

RELAZIONE ANNUALE 2011



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

Hanno collaborato: *Il Dirigente Maria Laura IORIO*

Francesca APICELLA, Beatrice BITTARELLI, Emilio COLELLA, Vincenza CUSMAI, Sara DI RESTA, Anna Maria LABONIA, Valeria LEOPIZZI, Ettore PASSARELLI, Stefano PENATI, Stefano PETRUCCIOLI, Sergio TINE', Domenico TOLOMEI.

Deliberazione n.8 /2012 del 24/04/2012. Relazione annuale 2011.



Corte dei Conti

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

composta dai Magistrati:

Dott. Giuseppe	COGLIANDRO	Presidente della Sezione
Dott. Salvatore	NICOLELLA	Consigliere
Dott.ssa Maria Teresa	POLITO	Consigliere
Dott. Giacinto	DAMMICCO	Consigliere
Dott. Michele	COSENTINO	Consigliere
Dott. Carlo	MANCINELLI	Consigliere

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;

Vista la deliberazione n. 2/2011 in data 12 gennaio 2011 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2011;

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

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

Uditi i magistrati relatori sulle singole parti della Relazione;

Udita, nell'adunanza del 24 aprile 2012, la relazione finale del Presidente Giuseppe Cogliandro

APPROVA

l'unita Relazione annuale 2011 con la quale riferisce al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari, relativamente al periodo che si conclude al 31 dicembre 2010

ORDINA

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

IL PRESIDENTE RELATORE
Dott. Giuseppe COGLIANDRO

I RELATORI

Dott. Salvatore	NICOLELLA	Consigliere
Dott.ssa Maria Teresa	POLITO	Consigliere
Dott. Giacinto	DAMMICCO	Consigliere
Dott. Michele	COSENTINO	Consigliere
Dott. Carlo	MANCINELLI	Consigliere

Depositata in Segreteria il 13 luglio 2012

IL DIRIGENTE
Dott.ssa Maria Laura IORIO

INDICE

SINTESI.....	1
1 – I RAPPORTI FINANZIARI TRA L’ITALIA E L’UNIONE EUROPEA	13
1.1 INTRODUZIONE.....	15
1.2 IL BILANCIO DELL’UNIONE EUROPEA	16
1.3 LE RISORSE PROPRIE DELL’UNIONE EUROPEA	24
1.3.1 PREMessa	24
1.3.2 DISCIPLINA	25
1.3.3 TIPOLOGIA.....	25
1.3.4 STRUTTURA E DINAMICA DELLE RISORSE PROPRIE NEL 2010	27
1.4 LE SPESE DELL’UNIONE EUROPEA	28
1.5 I FLUSSI FINANZIARI TRA L’UNIONE EUROPEA E L’ITALIA	30
1.5.1 I VERSAMENTI DELL’ITALIA ALL’UNIONE EUROPEA	30
1.5.2 GLI ACCREDITI DELL’UNIONE EUROPEA ALL’ITALIA	31
1.5.3 IL SALDO NETTO E LA “CORREZIONE BRITANNICA”.....	32
1.5.4 LA RICONCILIAZIONE TRA I DATI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA E DELLA RGS	35
1.6 I CONTROLLI SUL BILANCIO DELL’UE	36
1.6.1 DESCRIZIONE DEL SISTEMA DI CONTROLLO TECNICO-FINANZIARIO.....	36
1.6.2 IL CONTROLLO DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	39
1.6.3 I CONTROLLI SULLE RISORSE PROPRIE NEL 2010	40
1.6.4 I CONTROLLI SULLE POLITICHE DI SPESA NEL 2010.....	44
2.- LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA	71
2.1. LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013	71
2.2. OBIETTIVO CONVERGENZA	73
2.2.1. ATTUAZIONE FINANZIARIA COMPLESSIVA.....	74
2.2.2. ATTUAZIONE FINANZIARIA DEL FONDO EUROPEO PER LO SVILUPPO REGIONALE.....	77
2.2.3. ATTUAZIONE FINANZIARIA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO.....	78
2.2.4. PIANO DI AZIONE COESIONE	80
2.2.5. CONTROLLI	81
2.2.6 ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA E DELLA COMMISSIONE EUROPEA	86
2.2.7. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.	88
2.3 OBIETTIVO COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE	90
2.3.1 DOTAZIONE FINANZIARIA E LIVELLO DI ATTUAZIONE.....	90
2.3.2 L’ATTUAZIONE FINANZIARIA DEL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE	93
2.3.4 I CONTROLLI CON RIGUARDO ALLA GESTIONE DEL FESR	102
2.3.5 I CONTROLLI NELLA GESTIONE DEL FONDO SOCIALE EUROPEO	107
2.3.6 ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA	111
2.3.7 CONCLUSIONI	113
2.4 L’OBIETTIVO COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA	114

