicembre 2020; in particolare, a fronte di un obiettivo n+3 pari a euro 530.355.400,10 (FEASR) e euro 876.620.496,03 (spesa pubblica), il totale spesa (certificata +

prefinanziamento) si è attestato a euro 434.722.307,01 (FEASR) e euro 718.549.267,78 (spesa pubblica). Per quanto attiene ai pagamenti, un consistente contenzioso ha interessato alcune Misure/Sottomisure/Operazioni, ritardando l'erogazione dei pagamenti e generando uno stato di incertezza giuridica.

Nel prendere atto di quanto rappresentato dalla Regione, è stato evidenziato che, in base ai dati disponibili sul portale della Rete rurale nazionale: la spesa cumulata (spesa pubblica + FEASR) dall'1.1.2015 al 31 dicembre 2020 si è attestata a euro 1.079.879.191,36 (di cui spesa pubblica per euro 674.883.831,50 e FEASR per euro 404.995.359,86), pari al 41,74% della dotazione finanziaria complessiva del Piano, livello più basso fra quelli conseguiti dalle Regioni meno sviluppate.

Per quanto attiene alla percentuale di realizzazione delle spese degli anni di impegno 2015, 2016 e 2017 questa è pari a 81,97%, e anche in tal caso la più bassa fra quelle registrate dalle Regioni meno sviluppate.

Infine, dal portale regionale dedicato al PSR Puglia 2014-2020 risulta che al 6 settembre 2021, a fronte di n. 48 Sottomisure attivate, la metà (n. 24) registra percentuali di spesa inferiori al 30%.

È quindi auspicabile che in relazione al programma in esame la Regione persegua iniziative finalizzate al recupero di efficienza nella capacità di spesa.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)

Il PO FEAMP 2014-2020, in linea con il quadro normativo europeo individua 6 Priorità: 1) promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze; 2) favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze; 3) promuovere l'attuazione della Politica Comune della Pesca (PCP); 4) aumentare l'occupazione e la coesione territoriale; 5) favorire la commercializzazione e la trasformazione; 6) favorire l'attuazione della Politica Marittima Integrata (PMI).

Il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) è l'Autorità di gestione (Autorità di gestione), e le Regioni (con l'esclusione della Valle d'Aosta) e le Province autonome sono gli Organismi intermedi. La dotazione finanziaria del PO-FEAMP è pari ad euro 537.262.559,00 (euro 505.026.805,00 a titolo di dotazione principale ed euro 32.235.754,00 a titolo di riserva di efficacia dell'attuazione).

Nel 2016, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha ripartito tra le Regioni le risorse finanziarie del FEAMP 2014-2020, assegnando alla Regione Puglia

una dotazione finanziaria totale di euro 89.828.133,77, pari al 15,62% della dotazione finanziaria complessiva di competenza delle regioni.

Sempre nel 2016 è stato sottoscritto l'Accordo multiregionale fra Autorità di gestione e Organismi intermedi per l'attuazione coordinata degli interventi cofinanziati dal Fondo, sulla base dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Con successiva delibera di Giunta regionale n. 1685 del 2 novembre 2016 è stato approvato lo schema di Convenzione tra il MIPAAF e la Regione Puglia, avente a oggetto la disciplina dei rapporti giuridici fra l'Amministrazione centrale (in qualità di Autorità di gestione) e l'Amministrazione regionale (in qualità di Organismo intermedio. A livello europeo, il regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.04.2020 (che modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura) ha introdotto nel PO-FEAMP nuove Misure nonché la revisione di altre già esistenti, prevedendo l'ammissibilità di interventi anche in relazione a casi di crisi sanitaria.

A livello nazionale, a seguito della crisi pandemica, l'art. 78, comma 3-novies, del D.L. n. 18/2020 ha affidato a un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, la definizione delle modalità e delle procedure per la riprogrammazione delle risorse previste dal PO-FEAMP, al fine di favorire il massimo utilizzo possibile delle relative misure.

In attuazione di tale previsione, il D.M. del 13 agosto 2020 ha: autorizzato le Regioni e le Province autonome a ridefinire, nei limiti delle rispettive assegnazioni finanziarie del FEAMP, la redistribuzione delle risorse, anche ai fini dell'eventuale attivazione delle misure straordinarie di sostegno di cui ai regolamenti (UE) 2020/460, Reg. (UE) 2020/558 e Reg. (UE) 2020/560, da attivare per far fronte ai danni diretti e indiretti derivanti dall'emergenza da COVID-19, e per assicurare la continuità aziendale degli operatori della pesca.

La situazione aggiornata al 31 dicembre 2020 evidenzia un avanzamento contenuto, con impegni e pagamenti rispettivamente pari al 34,31 e 14,13% della dotazione finanziaria regionale: Alla luce di quanto precede, sebbene per il PO-FEAMP la regola del disimpegno "n+3" operi a livello nazionale, consentendo la compensazione tra le regioni che attuano i rispettivi interventi in funzione di OO.II., anche in relazione alla capacità della spesa della Regione Puglia nel settore in esame si rinnova l'invito a porre in essere iniziative idonee al conseguimento di risultati più apprezzabili.

Patto per lo Sviluppo della Regione Puglia

Nel 2016 il Governo e la Regione Puglia hanno sottoscritto il Patto per lo sviluppo della Regione Puglia, che ha previsto lo stanziamento di complessivi euro 5.740.192.958, di cui euro 2.071.500.000,00 a valere sul FSC 2014-2020 e euro 3,5 miliardi concernenti una parte delle risorse già programmate a valere sul POR Puglia FESR-FSE 2014-2020: A seguito della stipula dell'Atto aggiuntivo del Patto per lo Sviluppo della Puglia, del 30.12.2019, tra il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e il Presidente della Regione Puglia, è stata rideterminata la dotazione del Patto (quota FSC) in euro 2.081.500.000,00.

Tale atto aggiuntivo è stato sottoscritto ai sensi della delibera CIPE n. 14 del 4.4.2019 che ha disposto, a valere sul FSC, una nuova assegnazione di euro 80 milioni in favore delle Regioni del Mezzogiorno, assegnando un importo di euro 10 milioni a ciascuna regione a integrazione dei rispettivi Patti per lo sviluppo.

Per quanto concerne lo stato di attuazione, dalla relazione allegata al d.d.l. di approvazione del rendiconto generale 2020, risulta che 1,11% di interventi è in fase di progettazione tecnica, il 9% in corso di affidamento, più del 65% con lavori in corso e quasi il 115% è stato completato.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

Delibera n. 41/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Calabria relativo all'esercizio finanziario 2020

Per l'esercizio 2020, caratterizzato dalla grave crisi pandemica, la Commissione europea, al fine di reperire misure specifiche per sostenere lavoratori e imprese e per promuovere gli interventi necessari alla tenuta del sistema sanitario, ha introdotto nuovi meccanismi di flessibilità nell'utilizzo dei fondi.

La Regione Calabria, pertanto, con una prima riprogrammazione, ha reso disponibili 500 milioni che sono stati destinati all'emergenza sanitaria (140 milioni), all'istruzione (45 milioni), alle attività economiche (180 milioni), al lavoro (100 milioni) e al sociale (35 milioni); e, con una seconda riprogrammazione, per effetto della rideterminazione dei tassi di cofinanziamento comunitario, ha ridotto il valore complessivo del finanziamento del POR 2014-2020 di euro 118.425.162,00, somma riallocata sul Programma di Azione e Coesione.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione del POR (Fondi FESR e FSE), nell'anno in esame, si evidenzia che a fronte di una dotazione finanziaria complessiva, pari ad euro 2.260.531.679, il costo ammissibile delle operazioni selezionate, pari ad

euro 2.267.922.635, è superiore, seppure di poco al programmato, attestandosi al 100,3%.

Nell'esercizio finanziario 2020, tra i due fondi del Programma operativo regionale, il FESR è quello che risulta aver registrato i valori più rilevanti sia in termini di costo totale delle operazioni selezionate (esiste un *overbooking* sul costo totale ammissibile pari al 109%), sia in termini di spesa pubblica ammissibile dichiarata dai beneficiari, pari al 39,6%. Il FSE invece, sempre nell'anno in esame, ha registrato un costo totale delle operazioni selezionate pari al 57% circa della dotazione finanziaria, e un 30,9% della spesa ammissibile.

Riguardo le *performance* elevate raggiunte in alcuni assi del FESR le stesse non possono considerarsi un traguardo, ma dovute alla selezione dei cc.dd. progetti non nativi POR ovvero progetti per i quali erano state già sostenute spese prima che fosse presentata formale domanda per il cofinanziamento dell'UE. Sul punto, la Sezione di controllo della Regione Calabria stigmatizza il ricorso a tali programmi retrospettivi i quali, presentano evidenti rischi in termini di impiego ottimale delle risorse comunitarie.

Riguardo invece all'attuazione finanziaria complessiva del POR nell'anno in esame, la gestione del 2020 risulta più performante rispetto a quella del 2019 in quanto il valore cumulato degli impegni ha avuto un incremento pari a 171 milioni di euro, passando da euro 1.209.353.049 (valore certificato al 31 dicembre 2019) ad euro 1.380.655.675 (valore certificato al 31 dicembre 2020); il valore cumulato della spesa certificata, invece, ha avuto un incremento di 190 milioni di euro, passando da 698 milioni di euro (valore certificato al 31 dicembre 2019) a 888 milioni di euro (valore certificato al 31 dicembre 2020).

Sebbene lo stato di attuazione del Programma in esame presenta un buon andamento, se lo si confronta con i Programmi delle altre "Regioni meno sviluppate" in Italia, e cioè le regioni che presentano un PIL inferiore al 75% (Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia) è quello che mostra le percentuali di avanzamento più basse sia in termini di impegno che in termini di pagamento; e, infatti, gli impegni corrispondono al 53,55% sul programmato e i pagamenti al 33,48%.

Inoltre, in base ai dati raccolti e analizzati dalla Sezione al 30 gennaio 2021, quindi a programmazione del POR 2014-2020 ultimata, vi sono risorse ancora non oggetto di bandi di importo considerevole.

L'istruttoria espletata dalla Sezione ha evidenziato che l'attuazione del POR 2014-2020 risente indubbiamente del mancato completamento dei progetti di grande rilevanza, tra i quali il progetto della "Metropolitana leggera di Catanzaro", con importo totale programmato pari ad euro 130 milioni circa, e il cui termine contrattuale per

l'ultimazione dei lavori è stato prorogato al 23.02.2022; ma anche del mancato completamento del progetto "Gallico-Gambarie III lotto. Tratto Mulini di Calanna....." del valore di circa 65 milioni, e per il quale nessuno dei Km previsti è stato ancora realizzato.

Infine, merita un cenno la chiusura del POR Calabria 2007-2013., in quanto nel programma 2007-2013, sono stati oggetto di rettifiche o ritiri, anche parziali, ben 255 progetti, sicché la domanda di pagamento finale ha subito una rettifica finanziaria pari ad euro 105.627.795,02 (importo provvisorio e da rivedere in base alle conclusioni delle indagini nazionali in corso e dei recuperi pendenti).

Le rettifiche hanno riguardato progetti non conclusi o non funzionanti entro il termine previsto, ovvero progetti non supportati dalla necessaria documentazione amministrativa attestante il completamento (collaudi amministrativi e tecnici e/o autorizzazioni di vario tipo). A questi deve aggiungersi la presenza di n. progetti funzionanti ma soggetti ad indagini nazionali in corso, per un importo di euro 14.368.346,26.

Il POR Calabria 2007-2013, con riferimento al FSE, invece, non è stato ancora concluso per via delle ulteriori interlocuzioni e verifiche.

In questo ambito un cenno deve essere svolto sulla vicenda dei fondi POR assegnati all'Ente strumentale Calabria Verde (ex AFOR).

La questione riguarda l'assegnazione di fondi con D.G.R. n. 286 del 11.08.2016 e alla successiva richiesta di restituzione delle somme da parte del Dipartimento LL.PP. a causa della mancata rendicontazione entro i termini di legge.

Il Dipartimento Programmazione, infatti, ha stralciato dal quadro di attuazione del POR FESR 2007/2013 le operazioni di che trattasi, gravanti sull'obiettivo 3.2 -Asse III.

Ne è conseguito il DDG n. 2072 del 28 febbraio 2017 con il quale è stato disposto il recupero delle somme erogate all'Azienda Calabria Verde a titolo di anticipazione per l'importo pari ad euro 79.604.906,42.

Tuttavia, a distanza di quattro anni, solo la somma di euro 10.435.959,50 è stata restituita.

Considerando che la spesa del POR 2014-2020 dovrà essere rendicontata entro giugno 2023, la Sezione non può non rilevare che solo con un incremento di tutto il processo di spesa si potrà scongiurare la perdita di importanti e significative risorse per il sistema economico calabrese.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA

Delibera n. 1/SSRR/2021/PARI - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Sardegna relativo all'esercizio finanziario 2020

Per la Regione Sardegna le risorse comunitarie risultano allocate, unitariamente, in apposito fondo gestito dall'Assessorato regionale della Programmazione, cui spetta la successiva suddivisione, in collaborazione con le Autorità di gestione dei tre fondi di rispettiva competenza, ossia il Centro regionale di programmazione per il FESR, la Direzione generale dell'Assessorato del Lavoro per il FSE e la Direzione generale dell'Assessorato dell'Agricoltura per il FEASR. La modifica dei regolamenti comunitari a seguito dell'emergenza epidemiologica ha comportato la riprogrammazione dei fondi, nel corso del 2020, con diverse deliberazioni della Giunta regionale, tra cui la n. 19/13 del 10 aprile "POR FESR 2014-2020. Mandato ad avviare il percorso di riprogrammazione per l'emergenza COVID-19", la n. 34/10 del 7 luglio "POR FESR 2014-2020. Riprogrammazione semplificata per attuare misure a contrasto dell'emergenza COVID-19", e la n. 50/18 dell'8 ottobre "POR FESR 2014-2020. Adozione di una riprogrammazione ordinaria per attuare misure a contrasto dell'emergenza COVID-19". Con delibera n. 62/13 del 4 dicembre 2020 è stata approvata la bozza di Accordo per la conseguente sottoscrizione del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, dando mandato alle Autorità di gestione dei programmi FESR, FSE e FSC di promuovere tutte le necessarie attività finalizzate alla riprogrammazione dei rispettivi programmi. Il procedimento di stipula dell'Accordo ha visto la sua conclusione il 7 dicembre 2020 (c.d. Accordo Provenzano).

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Il Programma operativo POR Sardegna cofinanziato dal FESR, nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", è stato approvato con decisione della Commissione europea C (2015) 4926 del 14 luglio 2015.

A seguito delle misure adottate dalla stessa Commissione europea al fine di fronteggiare gli effetti della crisi dovuta all'epidemia COVID-19, con la modifica dei regolamenti dei fondi strutturali, si è dato corso a una serie di riprogrammazioni.

Con riferimento al POR FESR 2014-2020, nel corso del 2020, la riprogrammazione del Piano Finanziario della Regione Sardegna è stata approvata con decisione della Commissione europea C (2020) 967 del 20 febbraio 2020, con decisione C (2020) 8322 del 20 novembre 2020 e, da ultimo, con la decisione di esecuzione della Commissione C (2021) 4506 del 17 giugno 2021.

Il POR FESR Sardegna prevede investimenti per euro 930.979.082 milioni per il settennio 2014-2020 e la prima rimodulazione finanziaria in procedura semplificata è stata per 98,8 milioni di euro dando priorità all'ambito sanitario e in secondo luogo a sostegno delle imprese. Con la seconda riprogrammazione non si è proceduto a una

rimodulazione finanziaria bensì alla richiesta dell'innalzamento del tasso di cofinanziamento comunitario al 100% come previsto dal regolamento UE 1313/2013 modificato.

Per l'anno 2020, l'obiettivo di spesa n+3, quale attuazione del PO FESR, è stato conseguito e superato. Il *target* previsto per il 31 dicembre 2020 ammontava a euro 172,07 milioni in quota UE, mentre la Regione Sardegna ha certificato una spesa pari a euro 181,6 milioni. La spesa nel complesso certificata ammonta a euro 306,5 milioni.

Si riscontra che il livello di attuazione finanziaria per la Regione Sardegna è superiore a quello registrato dalla media delle altre Regioni in transizione, ma, secondo i dati esposti dalla Banca d'Italia nel Rapporto Regioni 2021, inferiore alla media dei POR italiani.

Nel corso dell'annualità 2020 sono proseguite le attività relative ai Fondi finalizzati a sostenere le piccole e medie imprese attraverso l'erogazione di prestiti e di garanzie e istituendo il Fondo di Emergenza Imprese Sardegna (FEIS) uno strumento finanziario che, utilizzando congiuntamente risorse a valere sul Programma FESR, fondi di investimento europei e fondi regionali, con la flessibilità offerta dalla Commissione europea tramite la *Coronavirus Response Investment Initiative*.

Numerose sono state le criticità nella gestione del POR FESR nel corso del 2020, compresa la sua riprogrammazione.

Difatti, sebbene le risorse siano state pressoché integralmente programmate attraverso avvisi, bandi, e atti di programmazione, la fase di esecuzione dei progetti non ha avuto uno sviluppo adeguato, con inevitabili ricadute sull'avanzamento della spesa. Alla decelerazione causata dall'emergenza sanitaria si è aggiunto il rallentamento derivante da aspetti di carattere strutturale, in particolare la corposità delle regole che governano gli appalti pubblici, e la complessità dei processi di governance multilivello.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il Programma operativo FSE 2014-2020 della Regione Sardegna è stato approvato con la decisione C (2014)10096 del 17 dicembre 2014, modificato con decisione n. C (2018) 6273 del 21 settembre 2018 e successivamente con decisione C(2021)1489 del 1° marzo 2021 a seguito degli effetti della crisi epidemica da COVID-19, e infine con la decisione C(2021) 4344 del 14 giugno 2021 ai fini dell'applicazione del tasso di cofinanziamento del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento, nel periodo contabile 1° luglio 2020-30 giugno 2021, ai sensi dell'art. 25 bis del regolamento UE n. 2013/1303 come modificato dal regolamento UE 2020/558.

Il Programma presenta nel complesso uno stato di attuazione al 31 dicembre 2020 soddisfacente. Nel corso del 2020 è stato ampiamente superato l'obiettivo del n+3 con una spesa certificata superiore a euro 166,3 milioni, superiore di circa euro 12,8 milioni al *target* previsto. Risulta inoltre molto avanzato lo stato di attuazione della programmazione, con la pubblicazione nel corso del 2020 di avvisi e bandi di gara per circa il 25% della dotazione finanziaria. In particolare, secondo i dati forniti dalla Regione, si è raggiunto complessivamente un livello di impegni pari a oltre euro 279,4 milioni, un livello di spesa di euro 185,3 milioni.

Programmazione 2014-2020 del PAC Sardegna

Il Piano Azione Coesione ("PAC") della Regione Sardegna discende dall'Accordo dei Presidenti delle Regioni e del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale stipulato il 3 novembre 2011, sulla base del quale è stato predisposto il Piano di Azione per la Coesione inviato il 15 novembre 2011 alla Commissione europea.

Il PAC è attuato attraverso la rimodulazione strategica delle risorse dei singoli programmi operativi, con la riprogrammazione di alcuni programmi regionali maggiormente in ritardo e lo spostamento di risorse da questi fondi verso quelli maggiormente performanti, con conseguente trasferimento delle relative risorse nazionali al di fuori dei programmi operativi stessi, a favore di interventi considerati prioritari dal PAC (quali, p.e., ferrovie, grande viabilità stradale, porto, istruzione etc.). Ha, quindi, agevolato la chiusura della Programmazione 2007-2013 FESR e la Regione ne ravvisa un'opportunità di accelerazione della spesa a valere sui programmi comunitari per il Periodo 2014-2020 e rilanciare i Programmi operativi finanziati dai Fondi strutturali. Nel corso degli anni, il Programma è stato oggetto di diverse rimodulazioni. Nel 2020, con la deliberazione n. 35/16 del 9 luglio 2020 è stata rivista la rimodulazione finanziaria tra le linee di attività del PAC, anche in considerazione dell'emergenza causata dal COVID-19, attraverso il coinvolgimento di tutte le risorse disponibili sui programmi di provenienza comunitaria e nazionale non ancora programmate. Dal quadro finanziario il PAC Sardegna-2020, distinto nelle sue sei Linee di intervento, ha una dotazione complessiva ammonta a 175.312.846,42 milioni di euro.

Programmazione 2014-2020 del Programma di Sviluppo Rurale (PSR)

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 della Regione Sardegna è il principale strumento di programmazione della politica di sviluppo rurale finanziata dal FEASR, in accordo con gli obiettivi della Strategia Europa 2020, i Programmi nazionali e gli interventi regionali. È stato approvato con la decisione di esecuzione C (2015) 5893 della Commissione del 19 agosto 2015 mentre nel 2020 è stata approvata la versione

5.1 del PSR con decisione C (2020) 354 del 20 gennaio 2020. La dotazione finanziaria del PSR ammontava, inizialmente, a 1.308.406.250 euro, ma in seguito alla concessione del contributo di 16.895.833 euro a favore delle Regioni dell'Italia centrale colpite dal Sisma dell'agosto 2016, è stata ridotta a 1.291.510.417 euro di spesa pubblica (decisione C(2017)7434).

Con la decisione di esecuzione della Commissione europea C(2020) 7751 del 5 novembre 2020 è stata approvata la versione 7.1 di modifica del programma di sviluppo rurale della Regione Sardegna ai fini della concessione di un sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e, conseguentemente, modificata la decisione di esecuzione C(2015) 5893. Il cofinanziamento al programma è determinato dal 48% quale quota Comunitaria (FEASR) pari a 619.925.000 euro, dal 36,4% di cofinanziamento statale pari a 470.109.791,79 euro e il 15,6% di quota regionale pari a 201.475.625 euro.

Le risorse finanziarie sono concentrate per il 45,24% al fine di potenziare le priorità 2/3 nel settore agricoltura, per il 41,85% alle priorità 4/5 sull'ambiente e il clima, mentre il 12,29% è destinato allo sviluppo delle zone rurali (Priorità 6). Al 31 dicembre 2020 risultano impegni pari a euro 1.215.237.154 corrispondenti al 94% del piano finanziario totale e pagamenti per il 65% (833.210.579). Come evidenziato nella tabella, è stato raggiunto l'Obiettivo n+3, per cui risulta superata la spesa pubblica prevista per il 2020 pari a euro 700.280.236 con pagamenti effettuati pari a 872.462.767 (differenza +172.182.241 euro). Anche per il 2021 risulta già conseguito l'obiettivo di spesa (100,16%).

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)

Il Programma operativo nazionale FEAMP Italia 2014-2020 è stato approvato con la decisione di esecuzione della Commissione europea del 25 novembre 2015 C(2015) 8452 poi modificata dalla decisione C(2020) 128 del 13 gennaio 2020.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 9/10 del 5 marzo 2020 si è preso atto della modifica e della nuova ripartizione delle risorse finanziarie regionali.

Alla Regione autonoma della Sardegna è stata assegnata una dotazione finanziaria pari a 35.845.163 euro di cui 18.004.009 euro di quota comunitaria, 12.488.808 euro del fondo di rotazione nazionale e 5.352.346 euro di fondi del bilancio regionale.

Sul totale, a fine esercizio 2020, risulta impegnato il 71% pari a 25.364.205 euro e pagato il 26% corrispondente a 9.255.680 euro, per oltre 500 domande di sostegno presentate.

Il contributo certificato dalla Regione a dicembre 2020 ammonta a 6.767.030 euro corrispondente al 19% della dotazione totale. L'Autorità di gestione del Programma operativo FEAMP è rappresentata dalla Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF), mentre la Regione Sardegna rappresenta l'Organismo intermedio per il territorio della Sardegna, e il direttore pro tempore del Servizio pesca e acquacoltura dell'Assessorato dell'Agricoltura è il referente dell'Autorità di gestione dell'Organismo intermedio.

Programmazione 2014-2020 del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)

Con delibera n. 26/2016 CIPE è stato definito il Piano per il Mezzogiorno e sono state assegnate le risorse alle Regioni e alle città metropolitane del Mezzogiorno, tra cui 1.509.600.000 di euro alla Regione Sardegna.

Il Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna è stato sottoscritto il 29 luglio 2016, modificato con quattro riprogrammazioni in data 12 dicembre 2017 (I Atto modificativo), 17 maggio 2018 (II Atto modificativo), 7 novembre 2018 (III Atto modificativo) e 6 dicembre 2019 (IV Atto modificativo). È stato sottoscritto, inoltre, un Atto aggiuntivo al Patto per lo sviluppo della Sardegna in data 30 dicembre 2019 come conseguenza di una nuova assegnazione di 10 milioni di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, disposta con delibera del CIPE n. 14 del 4 aprile 2019, destinati all'attuazione di un «Piano straordinario di messa in sicurezza delle strade nei piccoli comuni delle aree interne».

Nel corso del 2020, l'emergenza causata dalla diffusione del COVID-19, ha comportato diversi interventi di modifica nella programmazione del Fondo di sviluppo e coesione, a livello nazionale e regionale. Si prevede di definire un nuovo Piano di sviluppo e coesione come da Accordo siglato il 4 dicembre 2020 tra il Ministro per il Sud e la Regione Sardegna.

Con riferimento al trasferimento delle risorse, la delibera CIPE n. 26/2016 citata, prevede al punto 3.4 l'anticipazione del 10% o del 20% dell'importo assegnato per singolo intervento; pagamenti intermedi fino all'85%; saldo del 5%.

Programmazione 2007-2013 del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC)

La Programmazione del FSC relativa al periodo 2007-2013, denominata Programmazione Attuativa Regionale (PRA Sardegna) è finanziata con risorse pari a

1.865.256.000 euro al netto di 3 milioni gestiti direttamente dall'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Nel periodo di Programmazione FSC 2007-2013 è previsto all'interno del Quadro Strategico Nazionale il progetto "Obiettivi di servizio" come sistema di premialità sui seguenti servizi essenziali per la qualità della vita del cittadino e per le imprese: "Istruzione", "Servizi di cura per l'infanzia", "Assistenza Domiciliare Integrata", "Gestione dei rifiuti urbani", "Servizio Idrico Integrato".

Le risorse pari a 142.960.158 euro si aggiungono a quelle del Fondo di sviluppo e coesione. Dal monitoraggio al 31/12/2020, la Regione riporta un finanziamento pari a 125.232.758 euro e un costo di euro 46.865.726.