2.4.1 I PROGRAMMI OPERATIVI DELL'OBBIETTIVO "COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA"	114
2.4.2 ATTIVITÀ ISTRUTTORIA	120
2.4.3 ATTUAZIONE FINANZIARIA	121
2.4.4 - COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA	123
2.4.5 - COOPERAZIONE TRANSAZIONALE	138
2.4.6 - COOPERAZIONE INTERREGIONALE	144
2.4.7 - CONCLUSIONI.	146
2.5 IL FONDO EUROPEO PER LA PESCA – PROGRAMMAZIONE 2007-2013	148
2.5.1 ATTUAZIONE FINANZIARIA	153
2.5.2 I CONTROLLI	156
3. LA PROGRAMMAZIONE 2000-2006 – OBIETTIVO 1	161
3.2 NORMATIVA EUROPEA SULLA CHIUSURA DEI PROGRAMMI	166
3.3 TERMINI DI PRESENTAZIONE DEI DOCUMENTI DI CHIUSURA	167
3.4. CHIUSURA DELLA PROGRAMMAZIONE 1994-1999.....	169
3.5. CHIUSURA DELLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006.....	169
3.6. PROGETTI CHE NON SONO STATI ULTIMATI O NON SONO OPERATIVI ALLA DATA DELLA CHIUSURA.....	175
3.8 RISULTANZE DEL CONTROLLO SULLA CHIUSURA DELLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006	180
3.8.1 CONTROLLO COORDINATO CON LA CORTE DEI CONTI EUROPEA	182
3.8.2 RETTIFICHE E CORREZIONI FINANZIARIE	184
3.9. CONSIDERAZIONI FINALI.....	188
4 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE.....	191
4. 1 PREMESSA.....	193
4.2 IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO.....	193
4.2.1 LA PAC IN GENERALE	193
4.2.2 IL FEAGA	195
4.2.3 IL FEASR	196
4.2.4 LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL REGOLAMENTO 73/2009 DEL CONSIGLIO	198
4.2.5 ACCORDO INTERISTITUZIONALE E QUADRO FINANZIARIO 2007-2013	199
4. 2. 6 I PRIMI PASSI DELLA RIFORMA 2014-2020	203
4.3 L'ATTUAZIONE IN ITALIA	205
4.3.1 L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA FISCHLER	205
4.3.2 IL SISTEMA INTEGRATO DI GESTIONE E CONTROLLO (SIGC).....	206
4.3.3 L'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO N. 73/2009 DEL CONSIGLIO	210
4.4 LA POLITICA AGRICOLA COMUNE NEL 2010	211
4.4.1 GLI ORGANISMI PAGATORI.....	211
4.4.2 RIMBORSI DELLA COMMISSIONE A FAVORE DELL'ITALIA NEL 2010 NEL CONTESTO DELLA SPESA FEAGA DELL'UE	215
4.4.3 IL PREMIO UNICO E I TITOLI	218
4.4.4 SPESE LIQUIDATE DAGLI ORGANISMI PAGATORI ITALIANI E RIMBORSATE DALLA COMMISSIONE	220
4.4.5 LIQUIDAZIONE DEI CONTI PER LE SPESE FEAGA DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2010.	221
4.4.6 LIQUIDAZIONE DEI CONTI PER LE SPESE FEASR DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2010.	223
4.4.7 LIQUIDAZIONI DI CONFORMITÀ ("AD HOC").....	224

4.4.8 PRELIEVO SUPPLEMENTARE NEL SETTORE DELLE QUOTE LATTE.....	225
4.5 RETTIFICHE FINANZIARIE	226
4.6 TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI COMUNITARI E NAZIONALI.....	229
4.7 SETTORI SPECIFICI E PROBLEMATICHE CONNESSE.....	234
4.7.1 SETTORE LATTIERO-CASEARIO.....	234
4.7.2 LE AGROENERGIE.....	234
4.8 VALUTAZIONI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	237
4.8.1 VALUTAZIONE EFFETTUATE DALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO.....	237
4.8.2 CONCLUSIONI	239
5 -IRREGOLARITA' E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE.....	241
5.1 - DISCIPLINA GENERALE.....	243
5.2 - SVILUPPI NELL'AMBITO NAZIONALE:	250
5.3 - IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE.....	251
RIFERIMENTI A TEMATICHE ATTINENTI ALLA GESTIONE DI FONDI COMUNITARI CONTENUTI IN DOCUMENTI DI ALTRE SEZIONI DI CONTROLLO: ANNI 2010 E 2011*	267
ABBREVIAZIONI E ACRONIMI	273
GLOSSARIO	277
RELATORI	295

SINTESI

1 - L'analisi dei **rapporti finanziari tra l'Unione europea** e gli Stati membri nell'esercizio 2010, condotta sulla scorta dei dati forniti dalla Commissione, evidenzia che le risorse proprie (fonte ordinaria di finanziamento del bilancio comunitario) sono ammontate a 119,1 miliardi di euro, con un incremento del 9,3% rispetto all'anno precedente (connotato, invece, da un risultato negativo). La percentuale di incidenza delle risorse proprie sul totale complessivo delle entrate, risultate pari a 127,8 miliardi, è stata del 93,2%.

La dinamica interna dell'aggregato ha mostrato un aumento della risorsa basata sul reddito nazionale lordo, passata dal 75,2% al 76,5% del totale; un decremento della risorsa basata sull'IVA, passata dall'11,7% al 10,5%; un sostanziale equilibrio delle risorse proprie tradizionali (dazi doganali e assimilati), passate dal 13,3% al 13,2%.

Sul versante delle spese, con particolare riferimento a quelle operative attinenti alle politiche europee, nel 2010 si è evidenziato un incremento del 9,2% rispetto alle somme accreditate agli Stati membri nell'anno precedente. Tale risultato è in controtendenza in confronto a quelli degli anni 2008 e 2009.