3 Relazioni Speciali

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA VALLE D'AOSTA/VALLE'E D'AOSTE

Relazione sull'utilizzo dei fondi europei in Valle d'Aosta per l'anno 2020 e per il primo semestre dell'anno 2021 (in corso di approvazione)

Quadro generale di riferimento

La politica regionale di sviluppo 2014-2020 registra per l'anno 2020 e nel primo semestre dell'anno 2021 un avanzamento positivo nella gestione dei cofinanziamenti regionali per gli interventi sostenuti con fondi europei.

Le carenze strutturali e procedurali che non hanno consentito di raggiungere l'obiettivo della spesa certificata, previsto dalla disciplina europea (regola del cosiddetto n+3) alla fine del 2018 per il Programma Investimenti per la crescita e l'occupazione cofinanziato dal Fondo sociale europeo, con conseguente attivazione della procedura automatica di disimpegno delle risorse non certificate, sono state superate tramite specifiche azioni correttive (si veda infra), che hanno determinato il conseguimento degli obiettivi sia per il 2019 che per il 2020 per tutti i Programmi⁵³⁶.

L'avanzamento finanziario degli interventi finanziati da tutti i fondi europei disponibili per la Regione presenta al 31 dicembre 2020 un investimento complessivo di circa euro 365 milioni. Il costo ammesso, pari a quasi euro 312 milioni, segna un incremento annuale del 15% rispetto al 2019, anno in cui si è attestato a euro 272 milioni.

Il rapporto tra costo ammesso e costo programmato cresce di oltre l'85% rispetto all'anno precedente. Crescono anche gli impegni ammessi, pari a quasi 273 milioni, e i

⁵³⁶ La situazione di emergenza connessa alla pandemia da COVID-19 verificatasi nel corso del 2020 ha inciso negativamente l'attuazione dei Programmi, alcuni dei quali (si veda infra) sono stati oggetto di specifica rimodulazione proprio allo scopo di fronteggiare tale situazione di emergenza.

pagamenti ammessi, da 127 milioni di euro del 2019 a quasi 178, con un incremento su base annuale di oltre il 40%. Di riflesso, aumenta la capacità di spesa, che aumenta, sempre su base annuale, di 10 punti percentuali.

Significativo è l'incremento dei progetti presentati - 12.648 -, con una crescita annuale dell'82% (erano 6.947 nel 2019), dei progetti approvati (12.463), di quelli avviati (12.202) e dei progetti conclusi (6970, a fronte dei 978 del 2019). Questi ultimi segnano un incremento annuale di quasi il 72%.

Rispetto alla Strategia "Europa 2020", la politica regionale di sviluppo assegna risorse in misura largamente prevalente alla Crescita sostenibile (48,4% delle risorse, anche se in leggero calo rispetto al biennio precedente, in cui esse si sono attestate a circa il 50%) seguita dalla Crescita intelligente (circa un terzo delle risorse totali) e dalla Crescita inclusiva, al 19,1%, in aumento rispetto al 2019 (quando era al 16,7%).

I singoli programmi

Programma Investimenti per la crescita e l'occupazione (FESR) 2014-2020

Il Programma in esame dispone di una dotazione finanziaria complessiva di circa 64,3 milioni di euro. Al 31 dicembre 2020 i progetti approvati sono stati 430, a fronte dei 148 del 2019, di cui 142 sono stati avviati e 48 conclusi (nel 2019 erano, rispettivamente, 100 e 20). Il totale del costo ammesso è risultato pari a 67,3 milioni di euro, in lieve calo rispetto al 2019 (- 0,6 milioni). Si registra invece un incremento degli impegni, che ammontano a 48,6 milioni di euro (+ 3,8 milioni) e dei pagamenti, pari a 36,5 milioni di euro (+ 6 milioni circa). I pagamenti rappresentano il 75,3% degli impegni e corrispondono al 54,3% dei costi ammessi, registrando una crescita rispetto al 2019, in cui il rapporto era rispettivamente del 67,3 e del 46,9%. Il Programma ha raggiunto l'obiettivo della certificazione della spesa per l'anno 2020.

Nel corso del 2020 il Programma è stato oggetto di ridefinizione per fronteggiare la situazione di emergenza connessa alla pandemia da COVID-19⁵³⁷. la Regione si è avvalsa della facoltà, prevista dall'articolo 25**bis** del regolamento (UE) n. 1303/2013 di modifica del tasso di cofinanziamento della quota in capo all'Unione europea per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021 per tutti gli Assi prioritari del Programma. L'incremento del tasso di cofinanziamento UE, dal 50 al 100%, per le spese certificate in tale periodo ha

⁵³⁷ La riprogrammazione dei Programmi operativi dei Fondi strutturali 2014-2020, prevista dall'art. 242, comma 6, del decreto legge 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è stata definita con dell'Accordo, siglato in data 28 luglio 2020, tra il Ministero per il Sud e la coesione territoriale e la Regione autonoma Valle d'Aosta e approvata dalla Commissione europea con decisione C(2020) 7868, del 6 novembre 2020.

consentito all'Autorità di gestione di raggiungere in anticipo gli obiettivi di spesa certificata (n+3) sia al 31 dicembre 2021 che al 31 dicembre 2022.

Al 30 giugno 2021 l'avanzamento finanziario del Programma conferma il risultato del rapporto percentuale tra pagamenti e impegni registrato alla fine dell'esercizio 2020, di oltre il 75%, mentre il rapporto tra pagamenti e costo programmato corrisponde al 69,8%.

Il Programma non presenta particolari criticità. Sul piano delle *best practice* si segnala la revisione integrale della sezione del sito istituzionale della Regione Valle d'Aosta relativa alle risorse europee, allo scopo di facilitare l'accesso alle opportunità di finanziamento messe a disposizione nell'ambito della politica regionale di sviluppo. La revisione è stata sia strutturale che grafica che di contenuto. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, sono state seguite le indicazioni delle "Linee guida di design per i servizi digitali della Pubblica Amministrazione", definite dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID).

Programma Investimenti per la crescita e l'occupazione (FSE) 2014-2020

Il Programma Investimenti per la crescita e l'occupazione (FSE) registra una dotazione finanziaria complessiva pari a circa euro 52,6 milioni, inferiore a quella assegnata originariamente, per effetto della procedura di disimpegno automatico di risorse - per un importo pari a euro 1,47 milioni di contributo europeo – attivata a causa del mancato conseguimento dell'obiettivo della spesa certificata (n+3) al 31 dicembre 2018.

L'Autorità di gestione ha intrapreso interventi correttivi al modello di *governance* e al sistema procedurale, di controllo (SI.GE.CO.) ed informatico (SISPREG2014), che hanno consentito per contro di raggiungere l'obiettivo per gli anni successivi.

Al 31 dicembre 2020 risultano approvati 985 progetti (erano 480 nel 2019), di cui 981 avviati. Di questi, 629 risultano conclusi e 352 in corso di esecuzione. Il costo ammesso supera i 44 milioni di euro, pari a oltre l'84,4% della dotazione finanziaria del Programma (a fine 2019, i valori erano pari, rispettivamente, a 38,3 milioni e al 72,4%).

Gli impegni ammessi sono pari a euro 42,2 milioni mentre nell'anno precedente erano pari a circa 35,2 milioni. I pagamenti sono poco più di 28 milioni di euro, mentre erano circa 23 milioni a fine 2019.

Si conferma anche per il 2020 l'incremento nei pagamenti, che rappresentano il 67,5% degli impegni (+ 2 punti percentuali rispetto al 2019) e il 54,1% della dotazione programmata. A titolo di confronto, nel 2019 quest'ultimo indicatore era pari al 43,6%. Si registra quindi un incremento percentuale della capacità di spesa di dieci punti. Tuttavia,

il valore risulta inferiore al valore percentuale medio dei pagamenti sul programmato (pari al 58,1%) dei Programmi operativi FSE delle regioni italiane più sviluppate, rilevato al 31 dicembre 2020 dall'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel primo semestre del 2021 sono incrementati, rispetto al 31 dicembre 2020, sia il valore degli impegni che dei pagamenti, pari, rispettivamente a 47,3 milioni di euro (+ 5,1 milioni) e a 33,6 milioni di euro (+ 5,1 milioni) alla data del 30 giugno 2021. Il Programma ha pertanto registrato un progresso finanziario percentuale del 90% relativamente agli impegni e del 64% per quanto riguarda i pagamenti. Al 30 giugno 2021 la spesa complessivamente certificata dal Programma⁵³⁸ alla Commissione Europea è di 19,4 milioni di euro.

L'Autorità di gestione non si è avvalsa della facoltà prevista dall'articolo 25*bis* del regolamento (UE) n. 1303/2013 di modifica del tasso di cofinanziamento dal 50 al 100% della quota UE, per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 1° luglio 2020 - 30 giugno 2021. Tale scelta non ha pregiudicato il raggiungimento dell'obiettivo di spesa certificata (n+3) al 31 dicembre 2020.

Come accennato sopra, a fronte della procedura di disimpegno delle spese non certificate al 31 dicembre 2018, avviata dalla Commissione europea a febbraio del 2019, che ha comportato la rideterminazione della dotazione finanziaria del Programma, l'Autorità di gestione ha predisposto e attuato una serie di azioni correttive: rafforzamento della dotazione organica; consolidamento e rafforzamento delle relazioni tra l'Autorità di gestione e le Strutture Regionali competenti per materia Responsabili dell'Attuazione degli Interventi (SRRAI), al fine della corretta ed efficace attuazione degli interventi in corso o da realizzare; revisione dei documenti relativi alle procedure di gestione e ai controlli. Tra gli interventi più significativi si segnalano: la predisposizione di modelli standard di avvisi correlati alle tipologie progettuali più ricorrenti; l'assegnazione di obiettivi dirigenziali annuali finalizzati all'efficientamento dell'avanzamento del Programma operativo; il supporto alle SRRAI e ai beneficiari, in sede di predisposizione e gestione degli avvisi, presentazione delle proposte progettuali, gestione, monitoraggio, rendicontazione e certificazione delle spese; servizio di Assistenza tecnica, a supporto sia dell'Autorità di gestione che delle SRRAI interessate, con l'intento di rafforzare il sistema di gestione, controllo e monitoraggio.

⁵³⁸ Anche questo Programma è stato oggetto di ridefinizione per fronteggiare la situazione di emergenza connessa alla pandemia da COVID-19, approvata dalla Commissione europea con decisione n. C(2021) 3190 del 29 aprile 2021.

Si segnala, inoltre, il continuo perfezionamento del sistema informativo (Sispreg2014) tramite implementazioni per consentire la gestione dell'intero ciclo di vita dei progetti. Il processo di gestione dei progetti risulta attualmente completamente digitalizzato. Una recente importante innovazione di processo è rappresentata dall'introduzione della validazione preventiva degli avvisi predisposti dalle SRRAI da parte dell'Autorità di gestione con la collaborazione del Controllore di primo livello. Tale validazione concorre a rafforzare la qualità degli elaborati limitando, per quanto possibile, l'emergere di criticità in fase di controllo dei progetti e, quindi, di riconoscimento della spesa.

I Programmi di cooperazione territoriale

I Programmi di cooperazione territoriale che riguardano la regione Valle d'Aosta sono sei⁵³⁹. Le risorse per tali programmi non sono determinabili a priori ma aumentano progressivamente sulla base dei progetti via via approvati da ciascuna Regione *partner* del Programma in relazione all'approvazione dei progetti di rispettivo interesse.

Al 31 dicembre 2020 i progetti d'interesse regionale avviati risultano 82 su 83 presentati e approvati, e 26 sono quelli conclusi, grazie soprattutto ad un incremento (da 6 a 18) dei progetti nell'ambito del Programma transfrontaliero Italia-Francia, ai quali si aggiunge un Progetto concluso nel Programma Interreg Europe.

La maggioranza relativa dei Progetti conclusi o terminati (11 su 26) riguarda l'Obiettivo Tematico (OT) 6 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse. Gli impegni ammessi raggiungono l'importo di 44,5 milioni e i pagamenti ammessi circa euro 17,7 milioni, evidenziando un aumento significativo della capacità di spesa, pari al 39,8%.

Anche in quest'ambito si registra una crescita rispetto al 2019, in cui i progetti approvati erano 79, quelli conclusi 13 la capacità di spesa pari al 19%.

Il Programma transfrontaliero Italia-Francia contribuisce per circa il 68% della Cooperazione territoriale, sia in termini di costo ammesso (oltre euro 30 milioni, come nel 2019) che di Progetti approvati (56). I progetti conclusi tra l'inizio del 2020 e il 30 giugno 2021 sono 16, per un valore di spesa certificata di 10,3 milioni di euro.

Seguono il Programma transfrontaliero Italia-Svizzera, con costo ammesso di 11,9 milioni e 14 Progetti approvati, il Programma transnazionale Spazio alpino (oltre 1,8 milioni di costo ammesso e 10 Progetti approvati, come a fine 2019), il Programma

⁵³⁹ Il Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia (Alcotra); il Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera; il Programma di cooperazione transnazionale Spazio alpino; il Programma di cooperazione transnazionale Europa centrale; il Programma di cooperazione transnazionale Mediterraneo; il Programma di cooperazione interregionale Interreg Europe.

interregionale Interreg Europe (0,5 milioni di costo ammesso e 2 Progetti approvati, analogamente al 2019 ma con un progetto concluso) e il Programma transnazionale Mediterraneo (160.000 euro di costo ammesso e un Progetto approvato, come nel 2019).

Attualmente non risultano ancora approvati Progetti d'interesse regionale a valere sul Programma transnazionale Europa centrale. Si riporta tabella che illustra l'avanzamento finanziario dei singoli Programmi a valere sul FESR 2014-2020 al 30 giugno 2021.

Tabella 1 - avanzamento finanziario Programmi Cooperazione territoriale⁵⁴⁰

AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 30 GIUGNO 2021				
PROGRAMMA	INVESTIMENTO COMPLESSIVO	DI CUI CONTRIBUTO FESR	SPESA SOSTENUTA	% SPESA/INVESTIMENTO
Cooperazione transfrontaliera Italia-Francia 'Alcotra'	30.253.248,94	25.715.261,80	16.318.181,31	54
Cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera	12.225.996,40	10.392.096,94	2.896.038,02	23,6
Cooperazione transnazionale Spazio alpino	1.861.682,91	1.582.430,47	1.650.662,50	88
Cooperazione transnazionale Europa centrale	0	0	0	0
Cooperazione transnazionale Mediterraneo	160.000,00	136.000,00	0	0
Cooperazione interregionale Interreg Europe	527.910,00	448.723,50	366.012,98	69,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Valle d'Aosta. Valori in euro

Con riguardo al Programma di Cooperazione transfrontaliera Italia-Francia 'Alcotra', la Commissione europea ha riconosciuto come *best practice* la rimodulazione del progetto 'MiSmi' (Modello Integrato di Salute per una Montagna Inclusiva) sui servizi socioassistenziali di prossimità, le cui procedure di gestione hanno consentito di utilizzare, a partire dai primi mesi dell'emergenza pandemica, le economie del progetto per migliorare la risposta anti COVID del sistema regionale.

Come buona pratica si segnala, inoltre, nell'ambito del Programma di Cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera, l'emanazione del primo bando "a

⁵⁴⁰ L'emergenza da COVID-19 nell'anno 2020 ha inciso negativamente sull'attuazione di tutti gli interventi dei singoli programmi. Le misure di contrasto attuate dalle Autorità di gestione, in collaborazione con le Amministrazioni di riferimento, hanno avuto come specifico obiettivo l'accompagnamento dei beneficiari nell'apportare le necessarie modifiche ai progetti, con l'effetto di consentire una maggiore celerità nei pagamenti ai beneficiari stessi.

sportello”, ossia senza una data di chiusura, oltre la quale non sia più permesso il deposito di proposte. Questa nuova modalità di gestione dovrebbe permettere il riutilizzo delle economie dei progetti già in corso, dal momento della loro realizzazione, per finanziarne di nuovi, in tal modo migliorando l’efficienza finanziaria del Programma.

Quanto alle criticità, si riscontra una debolezza del sistema di controllo di primo livello delle spese dei progetti, affidato a personale delle strutture regionali spesso impiegato solo saltuariamente in tali mansioni e a volte privo di formazione specifica in una materia sempre più complessa. Ciò potrebbe compromettere la tenuta finanziaria dei Programmi, con riferimento al disimpegno automatico delle somme assegnate.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE PIEMONTE

Delibera n.82/2021 - Irregolarità in materia agricola conseguenti all’erogazione dei fondi comunitari nella regione Piemonte- gestione ARPEA (Agenzia Regionale Piemontese Erogazioni in Agricoltura)

La tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea riveste per gli Stati membri grande importanza e le Amministrazioni nazionali che gestiscono i fondi comunitari devono prestare particolare attenzione alla prevenzione ed al contrasto delle irregolarità e frodi. Al riguardo è necessario avviare un’efficace politica di analisi del rischio, ponendo in essere un attento e costante monitoraggio delle prassi e modalità di svolgimento delle irregolarità/frodi segnalate, al fine di definire procedure autorizzatorie nelle quali sia effettuato, preventivamente all’erogazione, il controllo dei requisiti richiesti o la loro validità.

Nell’ambito delle irregolarità nei fondi in agricoltura sono rinvenibili, anche nella Regione Piemonte, da diversi anni, modalità reiterate di comportamento che ne facilitano la realizzazione (ad esempio: contratti di locazione aventi come dante causa soggetti deceduti, mancanza dei requisiti per il “premio giovani agricoltori” dichiarazioni false), avvenimenti facilitati dalle autocertificazioni che si rivelano non corrispondenti al vero.

Al riguardo la diffusione del fenomeno e la sua pervasività impone l’esigenza di un cambiamento di rotta. Si raccomanda quindi all’Agenzia di prestare particolare attenzione agli iter procedurali, al fine di pervenire, attraverso una loro rimodulazione ad evitare di considerare presenti requisiti essenziali non posseduti. Ciò, oltre a ridurre i casi di irregolarità da sottoporre a recupero, particolarmente numerosi, avrebbe un effetto di deterrenza nei confronti dei soggetti sprovvisti dei requisiti, avvantaggiando esclusivamente coloro a cui le norme comunitarie destinano i benefici.

Si raccomanda di potenziare i controlli antecedenti alla presentazione della domanda (fascicolo aziendale, utilizzazione foto aeree) per definire con certezza le

caratteristiche dei terreni ed i requisiti richiesti nonché quelli connessi con la fase di concessione del beneficio e con l'attuazione e realizzazione del progetto, in particolare con riguardo ai casi FEASR, anche al fine di ridurre le fattispecie di non corrispondenza agli standard definiti dalla regolamentazione comunitaria nei diversi settori.

Al riguardo appare particolarmente singolare che i controlli legati alle superfici (misurazione dell'estensione e colture presenti) siano affidate ad AGEA e non all'Organismo territoriale che potrebbe verificare in loco le relative estensioni, anche utilizzando diverse banche dati. Analoga considerazione va fatta per la verifica della condizionalità ambientale anch'essa riservata ai controlli di AGEA.

È auspicabile che una migliore utilizzazione delle banche dati presenti e l'applicazione del monitoraggio satellitare, con scansione annuale, migliorando notevolmente i controlli, riduca sensibilmente le situazioni patologiche.

Va evidenziato che le certificazioni rilasciate nel triennio 2018-2020 sui rendiconti di ARPEA, dalla società di revisione incaricata ai sensi dell'art. 9 Reg (UE) n. 1306/2013, non emergono specifiche osservazioni sulla gestione dell'Agenzia.

La relazione ha inoltre evidenziato, delle discrasie tra il Registro Debitori ed il sistema IMS a causa di differenti importi, seppur in parte ricollegabili alla mancanza di tempestività nell'attività di aggiornamento che alimenta le due banche dati; discrasie che potranno essere superate attraverso un'attualizzazione dei dati in entrambi i sistemi.

È importante considerare con particolare attenzione il monitoraggio degli importi irregolari da recuperare, attraverso un costante aggiornamento dei dati nel Sistema della Commissione - OLAF IMS, evitando che il disallineamento rispetto alla banca dati interna "Registro Debitori" sia causa di ritardi, sia con riguardo ai singoli casi accertati che agli importi da recuperare.

Preso atto delle rassicurazioni fornite in adunanza dall'Agenzia in ordine al tempestivo aggiornamento dei dati nel sistema OLAF, si raccomanda un costante allineamento, necessario anche per valorizzare le azioni di recuperi effettuate dall'Ente.

In ordine ai recuperi va potenziata ogni azione rivolta alla reintegra dell'erario UE e nazionale (nel FEASR) curando che le diverse azioni siano poste in essere con tempestività. È evidente che il ritardo nella richiesta di restituzione può comprometterne la sua operatività qualora la situazione di solvibilità delle relative imprese/società sia soggetta alle variazioni del loro assetto, quando non addirittura a repentine cessazioni, pregiudicando in tal modo le ragioni del credito erariale con la conseguenza che lo Stato italiano sarà chiamato a rifondere alla UE i relativi importi, anche tenendo conto di quanto disposto dagli artt. 32 e 33 Reg (UE) 1290/2005. Rischio, nella maggior parte dei casi, non supportato da idonee garanzie, quanto meno nell'ambito del FEAGA e della

domanda unica, modalità che assorbe la maggior parte delle risorse in agricoltura, e la cui erogazione non è assistita da fideiussioni o da altre forme di garanzie.

Preso atto delle difficoltà riscontrate dall'Agenzia nel recuperare tempestivamente gli importi quando è ancora in corso il contenzioso, considerata la non definitività del recupero ed il rischio di restituzione al beneficiario ancora presente, stante i tempi lunghi dei contenziosi si invita l'Agenzia e la Regione a definire meccanismi operativi che garantiscano, in via precauzionale più ampiamente la tutela dell'Erario ma che risultino bilanciati dall'esigenza per l'Agenzia di poter disporre di provviste finanziarie, specificamente vincolate, per eventuali restituzioni. Ciò potrà favorire nell'immediato le procedure di recupero riducendo il rischio dell'insolvenza dei beneficiari.

Si richiama l'attenzione sulla modalità di recupero per compensazione non applicabile nei casi di azioni fraudolente a seguito delle quali qualunque beneficio va sospeso ed i relativi importi da recuperare ben difficilmente potranno essere compensati con ulteriori futuri emolumenti.

Va poi evidenziato che il personale attualmente in servizio presso l'Agenzia è al di sotto dell'organico approvato e comunque insufficiente per svolgere al meglio le funzioni assegnate, come ha avuto modo di sottolineare il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, con la recente nota, tenuto conto della quantità di domande di aiuto annualmente da esaminare e dall'esigenza di potenziare tutti i controlli previsti. Si invita pertanto la Regione, al fine di evitare che sia compromessa l'azione dell'Agenzia e la sua funzione di allerta sul territorio regionale a voler affrontare in modo risolutivo il problema del potenziamento del personale in servizio presso l'Agenzia regionale piemontese per le erogazioni in agricoltura.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

Delibera n.4/2021 - Controllo sulla gestione relativo alle azioni a sostegno della persona anziana nell'ambito del POR FSE 2014-2020: a) Programma specifico 14 PPO2015 sostegno alle famiglie per la permanenza a domicilio della persona anziana; a) Linea strategica 1 - Sostegno alle responsabilità familiari b) Programma specifico 28 PPO2015 percorsi di formazione a sostegno dell'invecchiamento attivo. Linea strategica 2 - Sostegno alla formazione.

Con deliberazione n. 11 del 15 maggio 2019, la Sezione Plenaria della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia ha approvato l'aggiornamento del programma delle attività di controllo per il 2019, prevedendo di estendere l'attività di controllo sull'utilizzo dei fondi comunitari impiegati nelle azioni a sostegno della persona anziana e, in

particolare, sui seguenti programmi specifici del POR FSE 2014-2020: a) POR FSE 2014-2020 Programma specifico 14 PPO2015 sostegno alle famiglie per la permanenza a domicilio della persona anziana; b) POR FSE 2014-2020 Programma specifico 28 PPO2015 percorsi di formazione a sostegno dell'invecchiamento attivo.

Il controllo si colloca nell'ambito delineato dalla normativa di attuazione dello Statuto di autonomia contenuta nel DPR n. 902/1975 come novellato dal D.lgs. n. 125/2003 il quale prevede specificamente che la Sezione provveda alla verifica della gestione dei fondi comunitari utilizzati dalla Regione. Al contraddittorio sugli esiti dell'istruttoria le strutture regionali interessate hanno partecipato inviando le proprie osservazioni tramite posta elettronica in data 8 febbraio 2021.

Con deliberazione n. 4 del 2021, è stato concluso il controllo sulla gestione in tema di interventi sociosanitari in precedenza programmato dalla Sezione Plenaria con delibera n.11 del 2019, relativo alle azioni a sostegno della persona anziana e, in particolare, ai programmi specifici del POR FSE 2014-2020: a) POR FSE 2014-2020 Programma specifico 14 PPO2015 sostegno alle famiglie per la permanenza a domicilio della persona anziana; b) POR FSE 2014-2020 Programma specifico 28 PPO2015 percorsi di formazione a sostegno dell'invecchiamento attivo.

I due Programmi specifici, oggetto dell'istruttoria, rientrano nell'ambito degli interventi che, giovandosi anche dell'apporto di risorse finanziarie UE, sono finalizzati a favorire il cosiddetto invecchiamento attivo attraverso il sostegno, promosso dalla legge regionale 22 del 2014 recentemente novellata dalla legge regionale 18 del 2020, della capacità continua della persona di ridefinire e modificare il proprio progetto e contesto di vita, attraverso azioni che favoriscono opportunità di autonomia, benessere, salute, sicurezza e partecipazione alle attività sociali, allo scopo di migliorare la qualità della vita e di affermare la dignità delle persone che invecchiano.

Le iniziative considerate hanno sostanzialmente seguito due direttrici. Una attuata attraverso il Programma specifico 14/15 "SiCon Te" che, seppur non immediatamente riconducibile al sostegno specifico della persona anziana, appare indirizzato verso l'obiettivo di promuovere azioni di generale sostegno ai bisogni delle famiglie, favorendo, in tal modo, anche la permanenza della persona anziana nel proprio ambiente domiciliare. Il Programma è stato attuato attraverso una rete di sportelli territoriali, ai quali l'utenza viene indirizzata anche attraverso le informazioni e i contatti disponibili sulla pagina dedicata del sito *web* della Regione.