Le risorse del bilancio dell'UE sono state assorbite in misura preponderante dalle rubriche "Coesione per la crescita e l'occupazione" e "Conservazione e gestione delle risorse naturali", che nel complesso hanno inciso sul totale per l'89,7%.

La rubrica "Conservazione e gestione delle risorse naturali" costituisce l'aggregato più rilevante, mostrando un incremento sia in assoluto, che in termini di incidenza sul totale delle spese.

La voce "Cittadinanza" costituisce l'aggregato meno elevato, peraltro con dati sostanzialmente analoghi a quelli della voce "Libertà, sicurezza e giustizia", ed ha segnato un decremento sia in assoluto, che in termini di incidenza sul totale delle spese.

Nel 2010 l'Italia ha versato all'UE, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 15,2 miliardi, importo che segna il massimo storico del settennio 2004-2010 e costituisce un significativo incremento del 6% rispetto all'anno precedente, che aveva però mostrato una forte flessione (-5,2%) nei confronti del 2008.

La risorsa propria di peso prevalente è risultata quella basata sul RNL, che ha segnato il maggior valore assoluto del settennio 2004-2010 (11,4 miliardi, con un incremento del 9,5% rispetto al 2009) e la più alta percentuale d'incidenza sul

totale dei versamenti (74,8%, con una differenza di 7,6 punti rispetto al dato rilevato per il 2004 e di 2,4 punti rispetto al dato rilevato per il 2009).

Questa rilevante crescita è stata seguita dall'aumento, rispetto all'esercizio precedente, delle risorse proprie tradizionali [accertate in 1,7 miliardi, con una crescita sia in termini assoluti (10,8%) che in relazione all'incidenza sul totale dei versamenti (0,5%, per un valore finale pari all'11%)] e della risorsa IVA [accertata in 1,6 miliardi, con una crescita sia in termini assoluti (13,1%) che in relazione all'incidenza sul totale dei versamenti (0,6%, per un valore finale pari al 10,2%)].

Di segno contrario è il dato riferito all'onere finanziario sostenuto dall'Italia per contribuire alla somma che l'Unione eroga annualmente al Regno Unito, a titolo di correzione degli squilibri di bilancio, rispetto al quale il 2010 ha confermato la favorevole inversione già rilevata nel 2009, esponendo la più bassa percentuale d'incidenza sul totale dei versamenti nel settennio 2004-2010, pari al 4%.

Sul piano comparativo, l'importo versato dall'Italia all'UE, a titolo di risorsa RNL, si è collocato anche nel 2010, come in tutti gli altri anni del settennio, al quarto posto nella graduatoria degli Stati membri (dopo Germania, Francia e Regno Unito) con il 12,5% sul totale, in esito a un decremento dello 0,2% rispetto all'esercizio precedente.

Anche le risorse proprie tradizionali, versate dall'Italia, si sono situate nel 2010 al quarto posto della graduatoria degli Stati membri (dopo Germania, Regno Unito e Paesi Bassi) con il 10,7%, che rappresenta il maggior valore del settennio.

A sua volta la risorsa IVA versata dall'Italia (che nel precedente esercizio aveva segnato una consistente flessione di 4,5 punti, recedendo dalla quarta alla quinta posizione nella graduatoria dell'Unione), si è collocata al quarto posto della graduatoria degli Stati membri (dopo Regno Unito, Francia e Germania) con il 12,5% sul totale, in esito a un incremento di 1,7 punti rispetto al 2009.

L'UE ha accreditato complessivamente all'Italia nel 2010 la somma di 9,2 miliardi, con un aumento dell'1,3% rispetto all'esercizio precedente, che aveva registrato una notevole flessione (-9,4%) sul 2008.

Nel quadriennio 2007-2010 si è ulteriormente accentuato, nell'ambito delle somme accreditate all'Italia, il predominio della rubrica relativa alla "Conservazione e gestione delle risorse naturali", che nel 2010 ha segnato il secondo miglior valore assoluto del periodo (con un incremento di 8,4 punti rispetto al 2009), registrando un'incidenza sul totale pari al 62,1%.

L'andamento recessivo del settore relativo alla politica di "Coesione", che si era manifestato nei precedenti esercizi, ha segnato un'inversione di tendenza nel

2010, con incrementi -rispetto al 2009- di 6,4 punti in termini di valore assoluto e di 1,3 punti in termini di incidenza sul totale.

Per il resto, sempre rispetto al precedente esercizio:

- il settore "Competitività" ha segnato un incremento di 0,9 punti in termini di valore assoluto e un decremento di 0,1 punti in termini di incidenza sul totale;
- il settore "Libertà, sicurezza e giustizia" ha segnato incrementi di 2,2 punti in termini di valore assoluto e di 0,1 punti in termini di incidenza sul totale;
- il settore "Cittadinanza" ha segnato decrementi di 83 punti in termini di valore assoluto e di 5,4 punti in termini di incidenza sul totale.

Nonostante l'incremento delle risorse assegnate all'Italia nel 2010, il rilevante aumento dei versamenti del nostro Paese all'UE ha determinato il peggioramento del "saldo netto negativo" nazionale, giunto a circa 6 miliardi.

Nel campo delle irregolarità e delle frodi la Commissione, con la relazione per il 2010, ha segnalato che nel settore delle entrate:

- il numero di irregolarità comunicate (4.744) è diminuito rispetto al 2009 (5.204);
- l'incidenza finanziaria totale stimata delle irregolarità, compresi i casi di sospetta frode, è risultata superiore al dato accertato per il precedente esercizio, con un importo pari a 393 milioni (1,88% del totale di risorse proprie tradizionali lorde raccolte nel 2010) a fronte di 357 milioni (1,84% del totale di risorse proprie tradizionali lorde raccolte nel 2009);
- l'incidenza finanziaria stimata dei soli casi di sospetta frode è analogamente risultata superiore al dato accertato per il precedente esercizio, con un importo pari a 139 milioni (0,67% del totale di risorse proprie tradizionali lorde raccolte nel 2010) a fronte di 103 milioni (0,53% del totale di risorse proprie tradizionali lorde raccolte nel 2009);
- gli importi recuperati ammontano a 180 milioni.

2- Nell'ambito della politica europea di coesione socio-economica, la **programmazione 2007-2013** presenta una nuova architettura fondata su tre Obiettivi: Convergenza; Competitività regionale e Occupazione; Cooperazione territoriale.

L'Italia ha predisposto un quadro di riferimento, denominato Quadro strategico nazionale (QSN), che mira a garantire la coerenza degli interventi comunitari e nazionali.

Le risorse comunitarie assegnate all'Italia ammontano a 28,8 miliardi di euro. Le risorse del cofinanziamento nazionale ammontano a 31,6 miliardi di euro.

Il QSN prevede anche, in un'ottica di unitarietà degli interventi, l'impiego degli stanziamenti del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che rappresenta lo strumento della politica regionale a livello nazionale.

L' **"Obiettivo Convergenza"**, destinato a sostenere la crescita e la creazione di maggiori posti di lavoro nelle Regioni in ritardo di sviluppo (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia nonché Basilicata in regime transitorio) ha avuto assegnate la maggior parte delle risorse, 21,7 miliardi di euro pari al 75%.

L'analisi dello stato di avanzamento della programmazione, con riferimento sia al Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) sia al Fondo Sociale Europeo (FSE) al 31 agosto 2011, mostra che si sono registrati significativi ritardi iniziali, tanto che nel gennaio e nel marzo 2011 sono state assunte iniziative, rispettivamente, dal CIPE e dal Comitato nazionale del QSN, finalizzate a riprogrammare e ad accelerare l'attuazione dei programmi. La Commissione, da parte sua, ha adottato iniziative di attenuazione della rigida tempistica di utilizzo dei fondi.

In tal modo, il rischio di perdita di risorse si è per il momento scongiurato, ma non si può dire che sia stato eliminato. E' pertanto auspicabile uno sforzo costante e congiunto per evitare il venir meno di risorse allocate all'Italia, specie in questa fase di acute difficoltà economiche e finanziarie.

I controlli condotti al 31-12-2010, pur nell'esiguità della spesa effettuata, hanno fatto emergere diverse criticità, che riguardano soprattutto Regioni del Sud ma anche alcune Amministrazioni nazionali. Da qui l'invito a tutti i soggetti interessati a porre maggiore attenzione sul tema, sia per rendere più efficaci gli interventi, sia per non incorrere in sanzioni finanziarie e possibili responsabilità per danno erariale.

L' **"Obiettivo Competitività regionale e Occupazione"** ha unificato gli obiettivi 2 e 3 già presenti nella vecchia Programmazione.

L'Obiettivo Competitività ha una dotazione finanziaria complessiva pari a 15,8 miliardi di euro ed è articolato in 33 Programmi operativi, di cui 16 POR sul FESR e 17 sul FSE, di cui 16 POR ed uno nazionale (PON) "Azioni di sistema".

Il contesto economico e sociale, fortemente mutato rispetto a quello nel quale la programmazione dei Fondi era stata definita per il periodo 2007-2013, ha comportato pesanti difficoltà, sia nella fase di attivazione dei programmi, sia nella loro attuazione. Il livello di attuazione finanziaria raggiunto ha, finora, scongiurato il rischio della perdita delle risorse assegnate.

Il disimpegno automatico è stato evitato grazie alla delibera CIPE n.1/2011, che ha disposto l'individuazione di obiettivi di riprogrammazione e di accelerazione

dell'attuazione. Ciò, ha però reso più gravosi gli obiettivi per i restanti anni di programmazione.

A livello complessivo, i dati di monitoraggio relativi all'Obiettivo competitività regionale e occupazione evidenziano, alla fine del 2010, un livello di attuazione finanziaria pari al 33,1% per gli impegni ed al 18,9% per i pagamenti rispetto al contributo totale assegnato¹

Per quanto riguarda il FESR, i dati, già a dicembre 2010 evidenziano una situazione di forte rallentamento che accomuna quasi tutti gli interventi relativi alla Programmazione 2007-2013, con un livello di attuazione, relativamente ai pagamenti pari al 17,8% e relativamente agli impegni pari al 38%. Tale situazione continua ad essere evidenziata anche dalle rilevazioni finanziarie del 1° semestre 2011² con pagamenti che non raggiungono il 20% a fronte di impegni che sfiorano il 41%. Le Regioni con le percentuali più alte, quanto a risorse impegnate, risultano essere la P.A. di Bolzano e la Regione Emilia Romagna, tutte superiori al 60% delle risorse assegnate. Relativamente ai pagamenti, invece, le Amministrazioni con una soglia superiore al 30% sono la Valle d'Aosta, la P.A. di Bolzano e la P.A. di Trento; le Regioni con il minor livello di attuazione risultano essere il Molise, il Friuli e il Lazio.