In merito al dato fornito dalla Regione circa il numero di utenze gestite dallo sportello, che, nel periodo considerato (2016-2018), risultano pari a 7.177, si deve osservare che, in un'ottica di economicità, è auspicabile una maggiore divulgazione del

servizio offerto che possa incrementare la domanda da parte degli utenti, anche perché, considerando il costo del personale nel periodo 2016-2018 in rapporto agli accessi (7.177) del periodo, risulterebbe un impiego di risorse di circa 129 euro per ciascuna utenza gestita con un accesso allo sportello. Al riguardo in sede di contraddittorio finale la Regione ha fatto presente che nel 2020 si è ulteriormente provveduto a intensificare l'attività di divulgazione del servizio offerto anche attraverso un numero telefonico unico e un indirizzo di posta elettronica messi a disposizione delle famiglie.

L'informazione data riguarderebbe non solo i servizi e le misure di incentivazione promosse dall'Amministrazione regionale, ma anche quelle nazionali in aggiunta ad altre opportunità offerte dal territorio, sia sui temi della cura dei minori (servizi infanzia, incentivi dedicati), che sui temi della cura delle persone anziane (servizi, fondo dell'autonomia possibile, supporti alla domiciliarità). L'iniziativa avrebbe dato un buon esito in termini di miglioramento della domanda di servizio, tanto che alla data del 16.12.2020 gli accessi rilevati sono stati 5083.

La Regione assicura che, per l'anno 2021, verrà consolidata l'attività di raccordo con i servizi pubblici per il lavoro col potenziamento dell'efficacia del servizio di incontro di domanda e offerta nel settore domestico, e che sarà sviluppato ulteriormente il raccordo con i servizi socioassistenziali e sociosanitari del territorio (Servizi sociali dei comuni, Consultori familiari, Distretti sanitari). In merito alla gestione finanziaria si rileva invece che, anche dopo l'ultimo aggiornamento prodotto dall'Autorità di gestione in data 7 ottobre 2020, rimane confermata, in relazione a questo programma specifico, l'assenza della certificazione della spesa. A tale proposito si deve rilevare che pur tenendo presenti le argomentazioni addotte dall'Amministrazione, circa le ragioni tecniche, connesse alla natura pluriennale del progetto ed alla particolare fattispecie di costi rappresentati esclusivamente da spese di personale, l'assenza di certificazione della spesa rappresenta, comunque, una criticità in quanto non rende possibile un esame dell'attività in questione con riferimento ad uno spaccato gestionale in cui possa considerarsi compiuto il circuito gestione-rendicontazione-certificazione che rappresenta l'ordinaria modalità procedurale secondo la quale deve essere declinata la gestione dei fondi comunitari.

In sede di contraddittorio finale, l'Amministrazione ha sottolineato che il POR FSE FVG avrebbe sempre conseguito largamente, in termini quantitativi, e, spesso in anticipo rispetto alla scadenza, i *target* previsti; ciò nondimeno è stata data assicurazione che si procederà celermente alla certificazione anche della quota parte di programma riferibile al Programma Specifico "SiConTe" in ossequio alle indicazioni della Corte.

In relazione alla seconda direttrice operativa, attuata attraverso la gestione dei Programmi specifici 28/15, 28/17 e 28/18, riguardanti i percorsi di formazione per l'acquisizione della qualifica di Operatore socio sanitario, si deve osservare che, in considerazione del rapporto tra il numero di allievi che hanno frequentato i corsi e il numero di allievi che sono risultati idonei, superiore al 90%, può essere formulata una valutazione complessivamente positiva sul grado di raggiungimento del risultato perseguito da parte del programma di spesa in esame.

Anche per quanto attiene alla gestione finanziaria, i valori della spesa certificata tutti superiori al 99% (tranne il PS 28/18 che esprime percentuali comunque superiori al 90%) inducono a formulare considerazioni positive anche sulla capacità di utilizzare le risorse per gli obiettivi e secondo le modalità stabilite, sia per quanto attiene alle percentuali di certificazione della spesa rispetto al costo previsto, sia sotto il profilo della sostanziale corrispondenza tra importi esposti a rendiconto e spesa certificata.

Da ultimo, anche a fronte di qualche difficoltà e arresto procedurale constatati durante l'istruttoria, si deve richiamare l'attenzione sulla necessità che nell'ambito dell'organizzazione dell'apparato regionale la gestione dei fondi comunitari sia assistita da strutture specializzate e dedicate che garantiscano l'applicazione puntuale e sistematica del circuito programmazione – gestione - controllo secondo le modalità e la tempistica stabilita dai regolamenti comunitari. Tale necessità di adeguato supporto organizzativo anche in termini di risorse umane specificamente formate e dedicate si palesa ancor più immediata laddove si consideri che, probabilmente, nell'immediato futuro le risorse del Recovery fund rappresenteranno ragionevolmente una componente di risorse di derivazione comunitaria rilevante sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo da impiegare proficuamente per i bisogni della comunità regionale ai fini dello sviluppo e della crescita del sistema economico e sociale del Friuli-Venezia Giulia.

4 Ulteriori contributi delle Sezioni regionali sullo stato di attuazione della Programmazione 2014-2020

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

La Sezione Plenaria del Friuli-Venezia Giulia, con delibera 35/2021/INPR ha inserito nella programmazione annuale della propria attività, in attuazione delle previsioni statutarie, un controllo sulla gestione relativo all'utilizzo dei fondi comunitari da parte dei Gruppi di Azione Locale (GAL) nel Periodo 2014-2020 con particolare attenzione alle ricadute in termini di efficienza ed efficacia del coinvolgimento degli organismi partecipativi della comunità locale.

Con la medesima delibera, sulla scorta della considerazione dell'estrema importanza che riveste, al momento attuale, la capacità di gestire in modo efficiente le procedure di spesa afferenti le risorse comunitarie, è stata, altresì, prevista l'effettuazione di un controllo sugli andamenti dei flussi finanziari relativi alle risorse alimentate da fondi UE nel Periodo 2014-2020 riferito a tutti i programmi gestiti dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. In relazione a tale controllo finanziario, che potrebbe diventare oggetto di verifica sistematica nelle future programmazioni, verranno coinvolti anche studenti tirocinanti dell'Università di Udine sulla base di una convenzione recentemente sottoscritta con l'Ateneo udinese con il quale si auspica di poter avviare un periodo di proficua collaborazione nelle attività di controllo.

Con deliberazione n. 4 del 2021, inoltre, è stato concluso il controllo sulla gestione in tema di interventi sociosanitari in precedenza programmato dalla Sezione Plenaria con delibera n. 11 del 2019, relativo alle azioni a sostegno della persona anziana e, in particolare, ai programmi specifici del POR FSE 2014-2020: a) POR FSE 2014-2020 Programma specifico 14 PPO2015 sostegno alle famiglie per la permanenza a domicilio della persona anziana; b) POR FSE 2014-2020 Programma specifico 28 PPO2015 percorsi di formazione a sostegno dell'invecchiamento attivo.

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SICILIA

La Regione Sicilia ha parificato il rendiconto dell'esercizio finanziario 2019 in data 18 giugno 2021 con delibera 6/2021/SSRR/PARI e con una parte dedicata alla trattazione dei fondi comunitari. A seguito di nota istruttoria inviata da questa Sezione, la Sezione regionale di controllo per la Sicilia ha fornito ulteriori elementi in un'apposita relazione aggiornata sulla gestione di tali fondi per l'esercizio 2020.

Il ciclo di Programmazione 2014-2020 finalizzato alla realizzazione dei diversi Programmi Operativi Regionali (POR) della Sicilia, individua le seguenti risorse, così suddivise in relazione ai distinti fondi:

- 4,27 miliardi di euro per il PO del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con un tasso di cofinanziamento europeo dell'80%;
- 820 milioni di euro per il PO del Fondo Sociale Europeo (FSE), con percentuale di cofinanziamento europeo del 75%;
- 2,17 miliardi di euro per il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) del Fondo Europeo Agricolo Sviluppo Rurale (FEASR), con un livello di cofinanziamento europeo del 60,5%;

- 118,2 milioni di euro costituiscono, infine, la quota assegnata alla Regione siciliana del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP).

Alla luce degli esiti di gestione, si evidenzia un forte divario tra i valori relativi al volume di spesa prevista nell'esercizio 2019, e i risultati del consuntivo finanziario, che denotano un sovradimensionamento degli obiettivi rispetto alle effettive capacità dell'apparato amministrativo di perseguire l'efficacia gestionale. Con riferimento al FESR, sul quale si concentra la porzione più significativa della spesa per investimenti, l'ammontare dei pagamenti totali dell'esercizio, per una cifra di 235 milioni di euro si presenta con un forte divario rispetto all'iniziale stima di 757 milioni di euro ed esprime una frazione prossima a un terzo della previsione iniziale (31%).

Medesimo risultato conseguono anche il FSE e il FEAMP, i cui pagamenti a chiusura del 2019 si assestano, rispettivamente, sulle cifre di 77 e 13 milioni di euro, rispetto ai valori previsionali di 170 e 25 milioni di euro, raggiungendo una percentuale di realizzazione del 45% e del 52%.

Quanto al divario tra i dati numerici relativi al Programma di Sviluppo Rurale (PSR), occorre avvertire sull'impossibilità di operare un significativo raffronto in ragione delle modalità in cui è strutturata la governance del fondo, che attribuisce ad un organismo pagatore ad hoc la funzione di veicolare i pagamenti verso i beneficiari.

Dal punto di vista dei pagamenti, l'importo totale si assesta su euro 349 milioni, dimostrando una capacità di spesa del 25% (22% per il FESR, 36% per il FSE, 86% per il PSR e il 23% per il FEAMP).

Gli indicatori della spesa, dunque, appaiono sintomatici di alcune disfunzioni organizzative e procedurali che, ancora nel sesto anno dall'avvio del Programma, pongono un freno alla prospettiva del pieno impiego delle risorse finanziarie aggiuntive secondo le strategie delineate dall'esecutivo regionale, e che, anche nel prossimo futuro, potrebbero considerarsi ostative al perseguimento dei nuovi traguardi che, puntando sulla riprogrammazione degli attuali fondi, si affacciano all'orizzonte per affrontare le sfide della profonda crisi sanitaria e socio-economica innescata dalla pandemia da COVID-19. L'attuale gestione del bilancio finanziario non ha influenzato fortunatamente la generale attitudine dei singoli fondi al perseguimento degli obiettivi di *performance* cadenzati dalla normativa comunitaria. Come è noto, infatti, tutti i Programmi soggiacciono al principio del disimpegno automatico degli importi connessi a un impegno sul bilancio comunitario ove non sia raggiunto un predeterminato livello di spesa entro l'intervallo temporale considerato (c.d. regola "n+3"). Sotto tale profilo, si rileva che, alla data del 31 dicembre 2019,

sono stati conseguiti gli indicatori finanziari richiesti dalla Commissione dell'UE in termini di certificazione di spesa per il FESR (1,21 miliardi di euro), per il FSE (191 milioni di euro) e per il PSR (866 milioni di euro).

Solo il FEAMP non ha soddisfatto la performance di efficacia stabilita per la Regione siciliana nel 2019, pari alla spesa di euro 15,8 milioni a valere sul contributo comunitario. Il totale cumulato di spesa certificata è di circa 16,8 milioni di euro, di cui 8,5 milioni identifica la quota del finanziamento a carico dell'UE.

Alla certificazione della spesa contribuiscono anche i c.d. progetti retrospettivi. In particolare, nel FESR, il cui obiettivo raggiunto nel 2019 segna un margine positivo di circa 94 milioni rispetto al *target* prefissato, si rileva l'incidenza quantitativa dell'assistenza retrospettiva che è pari al valore di circa 195 milioni di euro, ossia al 16% del totale della spesa realizzata dall'avvio della programmazione.

Secondo le considerazioni esternate nel referto sull'esercizio finanziario 2018, il conseguimento della *performance* finanziaria con l'attivazione dell'assistenza retrospettiva potrebbe vanificare i benefici attesi da ciascun Programma, in quanto strumento non idoneo all'incremento del complessivo livello di efficacia delle politiche pubbliche.

Tenuto conto del fondamentale principio dell'addizionalità connesso alle risorse provenienti dal bilancio dell'UE, il mero spostamento di progetti da una diversa fonte di finanziamento ad un Programma comunitario ai fini della certificazione della spesa sembra frustrare l'effetto virtuoso creato dall'immissione di ulteriore ricchezza nel circuito economico, non determinando l'attivazione di investimenti nuovi rispetto a quelli già in essere e non generando opportunità aggiuntive per una platea più ampia di destinatari all'interno dei settori di intervento, ove non adeguatamente bilanciato da un'accelerazione della spesa per i c.d. progetti "nativi".

Il ricorso all'assistenza retrospettiva, peraltro, presenta alcuni elementi di maggiore rischio in termini di "decertificazione" di spesa. Nel caso del FESR, ad esempio, le attività di audit, svolte nel corso del 2019, hanno già determinato l'adozione di alcune rettifiche finanziarie in relazione ad operazioni retrospettive verso le quali la Commissione dell'UE ha manifestato alcune riserve, sia per l'elevato rischio di arbitrarietà nell'imputazione al Programma, in assenza di stringenti misure di selezione, sia per il completamento materiale delle opere anteriormente all'ammissione al finanziamento, in considerazione di un'opzione esegetica restrittiva sul significato da attribuire all'ordinamento positivo.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Il PO FESR Sicilia 2014-2020 è stato inizialmente adottato dalla Commissione europea con la decisione n. 5904(C) del 17 agosto 2015, cui ha fatto seguito la deliberazione della Giunta regionale n. 267 del 10 novembre 2015. Le più recenti rivisitazioni sono l'esito delle deliberazioni della Giunta regionale n. 141 del 24 aprile 2019 e n. 358 del 10 ottobre 2019, a seguito decisione della Commissione europea n. 8989(C) del 18 dicembre 2018 che ha elevato alla misura dell'80% la quota del sostegno a carico del bilancio comunitario.

Alla fine dell'esercizio finanziario sono state avviate procedure per un totale cumulato di 4,4 miliardi di euro, mentre la spesa certificata ammonta a 1,2 miliardi di euro, importo che ha consentito il raggiungimento dell'obiettivo finanziario individuato per l'anno 2019 in 1.121.243.000 euro.

Al raggiungimento del *target* di efficacia hanno contribuito diversi fattori, tra cui:

- l'Autorità di gestione ha operato in sinergia con i diversi Dipartimenti regionali attuatori che avrebbero potuto maggiormente contribuire al raggiungimento dell'obiettivo finanziario, creando le condizioni per superare alcuni ostacoli procedurali;
- è stata prevista la possibilità di concedere assistenza retrospettiva a operazioni già oggetto di spesa da parte di una diversa fonte finanziaria nazionale, nei limiti della compatibilità dei requisiti soggettivi e oggettivi e della possibile congruenza rispetto agli obiettivi stabiliti nelle fonti comunitarie.

Tra le principali attività che hanno concorso all'ottimizzazione dei processi e del monitoraggio della spesa, si segnalano anche alcuni interventi di rivisitazione del complesso sistema di gestione e controllo.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il PO FSE Sicilia riguarda risorse finalizzate ad Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione. Inizialmente approvato dalla Commissione europea con decisione n. 10088(C) del 17 dicembre 2014, è stato oggetto di riprogrammazione, da ultimo, con la decisione n. 1256 (C) *final* del 28 febbraio 2020, al fine di consentire una rimodulazione finanziaria tra i diversi Assi e la rideterminazione dei *target* del *Performance Framework*.

L'attuale dotazione finanziaria complessiva è pari a poco più di 820 milioni di euro (75% a carico dell'UE, 17,5% sul Fondo di rotazione nazionale e 7,5% sul bilancio della Regione siciliana) e abbraccia i seguenti obiettivi tematici/Assi:

- Asse 1/O.T. 8 “Occupazione”;
- Asse 2/O.T. 9 “Inclusione sociale e lotta alla povertà”;
- Asse 3/O.T. 10 “Istruzione e formazione”;
- Asse 4/O.T. 11 “Capacità istituzionale ed amministrativa”;
- Asse 5 “Assistenza Tecnica”.

Alla modifica del Programma è seguita la decisione della Commissione dell'UE n. 5636(2019) del 24 luglio 2019 di accertamento del conseguimento dei *target* intermedi per gli Assi 1, 2 e 4 e del mancato raggiungimento di un solo indicatore di risultato sull'Asse 3 con la conseguente riassegnazione della riserva di efficacia di 16.944.760,00 euro (di cui 12.708.569,00 per la quota UE) all'Asse 1 “Occupazione”

Nel 2019 sono state certificate spese per 73,3 milioni di euro, la cui parte più rilevante si concentra sull'Asse 1 “Occupazione”, per quasi 30 milioni di euro, e sull'Asse 2 “Inclusione sociale e lotta alla povertà”, per circa 22 milioni.

Alla *performance* dell'Asse 1, in particolare, hanno contribuito progetti “retrospettivi” nella misura del 27% (circa 8,1 milioni di euro) e progetti “nativi” per il 73% (circa 21,7 milioni di euro). Le percentuali si ribaltano relativamente all'Asse 2, le cui spese sono riconducibili per il 93% a progetti “retrospettivi” (circa 20,8 milioni di euro) e solo per il 7% (1,5 milioni di euro) ai “nativi”.

In riferimento alla verifica dell'efficacia della spesa, il cui obiettivo era determinato in circa 188,7 milioni di euro secondo la regola nell'n+3, alla chiusura dell'anno finanziario la certificazione supera di 2,5 milioni di euro il *target* prefissato. La somma totale della certificazione al 31 dicembre 2019, è pari a 191.275.075,24 euro.

Per quanto riguarda i flussi finanziari relativi al Programma, sono stati pagati n. 3 anticipi iniziali (pari all'1%) nel 2014, 2015 e 2016 e n. 4 anticipi annuali (pari al 2%), nel 2016, 2017, 2018 e 2019. Le domande di pagamento inoltrate sino al mese di dicembre 2019 sono state rimborsate al 90%.

Programmazione 2014-2020 del Programma di Sviluppo Rurale (PSR)

Il Programma di Sviluppo Rurale della Sicilia 2014-2020 (PSR Sicilia), inizialmente approvato dalla Commissione europea con decisione (C) n. 8403 del 24 novembre 2015, a seguito di modifiche successive, a chiusura dell'esercizio finanziario è pervenuto alla versione 7.0 con la decisione (C) n. 9229 del 16 dicembre 2019. Successivamente alla rimodulazione del 2017, motivata dalla decurtazione del 3% per il c.d. trasferimento di solidarietà a favore dei PSR delle regioni ricadenti

negli speciali interventi di emergenza per gli eventi calamitosi da sisma, la dotazione finanziaria del Programma è pari a 2,18 miliardi di euro, di cui 1,32 miliardi ricadenti nel Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e 863 milioni a carico dello Stato membro.

L'ammontare delle risorse assegnate conferma, comunque, la Sicilia quale regione cui è destinata la maggiore dotazione finanziaria a livello nazionale. In particolare, la partecipazione dell'Unione europea al Programma tramite il FEASR è pari al 60,5%, mentre la rimanente quota nazionale del 39,5% riceve un cofinanziamento dello Stato per il 70% (ossia il 27,65% del PSR) e della Regione siciliana per il 30% (ossia l'11,85% del PSR). Quest'ultima quota grava sul capitolo di spesa n. 543910 del bilancio regionale.

Sulla base del piano finanziario approvato, il secondo *target* n+3 di spesa, determinato in circa euro 269 milioni di quota FESR, è stato pienamente raggiunto e superato alla data del 31 dicembre 2019, con una spesa di 289 milioni pari al 110% dell'obiettivo previsto.

Le linee di intervento maggiormente qualificanti del Programma e sulle quali è stata certificata la parte preponderante della spesa, sono quelle concernenti le superfici agricole (c.d. "a superficie").

Come indicato nella relazione di accompagnamento al precedente giudizio di parificazione, alla fine del primo anno in cui doveva essere verificato il raggiungimento dell'obiettivo intermedio (2018), la *performance* è stata ampiamente soddisfacente in quanto larga parte dei valori di risultato si è attestata su livelli superiori agli obiettivi prefissati.

Il raggiungimento della performance intermedia ha trovato giustificazione, in parte, nella circostanza che il PSR, attraverso i regolamenti di transizione, ha la possibilità di finanziare sulla Programmazione 2014-2020 impegni assunti in base alla Programmazione 2007-2013 per i progetti che non avrebbero potuto pervenire a conclusione entro il 31 dicembre 2015 al di sotto delle aspettative: nonostante la dotazione finanziaria di 5.000.000,00 euro, infatti, l'ammontare complessivo delle richieste raggiunge l'importo di circa 600.000 euro.

Programmazione 2014-2020 del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP)

Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP), istituito con regolamento (UE) n. 508 del 15 maggio 2014, approvato dalla Commissione europea

con la decisione (C) n. 8452 del 25 novembre 2015, rappresenta lo strumento finanziario dell'Unione europea dedicato ai settori della pesca e dell'acquacoltura per il periodo di programmazione 2014-2020.

Con riferimento agli interventi in sinergia con il Programma operativo FESR, il FEAMP prevede misure di supporto agli investimenti infrastrutturali e a quelli materiali e immateriali delle imprese operanti nel settore pesca.

La complementarità del FEAMP con l'FSE si focalizza sugli aspetti connessi alla formazione permanente del capitale umano impiegato nel settore, alle misure di stimolo all'occupazione ed all'imprenditorialità dei giovani nonché alle azioni di inclusione sociale in favore delle comunità dipendenti dalle attività di pesca.

In merito a quella con il PSR, finanziato dal FEASR, le correlazioni più evidenti riguardano la valorizzazione delle risorse naturali e culturali in un'ottica di promozione turistica in chiave sostenibile e lo sviluppo locale del territorio, nella considerazione che l'integrazione terra-mare rappresenta un valore aggiunto comune.

La *governance* del Programma si muove in linea con il precedente periodo di programmazione del FEP 2007-2013. In particolare, la Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali agisce nella qualità di Autorità di gestione del Fondo, mentre le Regioni e le Province autonome sono individuate quali Organismi intermedi, con precisa delega in merito all'attuazione di talune Misure. Nell'ambito del Programma, l'Autorità di certificazione dei Programmi cofinanziati dall'Unione europea della Regione siciliana opera nella qualità di Organismo intermedio dell'Autorità di certificazione nazionale (AGEA).

Il sostegno finanziario dell'Unione, pari a 537,2 milioni di euro, è integrato da risorse nazionali (di natura statale e regionale), per un complessivo ammontare di 978,1 milioni di euro, di cui 118,2 milioni di euro costituiscono la quota assegnata alla Regione siciliana.

Per quanto concerne il raggiungimento del *target* intermedio ("n+3"), l'obiettivo finanziario assegnato alla Regione siciliana era pari a 15,8 milioni di euro circa alla data del 31 dicembre 2019, a valere sul contributo dell'UE.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2019, sono state presentate dichiarazioni di spesa per un importo complessivo di circa 9 milioni di euro, certificate dalla competente Autorità, di cui circa 4,5 milioni a valere sul contributo dell'UE, le quali corrispondono alle spese effettivamente sostenute dai beneficiari entro il 31 dicembre 2019.

Il totale cumulato delle spese certificate sul Programma, corrispondente a euro 16,8 milioni di euro, di cui 8,5 a valere sul contributo comunitario, non ha soddisfatto la performance di efficacia stabilita per la Regione siciliana. Tuttavia, il cumulo della spesa a livello nazionale (sostenuta dall'Autorità di gestione e dagli altri Organismi intermedi) sul PO FEAMP 2014-2020 ha centrato l'obiettivo finanziario intermedio, scongiurando il rischio di disimpegno automatico delle risorse assegnate.

Considerazioni conclusive

La gestione delle risorse comunitarie è stata caratterizzata dalla pandemia. Se, da un lato, l'emergenza e le restrizioni hanno comportato un rallentamento nell'erogazione, portando anche alla cancellazione o al ridimensionamento di alcune iniziative, dall'altro lato la normativa emergenziale ha introdotto nuovi spazi di flessibilità, sia a livello comunitario, che nazionale. Il regolamento (EU) n. 2020/558 ha consentito di applicare ai programmi della politica di coesione il tasso di cofinanziamento del 100%, per il periodo dal 10 luglio 2020 fino al 30 giugno 2021. Diverse Regioni si sono prontamente avvalse di tale opportunità, stipulando con il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale gli accordi previsti dall'art. 242, comma 6, del D.L. n. 34/2020. In tale prospettiva, è stato premiante il comportamento delle Autorità di gestione che si sono prontamente attivate per la ricognizione delle risorse non ancora impegnate o impegnate su interventi in ritardo di attuazione, in modo da poterle destinare alle misure di contrasto agli effetti del COVID-19, quali, p.e., l'acquisto di dispositivi di protezione individuale o il supporto ai settori maggiormente toccati dalla pandemia.

A margine della contingenza, tuttavia, giova richiamare all'attenzione sull'attuazione dei programmi regionali. Per quanto condizionati dalla pandemia, infatti, i seguenti dati IGRUE denotano una persistente difficoltà in relazione alla capacità di impegno e di pagamento:

	% Avanzamento Impegni su dotazione finanziaria	% Avanzamento Pagamenti su dotazione finanziaria
FESR	86,90%	54,40%
FESR-Cooperazione europea	85,00%	39,10%
FESR-Regioni Meno sviluppate	86,90%	54,60%
FESR-Regioni In transizione	89,30%	58,20%
FESR-Regioni Più sviluppate	86,30%	54,60%
IPA	21,20%	21,20%
IPA-Cooperazione europea	21,20%	21,20%
FEAMP	59,90%	40,00%
FEAMP-Tutte le categorie di regione	59,90%	40,00%
FSE	84,10%	54,60%
FSE-Regioni Meno sviluppate	78,20%	44,00%
FSE-Regioni In transizione	67,00%	42,30%
FSE-Regioni Più sviluppate	92,40%	67,10%
IOG	69,80%	60,50%
IOG-Tutte le categorie di regione	69,80%	60,50%
FEASR	60,20%	60,20%
FEASR-Tutte le categorie di regione	48,40%	48,40%
FEASR-Regioni Meno sviluppate	57,60%	57,60%
FEASR-Regioni In transizione	66,60%	66,60%
FEASR-Regioni Più sviluppate	64,80%	64,80%
Totale fondi SIE	77,70%	56,00%
Totale fondi SIE-Cooperazione europea	78,00%	37,10%
Totale fondi SIE-Regioni Meno sviluppate	79,20%	52,70%
Totale fondi SIE-Regioni In transizione	75,10%	58,10%
Totale fondi SIE-Regioni Più sviluppate	80,40%	62,50%
Totale fondi SIE-Tutte le categorie di regione	54,80%	49,10%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati IGRUE – III bimestre 2021

Le difficoltà regionali nell'impegno dei fondi strutturali interessano prevalentemente i Fondi destinati all'agricoltura (FEAMP e FEASR, con avanzamento pari a ca. 60%), posto che il FESR e il FSE denotano tassi di avanzamento prossimi all'85%. Permangono, invece, per tutti i fondi significativi ritardi nel pagamento: al termine del primo semestre del 2021, il tasso medio di pagamento era pari a ca. 56%, a fronte di un avanzamento che le risorse sono in parte pagabili fino alla scadenza dell'anno totale degli impegni pari a ca. 77%. Se è vero che la spendita delle risorse soggiace alla c.d. "regola n+3", la significativa differenza tra tasso di impegno e tasso di pagamento (pari a quasi 22 punti percentuali) potrebbe essere sintomatica di una distonia tra una buona capacità progettuale e quella di attuazione dei programmi. Come noto, eventuali ritardi possono ridurre in modo significativo la capacità di pagamento, con rischio di disimpegno e perdita delle risorse.