Per quanto concerne la Regione Abruzzo, gli eventi sismici e l'avvicendamento al vertice regionale, a seguito delle elezioni amministrative del 2008, hanno rallentato ulteriormente la capacità di spesa ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Al 31.12.2010 risultavano infatti attivati due soli Assi (V e VI)³.

Nell'Obiettivo competitività regionale e occupazione, i programmi finanziati dal FSE indicano al 31 dicembre 2010 un livello di attuazione particolarmente basso con pagamenti che rappresentavano il 20,8% ed impegni per il 35,5% del contributo totale. Al 1° semestre 2011 l'attuazione finanziaria, evidenzia, rispetto alla fine del 2010, una forte accelerazione, sia relativamente agli impegni (44,4%) sia per i pagamenti (quasi il 25%).

Sul fronte degli impegni, i migliori risultati sono raggiunti dalla Regione Molise, con l'88,4%, dalla P.A. di Trento con l'81,7% e dall'Emilia Romagna con il 67% mentre, fra le Regioni al di sotto della media, si segnalano l'Umbria, con il 43,7% e il Lazio con il 44,9%. Anche relativamente ai pagamenti, il miglior livello di attuazione finanziaria è relativo alla P.A. di Trento (44,2%) ed all'Emilia Romagna (43,1%), seguono la Sardegna (41,4%) ed il Friuli Venezia Giulia (36,3%). Alcuni

¹ Fonte: IGRUE

² Fonte: IGRUE – dati al 31.05.2011

³ Nel corso del 2009, a seguito del sisma che ha colpito il territorio abruzzese, la relativa amministrazione regionale ha proceduto alla riprogrammazione del POR FESR 2007-2013 attraverso l'introduzione di un nuovo Asse strategico (Asse VI "Recupero e rivitalizzazione economica e sociale del territorio colpito dal sisma").

Programmi, fra i quali il POR Lazio (17,9%) ed il PON "Azioni di sistema" (14,6%), evidenziano dati al di sotto della media.

L'«**Obiettivo Cooperazione territoriale europea**» è inteso a rafforzare la cooperazione mediante iniziative congiunte locali e regionali, al fine di potenziare la collaborazione e lo scambio di esperienze a livello territoriale. Tale Obiettivo è l'«erede» del Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) Interreg III – previsto per il precedente periodo di programmazione – del quale sono state mantenute le tre sezioni:

1. Cooperazione transfrontaliera;
2. Cooperazione transnazionale;
3. Cooperazione interregionale.

Questo Obiettivo viene finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), anche se per alcuni programmi intervengono altri finanziamenti diretti da parte della Commissione, attraverso i due strumenti ENPI e IPA, negli ambiti, rispettivamente, delle politiche di prossimità e delle politiche di preadesione.

Il livello di attuazione finanziaria dell'Obiettivo risulta, al 31 agosto 2011, molto basso, con una percentuale delle somme impegnate rispetto al contributo programmato del 46,43%, mentre quella dei pagamenti è del 7,08%. Per alcuni programmi, alla data indicata non erano stati effettuati ancora impegni né pagamenti, per altri il livello di attuazione, sia sul fronte degli impegni che – soprattutto – dei pagamenti, è irrisoria. Il livello massimo dei pagamenti, riscontrato nel PO Italia Austria, è pari al 21,90% del finanziamento programmato, percentuale comunque bassa considerato che è stata raggiunta al quinto anno del periodo di programmazione.

Alcune criticità sono state riscontrate anche sul piano dei controlli, con una quasi totale assenza dell'effettuazione dei controlli di secondo livello, derivante proprio dalla bassa movimentazione di fondi. Gli audit degli organi dell'UE hanno, viceversa, prodotto generali esiti positivi, eccettuato il caso del PO Italia-Francia Marittimo, in cui, a seguito di criticità derivanti dalla ritenuta insufficiente separazione tra autorità di audit e autorità di gestione, è stata adottata dalla Commissione l'interruzione dei termini di pagamento ai sensi dell'art. 91 del 1083/2006; un successivo audit ha permesso di riattivare i pagamenti, in seguito alla positiva valutazione della riorganizzazione del sistema di certificazione da parte della Regione Corsica.

Nell'ambito della politica europea di coesione socio-economica si colloca anche il **Fondo europeo per la pesca** a cui sono stati assegnati euro 848.685.708 sia per le regioni della convergenza che per le regioni fuori convergenza, il livello di

attuazione, a giugno 2011, è particolarmente basso raggiungendo una media dei pagamenti di appena il 15,8% con una percentuale di attuazione finanziaria di molto inferiore per le regioni della convergenza pari al 13,8% .

3 – Con riguardo alla **Programmazione 2000-2006** è da segnalare che la chiusura della stessa è stata prorogata, con Decisione della Commissione del 18 febbraio 2008, al 30 giugno 2009 per quanto riguarda la data finale di ammissibilità della spesa.

Di conseguenza, anche la data limite per la chiusura dei programmi è stata prorogata al 30 settembre 2010 (quindici mesi dalla data ultima di ammissibilità dei pagamenti).

La normativa europea in materia di chiusura dei programmi prevede che, ai fini della liquidazione, siano presentati alla Commissione europea tre documenti di chiusura per ogni programma: la dichiarazione certificata delle spese finali, comprendente la domanda di pagamento finale; il rapporto finale di esecuzione; la dichiarazione di chiusura.

Delle tre fasi di spesa previste (acconto, pagamenti intermedi, saldo), il totale cumulato delle prime due fasi può estendersi fino al 95%, lasciandosi il restante 5% come saldo finale. Al riguardo, si osserva come il FESR, e cioè il Fondo più cospicuo per ammontare di risorse, è quello che si è avvicinato di più, con il 92,6%, alla quota massima di pagamenti intermedi ammessi. Meno performanti, sotto questo profilo, sono stati gli altri Fondi, che hanno dimostrato, in tal modo, una minore capacità di spesa intermedia.

Per il FESR si evidenzia, tuttavia, l'esistenza di progetti non conclusi e/o non operativi, alla data di chiusura, per un importo di 1,8 miliardi di euro, pari al 6,5% del totale certificato del finanziamento europeo. Tale importo rischia di passare a carico del bilancio nazionale qualora i progetti stessi non dovessero giungere a conclusione e/o alla piena operatività entro il termine previsto del 30 settembre 2012.

Per l'insieme dei quattro Fondi(FESR, FSE, FEOGA, SFOP), le risorse non utilizzate, alla data di chiusura, sono, comunque, pari allo 0,7%, un livello di fatto fisiologico nel quadro delle complesse procedure di attuazione.

Con specifico riguardo ai programmi nazionali e regionali dell'Obiettivo 1, i termini per la presentazione dei documenti di chiusura risultano rispettati ed relativo contraddittorio con la Commissione europea risulta avviato; ciò che ha evitato all'Italia di incorrere nelle conseguenze, anche di ordine finanziario, connesse al mancato rispetto di tali adempimenti.

In tema di controlli, è apparsa confermata l'esigenza di miglioramenti, nel senso soprattutto di rendere l'esercizio meno declaratorio e più effettivo, a beneficio di una sempre migliore efficacia della spesa.

Gli elementi circa la chiusura della programmazione 2000-2006 Obiettivo 1 confermano, sostanzialmente, la capacità delle competenti Autorità italiane di aver saputo attingere alle risorse comunitarie stanziare, ciò che rappresenta sicuramente un fatto positivo, anche alla luce della posizione dell'Italia di contributore netto nell'ambito dell'Unione Europea. Ombre permangono, invece, sulla qualità, sull'efficacia e sull'impatto della spesa nonché sull'andamento dei controlli.

Rispetto agli elementi relativi alla chiusura della Programmazione 2000-2006, che la Sezione ha già fornito con deliberazione n. 9/2011, si evince⁴ che, alla data del 16 marzo 2012, 26 sono i Programmi che risultano chiusi (relativamente ai quali la Commissione europea ha effettuato il pagamento del saldo) mentre, è opportuno sottolinearlo, risultano ancora aperti 28 Programmi rispetto ai quali, per vari motivi, la Commissione europea non ha erogato il saldo.

L'indagine di controllo coordinato con la Corte dei conti europea⁵, ha consentito di evidenziare che, sul fronte della spesa, la maggior parte dei Programmi ha raggiunto soglie di realizzazione superiori al 100%, con la presenza di rilevanti *overbooking*; più complessa è risultata, invece, la valutazione in merito alla qualità dell'impiego delle risorse (e quindi della "buona spesa"), tematica relativamente alla quale permangono numerosi profili di criticità.

L'indagine è stata svolta in collegamento con le Sezioni regionali di controllo per la Lombardia, per la Provincia autonoma di Bolzano, per le Marche, per la Toscana e per la Regione siciliana. Ognuna di queste Sezioni ha approvato la relativa relazione di controllo.⁶

Le verifiche effettuate, in sede di controllo coordinato, hanno avuto ad oggetto Programmi Nazionali (PON SIL e PON TRASPORTI), POR (Campania, Calabria, Sicilia e Lombardia) e – solo per la Corte italiana – alcuni Docup (Toscana, Marche, P.A. di Bolzano). Per le Regioni inserite nell'Obiettivo 2, (Lombardia, P.A. di Bolzano, Marche e Toscana) la realizzazione è stata in larga misura soddisfacente e in linea con le strategie di investimento; mentre, relativamente ai Programmi

⁴ Dalla nota n. 448 dell'IGRUE del 5 marzo 2012

⁵ In materia di "Fondi strutturali FESR – Chiusura della Programmazione 2000-2006" approvata con deliberazione n. 9/2011

⁶ La Sezione Regionale di controllo per la Lombardia: deliberazione n.655/2011; la Sezione Regionale di controllo presso la Provincia Autonoma di Bolzano: deliberazione n.3/2011; la Sezione Regionale di controllo per le Marche: deliberazione n.510/2011; la Sezione Regionale di controllo per la Toscana: 390/2011; la Regione Siciliana: ha approvato la "sintesi delle criticità" il 14/12/2011. Anche la Sezione di controllo per la Regione Sardegna si è occupata della chiusura della Programmazione 2000-2006 con la relazione approvata con deliberazione n.19/2011.

operativi delle Regioni dell'Ob.1, il controllo ha evidenziato una situazione particolarmente complessa.