Le difficoltà nella spesa sono, peraltro, maggiormente accentuate presso le Regioni meno sviluppate rispetto a quelle più sviluppate. Queste ultime, infatti, caratterizzate da un maggior dinamismo e da maggior capacità di spesa, denotano tassi di impegno e pagamento sistematicamente più elevati, con conseguente impatto positivo sulla crescita e il rischio di un ulteriore allargamento del divario.

I problemi in sede di attuazione possono essere ricondotti a una pluralità di fattori, potenzialmente attribuibili non soltanto alle Amministrazioni coinvolte, ma anche ai percettori e ai differenti *stakeholder* a vario titolo coinvolti. Nondimeno, i dati suggeriscono, nel complesso, l'esistenza di ampi margini di miglioramento. Per quanto concerne la parte pubblica, occorre assicurare che l'Amministrazione non sia parte del problema, rimuovendo eventuali vincoli amministrativi superflui e assicurando con crescente prontezza il disbrigo degli adempimenti di competenza. In tal senso, potrebbe giovare l'introduzione di nuovi meccanismi incentivanti, volti a stimolare le strutture anche a operare con velocità di esecuzione superiore a quella minima prevista dalle norme applicabili. Sul versante opposto, eventuali condotte negligenti causative di sottoutilizzo delle risorse richiederebbero di valutare le responsabilità degli amministratori.

Tali fattori saranno particolarmente rilevanti nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027, in cui verranno incrementate le somme a disposizione, anche in conseguenza dei fondi derivanti dal piano di ripresa europeo "Next Generation EU". In questa prospettiva, la mancata spendita delle risorse assegnate rappresenterebbe un'ingiustificabile perdita di opportunità per il sistema-Paese.

Per quanto concerne i controlli, gli organismi preposti nella governance multilivello hanno dato prova di efficacia, andando a intercettare irregolarità in modo granulare e mirato. A tal fine, si rimarca l'importanza di un controllo sinergico tra tutti gli organismi coinvolti, al fine di potenziare gli interventi e ottimizzare l'uso delle risorse amministrative.

**LA PARTECIPAZIONE
DELLA SEZIONE DI CONTROLLO ALLE VISITE DI
AUDIT *SUR PLACE* DELLA
CORTE DEI CONTI EUROPEA E FUNZIONI DI
COORDINAMENTO-AUDIZIONI PARLAMENTARI**

PARTECIPAZIONE DELLA SEZIONE DI CONTROLLO ALLE VISITE DI AUDIT SUR PLACE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA E FUNZIONI DI COORDINAMENTO-AUDIZIONI PARLAMENTARI

La Corte dei conti ha assunto negli ultimi anni un importante ruolo collaborativo e proattivo nei confronti della Corte dei conti europea nell'applicazione dinamica dell'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'UE, che prevede la cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con l'Istituzione di controllo UE nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

Grazie all'esperienza della Corte, è oggi possibile compiere talune considerazioni in ordine al controllo che viene affidato alla stessa in riferimento all'utilizzazione dei fondi derivanti dal Next Generation EU - il cui primo pilastro riguarda le politiche di coesione con l'iniziativa REACT-UE - e, quindi con un impatto diretto sui Fondi SIE, riprogrammati con il recupero delle risorse 2014-2020 non utilizzate fino al 2021.

Tale inquadramento deve necessariamente tener conto dei collegamenti con SURE (*Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza*), volto al sostegno al reddito, così come con i progetti in atto per le iniziative gestite dalla DG EU Reform.

Le visite di audit “sur place” hanno fornito, infatti, un ambiente analogo a quello nel quale si svolgeranno tali controlli, tenendo anche conto delle caratteristiche del controllo che viene realizzato già dalla stessa Commissione europea nel percorso di attuazione dei progetti.

L'attribuzione alla Corte dei conti italiana di un controllo specifico consente di utilizzare l'art. 287 TFUE, nel contesto di coordinamento con l'ECA, in modo da realizzare il “Controllo esterno” ed evitando al contempo sovrapposizioni con l'ECA stessa. Allo stesso tempo, la funzione appena descritta responsabilizza questa Corte in termini assai incisivi, anche nel quadro della certificazione dei rendiconti che verranno presentati.

Tra le attività di partecipazione ex art. 287 TFUE al controllo dell'European Court of Auditors (di seguito ECA), sia di natura finanziaria che di *performance*, hanno assunto particolare rilievo, tra gli altri, l'Audit ai fini della dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2021 – Dichiarazione dei pagamenti effettuati nell'esercizio finanziario 2020 relativo al Fondo Asilo, Immigrazione ed Integrazione; l'Audit di affidabilità per l'esercizio finanziario 2021 relativo alle entrate doganali (audit finanziario sulle risorse proprie tradizionali); l'Audit sul sostegno del FESR alle PMI (di *performance*); il controllo di gestione sulla lotta contro la disoccupazione di lunga durata;

indagine sulle frodi nella spesa della PAC e altri procedimenti, di cui si darà conto nel corso della trattazione.

Di seguito un breve prospetto relativo agli ulteriori *audit* che hanno impegnato i magistrati ed i funzionari della Sezione in una funzione di coordinamento e valutazione, oltre che di “cerniera” tra le Amministrazioni *Auditees* e la Corte dei conti europea, contribuendo in tal modo a realizzare un tessuto dialogico comune, determinante per l'efficacia dell'audit e del conseguente rapporto.

Gli *audit* complessivamente gestiti nel 2021 sono stati 35 di cui:

- 3 aperti a dicembre 2019 e chiusi all'inizio del 2021;
- 17 aperti nel 2020 e chiusi nel 2021;
- 15 aperti nel 2021.

La Sezione, in alcuni casi con la collaborazione delle Sezioni regionali competenti per territorio, ha coordinato ed ha quindi partecipato attivamente ai seguenti 14 *audit*:

- 2020 - *Richiesta di informazioni sul sostegno dei fondi di coesione dell'UE all'efficienza energetica nelle imprese.*
- 2020 - *Controllo di gestione sulla durabilità degli investimenti in materia di diversificazione e infrastrutture nelle zone rurali che beneficiano del sostegno del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.*
- 2020 - *Audit ai fini della dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2020, periodo di programmazione 2014-2020, Programma operativo “Per la Scuola competenze e ambienti per l'apprendimento”.*

L'*audit* è stato condotto sulle spese incluse nei conti accettati dalla Commissione europea il 26 maggio 2020, mediante la decisione C(2020) 3552 *final*. In tali conti, il contributo finanziario dell'UE (sia FESR che FSE) che afferisce al citato PON ammonta a 193.885.472,84 euro.

La Sezione, oltre ad assicurare il coordinamento tra l'ECA e le Amministrazioni nazionali coinvolte, ha tenuto una riunione in video-conferenza con l'Autorità di audit e ha formulato le proprie considerazioni nell'ambito del contraddittorio instauratosi nel corso della procedura di audit.

- 2020 - *Controllo di gestione su cambiamenti climatici e agricoltura.*
- 2020 - *Controllo di gestione sul contributo del Fondo sociale europeo (FSE) alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata, offrendo all'ECA le sue valutazioni sulle constatazioni preliminari.*
- 2020 - *Controllo di gestione sull'efficacia del sostegno del FESR alle PMI.*

- 2021 - *Controllo di gestione sulle frodi riguardanti la spesa della PAC.*
- 2021 - *Audit concernente le statistiche europee.*
- 2021 - *2021 Statement of Assurance audit – Italy – Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) – Declaration of payments made in the financial year 2020, amounting to 49 025 684.16 euro.*
- 2021 - *Controllo di gestione sulla cooperazione territoriale alle frontiere esterne dell'UE.*
- 2021 - *Dichiarazione di affidabilità per l'esercizio finanziario 2021 relativa alle entrate: audit finanziario sulle risorse proprie tradizionali.* Il controllo interessa le seguenti attività: l'esame dei sistemi contabili nazionali utilizzati per la registrazione e l'aggregazione dei diritti accertati per i dazi doganali (contabilità A e B); la valutazione del funzionamento dei controlli interni per la gestione delle RPT; l'esame della documentazione relativa a un campione di registrazioni nella contabilità delle RPT, nonché dell'elaborazione di tali registrazioni nei relativi sistemi contabili e gestionali. La Sezione, oltre ad assicurare il coordinamento tra l'ECA e le Amministrazioni nazionali coinvolte, ha partecipato attivamente alle riunioni in video-conferenza che si sono svolte ai fini del controllo.
- 2021 - *Controllo di gestione riguardante il sostegno dell'UE al trasporto intermodale delle merci,* il cui primo passo è stato l'incontro, presso la Corte alla presenza del Presidente Guido Carlini.

L'audit si prefigge di esaminare gli obiettivi fissati per il trasporto intermodale delle merci nel contesto della più ampia strategia del *Green Deal* europeo e di valutare come gli obiettivi fissati a livello dell'UE siano recepiti a livello nazionale.

La Sezione, oltre ad assicurare il coordinamento tra l'ECA e le Amministrazioni nazionali coinvolte, ha tenuto una riunione con i membri del *team* ECA, per informarli di alcuni rilevanti profili di interesse ai fini del controllo.
- 2021 - *Analisi relativa a "I meccanismi di attuazione per il periodo 2021-2027 dei fondi della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: analogie e differenze, rischi e opportunità insiti nel coordinamento degli strumenti".*

L'analisi sarà incentrata sulle analogie e sulle differenze fra i meccanismi di attuazione relativi ai fondi della politica di coesione e al dispositivo per la ripresa e la resilienza, nonché sui rischi e sulle opportunità insiti nel loro coordinamento.
- 2021 - *Performance Audit sul contributo della Commissione europea a sostegno degli Stati membri nella digitalizzazione delle scuole.*

Sembra opportuno, a questo punto, soffermarsi in maniera più approfondita su alcuni dei procedimenti condotti dall'ECA appena elencati, che hanno interessato le

Amministrazioni italiane e ai quali la Sezione ha partecipato attivamente; ciò per due ordini di ragioni. La prima attiene all'aspetto tematico e dimensionale: gli *audit* di cui si tratta sono in effetti caratterizzati da una notevole eterogeneità nei contenuti, giustificata dall'ampio raggio di azione che i Fondi europei coprono, intervenendo sostanzialmente su ogni ambito economico, sociale, ambientale osservabile e perfettamente coerenti con le tematiche oggetto delle attività di controllo della Sezione, così come previsto dalla legge; si può osservare, inoltre, come anche l'aspetto dimensionale abbia assunto un rilievo specifico, essendo stati presi in esame negli ultimi anni progetti di portata strategica per l'Unione nel suo complesso, oltre che per il Paese (basti pensare all'*audit* di gestione sulle *EU Transport Flagship infrastructures*, infrastrutture faro nei trasporti, all'*audit* di *performance* sull'efficacia del sostegno del FESR alle PMI, i numerosi controlli, sia finanziari che di gestione, in ambito energetico e in quello agricolo, tra gli altri). La seconda ragione è di ordine più generale ed è riferibile all'ormai consolidato rapporto sinergico tra le due Istituzioni di controllo, nazionale e dell'Unione, che in questo momento storico più che in altri è necessario e opportuno potenziare, sempre nel solco delle disposizioni dell'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Controllo di gestione sulla lotta contro la disoccupazione di lunga durata

L'*audit* in argomento si è concentrato sul Programma operativo nazionale *Sistemi di politiche attive per l'occupazione* (PON SPAO). Il campione *audit* ha riguardato oltre all'Italia, la Slovenia, la Polonia e l'Irlanda. La priorità d'investimento selezionata è stata quella che fa riferimento diretto ai disoccupati di lunga durata, più precisamente: “l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale”. Sono state prese in considerazione, altresì, le altre priorità d'investimento pertinenti ai programmi operativi selezionati. La Sezione, oltre ad assicurare il coordinamento tra l'ECA e le entità nazionali coinvolte, ha partecipato attivamente alle riunioni in video-conferenza che si sono svolte, evidenziando nei propri interventi il riferimento alle attività di controllo della Sezione, nell'utilizzazione dei fondi europei.

L'obiettivo della valutazione dell'ECA è stato stabilire in quale misura il sostegno dell'FSE abbia risposto alle esigenze specifiche dei disoccupati di lunga durata e, in particolare, se i programmi operativi del Fondo sociale europeo (FSE), predisposti dall'Italia, sono stati in grado di affrontare e di soddisfare gli obiettivi, anche in termini di effettività, ovvero, di incidenza sulla disoccupazione di lungo periodo. A

ciò si é aggiunta la valutazione che la Commissione ha realizzato in passato e il monitoraggio sulle potenziali modifiche alle misure relative ai disoccupati di lunga durata, introdotte dagli Stati membri a seguito della crisi COVID-19.

Le relazioni per Paese, il Programma operativo nazionale *Sistemi di politiche attive per l'occupazione* (PON SPAO) ed i dati Eurostat, descrivono una situazione occupazionale, in Italia, caratterizzata da un'elevata disoccupazione giovanile, da squilibri di genere sul mercato del lavoro, da un'elevata incidenza dei contratti di lavoro a tempo determinato, da un'elevata disoccupazione dei cittadini stranieri, nonché da notevoli variazioni tra una regione e l'altra⁵⁴¹.

Nella Relazione comune sull'occupazione 2020, adottata dal Consiglio EPSCO nella sessione dell'8 aprile 2020, la gravità di tali questioni è stata reputata tale da far ritenere "critica" la situazione in Italia in relazione a otto indicatori, tra cui proprio il tasso di disoccupazione di lungo periodo. A seguito della raccomandazione del Consiglio sulla disoccupazione di lungo periodo, l'Italia ha adottato nel dicembre 2018 una strategia nazionale in materia, basata sull'anzidetta raccomandazione. La strategia si concentra sulla verifica della situazione personale del lavoratore dopo i primi 12 mesi di disoccupazione, sulla definizione di accordi per l'inserimento lavorativo, sull'evoluzione del centro per l'impiego come Punto unico di contatto e sul rafforzamento dell'infrastruttura informativa per la registrazione e l'attivazione dei disoccupati di lungo periodo.

Le considerazioni preliminari dell'ECA sull'*audit* in argomento hanno rilevato alcuni elementi di positività⁵⁴²: il fatto che l'Italia nella sua strategia nazionale, riguardante la disoccupazione di lungo periodo, adottata nel 2018, abbia riconosciuto il problema della disoccupazione protratta nel tempo e l'inclusione dei principali elementi della raccomandazione del Consiglio sulla disoccupazione di lungo periodo, in particolare la stipula di accordi per l'inserimento lavorativo per i disoccupati di lunga durata.

Sul profilo delle criticità rilevate, le attività di controllo hanno fatto emergere, con riguardo alle azioni e agli incentivi per il contrasto alla disoccupazione di lunga durata, l'assenza di un approccio personalizzato e destinato specificamente ai disoccupati di lunga durata. Le necessità di tale categoria di disoccupati risultano

⁵⁴¹ Il numero dei disoccupati di lunga durata è basso nelle regioni più sviluppate (MD) ma alto in quelle meno sviluppate (LD) e nelle regioni in transizione (TR) in particolare nel Sud, che ha registrato un notevole aumento sia della disoccupazione generale che della disoccupazione di lunga durata.

⁵⁴² La Commissione ha ravvisato progressi nell'attuazione della raccomandazione del Consiglio, tuttavia, i dati EMCO mostrano che l'uso degli accordi per l'inserimento lavorativo (denominati "patti di servizio personalizzato") tra i disoccupati di lunga durata sono ancora significativamente al di sotto della media dell'UE, per cui vi sono ulteriori margini di miglioramento.

prese in considerazione, in senso lato, attraverso azioni sistemiche (come ad esempio la creazione, la manutenzione e l'aggiornamento di banche dati). Le azioni e gli incentivi che dovrebbero teoricamente essere destinati ai disoccupati di lunga durata, nella pratica sono invece destinati, più in generale, ai giovani disoccupati registrati e a disoccupati più anziani registrati, che sono senza lavoro da più di sei mesi.

Si tratta di criteri ritenuti di per sé pertinenti, tuttavia, come evidenziano le analisi di *audit*, non riducono in misura sufficiente il rischio di un effetto di scrematura. I datori di lavoro sono posti comunque nelle condizioni di individuare arbitrariamente qualsiasi lavoratore giovane e questo indipendentemente da quanto siano alte (o basse) le sue prospettive occupazionali. L'incentivo esaminato, inoltre, non copre necessariamente i disoccupati e i disoccupati di lunga durata più bisognosi. Ulteriori rischi per l'efficacia del sostegno riguardano l'assenza di un requisito relativo all'incremento occupazionale netto ed alla mancanza di un obbligo per i datori di lavoro di mantenere i lavoratori assunti grazie all'incentivo, per un determinato periodo di tempo al termine della sovvenzione, così da garantire la sostenibilità dei risultati. Gli incentivi, tra l'altro, non prevedono alcun requisito relativo al numero di disoccupati di lunga durata che dovrebbe beneficiarne, né sono previsti indicatori di risultato a lungo termine⁵⁴³ che mostrino cosa succeda effettivamente ai partecipanti, dopo la conclusione dell'azione. Mancano, altresì, sia misure integrative di accompagnamento per raggiungere le fasce di destinatari più deboli (in particolare i disoccupati di lunga durata) che altre tipologie di sostegno potenzialmente necessarie come la formazione o la consulenza.

La struttura delle informazioni, con riguardo al fenomeno della inoccupazione/disoccupazione, non è risultata performante, e nella valutazione di specie non ha consentito nella sostanza di verificare se i beneficiari dell'incentivo abbiano partecipato ad altre azioni incentivate, anche dell'FSE (ad esempio con le attività di formazione)⁵⁴⁴. A conferma è richiamata anche la circostanza che dalle note mensili sull'avanzamento degli incentivi non sono rilevabili specificamente i dati sui disoccupati di lunga durata, bensì prevalentemente dati statistici sulle domande approvate.

Con riguardo al monitoraggio previsto per le finalità del PO e dell'EMCO, l'*audit* ha rilevato un problema legato alla tempistica relativa agli indicatori di risultato, che sono utilizzati per il monitoraggio del PON SPAO: essi, infatti, misurano i risultati

⁵⁴³ Il rilievo che è riferito si estende solo fino a 6 mesi dopo la fine dell'azione.

⁵⁴⁴ Secondo l'ANPAL le difficoltà riscontrate saranno superabili una volta completato il sistema informativo unitario del lavoro.

durante l'azione e in un momento immediatamente prossimo alla conclusione, non invece dopo un determinato periodo di tempo. Non è eseguito alcun monitoraggio degli effetti meno tangibili (*soft outcomes*), come ad esempio sugli interventi di formazione, sostegno e orientamento, sulla maggiore fiducia e motivazione o sull'aumento dell'attività di ricerca di un'occupazione. Il monitoraggio dell'EMCO include diverse potenziali tipologie di uscita dal mondo del lavoro, ma non considera/include i disoccupati di lunga durata “scoraggiati”, che diventano inattivi o le uscite di lavoratori perché divenuti essi stessi imprenditori.

Da quanto sopra consegue l'impossibilità di ottenere una panoramica completa degli effetti per i singoli disoccupati di lunga durata.

Rispetto alle modifiche introdotte a seguito della crisi da COVID-19 le autorità italiane hanno presentato alla Commissione una proposta di modifica della versione, in svolgimento del PON SPAO che è stata accolta e quindi adottata dalla Commissione, con decisione del 15 dicembre 2020. Il PON SPAO modificato riduce i finanziamenti destinati alla disoccupazione in generale, modifica gli indicatori di realizzazione, che sono estesi anche alle regioni più sviluppate, e lascia invariati gli indicatori di risultato.

Allo stato attuale non vi sono elementi informativi che consentano di valutare se la riduzione sia stata compensata eventualmente mediante il trasferimento di finanziamenti per le operazioni del PO, interessate al programma operativo complementare.

Dagli elementi in concreto evidenziati nella valutazione ECA⁵⁴⁵ risultano emergere alcuni aspetti, che riconducono alle criticità che la Commissione, nelle proprie conclusioni, reputa siano di ostacolo all'attuazione pratica e quindi alla realizzazione efficiente ed efficace delle politiche attive del lavoro in Italia: una *governance* istituzionale inadeguata; degli incentivi insufficienti ed una carente complementarità con gli incentivi nazionali e regionali; uno scarso coordinamento tra le misure e gli interventi, in particolare tra le azioni e le operazioni tra PON SPAO e POR⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵ Nello stesso senso cfr. le conclusioni rese dalla Commissione Caso di studio— Italia, Accompanying the document Report from the Commission to the Council on the evaluation of the Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market, SWD(2019) 154 *final*, parte 7/9, 11.4.2019.

⁵⁴⁶ A titolo di esempio si riporta che ANPAL non è stata in grado di indicare se le misure non incluse nel PON SPAO (come la formazione mirata ai singoli disoccupati di lunga durata) fossero state incluse nei POR.

Controllo di gestione sul sostegno dei fondi di coesione dell'UE all'efficienza energetica nelle imprese.

In Italia, il PAEE (Piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica) propone, per il periodo 2014-2020, misure per incrementare l'efficienza energetica in linea con le disposizioni della direttiva 2012/27/UE, che reca disposizioni in materia; fra tali misure è inclusa l'attuazione di un piano integrato per la diffusione dell'efficienza energetica volto a sensibilizzare i consumatori (tra cui le imprese) in merito a questa tematica.

In una specifica sezione del PAEE sono menzionati i fondi strutturali dell'UE quale strumento di sostegno a miglioramenti nell'efficienza energetica e la proporzione della dotazione stanziata a valere su fondi diversi: FESR, fondi regionali, altri fondi pubblici e fondi privati; nonché i tipi di azioni da sostenere: misure per l'efficienza energetica e fonti di energia rinnovabili.

Il solo FESR dovrebbe sostenere una riduzione del 10% del consumo di energia nei cicli e nelle strutture di produzione nelle regioni più sviluppate e del 5% nelle regioni meno sviluppate.

L'*audit* in argomento si è concentrato sulla spesa UE per la coesione impiegata per l'efficienza energetica nelle imprese.

Il campione di *audit* ha riguardato tutti gli Stati membri che hanno pianificato di utilizzare il Fondo europeo per lo sviluppo regionale e il Fondo di coesione per migliorare l'efficienza energetica delle imprese.

Sulla base degli importi spesi in tutti gli Stati membri in relazione a tali priorità, la Corte dei conti europea ha selezionato un campione di 200 progetti già portati a termine ricorrendo al campionamento per unità monetaria, finanziati mediante i campi di intervento 068 “Efficienza energetica e progetti dimostrativi nelle PMI e misure di sostegno” e/o intervento 070 “Promozione dell'efficienza energetica nelle grandi imprese” del Fondo europeo di sviluppo regionale e/o del Fondo di coesione.

In Italia, l'attenzione sui progetti da selezionare ha riguardato le regioni: Marche, Toscana, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Basilicata, Sicilia, Veneto, Umbria e Piemonte. Sono stati campionati progetti nelle Regioni: Toscana, Umbria, Veneto e Piemonte.

TOSCANA

L'Asse prioritario 4 “Sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori” del Programma operativo (PO) selezionato ha

tre priorità di investimento, una di queste è la "Priorità 4b: promuovere l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili nelle imprese".

Il finanziamento pianificato per questo asse prioritario è rivolto verso cinque campi di intervento. Due di queste riguardano l'efficienza energetica contraddistinta dai codici 68 e 70 oggetto di analisi di questo *audit*.

L'Autorità di gestione (AdG) della Toscana ha presentato una lista di 343 progetti, di cui solo 273 risultavano completati, di questi 262 rientravano nel campo di intervento contraddistinto dal codice 68 e 11 erano relativi a grandi imprese (70).

Per questi progetti, le autorità in Toscana, hanno impegnato 8.532.964 euro (108%) dei fondi UE pianificati per l'efficienza energetica, di cui 8.188.726 euro destinati a progetti di PMI e 344.238 a favore di grandi imprese.

L'Autorità di gestione ha comunicato di aver fornito assistenza tecnica ai progetti finanziando i costi tecnici relativi alla preparazione dei progetti, fino al 10% della spesa ammissibile.

Il progetto campionato dalla Corte dei conti europea (codice del campo di intervento 68), aveva come obiettivo principale l'efficienza energetica degli edifici, in particolare la completa ristrutturazione di una palestra.

Tale progetto rientra nell'obiettivo RA4.2 del Programma operativo (PO) che stabilisce "Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili", misurato mediante cinque indicatori.

Le autorità in Toscana non hanno pianificato, per l'efficienza energetica nelle imprese (P4b) l'utilizzo di strumenti finanziari, bensì si sono avvalse solo di sovvenzioni a fondo perduto, fino a un massimo del 40% dei costi ammissibili di un progetto. La convenzione di sovvenzione non menziona, però, l'importo impegnato a valere sui fondi UE e non riporta alcuna data, né esistono scadenze chiare per il pagamento della sovvenzione.

Per il progetto selezionato, è stato comunicato dalle Autorità, che i fondi pubblici hanno costituito il 26% dei costi ammissibili e i fondi dell'UE hanno rappresentato il 50% dei fondi pubblici; non è risultato chiaro, però, dai documenti visionati, quale fosse l'importo di fondi UE da assegnare al progetto campionato.

Dalla documentazione sono, altresì, emersi dubbi riguardo l'affidabilità dei dati ricevuti, in particolare è stata rilevata una discrepanza tra la banca dati e la documentazione progettuale, nonché sono state evidenziate incongruenze tra la data di avvio del progetto e quella di complemento dello stesso e la presenza di documenti privi di data.

La tempistica di selezione per il progetto e l'approvazione della sovvenzione hanno avuto una durata di 104 giorni, ovvero 3,5 mesi, periodo considerato “veloce” sia dal beneficiario che dagli *auditor* della Corte, ma al riguardo non esistono scadenze chiare per il pagamento della sovvenzione e per tale pagamento potrebbe essere necessario molto tempo.

Tra i criteri di selezione previsti nel bando vengono attribuiti punteggi a criteri obbligatori, quali le “autorizzazioni e licenze per il progetto”, gli studi sul consumo energetico o ad *audit* energetici. Considerato che tutti i progetti devono rispettare i suddetti criteri perché obbligatori, l'attribuzione del punteggio è da ritenere irrilevante; inoltre il valore aggiunto UE non è stato considerato un criterio specifico di selezione o valutazione.

In merito al risparmio energetico pianificato e quello conseguito, dal progetto in esame, emergono grandi differenze tra i dati forniti dalle autorità e quelli del beneficiario, per quest'ultimo, il risparmio ottenuto è inferiore (ammonta a 83 euro) rispetto a quello programmato (96 euro).

Per questo progetto, gli *auditor* della Corte hanno rilevato che il tempo di ammortamento stimato è stato inferiore al tempo di vita dell'investimento.

Il fatto che il beneficiario abbia completato la maggior parte delle azioni prima di presentare domanda per i fondi dell'UE, fa pensare che, per questo progetto, la sovvenzione dell'UE non sia stata essenziale (il progetto è iniziato 1,5 anni prima della data della domanda e 11 mesi prima del bando di gara).

Malgrado il beneficiario abbia dichiarato che i fondi dell'UE hanno anticipato la realizzazione dell'investimento e ne hanno aumentato la qualità, gli *auditor* della Corte mantengono l'idea del minore valore aggiunto dell'intervento dell'UE.

UMBRIA

L'Asse prioritario 4 “Energia sostenibile” del Programma operativo (PO) selezionato ha tre Priorità di investimento, una di queste è la “Priorità 4b: promuovere l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili nelle imprese”.

Il finanziamento pianificato per questo asse prioritario è rivolto verso sette campi di intervento. Due di questi riguardano l'efficienza energetica, cioè gli investimenti contraddistinti dai codici 68 e 70 e che rappresentano l'8,4% della dotazione totale per questo asse prioritario.

La Corte dei conti europea ha ricevuto dall'autorità di gestione una lista di 67 progetti rientranti nei campi di intervento contraddistinti dai codici 68 e 70, per i quali le autorità in Umbria hanno impegnato il 40% dei fondi UE destinati all'efficienza

energetica nelle imprese, in particolare hanno impegnato 1.762.150 euro per 50 progetti concernenti le PMI e impegnato 850.543 euro per 17 progetti rivolti alle grandi imprese.

L'Autorità di gestione precisa di non aver fornito assistenza per lo sviluppo del progetto o in merito a servizi energetici.

Il progetto campionato dalla Corte dei conti europea (codice del campo di intervento 68), riguarda un'installazione fotovoltaica e la sostituzione di impianti di illuminazione.

Si stima che la sostituzione di impianti di illuminazione consenta un risparmio di 24,6 tep (equivalenti a 285.714 kWh anno), mentre l'installazione fotovoltaica è volta a ridurre il ricorso annuo a combustibili fossili per 105,6 tep (equivalenti a 1.227.640 kWh/anno).

Il Progetto selezionato rientra nell'Obiettivo 4.1 del PO: "Riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazione di fonti rinnovabili" misurato mediante tre indicatori. Per l'efficienza energetica nelle imprese (Priorità 4b), le autorità in Umbria non hanno pianificato l'utilizzo di strumenti finanziari, bensì l'uso di sovvenzioni a fondo perduto, fino a un massimo del 50% dei costi ammissibili.

Per il progetto selezionato sono stati impegnati 1.968.396 euro di soli fondi UE, che rappresentano 40,51% della dotazione finanziaria.

I tempi di approvazione della sovvenzione, ossia i giorni trascorsi dalla ricezione della domanda alla data della convenzione di sovvenzione, sono stati pari a 141 giorni, ovvero a 4,7 mesi, intervallo considerato breve dagli *auditor* della Corte.

Per il progetto campionato, non sono state rilevate incongruenze tra i dati forniti dall'autorità di gestione e i dati ottenuti dai documenti di progetto.

Il progetto preso in esame ha partecipato ad una procedura a sportello con priorità di prenotazione temporale (Avviso 2016). Tale procedura amministrativa, da una parte ha avuto il pregio di velocizzare il processo amministrativo, mentre dall'altra, valutando le proposte secondo l'ordine di arrivo, in molti casi ha penalizzato progetti più efficienti, da un punto di vista del risparmio energetico, in grado di garantire il raggiungimento degli indicatori posti dal POR 2014-2020.

A partire dall'Avviso Energia 2017 in poi, l'Autorità di gestione, al fine di premiare le imprese che assicurino la migliore efficienza energetica al minor costo per l'utilizzo ottimale delle risorse della Regione Umbria, unita alla velocità di esecuzione amministrativa, ha abbandonato il criterio della graduatoria per orientarsi verso procedure a sportello con priorità di valutazione, laddove l'ordine di priorità è dato dall'indice di merito proposto dalle imprese. Tale indice di merito è direttamente

proporzionale alla maggiore riduzione del livello di TEP (Tonnellate Equivalenti di Petrolio) in atmosfera al minor costo per le casse pubbliche.

Il valore aggiunto UE non è stato considerato un criterio specifico di selezione o valutazione.

Le stime del risparmio energetico conseguito dall'installazione fotovoltaica e il calcolo sui tempi di ammortamento riportate nella relazione tecnica finale del beneficiario risultano inattendibili dalle autorità e pertanto non sono state prese in considerazione.

Gli *auditor* della Corte osservano che le installazioni fotovoltaiche o altri investimenti in energie rinnovabili, anche ad uso privato, non sono da considerarsi progetti per l'efficienza energetica in quanto non si traducono generalmente in risparmio energetico nell'uso finale (regolamento (UE) 651/2014), pertanto, in merito al progetto campionato, solo il 19% del risparmio complessivo dichiarato, riferito al sistema di illuminazione, è un effettivo risparmio energetico, ossia una riduzione del consumo di energia.

La sovvenzione UE non è stata ritenuta essenziale per la realizzazione del progetto, tuttavia in assenza di Avviso della Regione Umbria, l'impresa non avrebbe mai realizzato il progetto a causa degli elevati costi.

VENETO

L'Asse prioritario 4 “Sostenibilità energetica e qualità ambientale” del Programma operativo (PO) selezionato ha tre Priorità di investimento, una di queste è la “Priorità 4b: promuovere l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili nelle imprese”.

Il finanziamento pianificato per questo asse prioritario è rivolto verso tre campi di intervento. Uno di questi riguarda l'efficienza energetica: “Efficienza energetica e progetti dimostrativi nelle PMI e misure di sostegno” (codice 68) e che rappresentano il 26% della dotazione totale per questo asse prioritario.

La Corte dei conti europea ha ricevuto dall'autorità di gestione una lista di 110 progetti rientranti nel campo di intervento contraddistinto dal codice 68, per i quali le autorità in Veneto hanno impegnato fondi pubblici per 10.676.589 euro di cui 5.338.295 di solo FESR, ovvero il 44% dei fondi UE destinati all'efficienza energetica nelle PMI. La Corte dei conti europea ha incluso nel campione cinque progetti conclusi. L'importo dei fondi UE impegnati per questi progetti è stato pari a 331.503 euro, più o meno il 6,2% dei fondi UE impegnati in Veneto per l'efficienza energetica nelle PMI.

L'Autorità di gestione ha confermato di aver fornito assistenza per lo sviluppo dei progetti direttamente tramite il rimborso dei costi di *audit* energetici, se inseriti nelle domande finali, nello specifico il rimborso ha interessato due dei cinque progetti selezionati. Tutti e cinque progetti del campione hanno rispettato le priorità di finanziamento stabilite nel programma operativo e nella normativa nazionale.

Quattro dei cinque progetti hanno integrato l'efficienza energetica e le fonti di energia rinnovabili. Un solo progetto ha invece riguardato solo le misure di efficienza energetica (investimento in impianti).

Per l'efficienza energetica nelle imprese (Priorità 4b), le autorità in Veneto si sono avvalse di sovvenzioni a fondo perduto solo fino al massimo di 150.000 euro. La proporzione dei fondi pubblici rispetto al totale dei costi ammissibili di un progetto era del 30%, i fondi dell'UE hanno rappresentato il 50% di tali fondi.

In merito ai processi amministrativi riguardanti la selezione di tutti i cinque progetti, per due di essi, la tempestività del processo di selezione non è stata giudicata soddisfacente. Tuttavia, le autorità hanno selezionato i progetti nel il termine previsto dalla normativa (120 giorni dalla scadenza per la presentazione della domanda).

Uno dei beneficiari ha indicato di ritenere necessario un miglioramento nella tempistica della valutazione e la fornitura di maggiori dettagli riguardo il modello di informativa.

Per tutti i progetti in esame era obbligatorio presentare relazioni di *audit* energetici *ex ante* ed *ex post* indicanti il risparmio energetico previsto e finale: tuttavia, per un beneficiario, non è stato possibile aprire i documenti trasmessi né i relativi allegati, tra i quali la relazione di *audit* energetico.

Gli *auditor* della Corte si sono, pertanto, avvalsi delle informazioni contenute nelle risposte del beneficiario e delle autorità, che hanno fornito informazioni sul risparmio energetico, ma non su quello previsto al momento della domanda in termini di costi e CO₂.

Per un progetto non sono state disponibili informazioni utili sul tempo di vita dell'investimento, indispensabile per poter calcolare il costo unitario di ogni MWh di energia che si prevedeva di risparmiare durante il tempo di vita dell'investimento.

Per i progetti integrati, il risparmio in termini di costi è elevato, grazie all'integrazione delle fonti di energia rinnovabili. Ciò porta il tempo di ammortamento ad essere molto inferiore al tempo di vita dell'investimento. Per gli *auditor* della Corte sarebbe stato più appropriato, per i progetti integrati, un diverso strumento finanziario (se disponibile), dato che soltanto la parte riguardante l'efficienza energetica aveva un tempo di ammortamento molto lungo.

Dalle relazioni tecniche asseverate dagli esperti in merito al risparmio energetico conseguito è emerso che quattro progetti hanno conseguito circa il 100% dei relativi obiettivi e che tre progetti hanno superato leggermente le aspettative iniziali. Il valore aggiunto UE non è stato considerato un criterio specifico di selezione o valutazione.

Dalle informazioni raccolte circa la percezione dell'impatto dei fondi UE sull'investimento pianificato, quattro dei cinque beneficiari hanno affermato che i fondi dell'UE hanno migliorato diverse caratteristiche del progetto. Uno di questi quattro beneficiari ha comunicato di avere realizzato un ulteriore investimento e di avere ottenuto un maggior risparmio energetico grazie al cofinanziamento dell'UE.

PIEMONTE

L'Asse prioritario 4 “Energia sostenibile e qualità della vita” del programma operativo (PO) selezionato ha due Priorità di investimento, una di queste è la “Priorità 4b: promuovere l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili nelle imprese”.

Il finanziamento pianificato per questo asse prioritario è rivolto verso sei campi di intervento. Due di questi riguardano l'efficienza energetica, cioè gli investimenti contraddistinti dai codici 68 e 70 oggetto di indagine del presente *audit* e rappresentano il 53% della dotazione totale per questo asse prioritario.

La Corte dei conti europea ha ricevuto dall'autorità di gestione una lista di 239 progetti, di cui 189 (piccole e medie imprese) rientranti nel campo di intervento contraddistinto dal codice 68 e n. 50 relativi a grandi imprese (codice 70).

Le autorità in Piemonte hanno impegnato per questi progetti il 100% dei fondi UE pianificati per l'efficienza energetica nelle PMI. La Corte dei conti europea ha incluso nel campione tre progetti portati a termine.

I bandi prevedevano la rendicontazione di spese per “assistenza tecnica” per la progettazione fino ad un massimo del 10%, a condizione che le spese fossero sostenute dopo la presentazione della domanda. Alcuni beneficiari si sono avvalsi di “fondi nazionali” per finanziare *audit* energetici *ex-ante*.

I tre progetti campionati hanno riguardato il finanziamento di impianti fotovoltaici in imprese.

Gli *auditor* della Corte hanno ritenuto che le misure di efficienza energetica siano volte a risparmiare energia, sia essa primaria (domanda ridotta) o finale (uso ridotto); tuttavia, benché la sostituzione di fonti di energia fossili con fonti di energia rinnovabili abbia un impatto ambientale e di mitigazione dei cambiamenti climatici positivi, non hanno un effetto diretto sul risparmio di energia.

Nessuno degli impianti fotovoltaici previsti dai tre progetti è associato a effettive misure di efficientamento della produzione, di conseguenza nessuno dei tre progetti rientra tra le misure di efficienza energetica, perché sia i processi o le attività dell'impresa e il relativo consumo di energia restano invariati.

Per gli *auditor* della Corte i progetti di energia da fonti rinnovabili, per quanto necessari e utili, non sono considerati progetti in materia di efficienza energetica e suggeriscono, nello specifico, di modificare la dicitura utilizzata da: "efficienza energetica" in "energia da fonti rinnovabili".

La tempistica di selezione per i progetti e l'approvazione della sovvenzione hanno avuto una durata di 306 giorni, ovvero 10,2 mesi. Il processo di approvazione più lungo ha avuto una durata di 441 giorni (quasi 15 mesi), mentre quello più breve di circa sette mesi. Nonostante i lunghi ritardi registrati, solo per uno dei tre progetti campionati il tempo per l'approvazione è stato considerato non ragionevole.

Alcuni beneficiari hanno formulato suggerimenti al fine di migliorare i processi amministrativi:

- aggiornare continuamente i portali di comunicazione intermedi, tenere traccia delle comunicazioni precedenti, ecc.;
- fornire consulenza in loco prima della presentazione della domanda;
- rendere disponibili tutte le istruzioni necessarie in merito all'ammissibilità della domanda.

Dall'analisi dei criteri di selezione previsti nei bandi gli *auditor* della Corte concludono che le procedure di selezione non sono state concorrenziali. A partire da marzo 2020, le nuove norme prevedono criteri di selezione a cui è associato un punteggio in funzione del merito tecnico dei progetti.

Il *team* di *audit*, da calcoli effettuati, ha stimato che, in media, il valore di un MWh di energia da fonti fossili risparmiata era pari a 50 euro.

Significativa si è dimostrata la decisione delle autorità di offrire sostegno anche sotto forma di prestiti e assistenza rimborsabile.

In merito al risparmio conseguito, confrontando il risparmio stimato ed effettivo in termini di energia (da fonti fossili), è emerso che un progetto ha conseguito l'80% del risparmio previsto e che gli altri due hanno superato il risparmio atteso.

Il valore aggiunto UE non è stato considerato un criterio specifico di selezione o valutazione, ma le norme nazionali e il PO menzionano l'importanza del contributo.

Dalle informazioni raccolte circa la percezione dell'impatto dei fondi UE sull'investimento pianificato, i beneficiari hanno affermato che i fondi dell'UE hanno fatto la differenza nell'investimento.

Indagine sulle frodi nella spesa della PAC – in particolare sull'accaparramento dei terreni (*land grabbing*).

L'attività istruttoria ha avuto inizio a febbraio 2021 con l'invio di una richiesta documentale da parte dell'ECA a diverse amministrazioni:

- MIPAAF
- AGEA
- AFCOS-ITALIA
- Corte dei conti italiana (quale ISC)

Le suddette amministrazioni si sono confrontate attraverso incontri in videoconferenza per rispondere in modo coordinato alle domande dell'ECA. A tali incontri ha preso parte anche la Corte dei conti, contribuendo a meglio rappresentare le peculiarità dell'ordinamento nazionale e ad illustrare gli istituti italiani in relazione alla normativa europea.

Alle Amministrazioni è stato chiesto, in particolare, di illustrare i seguenti aspetti:

- stato del recepimento della direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. direttiva PIF);
- illustrazione della strategia nazionale antifrode in materia di politica agricola;
- se l'Italia disponga di elementi statistici sui casi di frode della spesa PAC;
- se esistano linee guida nazionali sulla modalità di segnalazione in IMS;
- se esistano linee guida fornite dalla Commissione per la valutazione dei rischi di frode;
- se esistano linee guida da parte di AGEA sul contrasto alle frodi;
- richiesta di elementi sulla valutazione/rischio delle richieste di aiuti, relativamente all'argomento oggetto dell'*audit* “accaparramento dei terreni”;
- stato di attuazione del Progetto PIAF-IT;
- approfondimenti sulle “determinazioni”, “delibere” e “circolari” di AGEA per contrastare le frodi (es: determinazione n. 79/2017 - nomina del responsabile AGEA del progetto di prevenzione delle frodi; determinazione n. 39/2013, relativamente all'operazione di bonifica);
- sono stati necessari dei chiarimenti sul Registro dei debiti e sul Registro nazionale debitori;
- inoltre, ci si è soffermati sul Piano d'azione antifrode, sul progetto *Fraud Management*, sul progetto *Marlowe Fraud Detection*;
- analisi del rischio di frode e relativi indicatori.

Per quanto, invece, attiene al coinvolgimento diretto delle Istituzioni superiori di controllo (ISC), in questo caso alla Sezione è stato consegnato un questionario

dedicato, per il quale è stato necessario svolgere un incontro preliminare con i responsabili dell'ECA al fine di illustrare meglio la definizione "accaparramento dei terreni agricoli", individuabile in Italia anche alla luce delle circolari AGEA, il contenuto del sistema IMS-OLAF e la banca dati SIDIF-ConosCo. In particolare, è stato necessario circoscrivere il perimetro del fenomeno dell'"accaparramento" rilevante ai fini dell'*audit*, escludendo fenomeni contermini, ma che non vengono chiamati in causa in quanto produttivi di uno schema frodatorio ai danni del bilancio dell'Unione.

Quanto alle banche dati (IMS-OLAF e SIDIF-ConosCO) si è illustrato il flusso dei dati tra le due, che, come noto, non è bidirezionale (a titolo di esempio, in SIDIF si effettuano aggiornamenti sul monitoraggio dei recuperi attraverso l'istruttoria con gli Organismi pagatori e l'inserimento di elementi nel sistema SIDIF delle sentenze della Corte dei conti, con eventuale associazione di ogni pronuncia a specifici casi di irregolarità/frode ai danni del bilancio UE registrati su IMS e che però non vengono registrati, per diverse ragioni, sul sistema europeo).

Inoltre, si è illustrata la differenza sostanziale tra il procedimento penale e il procedimento contabile. Si è potuto specificare come nel sistema IMS non sono presenti informazioni sulle sentenze della Corte dei conti italiana, in quanto il nostro è uno dei pochi Stati membri ad avere un plesso giurisdizionale contabile munito di specifica competenza in materia di recupero delle risorse distratte all'erario pubblico, sub specie di illegittima percezione di contributi; ciò, chiaramente, completa il sistema delle tutele, fornendo un utilissimo strumento di contrasto alle irregolarità e frodi, ed è quindi considerato un punto di forza dell'ordinamento italiano; resta il fatto, tuttavia, che la banca dati UE sulle frodi, dovendo necessariamente basarsi su un modello di raccolta dati unico e valevole per tutti, richiede solo di indicare se sono pendenti procedimenti penali.

L'ECA ha precisato che l'*audit* in oggetto è scaturito da un controllo DAS svolto nel 2016 in Sicilia. I risultati di quello specifico controllo hanno messo in evidenza il rischio di potenziali attività fraudolente da parte di soggetti che, con l'aiuto o meno di altri soggetti, qualificabili o meno come dipendenti pubblici (fra questi, assumono prioritario rilievo i CAA, centri di assistenza agricola, il cui inserimento funzionale nella P.A. è materia di costante dialettica giurisprudenziale fra opposte tesi, ma il cui coinvolgimento nel procedimento di richiesta dell'aiuto è, senza possibilità di smentita, molto rilevante), per ottenere finanziamenti hanno presentato domande qualificabili come false, o comunque inficiate dalla presenza di informazioni non veritiere (ad esempio, perché venivano portati in richiesta dei terreni demaniali, dei terreni privati di residenti all'estero che non li avevano mai concessi in fitto, dei terreni di proprietari

deceduti rispetto ai quali non sussisteva alcun titolo giuridico di coltivazione, dei terreni posti sotto sequestro per reati di mafia; o infine perché venivano esposti dei contratti di affitto falsi).

In particolare, l'ECA ha messo in evidenza la scoperta di una maxi-frode ai danni dell'Unione europea, nel territorio del Parco dei Nebrodi (Sicilia), nella quale sono risultate coinvolte numerose imprese agricole.

Sotto tali viste, si sono forniti all'ECA alcuni dati (a titolo esemplificativo) rinvenienti dalla disamina della giurisprudenza contabile, che spesso ha occasione di affrontare fattispecie simili, riguardandole sotto l'aspetto del danno erariale. Difatti, gli agricoltori percettori (indebiti) di fondi pubblici e, talora, anche gli operatori dei CAA sono considerati inseriti funzionalmente nel programma pubblicistico cui è finalizzata l'erogazione dei fondi, e pertanto legati alla PA da un rapporto qualificato, che li attrae alla giurisdizione della Corte dei conti e consente, al ricorrere di tutti gli elementi fondamentali di essa, di imputar loro una responsabilità amministrativa. In questo modo si perviene alla formazione di un titolo esecutivo giudiziale per il recupero delle somme illecitamente percepite, poiché l'esborso si considera fonte di danno erariale.

Non è mancata un'attenzione anche della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana in merito agli stessi fatti che hanno costituito oggetto di accertamento penale in relazione alla c.d. “mafia dei Nebrodi”, cui poc'anzi si è fatto riferimento. Si è quindi fornito all'ECA il risultato (non esaustivo) di un'attività svolta dalla Sezione in merito alla ricognizione delle sentenze in materia di politica agricola emesse dalla Sezione giurisdizionale siciliana lungo il corso di alcuni anni (2014-2019). In esso si sono rilevate molte sentenze per “accaparramento dei terreni agricoli senza il possesso giuridico degli stessi”. Le Banche dati della giurisdizione contabile restituiscono diversi risultati di pronunce legate a frodi agricole nei Nebrodi, tutte collocate in un identico contesto cronologico e fattuale.

La definizione di “accaparramento dei terreni” (*land-grabbing*).

L'esatta perimetrazione del fenomeno ha costituito oggetto di vivace e conducente interazione fra l'ECA e la Sezione. In particolare, l'accaparramento rilevante per l'*audit* è stato definito da parte di ECA come: “l'acquisizione, da parte di persone o entità, di terreni agricoli, che potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso di influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazione delle procedure o pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC, che potrebbero costituire una forma specifica di attività di ricerca di rendite”.

Significativamente diverso, però, è l'inquadramento fornito da parte degli Organismi pagatori italiani: "si tratta di presentazioni di domande per superfici ammissibili da parte di beneficiari privi di titolo giuridico". Come si vede, si tratta di una nozione da un lato molto più ampia, dall'altro limitata a una specifica problematica afferente a difetti del titolo giuridico. Non vengono quindi presi in considerazione elementi patologici legati a fenomeni propriamente criminali, quali la pura e semplice coercizione o la dazione di tangenti, se non nella misura in cui essi abbiano ridonato - come d'altronde è naturale che avvenga, se a valle vi è comunque una percezione indebita - in una erogazione verso soggetto sprovvisto di titolo giuridico.

In merito alle verifiche sulla titolarità giuridica dei terreni dichiarati dagli agricoltori, gli Organismi pagatori hanno dichiarato nel questionario somministrato di "verificare sempre la titolarità giuridica dei terreni". In merito, va ricordato che esistono varie sentenze di condanna della Corte dei conti per danno erariale dalle quali risulta che i soggetti che hanno presentato domanda di aiuto non avevano, in realtà, la completa disponibilità giuridica dei terreni dichiarati. Ciò, tuttavia, dipende anche dalla "qualità" dei dati inseriti, ponendosi un problema non tanto di validazione del titolo inserito a sistema, ma di "verifica in senso proprio", in concreto operabile perlopiù *ex post*, della bontà di quel titolo.

In merito agli indicatori di rischio e schemi tipici di frode, l'Italia ha dichiarato di aver intrapreso un'iniziativa congiunta con il Ministero degli interni per istituire un modello teso a individuare i Comuni in cui vi è un'elevata probabilità di frode (*criminal focus area*), utilizzando il *data mining* e la fotointerpretazione. Esaminando le immagini satellitari disponibili nel SIPA (Sistema di identificazione delle parcelle agricole), si analizzano le variazioni quali-quantitative degli elementi territoriali potenzialmente riconducibili a attività criminose, come discariche abusive, manufatti abusivi, sversamenti.

Controllo di gestione riguardante la durabilità degli investimenti a favore della diversificazione e delle infrastrutture nelle zone rurali, che hanno beneficiato del sostegno del FEASR.

L'attività di *audit* ha interessato la Regione siciliana, in riferimento alle misure di diversificazione (strutture ricettive turistiche) e alla durata degli investimenti, nel corso dei due periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

Obiettivo dell'*audit* è verificare che gli investimenti per le strutture ricettive turistiche abbiano apportato benefici duraturi. Alcuni criteri di *audit* sono stati soddisfatti e altri solo parzialmente.

Nei due periodi in esame, le autorità siciliane si sono limitate a rispettare il requisito dell'UE in termini di stabilità, senza tener conto della durata di vita reale degli investimenti, che può essere superiore a cinque anni e senza tener conto del tempo, a volte considerevole, intercorrente tra la firma della sovvenzione e il pagamento finale. La legislazione regionale applica i requisiti fissati dall'UE in materia di durabilità senza però adattarli ai tipi di investimento o di attività.

Dalle informazioni fornite dalle autorità siciliane non è chiaro se durante la selezione dei progetti si sia tenuto conto del periodo di tempo necessario per recuperare il capitale investito, onde evitare il rischio che il beneficiario iniziale recuperi l'aiuto pubblico attraverso la vendita dell'investimento.