Diffuse sono state le criticità rilevate nei diversi Programmi Operativi anche a causa della notevole entità dei progetti coerenti⁷, dell'elevato numero di progetti non completati e non operativi da concludere con risorse nazionali e di rilevanti importi relativi alle irregolarità constatate, senza contare che l'estrema parcellizzazione degli interventi ha reso difficili la gestione ed i controlli.

4 Nel settore della **Politica Agricola Comune (PAC)** per l'esercizio finanziario 2010 (che nello specifico si riferisce al periodo 16 ottobre 2009-15 ottobre 2010) gli operatori agricoli italiani hanno beneficiato di contribuzioni comunitarie per 4.899 milioni di euro, a loro liquidate dagli organismi pagatori italiani.

A fronte di tale importo, già depurato dei 45 milioni relativi al prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario, i rimborsi comunitari spettanti all'Italia sono stati determinati in 4.875 milioni di euro, con una differenza negativa di 24 milioni. L'effettivo rimborso, poi, per effetto di sospensioni di varia natura, è stato di 4.829 milioni.

L'importo differenziale, computabile a fine esercizio in 70 milioni di euro, segna un consistente ridimensionamento dei mancati rimborsi rispetto ai 334 milioni dell'esercizio finanziario precedente. Parimenti confortante, nello specifico, appare la forte riduzione del prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario (45 milioni) rispetto al passato (era stato di 159 milioni nell'anno precedente). Resta irrisolto, peraltro, l'annoso problema del recupero presso i produttori di quanto già versato dallo Stato alla Comunità Europea del prelievo supplementare, al quale sarà necessario mettere mano con specifiche iniziative da parte del Legislatore e del Governo.

Nel 2010 è proseguito il progressivo trasferimento di risorse dal pilastro FEAGA al secondo pilastro della PAC, ossia il fondo destinato allo sviluppo rurale (FEASR) attraverso lo strumento della "modulazione". Con specifico riferimento ai programmi attivati in Italia in ambito FEASR, per l'esercizio 2010 sono stati accertati e liquidati dalla Commissione importi pari a 601 milioni di euro. Alla chiusura del suddetto esercizio risultavano anticipati ma non ancora liquidati importi per 580 milioni.

Nell'esaminare l'avanzamento del Sistema Integrato di Gestione e Controllo ed in particolare del GIS (Geographic Information System) sono stati individuati

⁷ Tale prassi, prevista nel punto 6.3.6 del QCS per le Regioni dell'Ob. 1 Programmazione 2000-2006, consiste nel rendicontare spese relative a progetti per i quali sono già stati impegnati fondi nazionali

incoraggianti risultati nella realizzazione degli strumenti informativi e di televerifica, indispensabili per l'erogazione ed il controllo delle risorse in agricoltura.

La Corte dei conti ha poi rilevato una battuta d'arresto nella progressione dell'istituzione di Organismi Pagatori a livello regionale. La quasi totalità di quelli istituiti ha dato buona prova; pur tuttavia, alcune criticità permangono nell'attuale sistema di "regionalizzazione imperfetta" che in un caso specifico ha condotto alla revoca del riconoscimento dell'organismo regionale e più in generale ha comportato il persistente carico all'AGEA-Organismo Pagatore della gestione diretta dei contributi agricoli nella maggior parte del territorio nazionale.

Sul fronte dei recuperi in ambito FEAGA si è segnalata la necessità di ricorrere nella massima misura possibile allo strumento della compensazione con gli aiuti anche di differenti regimi di sostegno, nonché di attivare le clausole, contenute nella convenzione-tipo fra AGEA-O.P. e Centri di Assistenza Agricola (CAA) della rivalsa su questi ultimi per specifici casi di riduzioni ed esclusioni di rimborsi comunitari.

5 – In merito alle **Irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario**, nel 2010 il numero di irregolarità segnalate ed i loro importi è aumentato in tutti i settori. Ciò è ascrivibile a diversi fattori; in tale annualità sono state rendicontate le chiusure della Programmazione 2000-2006⁸, circostanza che ha comportato un'attività di controllo più accurata da parte degli Stati membri, con relativa comunicazione all'OLAF. Inoltre, il sistema di monitoraggio IMS (irregularity management system) ha prodotto una migliore qualità delle segnalazioni e gli stessi Stati membri, sollecitati da una più ampia vigilanza della Commissione, hanno avviato/incrementato le procedure di comunicazione in questo settore.

Per il 2010, le somme da recuperare per le irregolarità comunicate superano complessivamente i 333,6 milioni di euro, di cui circa l'89,6% sono ascrivibili a fenomeni relativi ai Fondi strutturali e il 10,4% a fattispecie relative al FEAGA⁹.

In tale annualità si è registrato un rilevante incremento complessivo degli importi da recuperare, in particolare per i Fondi strutturali, nonostante l'ampio ricorso alle decertificazioni operato dalle Autorità di gestione, con riguardo al FESR ed al FSE, così pure di elevata entità, è l'importo da recuperare per lo SFOP.

I Programmi maggiormente interessati da irregolarità sono quelli regionali, le cui somme da recuperare incidono per il 94,7% sugli importi complessivi dei Fondi strutturali rilevati nell'anno. Le Regioni del Sud incidono per il 95% sugli importi complessivi da recuperare a livello regionale.

⁸ Il fenomeno è riconducibile prevalentemente ai Fondi strutturali.