Per quanto concerne i criteri di selezione, (identici per entrambi i periodi di programmazione), alcuni di essi come quello relativo al piano aziendale (criterio di ammissibilità) o ancora il rapporto costi/benefici (criterio di selezione) consentono di cogliere meglio il carattere duraturo degli investimenti, sempre che essi vengano analizzati.

Si presume ci siano problemi di attuazione della misura 311, considerato il fatto che il 10% dei beneficiari della misura non ha ricevuto il pagamento finale, e tra coloro che lo hanno percepito il tempo trascorso in media tra la decisione di finanziamento e il pagamento finale sono passati più di cinque anni.

È stato inoltre rilevato come la creazione di occupazione sia stato considerato un criterio di selezione soltanto per il Periodo di programmazione 2014-2020; non esistono, inoltre, linee guida specifiche in materia di durabilità durante i due periodi di programmazione, elemento, questo, che non soddisfa il criterio di *audit*.

La sottomisura 311 ha avuto successo presso i beneficiari, in particolare la sottomisura 31 IA "Agriturismo", che rappresenta oltre la metà delle operazioni sovvenzionate e quasi il 70% degli investimenti. Gli obiettivi di realizzazione sono stati superati a fronte di obiettivi in termini di risultato più modesti, dal momento che all'aumento del fatturato realizzato con le nuove attività, non corrisponde un aumento della forza lavoro: nello specifico sembrerebbe che invece di creare nuovi posti di lavoro, si sia piuttosto verificato un passaggio della manodopera agricola a una diversa attività, lasciando invariato il saldo degli occupati.

Per il Periodo 2007-2013 non esiste un monitoraggio a livello dei beneficiari durante e dopo il periodo di durabilità: la banca dati utilizzata *Dun&Bradstreet* non consente, infatti, di stabilire la data in cui il soggetto cessa di esistere.

La percentuale di aziende agricole beneficiarie di aiuti ancora in attività dopo cinque anni, a fine febbraio 2020, risulta pari almeno all' 80%, superiore ai tassi medi

di sopravvivenza delle imprese con meno di 10 dipendenti in Italia. Il PSR della Sicilia ha considerato ammissibile l'intero territorio regionale, il 68% dei beneficiari non si trova in un'area rurale quale definita da Eurostat, bensì nelle province di Messina, Catania e Siracusa (principalmente in zone intermedie e rurali).

La concentrazione dei beneficiari nelle tre province corrisponde anche ai tassi più elevati di inattività delle aziende (che si collocano intorno al 10%). È stato rilevato, inoltre, un divario crescente tra la domanda e l'offerta di alloggi turistici, il che potrebbe significare che questa attività di diversificazione non risponde a un bisogno effettivo, compromettendo potenzialmente la durata nel tempo di questi investimenti.

A distanza di cinque anni, quasi la metà delle strutture ricettive turistiche del campione considerato non sono più operative. Un quarto delle strutture inattive sono progetti non portati a termine (senza pagamento finale). Il rischio più rilevante, pertanto, è che le strutture ricettive siano passate a privati. Il criterio 10 della durabilità minima, quindi, non è stato soddisfatto.

Controllo di gestione sull'efficacia del sostegno del FESR alle PMI.

Obiettivo principale dell'*audit* è stato quello di verificare l'efficacia del sostegno garantito dal FESR alle PMI, elemento portante della struttura produttiva del nostro Paese.

L'analisi si è sviluppata lungo due linee direttrici, la prima diretta verso verifica della presenza di innovazione dei prodotti e dei processi, la seconda connessa all'ambito dell'internazionalizzazione dei mercati.

I rilievi svolti e le constatazioni formulate, si sono principalmente concentrati sui criteri di selezione dei destinatari delle misure adottate, ponendo in luce alcuni elementi critici, individuabili come fattori di rischio:

- *Sostegno a imprese inframarginali*: è un rischio concreto che comporta la necessità di valutare i soggetti destinatari del sostegno finanziario anche rispetto alla situazione precedente alla domanda, insieme alla valutazione circa la sostenibilità degli investimenti nel medio-lungo periodo.
- *Criteri di selezione delle operazioni*: in stretta connessione a quanto appena precisato, è utile osservare che sarebbe particolarmente opportuno verificare le condizioni dei bilanci dei destinatari dei finanziamenti, al fine di evitare l'assegnazione di risorse a imprese tecnicamente in fallimento.
- *Perseguimento del valore aggiunto*: la finalità del sostegno finanziario dovrebbe andare oltre l'aspetto dell'assistenza, che comporterebbe un grosso rischio di alterazione della concorrenza, mirando piuttosto alla creazione e mantenimento di valore aggiunto.

- *Integrazione con altri fondi nazionali e altri fondi derivanti dal bilancio UE allo scopo di ottimizzare le diverse potenzialità di ognuno di essi, evitando però duplicazioni e sovrapposizioni (es. integrazione FESR ed FSE o integrazione con FSC nazionale).*

Nonostante si sia preso atto di esperienze particolarmente positive, non a caso legate a imprese che hanno fatto dell'innovazione la propria cifra, in generale, la mancanza di una visione chiara alla base delle misure, unitamente alla presenza di preesistenti elementi di criticità, tra tutte la mancanza di liquidità, dovute anche alla persistenza di congiunture negative affliggenti il sistema delle PMI, non hanno consentito la creazione di valore aggiunto nella misura auspicata e di sviluppo durevole del sistema.

Di qui la necessità di ricorrere a contromisure consistenti nella più efficace e mirata selezione dei beneficiari che dovrebbe avvenire non solo sulla base dei criteri specificati nei singoli bandi, ma anche sulla base di indirizzi e direttive di natura strutturale.

In termini sistemici, invece, sarebbe auspicabile l'incremento della capacità delle PMI di creare reti di imprese e consorzi ai fini della promozione e dello sviluppo dei possibili mercati di destinazione, consentendo in tal modo agli investimenti di sviluppare appieno il proprio potenziale positivo.

Audit ai fini della dichiarazione di affidabilità (SOA) concernente l'esercizio finanziario 2020, periodo di Programmazione 2014-2020, Programma operativo 2014IT05M2OP001 “Per la Scuola competenze e ambienti per l'apprendimento”

Nell'ambito degli *audit* ai fini della dichiarazione di affidabilità del bilancio europeo, le verifiche condotte dalla Corte dei conti europea (ECA) sono tesi a valutare, tra l'altro, l'affidabilità delle informazioni relative alla regolarità delle spese presentate nel settore della coesione dalle Autorità di audit (AdA) e riviste dalla Commissione europea, con particolare riferimento alla determinazione dei tassi di errore totale residuo (TETR) dei programmi operativi (PO). In tale contesto, l'*audit* in esame è stato condotto sulle spese incluse nei conti accettati dalla Commissione europea il 26 maggio 2020, mediante la decisione C(2020) 3552 *final*. Il contributo finanziario dell'UE (sia FESR che FSE) relativo alle spese accettate in tali conti ammonta a 193.885.472,84 euro e afferisce al PO 2014IT05M2OP001 “Per la Scuola competenze e ambienti per l'apprendimento”, le cui Autorità di gestione (AdG) e Autorità di audit sono, rispettivamente, il MIUR- Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e il MEF-RGS-IGRUE.

Nel corso dell'*audit*, che ha previsto anche riunioni svolte in video-conferenza a causa della pandemia in atto, l'ECA ha esaminato le verifiche condotte dall'AdA e dalla Commissione europea sulla preparazione e approvazione dei conti annuali, controllando, in particolare, l'affidabilità del TETR. A tal fine, L'ECA ha effettuato sia verifiche di sistema (ad esempio: l'individuazione, quantificazione ed estrapolazione degli errori nelle operazioni da parte dell'AdA e l'applicazione delle rettifiche finanziarie corrispondenti), sia verifiche di convalida sulle operazioni, consistenti nell'esame di un campione casuale di sette *audit* delle operazioni alla base delle spese incluse nei conti già controllati e verificati dall'AdA.

La Sezione ha assicurato il proprio coinvolgimento fin dall'inizio della procedura, partecipando attivamente al controllo e alla procedura di contraddittorio, nonché trasmettendo all'ECA le proprie valutazioni sulle criticità rilevate nel corso del controllo.

In effetti, oltre ad emergere che le checklist impiegate dall'AdA per l'*audit* delle operazioni non fossero sufficientemente dettagliate (constatazione accettata dall'AdA), nel corso delle verifiche è emerso che, per cinque delle sette operazioni controllate, vi fosse uno squilibrio eccessivo tra, da un lato, gli importi dichiarati dall'Autorità di gestione e certificati alla Commissione europea, e, dall'altro lato, gli importi effettivamente sostenuti e versati dall'Autorità di gestione stessa ai beneficiari. Tale questione, peraltro, era già stata rilevata in un precedente *audit* dalla Commissione (DG EMPL), che aveva aperto una raccomandazione in proposito.

Più nel dettaglio, i cinque progetti interessati, ognuno con beneficiario un diverso Istituto scolastico, avevano la finalità di offrire sostegno didattico agli studenti della scuola primaria e secondaria al di fuori del normale orario scolastico.

L'Autorità di gestione aveva selezionato questi cinque progetti in seguito ad avvisi per la presentazione di proposte, applicando a tutti lo stesso metodo per la determinazione sia dei costi ammissibili delle operazioni che delle condizioni di pagamento ai beneficiari. In particolare, in linea con l'art. 67 del Reg. (UE) 1303/2013, i beneficiari dovevano dichiarare i costi ammissibili utilizzando tabelle di costi unitari in base al metodo per l'opzione semplificata in materia di costi (OSC), determinato dalla stessa AdG ("costi unitari nazionali"), prevedendo un costo fisso per ora di formazione per insegnanti e tutor nonché commissioni di gestione calcolate per le ore di formazione frequentate dai partecipanti idonei; prevedeva inoltre eventuali costi aggiuntivi per i pasti durante l'utilizzo della mensa.

La richiesta di rimborso alla Commissione europea, invece, è stata effettuata sulla base di una differente metodologia di costi standard, individuata dall'AdG ed approvata dalla Commissione con il regolamento delegato 2017/2016 del 29 agosto

2017, sulla base dell'art. 14, par. 1, del Reg. (UE) 1304/2013. Tale metodologia, che parametrizza i costi al numero di partecipanti alle attività formative che ottengono un certificato di formazione d'aula, è basata esclusivamente sul risultato raggiunto in termini di numero di allievi che hanno ottenuto l'attestato di qualifica (che abbiano raggiunto almeno il 75% delle frequenze).

La scelta di adottare due diverse metodologie (nel caso di specie, una per il rimborso ai beneficiari, di cui all'art. 67 Reg. 1303/2013, e l'altra per la richiesta di rimborso alla Commissione, ai sensi dell'art. 14 Reg. 1304/2013) non è stata oggetto di contestazione in sé, essendo consentita dalla normativa europea.

La criticità rilevata è originata dalla notevole differenza esistente tra il rimborso pagato dalla Commissione all'AdG e gli importi erogati invece da quest'ultima ai beneficiari, nonostante tali due importi si riferiscano sostanzialmente agli stessi costi. In particolare, sulla base dei calcoli effettuati sia dall'ECA che dalla DG EMPL nel precedente *audit*, l'importo certificato alla Commissione sarebbe di oltre 43 milioni di euro più alto rispetto a quello rimborsato ai beneficiari, prendendo in considerazione tutti i progetti pertinenti certificati nei conti 2018-2019. Tale constatazione aveva spinto la Commissione ad aprire una raccomandazione, chiedendo che l'AdG aggiornasse l'importo dei costi unitari nazionali in linea con la metodologia di aggiornamento stabilita nell'allegato VI, punto 2, del regolamento delegato 2017/2016 e comunicasse il valore aggiornato alla Commissione stessa.

Anche la Sezione, nella nota con la quale ha rappresentato all'ECA la sua posizione nel corso della procedura di contraddittorio, ha condiviso l'esistenza dei profili sollevati, evidenziando tuttavia che l'adeguamento della metodologia di rimborso ai beneficiari da parte dell'AdG farebbe venir meno tali criticità, riducendo sensibilmente l'ingente differenziale tra l'importo certificato e l'importo rimborsato agli istituti scolastici, sul quale sia la Commissione che l'ECA hanno puntato l'attenzione. La Sezione ha inoltre evidenziato all'AdA l'esistenza di una raccomandazione ancora aperta, chiedendo ulteriori aggiornamenti e ragguagli in merito al recepimento della menzionata raccomandazione.

Il riesame dei meccanismi di attuazione dei fondi della politica di coesione e del meccanismo per la ripresa e la resilienza (RRF)

Tra gli audit ECA avviati nel 2021 ed in corso di svolgimento alla data di chiusura della presente relazione, una posizione di rilievo assume la revisione attivata sui meccanismi posti a base di quegli strumenti, che attualmente presentano il maggiore

impatto in termini di flussi tra Unione europea e Stati membri: i fondi per la Politica di coesione e i piani nazionali di ripresa e resilienza.

Nell'ambito delle attività di controllo inerenti ai nuovi strumenti messi a disposizione dall'Unione europea per contrastare gli effetti prodotti dalla crisi per la pandemia da COVID-19, la Corte dei conti europea ha deciso di effettuare un riesame dei meccanismi di attuazione dei fondi della politica di coesione e del meccanismo per la ripresa e la resilienza (RRF). Più specificamente, la revisione si è concentrata sulle somiglianze e sulle differenze tra i due strumenti, nonché sui rischi e le opportunità di coordinamento.

L'ambito generale di tale riesame è stato quello di confrontare le basi giuridiche per l'attuazione dei fondi della politica di coesione 2021-2027 e per il RRF; e, di identificare le principali differenze e somiglianze tra gli strumenti in termini di:

- *dispositivi di governance*: modalità di gestione, controllo e audit;
- *obiettivi*: complementarità, sinergie e azioni per mitigare il rischio di doppio finanziamento;
- *quadro di riferimento* dell'esecuzione: indicatori, obiettivi, tappe intermedie e strumenti di misurazione della performance;

Sebbene il principale esaminatore di questo compito sia la Commissione europea, la Corte dei conti ha individuato un campione di sei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (RRRP) adottati dal Consiglio, tra i quali l'Italia, sottoponendo a raffronto:

- le *autorità nazionali e/o regionali* responsabili dei fondi della politica di coesione e del RRF e i *rispettivi dispositivi di governance* in vigore;
- gli *obiettivi* effettivi posti in essere per l'utilizzo dei fondi della politica di coesione e del RRF; e - i relativi quadri di riferimento *dell'esecuzione*.

A gennaio 2022 la Corte ha partecipato proattivamente al colloquio con le autorità nazionali competenti (RGS-MEF, Agenzia per la coesione etc..) diretto a comprendere, le modalità pratico-operative di attuazione del coordinamento tra il RRF ed i fondi della politica di coesione. In questa sede è stata ribadita l'importanza del ruolo della Corte nell'ambito della funzione che le è intestata dalla Costituzione e dal recente art. 7, comma 7, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che sottopone espressamente la gestione delle risorse pubbliche in argomento al controllo della Corte dei conti. Come ribadito anche in sede di colloquio le attività di revisione esigono nell'ambito del controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. n. 20 del 1994, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, che si accompagnano all'approfondimento riguardo a: modalità

di utilizzazione e controllo delle risorse, interrelazioni metodologiche e applicazione di strumenti di pianificazione, di verifica ed i correlati indicatori (*cfr. art 29 regolamento UE cit.*), alla luce delle forti *expertise* della Corte dei conti, maturate a livello nazionale e sovranazionale.

In sede di colloquio oltre alle richieste contenute in un questionario sottoposto alle autorità nazionali partecipanti, sono stati oggetto di specifiche domande: i meccanismi previsti per ridurre il rischio di malassorbimento dei fondi e gli elementi di semplificazione introdotti rispetto al passato. L'attività ECA peraltro è risultata pienamente in linea con le attività istruttorie realizzate dalla Sezione e finalizzate alla stesura del presente referto annuale⁵⁴⁷.

Considerazioni conclusive

Lo spaccato offerto in ordine ad alcuni *audit* dell'ECA ai quali abbiamo partecipato attivamente mostra la grande varietà dei temi trattati, tutti di grande rilevanza, spesso tali da assumere rilevanza anche sotto il profilo delle carenze di sistema sia nella stessa programmazione europea, sia molto più di frequente, nelle logiche seguite sul piano nazionale.

In questi casi, si è posto il problema, evidenziato dall'ECA, della scarsa attenzione al cosiddetto “valore aggiunto europeo” che costituisce un obiettivo che dovrebbe essere sempre preso in considerazione.

La nostra azione è sempre stata orientata a chiarire profili interpretativi, a fornire ulteriori elementi di supporto all'analisi dell'ECA ed anche a guidare le amministrazioni coinvolte nel rispondere ai questionari dell'ECA.

La tempistica degli *audit* europei ha anche anticipato nostri *audit* nazionali realizzati dalla Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato.

Ne costituisce un esempio il “Controllo di gestione sulla lotta contro la disoccupazione di lunga durata”.

La materia è stata infatti oggetto della relazione relativa al “Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro”, approvata con la delibera n. 16/2021/G.

⁵⁴⁷ Le questioni poste dall'ECA, in particolare all'Autorità di audit del PNRR, peraltro sono risultate sovrapponibili alle richieste contenute nel questionario inoltrato dalla Corte sin dai primi giorni di novembre 2021, nell'ambito delle attività istruttorie relative alla stesura della presente relazione, rispetto alle quali tuttavia seppure diffusamente sollecitata non è mai stata fornita risposta dalla richiamata Autorità di audit.

Com'è noto la gestione delle politiche del lavoro costituisce da gran tempo un'area nelle quale le criticità sono prevalse sui riscontri positivi sia sul piano nazionale che al livello locale.

Esse hanno toccato anche soggetti amministrativi di recente istituzione e con connotazioni apparentemente moderne ed orientate all'efficacia dell'azione, che non hanno avuto particolare successo, come l'ANPAL, l'Agenzia per le politiche attive del lavoro, interlocutore principale dell'ECA, ora in stato di commissariamento.

Le considerazioni preliminari dell'ECA, che hanno avuto conferma anche nella citata indagine nazionale sono certamente nel senso di rilevare la mancanza di un approccio personalizzato e destinato specificamente ai disoccupati di lunga durata. L'attività è sostanzialmente rivolta ai giovani disoccupati registrati e a disoccupati più anziani registrati, che sono senza lavoro da più di sei mesi.

Alcuni *audit* hanno toccato temi di grande attualità, dai quali è però emersa la scarsa attenzione ai risultati, i quali costituivano la reale finalità delle misure messe in campo, com'è accaduto nel caso del *"Controllo di gestione sul sostegno dei fondi di coesione dell'UE all'efficienza energetica nelle imprese"*.

In questo caso, si tratta dell'effettivo risparmio energetico. Al riguardo, può osservarsi che, non potendo sottovalutarsi l'importanza del ricorso alle "fonti rinnovabili", che costituisce comunque uno *step* nel percorso orientato al risparmio energetico, potrebbe ridefinirsi la misura indirizzandola appunto all'uso delle fonti rinnovabili.

Come si vede, l'esperienza nella conduzione dell'*audit*, può portare, come in questo caso e come si accennava all'inizio delle presenti conclusioni, ad indicare l'esigenza di un ripensamento al livello europeo.

Altre aree di interesse mostrano un elevato livello *"sensitive"* e costituiscono oggetto di ampia trattazione nella presente relazione.

Il valore aggiunto che un *audit* presenta come nel caso dell' *"Indagine sulle frodi nella spesa della PAC – in particolare sull'accaparramento dei terreni (land grabbing)"*, è di toccare profili specifici che corrispondono a fenomeni diffusi.

I rilievi che sono stati formulati toccano il limite di un approccio formale, allorquando è necessaria un'attenzione alla verifica concreta della corrispondenza tra titolo vantato per ottenere il beneficio non solo quanto all'affettiva titolarità del medesimo ma anche quanto alla sua corrispondenza alla realtà fisica ed alla sua finalizzazione all'azione fraudolenta.

Basti, al riguardo, far riferimento a come l'ECA abbia definito l'accaparramento rilevante per l'*audit*: *"l'acquisizione, da parte di persone o entità, di terreni agricoli, che*

potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso di influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazione delle procedure o pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC, che potrebbero costituire una forma specifica di attività di ricerca di rendite".

Nella circostanza, il valore aggiunto portato dalla Sezione, oltre alla sua particolare esperienza in materia di frodi europee, ha riguardato anche l'esperienza delle nostre Procure regionali sul campo.

Il problema della temporaneità degli investimenti, finanziati con i fondi europei è un'altra costante delle nostre analisi ed ha trovato conferma nel *"Controllo di gestione riguardante la durabilità degli investimenti a favore della diversificazione e delle infrastrutture nelle zone rurali, che hanno beneficiato del sostegno del FEASR"*, laddove è emerso che a distanza di cinque anni, quasi la metà delle strutture ricettive turistiche del campione considerato non sono più operative.

Di importanza sistematica, in considerazione della particolare conformazione del nostro tessuto imprenditoriale, caratterizzato dalle Piccole e Medie Imprese alle quali il sistema europeo annette, com'è noto, grande importanza è il *"Controllo di gestione sull'efficacia del sostegno del FESR alle PMI"*.

Quel che mette in discussione l'effettiva realizzazione della misura è la circostanza che l'approccio nazionale presenta connotazioni orientate più alla sussistenza che allo sviluppo.

Si rappresenta che i risultati dell'*audit* mettono in campo, alternativamente, la rivisitazione della misura, difficilmente proponibile in un contesto *border line* con gli aiuti di stato e la limitazione alla concorrenza, ovvero il mancato riconoscimento dei contributi ai beneficiari.

Anche i profili procedurali hanno la loro importanza laddove attengano a conseguenze sostanziali in termine di erogazione dei rimborsi come è emerso dall'*"Audit ai fini della dichiarazione di affidabilità (SOA) concernente l'esercizio finanziario 2020, Periodo di programmazione 2014-2020, Programma operativo 2014IT05M2OP001 "Per la Scuola competenze e ambienti per l'apprendimento"*.

Infatti, come dimostra il caso di specie, attentamente analizzato dalla Corte, alla quale l'IGRUE, Autorità di audit, ha fornito le informative necessarie in una specifica interlocuzione, la scelta di adottare due diverse metodologie (nel caso di specie, una per il rimborso ai beneficiari, di cui all'art. 67 Reg. 1303/2013, e l'altra per la richiesta di rimborso alla Commissione, ai sensi dell'art. 14 Reg. 1304/2013), peraltro consentite dalla normativa europea, ha portato alla constatazione che l'importo certificato alla Commissione sarebbe di oltre 43 milioni di euro più alto rispetto a quello rimborsato ai

beneficiari, prendendo in considerazione tutti i progetti pertinenti certificati nei conti 2018-2019.

L'attualità trova la sua più evidente sottolineatura nel più recente *audit* dell'ECA che tocca un tema fondamentale che costituisce in fondo lo scenario di tutta la presente relazione: “Il riesame dei meccanismi di attuazione dei fondi della politica di coesione e del meccanismo per la ripresa e la resilienza (RRF)”.

In tale contesto, la Corte dei conti è fortemente coinvolta, fin dall'inizio delle attività, iniziate nelle scorse settimane con la prima videoconferenza, nella quale è stata ribadita l'importanza del ruolo della Corte nell'ambito della funzione che gli è intestata dalla Costituzione e dal recente art. 7, comma 7, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che sottopone espressamente la gestione delle risorse pubbliche in argomento al controllo della Corte dei conti. Le attività di revisione esigono nell'ambito del controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. n. 20 del 1994, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, che si accompagnano all'approfondimento riguardo a: modalità di utilizzazione e controllo delle risorse, interrelazioni metodologiche e applicazione di strumenti di pianificazione, di verifica ed i correlati indicatori (cfr. art 29 regolamento UE cit.), alla luce delle forti *expertise* della Corte dei conti, maturate a livello nazionale e sovranazionale.

L'attività ECA peraltro è risultata pienamente in linea con le attività istruttorie realizzate dalla Sezione e finalizzate alla stesura del presente referto annuale⁵⁴⁸.

In conclusione, in un ambiente particolarmente evolutivo con l'avvento dell'impianto del NGEU e della RFF che determina un impatto rilevante su quello dei Fondi SIE, la partecipazione agli *Audit sur place* dell'ECA in termini attivi con compiti di coordinamento, si inquadra fisiologicamente nelle attività di controllo sul PNRR che prevedono, com'è naturale, il coordinamento con la Corte dei conti europea.

⁵⁴⁸ Le questioni poste dall'ECA, in particolare all'autorità di audit del PNRR, peraltro sono risultate sovrapponibili alle richieste contenute nel questionario inoltrato dalla Sezione sin dai primi giorni di novembre 2021, nell'ambito delle attività istruttorie relative alla stesura della presente relazione, rispetto alle quali tuttavia seppure diffusamente sollecitata non è mai stata fornita risposta dalla richiamata Autorità di audit.

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

ACT = Agenzia della Coesione territoriale

AdA = Autorità di Audit

AdC = Autorità di certificazione

AdG = Autorità di Gestione

AGEA = Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura

AGREA = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per l'Emilia-Romagna

ANPAL = Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro

AOP = Associazioni di organizzazioni di produttori (agricoli)

AP = Accordo di Partenariato

APPAG = Agenzia Provinciale Pagamenti per la Provincia di Trento

ARBEA = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Basilicata

ARCEA = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Calabria

ARGEA = Agenzia regionale gestione e erogazione aiuti in agricoltura per la Sardegna

AREA VdA = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

ARPEA = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per il Piemonte

ARSEA = Agenzia della Regione Siciliana per le erogazioni in agricoltura

ARTEA = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Toscana

AT = Assistenza Tecnica

AUG = Autorità Unica di Gestione

AUP = Autorità Unica di Pagamento

AVEPA = Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura

BEI = Banca europea per gli investimenti

BMVI = Border Management and Visa Instrument

CBC = *Cross-Border Cooperation*, Cooperazione Transfrontaliera

CdP = Complemento di programmazione

CdS = Comitato di Sorveglianza

CE = Commissione europea

CIPE = Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

CLLD = *Community Led Local Development*

COM = Commissione

CONFIDI = Consorzio di garanzia collettiva dei fidi

CRII = Coronavirus Response Investment Initiative
CRII+ = Coronavirus Response Investment Initiative plus
CTE = Cooperazione Territoriale Europea
DAS = Déclaration d'assurance
DGR = Decreto Giunta Regionale
DIA = Direzione investigativa antimafia
D.lgs. = decreto legislativo
DM = decreto ministeriale
ENPI = *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, strumento europeo di vicinato e partenariato
EPPO = *European Public Prosecutor Office*
ESPON = *European Spatial Planning Observation Network*, progettazione rete europea di osservazione del territorio
FAS = Fondo per le aree sottosviluppate
FC = Fondo di Coesione
FEAD = Fondo europeo di aiuti agli indigenti
FEAGA = Fondo Europeo Agricolo di Garanzia
FEAMP = Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca
FEASR = Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FEI = Fondo Europeo per gli Investimenti
FEIS = Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici
FEP = Fondo Europeo per la Pesca
FLAG = *Fisher Local Action Group*
FSE = Fondo Sociale Europeo
FSE+ = Fondo Sociale Europeo plus
FESR = Fondo Europeo Sviluppo Regionale
FSC = Fondo Sviluppo e Coesione
FSUE = Fondo di solidarietà dell'Unione europea
GAL = Gruppi di Azione Locale
GECT = Gruppo Europeo Cooperazione Territoriale
GIS = *Geographic Information System*, sistema di informazione geografica
GUCE = Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea
GUUE = Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
ICT = *Information Communication Technology*
IGRUE = Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea

IMS = *Irregularity Management System*

INEA = Istituto Nazionale di Economia Agraria

INPS = Istituto Nazionale della Previdenza Sociale

INTERACT = *INTERreg Animation, Cooperation and Transfer*

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

ISC = Istituzioni Superiori di Controllo

ISTAT = Istituto Nazionale di Statistica

MEF = Ministero dell'Economia e delle Finanze

Meuro = Milioni di Euro

Mgl/Euro = Migliaia di euro

MIPAAF = Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

MISE = Ministero dello Sviluppo Economico

MIT = Ministero infrastrutture e trasporti

Mld/Euro = Miliardi di Euro

MLPS = Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

MUS = *Monetary Unit Sampling*, campionamento per unità monetaria

NCP = *National Contact Point*, punto di contatto nazionale

NEET = *Not (engaged) in Education, Employment or Training*

NGEU = *Next Generation European Union*

NUTS = Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche (originale acronimo francese *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*)

OC = Operatori Collettivi

OC = Organismo di Certificazione

OCM = Organizzazione Comune dei Mercati

OI = Organismo Intermedio

OLAF = Ufficio europeo per la Lotta Antifrode – “*Office européen de Lutte Antifraude*”

OMC = Organizzazione Mondiale del Commercio

OP = Organismo Pagatore

OP = Organizzazioni di produttori (agricoli)

OPLO = Organismo Pagatore per la regione Lombardia

OPPAB = Organismo Pagatore Provincia autonoma di Bolzano/Autonome Provinz Bozen

OT = Obiettivi tematici

PAC = Politica Agricola Comune

PAC = Piano di Azione e Coesione

PAN = Piani d'azione nazionale
PCP = Politica Comune della Pesca
PIAF = Piattaforma Integrata Antifrode
PIF = Protezione interessi finanziari dell'UE
PIL = Prodotto Interno Lordo
PIT = Programma Integrato Territoriale
PMI = Piccola e Media Impresa
PNL = Prodotto Nazionale Lordo
PNRR = Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PO = Programma Operativo
POC = Programma Operativo Complementare
POI o POIN = Programma Operativo Interregionale
PON = Programma Operativo Nazionale
POR = Programma Operativo Regionale
PPA = Parità di Potere d'Acquisto
PRA = Piano di Rafforzamento Amministrativo
PS = Partenariati di sviluppo
PNS = Programma Nazionale di Sostegno
PSR = Piani di Sviluppo Rurale
PSRN = Piano di Sviluppo Rurale Nazionale
QFP = Quadro finanziario pluriennale
RAA = Relazione Annuale di Attuazione
RAC = Rapporto Annuale di Controllo
RAE = Rapporto Annuale di Esecuzione
REACT-EU = Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe
Reg. = Regolamento
RF = Regolamento Finanziario
RRF = Recovery and Resilience Facility.
RGS = Ragioneria Generale dello Stato
RNL = Reddito Nazionale Lordo
RRN = Rete Rurale Nazionale
RPT = Risorse Proprie Tradizionali
SAISA = Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo
SIAN = Sistema Informativo Agricolo Nazionale
SIDIF = Sistema informatico della gestione delle irregolarità e frodi comunitarie

SIE = (fondi) Strutturali e di Investimento Europei
SIF = Strumenti di Ingegneria Finanziaria
SIGC = Sistema Integrato di Gestione e Controllo
SI.GE.CO. = Sistema di Gestione e Controllo
SIL = Soggetto Intermediario Locale
SIPA = Sistema Italiano della Pesca e dell'Acquacoltura
SIRGS = Sistema Informativo Ragioneria Generale dello Stato
SLL = Sistema Locale del Lavoro
SURE = Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
TETR = Tasso di Errore Totale Residuo
TFUE = Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TIF = Tutela Interessi Finanziari
TUE = Trattato sull'Unione europea
UE = Unione Europea
ULA = Unità di Lavoro
UVAL = Unità di valutazione degli investimenti pubblici
YEI = *Youth employment initiative*

GLOSSARIO

GLOSSARIO

Accordo di Partenariato	Il pacchetto legislativo sulla politica di coesione 2014-2020 (IT, EN, FR) introduce importanti cambiamenti, quali un coordinamento rafforzato della programmazione dei quattro fondi comunitari collegati al Quadro Strategico Comune 2014-2020 in un unico documento strategico, e una stretta coerenza rispetto ai traguardi della Strategia Europa 2020 per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile dell'UE e rispetto agli adempimenti previsti nell'ambito del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche. L'Accordo di partenariato definisce, a livello di ciascuno Stato membro, i fabbisogni di sviluppo, gli obiettivi tematici della programmazione, i risultati attesi e le azioni da realizzare tramite l'impiego dei fondi strutturali. Il processo di preparazione del documento strategico è stato avviato con la presentazione da parte del Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del lavoro, e delle politiche agricole, forestali e alimentari, nel dicembre 2012, del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali", che ha definito l'impianto metodologico del nuovo ciclo, individuando sette innovazioni volte a rafforzare l'efficacia e la qualità della spesa dei fondi.
Addizionalità	Il principio di addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro. La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti di ciascun periodo di programmazione: <i>ex ante</i>, <i>in itinere</i> ed <i>ex post</i>.
Autorità di audit	L'Autorità di Audit è l'organismo incaricato dell'audit relativo ad un programma operativo, indicato dallo Stato membro alla Commissione; fa parte dei sistemi di gestione e di controllo del programma che devono essere istituiti dagli Stati membri.
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).
Autorità di certificazione	Autorità o 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.
BMVI (Border Management and Visa Instrument)	Strumento programmatico del ciclo 2021-2027 che offre sostegno finanziario per la gestione integrata delle frontiere e dei visti, oltre che per la tutela della libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione.
Cabina di regia PNRR	Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Cabina di regia è l'organo di indirizzo politico che coordina e dà impulso all'attuazione degli interventi del PNRR. Le riunioni della Cabina di

regia consentono di fare il punto sullo stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti e di individuare per tempo ostacoli e criticità, in modo da poter intervenire con prontezza e rispettare il calendario degli impegni che sono stati concordati con la Commissione, che sono determinanti per l'assegnazione dei fondi. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri lo svolgimento di specifiche attività.

Cofinanziamento nazionale

Quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, da determinare per garantire la complementarietà dell'intervento comunitario rispetto alle azioni degli Stati membri (principio di addizionalità). La funzione di determinazione della quota nazionale pubblica dei programmi, progetti ed altre iniziative cofinanziati dall'Unione europea, un tempo di competenza del CIPE, è svolta attualmente da un apposito gruppo di lavoro presieduto dall'Ispettore generale capo dell'IGRUE cui partecipano i funzionari competenti in materia del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (per le tematiche legate ai Fondi strutturali) e delle amministrazioni statali e regionali interessate.

Comitati di sorveglianza

Organi istituiti dallo Stato membro, in accordo con l'Autorità di gestione, per seguire ogni quadro comunitario di sostegno o documento unico di programmazione ed ogni programma operativo. I rappresentanti delle Autorità che partecipano al finanziamento dell'intervento hanno il *invi* 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 segnalano l'esame e l'approvazione dei rapporti annuali e finali di esecuzione prima della loro trasmissione alla Commissione, nonché delle proposte di modifica del contenuto della decisione della Commissione concernente la partecipazione dei Fondi.

Complemento di programmazione

Il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari di un intervento comunitario. Tale documento, elaborato dallo Stato membro o dall'Autorità di gestione e trasmesso alla Commissione, contiene la descrizione delle misure di attuazione dei corrispondenti assi prioritari e, 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.

Community led local development (CLLD) Previsto dagli artt. 32-35 del regolamento (UE) n.1303/2013 e dagli artt. 58-64 del regolamento (UE) n.508/2014 quale strumento di intervento a sostegno della progettazione integrata per Periodo 2014-2020. Esso è connesso all'OT8 (Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità di lavoratori, nonché compreso, nell'ambito FEAMP, nella Priorità 4. Strumento di sviluppo locale di tipo partecipativo, attraverso la costituzione di FLAG, concorre alla crescita inclusiva, come le attività di cooperazione svolte all'interno di esso.

Condizionalità (Fondi SIE)

Con l'adozione del principio di condizionalità il trasferimento di competenza e di gestione ad uno Stato membro delle risorse messe a disposizione dal bilancio comunitario a valere sui Fondi SIE è condizionato, prima dell'avvio della programmazione, dalla presenza di alcuni specifici fattori normativi e strumentali in grado di consentire ai Fondi SIE di esplicare il massimo beneficio.

Esse possono suddividersi in tre tipologie principali:

- a) condizionalità ex ante, che si configurano come “fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto;
- b) condizionalità macroeconomica, relativa cioè al rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell'ambito della *governance* economica europea;
- c) condizionalità ex post (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolata al raggiungimento di obiettivi predeterminati. Il loro mancato conseguimento può determinare la sospensione dei finanziamenti. Viceversa, a seconda delle performance dimostrate nel raggiungimento dei *target* prestabiliti, la condizionalità prevede l'attribuzione di una riserva di premialità.

Consorzi ASI

I Consorzi ASI sono consorzi di (aree per lo) sviluppo industriale, costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale, a norma dell'art.36 legge n.317 del 5 ottobre 1991, che, secondo giurisprudenza costante del giudice civile, del giudice amministrativo e della Corte dei conti, costituiscono enti pubblici economici. Ad essi è demandato il ruolo istituzionale di promuovere lo sviluppo industriale e produttivo di aree abbandonate o con scarsi livelli, occupazionali e imprenditoriali, di sviluppo industriale.

Copernicus

Programma spaziale europeo di osservazione della Terra, coordinato e gestito dalla Commissione europea. È un complesso di sistemi che raccoglie ed elabora informazioni da molteplici fonti, quali i satelliti di osservazione della Terra e i sensori di terra, di mare e aviotrasportati, fornendo agli utenti informazioni affidabili ed aggiornate attraverso una serie di servizi relativi a sei aree tematiche: il suolo, il mare, l'atmosfera, i cambiamenti climatici, la gestione delle emergenze e la sicurezza.

Correzione britannica (UK rebate)	Introdotta nel 1985, la "correzione" britannica (o "rimborso" britannico), è il meccanismo applicato per abbassare il contributo nazionale del Regno Unito al bilancio dell'UE. Questa riduzione equivale a circa il 66% della differenza tra i contributi del Regno Unito e le entrate provenienti dal bilancio dell'UE. Il concetto di base del rimborso è rimasto lo stesso dalla sua creazione, ma il suo metodo di calcolo si è evoluto nel tempo per tenere conto di un numero di fattori, compresi gli sviluppi nel sistema di finanziamento del bilancio UE e i successivi allargamenti dell'Unione europea. La quantità di sconto nel Regno Unito cambia ogni anno, poiché dipende da molte differenze variabili, compresi gli aggregati statistici come il reddito nazionale lordo (RNL) e la base armonizzata dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) negli Stati membri dell'UE.
CRII (Coronavirus Response Investment Initiative)	Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus. È prevista dal regolamento (UE) n.2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19.
CRII+ (Coronavirus Response Investment Initiative plus)	Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus plus. È prevista dal regolamento (UE) n.2020/558 del 23 aprile 2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n.1301/2013, n.1303/2013 e n. 508/2014, che introduce ulteriore flessibilità nell'utilizzo dei Fondi europei in risposta alla crisi sanitaria.
ENI (European Neighbourhood Instrument)	Il nuovo strumento europeo di vicinato ENI è stato istituito con il regolamento (EU) n.232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, sostituendo il precedente programma europeo di vicinato afferente alla programmazione 2007-2013, l'ENPI (<i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i>). Continuando a fornire finanziamenti ai paesi europei di vicinato (essenzialmente attraverso programmi di cooperazione bilaterale, regionale e transfrontaliera) esso consente all'Ue di offrire ai paesi del vicinato europeo relazioni privilegiate basate su un impegno reciproco e sulla promozione di valori quali la democrazia e i diritti umani, lo stato di diritto, il buon governo e i principi dell'economia di mercato e dello sviluppo sostenibile e inclusivo, nonché un quadro per una maggiore mobilità ed una integrazione regionale, ivi compresi i programmi di cooperazione transfrontaliera (<i>Cross-Border Cooperation – CBC</i>).
ESPON 2020 (European Spatial Planning Observation Network)	Acronimo di, indica la struttura europea volta a sviluppare analisi territoriali tematiche e trasversali finalizzate alla migliore attuazione delle politiche europee territoriali nello spazio nazionale, regionale, d'area vasta dell'Unione europea. Il Programma, gestito dal Ministero degli Interni del Lussemburgo, ha l'obiettivo fondamentale di aumentare la conoscenza e la coesione delle strutture territoriali europee e di rilevare gli impatti

che le politiche adottate hanno ai vari livelli dell'Unione europea allargata. Per la programmazione 2014-2020 ha definito un modello organizzativo più centralizzato rispetto ai precedenti periodi con l'istituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), composto dal Lussemburgo e dalle tre regioni del Belgio, che opera come unico soggetto attuatore di tutte le attività del programma.

EU PILOT

Il sistema EU Pilot, lanciato nel 2008 dalla Comunicazione della Commissione "Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario" (COM (2007)502), è un meccanismo istituito tra Commissione europea e Stati membri per lo scambio di informazioni e la risoluzione di problemi in tema di applicazione del diritto dell'Unione europea o di conformità della legislazione nazionale alla normativa UE, concepito per la fase antecedente all'apertura formale della procedura di infrazione ex art. 258 TFUE. La Commissione utilizza l'EU Pilot per comunicare con gli Stati membri su questioni di conformità della legislazione nazionale al diritto dell'UE o di corretta applicazione del diritto dell'UE. Il sistema EU Pilot ha sostituito la pratica precedente, per cui la Commissione, prima di avviare una procedura di infrazione, inviava lettere di carattere amministrativo alle autorità nazionali per confrontarsi con loro sui profili del diritto interno che potevano sollevare dubbi in conformità a quello europeo.

Nel sistema EU Pilot, lo scambio di comunicazioni avviene direttamente, tramite un sistema informatico, tra la Commissione e l'amministrazione nazionale (per l'Italia, il Dipartimento per le Politiche europee, il quale si occupa a sua volta di coinvolgere le amministrazioni regionali o locali eventualmente interessate). È fissato un termine generale di 20 settimane (10 per gli Stati membri e 10 per la Commissione) per lo scambio di comunicazioni. Se la Commissione non è soddisfatta del risultato del dialogo nel quadro dell'EU Pilot, può decidere di chiudere negativamente il caso e avviare una procedura di infrazione.

Farm to fork

La strategia "Dal produttore al consumatore", presentata dalla Commissione con la comunicazione COM(2020) 381 final del 20.5.2020, è una delle azioni intraprese dalla UE nell'ambito della strategia del Green Deal europeo: è un piano decennale messo a punto dalla Commissione europea per guidare la transizione verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente. *"La strategia "Dal produttore al consumatore", al centro del Green Deal, affronta in modo globale le sfide poste dal conseguimento di sistemi alimentari sostenibili, riconoscendo i legami inscindibili tra persone sane, società sane e un pianeta sano. La strategia è inoltre un elemento centrale dell'agenda della Commissione per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite. Tutti i cittadini e gli operatori di tutte le catene del valore, nell'UE e altrove, dovrebbero beneficiare di una transizione giusta, in particolare a seguito della pandemia di COVID-19 e della recessione economica. Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci*

conduca su un percorso sostenibile. Per il successo della ripresa e della transizione è essenziale garantire una sussistenza sostenibile ai produttori primari, che sono ancora svantaggiati in termini di reddito” (COM(2020) 381 final).

FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia)	Finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure per regolarizzare i mercati agricoli, come gli interventi e le restituzioni all'esportazione.
FEAD	Il Fondo sostiene gli interventi promossi dai paesi dell'UE per fornire agli indigenti un'assistenza materiale, attraverso la fornitura di beni di prima necessità. A quella materiale si affianca l'assistenza non materiale, promossa dagli Stati Membri per agevolare l'inserimento nella società. L'assistenza deve andare di pari passo con misure d'integrazione sociale, come iniziative di orientamento e sostegno per aiutare le persone a uscire dallo stato di povertà.
FEAMP	Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca, il FEAMP 2014-2020 rappresenta lo strumento finanziario per i settori della pesca e dell'acquacoltura nell'UE.
FEAMPA	Fondo Europeo per le Attività Marittime, la Pesca e l'Acquacoltura, strumento finanziario di sostegno del settore pesca e acquacoltura per quanto riguarda il periodo di programmazione delle risorse strutturali del bilancio europeo 2021-2027.
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri.
FEIS (Fondo europeo per gli investimenti strategici)	Nucleo del “Piano di investimenti per l'Europa”, per stimolare la crescita economica a lungo termine e la competitività, contribuendo a utilizzare finanziamenti pubblici, compresi finanziamenti del bilancio UE, per mobilitare investimenti privati. Il Fondo è un'entità distinta e trasparente e costituisce un conto separato gestito dalla Banca europea per gli investimenti. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici concentra gli investimenti nelle infrastrutture, in particolare nella banda larga e nelle reti energetiche, nonché nei trasporti, negli agglomerati industriali; nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione, nelle energie rinnovabili, nelle PMI e nelle imprese a media capitalizzazione. La funzione principale del FEIS è assumere parte dei rischi associati alle attività svolte dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dal Fondo europeo per gli investimenti. La capacità di rischio rafforzata che il FEIS garantisce alla BEI consente di investire in progetti con un profilo di rischio più elevato del consueto. Gli investimenti della BEI con il supporto della garanzia UE dovrebbero attirare gli investimenti privati.
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale. Il Fondo contribuisce principalmente allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle

regioni in ritardo di sviluppo, nonché alla riconversione economica e sociale delle regioni con difficoltà strutturali.

FLAG

Fisher Local Action Group: sono *partnership* di natura mista pubblica-privata di “attori” locali.

Fondi strutturali

Strumenti finanziari cui è affidato il perseguimento della finalità dell'Unione europea di rafforzare e mantenere la convergenza nello sviluppo dei Paesi membri.

Fondo di coesione

Fondo creato nel 1993 a integrazione degli aiuti strutturali dell'UE, destinato al sostegno degli Stati membri con PIL medio pro capite inferiore al 90% della media comunitaria. Dal 1° gennaio 2000 furono ammessi a beneficiarne Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda. Dal 1° maggio 2004, con l'allargamento dell'Unione, furono poi ammessi a beneficiarne tutti i nuovi Paesi membri (Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia), mentre ne venne esclusa l'Irlanda. Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione sono: Bulgaria, Croazia, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia; la Spagna, con un RNL pro capite inferiore alla media dell'UE-15, fruisce di un regime di sostegno transitorio.

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

Fondo di rotazione

Istituito dall'art. 5 della L. n. 183/1987, nell'ambito dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (oggi Ministero dell'economia e delle finanze) - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, quale strumento di gestione e informazione finanziaria per il coordinamento delle politiche comunitarie. Al Fondo perviene il complesso delle somme erogate dalle Istituzioni comunitarie, a valere sulle diverse linee del bilancio comunitario, in attuazione delle molteplici politiche di sviluppo settoriale perseguite dall'Unione europea (tra cui quelle relative ai Fondi strutturali), nonché le somme annualmente determinate con la legge di approvazione del bilancio dello Stato per la copertura di parte nazionale del complesso degli interventi di politica comunitaria. Tali somme, versate su appositi conti infruttiferi presso la Tesoreria centrale dello Stato intestati all'IGRUE, vengono erogate alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati titolari di interventi di politica comunitaria. I due conti in questione sono, rispettivamente, il Conto corrente di tesoreria n. 23211 per i finanziamenti dell'UE ed il n. 23209 per i corrispondenti finanziamenti nazionali.

Fondi SIE (Fondi di investimento e strutturali europei)	Insieme degli strumenti di assistenza finanziaria fornita ai Paesi membri dell'UE finalizzati alla riduzione dei divari di sviluppo tra le diverse regioni. Si distinguono in Fondi strutturali (FESR, FSE, Fondo di Coesione) e Fondi di investimento (FEASR e FEAMP).
Fondi strutturali	Strumenti finanziari cui è affidato il perseguimento della finalità dell'Unione europea di rafforzare e mantenere la convergenza nello sviluppo dei Paesi membri.
Frode europea	Costituisce frode, lesiva degli interessi finanziari della Comunità, "qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione di fondi (con riguardo alle spese) o la diminuzione illegittima (con riguardo alle entrate) di risorse del bilancio generale delle Comunità europee"; o "alla mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico"...o "alla distrazione di tali fondi per fini diversi per cui sono stati concessi...o di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto" (art.1.1 Convenzione PIF 26 luglio 1995).
FSC (fondo per lo sviluppo e la coesione)	Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è la nuova denominazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 289/2002. Rappresenta lo strumento strategico e operativo privilegiato per dare unità programmatica e finanziaria agli interventi aggiuntivi, volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. In particolare, il Fondo finanzia gli interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali: sia di carattere infrastrutturale, sia di carattere immateriale; di rilievo nazionale, interregionale e regionale; aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. La programmazione è deliberata dal CIPE.
FSE (fondo sociale europeo)	Istituito con il Trattato di Roma (1957), è lo strumento 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.
FSE+ (Fondo Sociale europeo plus)	Nella Programmazione 2021-2027 accorperà cinque diversi fondi e programmi (FSE, IOG, FEAD, EaSI, programma per la salute) e sarà il principale strumento dell'UE per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.
GALILEO	Il programma spaziale europeo Galileo è un sistema globale autonomo europeo di navigazione satellitare e rilevazione della

posizione, sotto controllo civile. Il programma è progettato e sviluppato dall'Unione europea, dall'Agenzia spaziale europea (ESA) e dagli Stati membri dell'Ue. L'obiettivo di Galileo è offrire sia servizi ad accesso aperto, commerciali, di soccorso, di ricerca e di salvataggio, sia un servizio sicuro con limitazioni all'accesso teso a soddisfare in modo specifico le esigenze di utenti autorizzati del settore pubblico.

Garanzia giovani

Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*) è il Piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile. Con questo obiettivo sono stati previsti dei finanziamenti per i Paesi Membri con tassi di disoccupazione superiori al 25%, che saranno investiti in politiche attive di orientamento, istruzione e formazione e inserimento al lavoro, a sostegno dei giovani che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo (*Neet - Not in Education, Employment or Training*).

Grandi progetti

I "grandi progetti" sono generalmente progetti infrastrutturali su larga scala in ambito di trasporti e ambiente e in altri settori quali cultura, formazione, energia o TIC. Ricevono un sostegno del FESR e/o del Fondo di coesione di oltre 50 milioni di euro e sono pertanto soggetti alla valutazione e alla decisione specifica della Commissione europea.

Green deal europeo

Il *Green Deal* europeo è una strategia di crescita, presentata dalla Commissione con la comunicazione COM (2019) 640 final in data 11 dicembre 2019, che ripristina l'impegno della Commissione ad affrontare le sfide climatiche e ambientali con l'obiettivo di trasformare l'UE in una società giusta e prospera, con un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. Il *Green Deal* illustra le modalità per rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 definendo una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva per stimolare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita delle persone, prendersi cura della natura e non lasciare indietro nessuno. Il *Green Deal* prevede un piano d'azione volto a promuovere l'uso efficiente delle risorse passando a un'economia pulita e circolare, ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento. Il piano illustra gli investimenti necessari e gli strumenti di finanziamento disponibili per garantire una transizione equa e inclusiva.

Gruppo di azione locale (GAL)

Il Gruppo di azione locale (GAL) è un gruppo (generalmente una società consortile) composto da soggetti pubblici e privati del territorio che riceve finanziamenti per attuare strategie di sviluppo locale dirette a favorire il progresso di un'area mediante la concessione di sovvenzioni a progetti locali. Il GAL è, in altri termini, uno strumento di programmazione che riunisce tutti i potenziali attori dello sviluppo (quali sindacati, associazioni di imprenditori, imprese, comuni, ecc.) nella definizione di una politica "concertata". I gruppi di azione locale elaborano e attuano le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

HORIZON 2020	Horizon 2020 (Orizzonte 2020) è il più grande programma europeo mai realizzato per la ricerca e l'innovazione, che prevede un finanziamento di circa 80 miliardi di euro nella programmazione 2014-2020. L'obiettivo generale del programma è contribuire a costruire una società e un'economia basate sulla conoscenza e sull'innovazione; attraverso la mobilitazione di finanziamenti supplementari per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, Horizon 2020 concorre a rafforzare la base scientifica e tecnologica europea e a promuoverne i benefici per la società, tra cui un migliore sfruttamento del potenziale economico e industriale delle strategie relative all'innovazione, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico.
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.
INTERACT III (INTERreg Animation, Cooperation and Transfer)	Costituisce il programma quadro dei programmi di Cooperazione territoriale europea (CTE). Il programma supporta la cooperazione territoriale tra le regioni dell'Unione Europea, costituendo il punto di riferimento per lo scambio di informazioni e buone pratiche tra i programmi di cooperazione territoriale. I servizi forniti, rivolgendosi agli organismi di gestione, intendono agevolare l'attività svolta nell'ambito dei programmi di cooperazione territoriale, fornendo assistenza in merito a tematiche quali la gestione dei Programmi, attività di comunicazione, la gestione finanziaria e la capitalizzazione delle conoscenze.
IPA II (Instrument for Pre- Accession Assistance)	Lo strumento di assistenza preadesione sostiene, per il periodo di programmazione 2014-2020, i Paesi beneficiari nell'adozione e nell'attuazione delle riforme politiche, istituzionali, giuridiche, amministrative, sociali ed economiche necessarie affinché tali beneficiari si conformino ai valori dell'Unione e si allineino progressivamente alle norme, agli standard, alle politiche e alle prassi dell'Unione, in vista della loro futura adesione. È stato istituito con regolamento (UE) n.231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014.
Irregolarità	“Irregolarità” è qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione od omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità o a causa di una spesa indebita. Regolamento del Consiglio 2988/95 del 18 dicembre 1995.
Milestones	La <i>milestone</i> è un traguardo qualitativo legato, di regola, a fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale della misura del PNRR (es. adozione di una norma di rango primario che avvia una riforma; emanazione di un decreto ministeriale o direttoriale che dà avvio all'attuazione di un intervento). Il <i>target</i> è invece un

traguardo quantitativo che rappresenta i risultati attesi dagli interventi ed è misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di imprese che hanno beneficiato di una determinata misura del PNRR).

MUS

Monetary unit sampling. Indica il metodo di campionamento statistico più utilizzato per i test sui dettagli di bilancio, ossia il campionamento per unità monetaria. Offre la semplicità di procedimento statistico tipica del campionamento per attributi, fornendo nel contempo un risultato statistico espresso in monete. Il MUS prende anche il nome di “campionamento per importo monetario cumulativo”.

NGEU

Il termine indica il pacchetto di misure messo in campo dall'Unione Europea per la ripresa dalla pandemia da COVID-19. Si tratta di un piano di stimolo all'economia dei Paesi membri che impegnerà circa 750 miliardi di euro a partire dal 2021. Le risorse saranno reperite dalla Commissione sui mercati finanziari, pertanto con modalità innovative rispetto a quanto fin qui avvenuto. Sotto l'etichetta “Next Generation EU” si ricomprendono diversi strumenti. Quello di gran lunga più importante è il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility* o RRF), che nelle parole della stessa Commissione rappresenta “il fulcro di NextGenerationEU”. Il RRF metterà in campo circa 672,5 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri; per canalizzare le risorse del RRF, ogni Stato è chiamato a preparare e presentare un Piano di ripresa e resilienza, che conterrà priorità, obiettivi e programmi per i quali saranno richiesti i fondi e darà dunque diritto a ricevere le erogazioni in base alle previsioni in esso contenute. Oltre al RRF, il Next Generation EU include anche altri strumenti come il REACT-EU, una iniziativa di sostegno alla ripresa focalizzata sugli obiettivi della sostenibilità, della green economy e della digitalizzazione, che andrà ad aumentare da qui al 2022, per circa 47,5 miliardi di euro, la dotazione di fondi strutturali esistenti (FESR, FSE, FEAD); inoltre, nell'ambito del Next Generation EU saranno allocate risorse, sia pur in misura minore, anche ad altri programmi e fondi: Orizzonte 2020, InvestEU, il Fondo per lo sviluppo rurale e il Fondo per una transizione giusta. Il piano NGEU diventerà pienamente operativo con l'approvazione di tutti i Regolamenti attuativi, prevista nei primi mesi del 2021.

**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 nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro “inclusivi”.
Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”	È inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze a livello territoriale adeguato.
Obiettivo tematico	I Fondi strutturali e di investimento europei intervengono per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva sostenendo degli Obiettivi tematici. La politica di coesione ha stabilito i seguenti 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020: 1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2. migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3. promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura; 4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6. preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7. promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8. promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9. promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; 10. investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; 11. rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.
Organismo Intermedio (OI)	Qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.
Organismo pagatore (OP)	Nella Politica Agricola Comune l'Organismo Pagatore (OP) ha la funzione di erogare ai beneficiari le somme finanziate dai Fondi (FEAGA e FEASR). L'Organismo pagatore, a tal fine, è riconosciuto dallo Stato membro dall'autorità competente designata a livello ministeriale (decreto ministeriale n.6574 del 20/11/2017) ma deve essere, altresì, riconosciuto e accreditato

anche dalla Commissione UE in relazione al possesso di rigorosi requisiti.

A tali fini, vengono riconosciuti gli enti la cui struttura e organizzazione amministrativa garantisce il rispetto dei criteri definiti dalla Commissione europea (Reg. di esecuzione UE n. 908/2014).

Gli Organismi pagatori sono oggetto di costante supervisione da parte dell'autorità competente che, ogni tre anni, comunica i risultati di tale monitoraggio alla Commissione UE.

Organizzazioni comuni dei mercati agricoli (OCM)

Le organizzazioni comuni di mercato (OCM) sono disposizioni comunitarie che disciplinano la produzione e gli scambi dei prodotti agricoli di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Da quando è stata istituita la politica agricola comune (PAC), esse hanno progressivamente sostituito le organizzazioni nazionali di mercato nei settori in cui era necessario. Le organizzazioni comuni di mercato si prefiggono innanzitutto di realizzare gli obiettivi della PAC, in particolare stabilizzare i mercati, garantire un equo tenore di vita agli agricoltori e aumentare la produttività dell'agricoltura.

Pagamento unico

Il pagamento unico aziendale è un sostegno diretto al reddito dell'agricoltore introdotto con l'applicazione della Riforma della PAC. L'assegnazione del premio unico aziendale è sganciata dalla produzione (disaccoppiamento), ovvero non dipende dalla quantità e dal tipo di coltura o allevamento, ma dai titoli e dalla superficie aziendale posseduti dall'agricoltore.

Pagamenti diretti

Negli ultimi 20 anni la Politica Agricola Comune ha subito ben cinque riforme che hanno progressivamente e profondamente modificato l'impianto originario basato sui prezzi minimi garantiti e sulla protezione alle frontiere, verso un modello di sostegno disaccoppiato dalla produzione. Tale sostegno assorbe la parte più cospicua degli aiuti all'agricoltura.

Quale ulteriore elemento di novità, l'impalcatura della nuova Politica agricola comune lascia agli Stati membri ambiti di flessibilità maggiori anche in ordine a tali aiuti.

Partenariato

Principio generale di organizzazione dei Fondi strutturali che riguarda la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione degli interventi comunitari. Tale principio comporta la massima concertazione nella preparazione dei programmi tra la Commissione e lo Stato membro, nonché le autorità e organismi designati dallo Stato membro nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti. Ai fini dell'attuazione dei programmi, tale principio presuppone altresì la cooperazione tra un vasto numero di soggetti pubblici e privati, comprese le parti sociali e gli enti competenti in materia di ambiente.

Patto per lo sviluppo

Con i Patti per lo sviluppo, il Governo, le Regioni e le Città metropolitane si impegnano su alcuni obiettivi prioritari fissando tempi certi di realizzazione.

Performance Framework (o Quadro di Performance)

Il Performance Framework o quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è volto a misurare i risultati dell'attuazione di un Programma operativo ai fini dell'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione, pari al 6% delle risorse del programma. E' sintetizzato in una tabella, in cui "per ciascun Asse prioritario sono fissati target intermedi per l'anno 2018 e target finali per il 2023" relativi ad un indicatore finanziario, e ad uno o più indicatori di realizzazione (e se del caso indicatori di risultato o di avanzamento procedurale). Artt. 20, 21, 22 e Allegato II del Regolamento (UE) 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE; Guidance fiche: "Performance framework review and reserve in 2014-2020", final Version 14 May 2014.

Phasing-out e phasing-in

L'Obiettivo Convergenza riguarda gli Stati membri e le Regioni il cui prodotto interno lordo pro capite (PIL/abitante), calcolato in base ai dati relativi all'ultimo triennio precedente all'adozione del regolamento n. 1083/2006 sui Fondi strutturali, è inferiore al 75% della media dell'UE allargata. Per le Regioni che superano tale soglia a causa del cosiddetto "effetto statistico" (cioè a causa dell'ingresso dei dieci nuovi Stati membri), il cui PIL medio per abitante è inferiore al 75% della media dell'Unione Europea a 15 Stati membri ma superiore al 75% della media dell'Unione Europea a 25 Stati, è previsto un sostegno economico transitorio (il *phasing out*). Allo stato, per l'Italia tali Regioni sono la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia.

Ad esse si aggiunge la Basilicata, che beneficia di un regime transitorio a sostegno della sua uscita dall'Obiettivo (*phasing-out*). La Sardegna, invece, uscita definitivamente dall'Obiettivo Convergenza, beneficia di un regime transitorio a sostegno del suo ingresso nell'Obiettivo Competitività regionale e occupazione (*phasing-in*).

Piano Azione Coesione

Il Piano Azione Coesione ha l'obiettivo di colmare i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione e, al contempo, rafforzare l'efficacia degli interventi, in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011 e in conformità alle Conclusioni del Vertice dei Paesi Euro dello stesso 26 ottobre 2011.

Il Piano di Azione Coesione impegna quindi le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su alcune priorità.

Piano di rafforzamento amministrativo

Piano richiesto dalla Commissione europea all'Italia per la Programmazione 2014-2020, è lo strumento operativo attraverso il quale ciascuna Amministrazione titolare di un Programma operativo rende esplicita la modalità di potenziamento ed efficientamento della propria struttura amministrativa, necessaria alla gestione dei Fondi, attraverso un cronoprogramma definito. È stato presentato dalle Amministrazioni alla CE nel 2014.

Piano di ripresa e resilienza	Si tratta del piano che l'Italia, come ogni Stato membro, deve presentare alla Commissione europea per poter sbloccare i fondi del RRF (cfr. "Next Generation EU"). Il piano deve seguire gli orientamenti e il modello predisposti dalla Commissione e dovrà essere approvato dal Consiglio (ECOFIN) che adotterà, al riguardo, un <i>implementing act</i> .
Piano Strategico Nazionale (PSN)	Strumento di programmazione nazionale che, nell'ambito della PAC 2021-2027, unifica in un unico documento di programmazione e di gestione tutte le politiche agricole di un paese, vale a dire i pagamenti diretti, gli interventi settoriali delle Organizzazioni comuni di mercato (OCM), le misure dello sviluppo rurale e i regimi di sostegno nazionali.
Politica agricola comune (PAC)	La politica agricola comune (PAC) appartiene alla sfera di competenza esclusiva della Comunità e si prefigge, ai sensi dell'articolo 33 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori europei e una remunerazione equa agli agricoltori grazie, in particolare, all'organizzazione comune dei mercati agricoli e al rispetto dei principi dell'unicità dei prezzi, della solidarietà finanziaria e della preferenza comunitaria. La PAC costituisce una delle più importanti politiche dell'Unione europea (le spese agricole rappresentano circa il 40% del bilancio comunitario). Per effetto del Reg. (CE) 1290/2005 del 21 giugno 2005 del Consiglio, l'assetto gestionale delle misure base della Politica agricola comune è strutturato in due fondi, definiti rispettivamente Primo e Secondo "Pilastro": Il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Ciò in quanto le misure di mercato e quelle di sviluppo rurale presentano significative differenze. Pur avendo i medesimi meccanismi di riconoscimento e revoca degli Organismi pagatori e di gestione finanziaria, si deve considerare che il FEAGA è rivolto al sostegno di prodotti e produttori attraverso l'intervento nei mercati agricoli e l'aiuto diretto, in un prevalente regime di "pagamento unico" per gli "aiuti disaccoppiati" (non legati alla produzione) con residue forme di sostegno specifico connesse alla produzione ("aiuti accoppiati"). Il FEASR opera, invece, con finanziamenti in maniera più simile ai fondi strutturali, in base a programmi settennali (è in corso quello del ciclo 2007-2013) e per obiettivi (detti Assi) che perseguono: il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; il miglioramento dell'ambiente e del paesaggio; il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale; l'attuazione di strategie locali di sviluppo attraverso partenariati pubblico-privati.
Politica comune della pesca	La politica comune della pesca (PCP), formulata per la prima volta nel trattato di Roma, era inizialmente collegata alla politica agricola comune, ma con il passare del tempo è gradualmente diventata indipendente. L'obiettivo principale della PCP, in seguito alla revisione del 2002, è garantire una pesca sostenibile, nonché

redditi e occupazione stabili per i pescatori. Il trattato di Lisbona ha introdotto numerose modifiche alla politica della pesca. Nel 2013 il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo su una nuova PCP, volta a garantire la sostenibilità a lungo termine delle attività di pesca e di acquacultura sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

Politiche di coesione	Rappresentano uno dei principali campi d'azione dell'Unione europea, alla cui realizzazione sono destinate ingenti risorse del bilancio comunitario, principalmente attraverso i Fondi strutturali. Le finalità di queste politiche, fissate dai trattati, consistono nel rafforzare la coesione economica e sociale degli Stati membri dell'Unione europea, ed in particolare ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.
Politica marittima integrata	La Politica Marittima Integrata (PMI) è volta alla definizione di un approccio coerente alle questioni marittime (nelle loro dimensioni economiche, scientifiche e ambientali, politiche e di sicurezza).
Procedura d'infrazione	La Commissione europea, nella sua qualità di "guardiana" dei Trattati, vigila sull'adempimento, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad esso incombenti in forza dei Trattati. La procedura d'infrazione costituisce uno strumento indispensabile per garantire il rispetto e l'effettività del diritto dell'Unione. La decisione relativa al suo avvio è una competenza esclusiva della Commissione, la quale, esercitando un potere discrezionale, può agire su denuncia di privati, sulla base di un'interrogazione parlamentare o di propria iniziativa.
Procedura di controllo dei disavanzi eccessivi	Procedura attraverso la quale la Commissione Europea verifica il rispetto dei parametri di convergenza stabiliti nel Trattato di Maastricht, con particolare riguardo ai risultati di finanza pubblica. Si concretizza nella trasmissione semestrale da parte degli Stati membri di una serie di dati di finanza pubblica e di economia reale, sia di consuntivo che programmatici, che deve avvenire entro il 1° marzo e il 1° settembre di ogni anno secondo precise modalità indicate nel Regolamento comunitario n. 3605/93.
Procedura di liquidazione finanziaria	Procedura che porta alla decisione finanziaria attuale della Commissione riguardante la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali di ciascun Organismo pagatore riconosciuto.
Procedura di verifica della conformità	Procedura della Commissione basata su una valutazione dei sistemi di controllo interno degli Organismi pagatori, volta a far sì che gli Stati Membri applichino la normativa dell'UE e nazionale e che qualsiasi spesa che la violi in uno o più esercizi finanziari sia esclusa dal finanziamento UE mediante una rettifica finanziaria.
Progetti integrati territoriali (PIT)	I Progetti Integrati Territoriali sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Il Progetto Integrato

Territoriale si articola dunque in componenti progettuali esplicitamente collegate dalla finalizzazione comune allo sviluppo territoriale. Il PIT rappresenta una specifica modalità di attuazione degli interventi cofinanziati dal Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni Obiettivo1.

Programma operativo complementare

I Programmi operativi complementari hanno l'obiettivo di garantire il completamento di interventi avviati nel ciclo 2007-2013 e di avviare nuove azioni relative al periodo 2014-2020 e sono finanziati da una quota delle risorse del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183-1987 destinate al cofinanziamento nazionale.

Programma operativo comunitario

Il documento approvato dalla Commissione ai fini dell'attuazione di un quadro comunitario di sostegno, composto di un insieme coerente di assi prioritari articolati in misure pluriennali, per la realizzazione del quale è possibile far ricorso ad uno o più Fondi e ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti, nonché alla BEI (Banca europea per gli investimenti); si definisce programma operativo integrato un programma operativo il cui finanziamento è assicurato da più Fondi. Ogni programma operativo contiene, tra l'altro, gli assi prioritari del programma in coerenza con il corrispondente quadro comunitario di sostegno, una descrizione sintetica delle misure previste per attuare gli assi prioritari, un piano finanziario indicativo per ciascun asse prioritario e per ogni anno, le disposizioni di attuazione. Ogni programma operativo è corredato di un complemento di programmazione.

Programmazione comunitaria

Principio di azione dei Fondi strutturali mirante all'elaborazione di programmi pluriennali di sviluppo. La programmazione segue un iter decisionale concertato che si svolge in varie tappe fino al momento in cui l'attuazione dei programmi viene affidata ai promotori del progetto, siano essi pubblici o privati. L'attuale periodo di programmazione va dal 2000 al 2006.

**PSRN
(Programma di sviluppo rurale nazionale)**

Il principale strumento operativo di programmazione e finanziamento per gli interventi nel settore agricolo, forestale e rurale sul territorio regionale. Attraverso l'operato delle Regioni, il PSR permette a ogni Stato membro dell'Unione europea di utilizzare le risorse economiche che l'Unione stessa mette a disposizione in ambito agricolo e rurale. Il PSR può essere definito come l'applicazione sul territorio regionale, in ambito agricolo, del Piano strategico nazionale (PSN) nel quale, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – MiPAAF – fissa le priorità strategiche del settore fondandole sugli Orientamenti strategici comunitari (OSC) derivanti, nella sostanza, dal secondo pilastro della Politica agricola comune (PAC) che è alla base del modello agricolo europeo di multifunzionalità. Ovvero un mondo agricolo in grado di provvedere anche alla salvaguardia della cultura, del patrimonio e dell'ambiente delle zone rurali, oltre che, ovviamente, alla produzione di alimenti.

Prospettive finanziarie

Quadro di riferimento della disciplina di bilancio interistituzionale dell'Unione europea a partire dalla riforma del 1988. Le

Prospettive Finanziarie sono un meccanismo di programmazione delle spese dell'UE ed hanno lo scopo di rafforzare la disciplina di bilancio, contribuire allo sviluppo armonico della procedura, contenere l'aumento totale delle spese e verificare l'andamento delle varie categorie di spesa. Coprono un periodo di sei anni: l'UE, infatti, diversamente da molti suoi Stati membri, funziona secondo una programmazione finanziaria di lunga durata. I tre attori principali che intervengono nella definizione delle Prospettive finanziarie sono il Consiglio, la Commissione ed il Parlamento europeo.

Provvedimenti di cofinanziamento nazionale

Decreti dell'IGRUE mediante i quali si dispone l'assegnazione delle risorse del cofinanziamento statale a carico della legge n. 183/87.

REACT-EU

Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe: Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa. Pacchetto di implementazione e ampliamento delle misure previste nell'ambito di CRII e CRII+, che prevede una dotazione finanziaria aggiuntiva complessiva sulla Programmazione 2014-2020 di 55 miliardi di euro per tutti gli Stati membri. Sarà erogata nel biennio 2021-2022 e opererà nel quadro di Next Generation EU.

Recovery and resilience facility (RRF)

È lo strumento principale del piano "Next Generation EU", con un impegno previsto di risorse per 672,5 miliardi, dei quali (secondo le stime presentate dal Governo nella Nota di aggiornamento al DEF) all'Italia dovrebbe arrivare la cospicua quota di circa 208,6 miliardi. V. anche "Next Generation EU".

ReGiS

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, come previsto dall'articolo 1, comma 1043, legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge bilancio 2021), si impegna a rendere disponibile uno strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR. Ciò al fine di dare attuazione all'articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, in materia di modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto nell'ambito delle componenti del *Next Generation EU*. Il suddetto sistema informatico, denominato "ReGiS", garantirà il continuo e tempestivo presidio dell'avanzamento finanziario, procedurale e fisico degli interventi del PNRR, con particolare riferimento al monitoraggio dei progressi nell'attuazione, consentendo la puntuale e costante verifica dei *milestone* e *target* (UE e nazionali) del Piano.

Rettifiche finanziarie

Operazioni con cui la Commissione esclude dal finanziamento UE la spesa che gli Stati Membri non hanno eseguito in conformità della normativa dell'UE e nazionale applicabile. Per la spesa PAC, tali operazioni di esclusione assumono sempre la forma di rettifiche finanziarie assimilate a entrate con destinazione specifica.

Riduzione dei pagamenti	Riduzione dei pagamenti diretti che, nell'ambito della PAC 2021-2027, colpirà i pagamenti diretti superiori a 60 mila euro, secondo un sistema a scaglioni, sino al taglio del 100% per gli importi superiori a 100 mila euro (<i>cd. capping</i>). La destinazione delle risorse derivanti dal taglio sarà definita nell'ambito del regolamento orizzontale (cfr., art.15, COM (2018) 392 <i>final</i>); tendenzialmente, il prodotto della riduzione dei pagamenti sarà usato per finanziare il pagamento redistributivo nell'ambito del medesimo Stato membro; se non può essere impiegato nel finanziamento dei tipi d'interventi dei pagamenti diretti, sarà trasferito alla dotazione FEASR dello Stato membro interessato.
Riserva di efficacia	La riserva di efficacia dell'attuazione è una somma di risorse, pari al 6 % dei fondi SIE (corrisponde a una quota tra il 5 % e il 7 % della dotazione di ogni Asse di un Programma, tranne l'assistenza tecnica e programmi dedicati agli strumenti finanziari), che viene accantonata ed "è destinata soltanto a Programmi e Assi prioritari che hanno conseguito i propri <i>target</i> intermedi", individuati nell'ambito del <i>performance framework</i> (quadro di riferimento dell'attuazione, un nuovo strumento diretto a migliorare l'efficacia nell'implementazione dei programmi. Il <i>performance framework</i> si basa su un sistema di indicatori legati principalmente all'attuazione finanziaria e agli interventi realizzati, per cui devono essere fissati <i>target</i> intermedi (<i>milestones</i>) al 2018 e <i>target</i> finali al 2023). Alla verifica sul conseguimento dei <i>target</i> intermedi dei Programmi a livello degli Assi prioritari, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella Relazione Annuale sullo stato di Attuazione nel 2019, può seguire sia l'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione, sia, nel caso di grave carenza, la sospensione dei pagamenti. Se gli assi prioritari hanno conseguito i propri <i>target</i> intermedi, l'importo della riserva di efficacia dell'attuazione prevista per gli Assi prioritari è ritenuta definitivamente assegnata al Programma sulla base di una decisione della Commissione.
Risorse proprie (tradizionali, aggiuntive)	Mezzi finanziari di partecipazione al bilancio comunitario da parte di tutti gli Stati dell'Unione, si distinguono in risorse proprie tradizionali e aggiuntive. Le prime comprendono dazi doganali sui prodotti importati dagli Stati non appartenenti alla Comunità, prelievi sulle importazioni agricole, contributi alla produzione e all'ammasso di zucchero e derivati, che affluiscono direttamente al bilancio UE (a meno di una quota trattenuta dagli Stati membri a compensazione dei costi di riscossione pari al 20% dal 1° gennaio 2014); le seconde sono costituite da una percentuale dell'IVA e una percentuale del RNL. Quest'ultima è definita "risorsa complementare" in quanto destinata a coprire la differenza fra la quota complessiva delle risorse necessarie a finanziare il bilancio comunitario e la quota coperta dalle altre risorse.
SELFIEmployment	<i>SELFIEmployment</i> finanzia con prestiti a tasso zero l'avvio di piccole iniziative imprenditoriali, promosse da giovani NEET. Il

Fondo è gestito da Invitalia nell'ambito del Programma Garanzia giovani, sotto la supervisione del Ministero del lavoro.

Sistema integrato di gestione e controllo Sistema integrato costituito da banche dati relative ad aziende, domande, animali, particelle agricole, e, ove applicabile, diritti d'aiuto. Tali banche dati sono utilizzate per i controlli amministrativi incrociati sulle domande di aiuto concernenti pagamenti basati sulla superficie o sui capi di bestiame

Sovvenzione globale Forma di intervento e di utilizzo dei Fondi strutturali europei, riguarda prevalentemente iniziative di sviluppo locale, per la cui attuazione richiede la selezione di un Organismo intermediario. L'Intermediario deve soddisfare le seguenti condizioni:

- essere presente nella zona in questione;
- essere investito di una missione di interesse pubblico;
- essere dotato della solvibilità e della capacità amministrativa e finanziaria necessarie;
- avere un'esperienza pluriennale nei settori in questione e coinvolgere in maniera adeguata gli ambienti socioeconomici direttamente interessati alle misure previste.

La Sovvenzione globale permette una reale applicazione del principio di sussidiarietà e di compartecipazione, in quanto consente all'Organismo intermedio di essere un'istituzione di sviluppo locale.

Lo scopo è quello di migliorare l'efficacia delle azioni, assicurando una maggiore rispondenza degli interventi ai fabbisogni e alle peculiarità del contesto di riferimento.

Strumenti di ingegneria finanziaria Per strumenti finanziari (SF) o strumenti di ingegneria finanziaria si intendono "le misure di sostegno finanziario dell'Unione fornite a titolo complementare dal bilancio per conseguire uno o più obiettivi strategici specifici dell'Unione. Tali strumenti possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio, e possono, se del caso, essere associati a sovvenzioni" (regolamento (UE, EURATOM) n.966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n.1605/2002, art. 2(p)).

SURE
(Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza. Fornisce assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti dell'UE agli Stati membri colpiti, che ne facciano richiesta, per far fronte agli aumenti improvvisi della spesa pubblica finalizzata al mantenimento dell'occupazione.

Sviluppo rurale Lo sviluppo rurale (il cui specifico fondo è individuato con l'acronimo FEASR) rappresenta il "secondo pilastro" della politica agricola comune (PAC) ed è oggetto di cofinanziamento, con tassi di partecipazione diversi, per le diverse misure. Gli aiuti FEASR sono in alcuni casi connessi alla superficie (come i pagamenti agroambientali e i pagamenti compensativi agli agricoltori nelle

zone che presentano svantaggi naturali), ma in altri casi ne prescindono (come per l'ammodernamento delle aziende agricole e la predisposizione di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale).

URBACT III

Programma operativo di cooperazione territoriale che facilita lo scambio di conoscenze e *best practices* tra città ed altri organismi locali negli Stati membri, al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile integrato e migliorare l'efficienza della politica regionale di coesione, nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020. Costituisce uno dei 107 programmi approvati dalla Commissione Ue nell'ambito della programmazione "Interreg" per la cooperazione territoriale, dotata di un budget complessivo di 10,1 miliardi di euro per l'attuale periodo di programmazione.

UVAL

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico ex ante, in itinere ed ex post, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari. L'Unità fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza di programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

È coordinata da un Responsabile ed è formata da un massimo di 30 componenti, con un'alta, specifica e comprovata specializzazione professionale, scelti fra professori ordinari ed associati, ricercatori universitari, esperti con esperienza in organismi internazionali, dipendenti di Amministrazioni dello Stato, personale degli enti pubblici anche economici e delle società da questi controllate, esperti appartenenti a paesi dell'Unione europea.

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.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