⁹ FEAGA: Fondo europeo agricolo di garanzia.

Le irregolarità con gli importi più rilevanti sono individuabili nel FESR per più di 143 milioni di euro di cui il 99,5% a carico di Programmi regionali mentre solo 675 mila euro vanno registrati nei Programmi nazionali, a carico dei PON del Ministero università e ricerca scientifica e del PON Ministero infrastrutture e trasporti.

Va altresì segnalato che sul FSE gli importi da recuperare, per 103,6 milioni di euro, hanno ad oggetto, prevalentemente, Programmi regionali per il 94,7%.

Per il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia – Sezione Orientamento, anche nel 2010 gli importi da recuperare assumono una significativa rilevanza per quasi 40 milioni di euro, con un consistente importo da recuperare a carico della Regione Puglia (21.175.041) e della Regione Calabria per circa 11 milioni.

Dai dati rappresentati è possibile porre in evidenza l'ampia diffusione del fenomeno che interessa tutte le tipologie di Fondi con conseguente preoccupante estensione dei livelli di rischio.

È necessario altresì rilevare, per una più completa disamina del fenomeno regionale, che anche gli importi delle irregolarità segnalati per il FESR e per il FSE, con riguardo ai Programmi nazionali, gestiti da diverse Amministrazioni centrali, hanno poi una diretta incidenza sulle Regioni, ma non essendo stato fornito il dato disaggregato non è possibile ricondurre la specifica conseguenza alle diverse realtà territoriali.

Anche nel 2011 gli importi da recuperare, seppure inferiori a quelli rilevati nell'anno di comunicazione 2010, si presentano particolarmente elevati, complessivamente per euro 268,1 milioni, di cui il 90,4% è relativo alle irregolarità sui Fondi strutturali e il 9,6% alle irregolarità sui Fondi in materia agricola (FEAGA). Di tali somme 243,6 milioni di euro si riferiscono all'ambito regionale (90,8%), in particolare alle Regioni del Sud con il 78,3%.

Per le irregolarità sui Fondi strutturali si segnala un ampio incremento degli importi da recuperare, con riguardo al FESR per 194,3 milioni di euro; mentre per gli altri Fondi, rispetto al 2010, si registrano alcune rilevanti riduzioni, infatti il FSE evidenzia importi per quasi 23,5 milioni; il FEAOG-Orientamento per 17,8 milioni e lo SFOP per 4,5 milioni. Le Regioni che hanno segnalato più irregolarità, sia per numero di casi che per rilevanza degli importi, sono le Regioni del Sud. Il fenomeno è riconducibile, in massima parte, alla quantità di risorse elargite a tali territori che risultano inseriti nell'Obiettivo convergenza, per le limitate potenzialità di sviluppo.

Con riguardo, invece, ai recuperi relativi alla Politica agricola, più rilevanti sono gli importi riferiti all'ambito nazionale per 22,3 milioni di euro, entità che

incide per l'85,6% a carico di AGEA nella funzione di Organismo pagatore per diverse Regioni.

In materia di FEAGA, dal sistema IMS, è possibile individuare le irregolarità segnalate nelle diverse annualità dagli Organismi pagatori¹⁰ (AGEA, AGREA, ARPEA, ARTEA, AVEPA, OPLO, Ente Risi, APPAG, OPPAB, ARCEA, SAISA e ARBEA-quest'ultimo, soppresso alla fine del 2010).

Nell'anno 2010, si registrano importi da recuperare pari a 34,6 milioni, per il 20,5% delle somme complessive evidenziate su tale Fondo.

Nell'anno 2011 si registrano somme da recuperare per circa 25,8 milioni di euro si evidenzia, pertanto, un sensibile decremento degli importi rispetto alle annualità precedenti che, comparato al 2010, è meno del 25,7%.

I recuperi effettuati da tali Organismi sono, nella predetta annualità, assolutamente irrilevanti, visto che costituiscono solo lo 0,2%.

Dall'esame dei dati forniti per le diverse annualità si osserva che mentre per gli anni fino al 2006 le somme da recuperare sono di limitata entità, per il periodo 2007-2011 gli importi sono considerevoli.

Ma, sul fronte dei recuperi, la situazione si presenta differenziata e tutt'altro che soddisfacente. Infatti, mentre nelle prime annualità considerate (2003-2006) gli importi recuperati costituiscono somme significative¹¹, nell'arco temporale successivo, gli importi ancora da reintegrare all'erario, acquistano una elevata entità.

Va al riguardo osservato che la maggior parte dei recuperi è a carico di AGEA, Organismo pagatore per la maggior parte delle Regioni. E' necessario precisare, che gli importi relativi ad AGEA sono stati comunicati aggregati e, pertanto, non è stato possibile collocarli nelle Regioni a favore delle quali è avvenuta l'erogazione irregolare.

¹⁰ Gli Organismi pagatori complessivamente costituiti e operativi sono: AGEA, ARPEA, AVEPA, AGREA, OPLO, Ente Risi, SAISA, ARTEA, APPAG, OPPAB e ARCEA. Fra il 2008 e il 2009 sono stati riconosciuti altri Organismi pagatori, non ancora operativi: Sardegna, e Valle d'Aosta.

¹¹ Gli importi recuperati hanno costituito più del 22% di quelli complessivamente da recuperare. Nel 2004, invece, le somme reintegrate all'erario hanno costituito circa il 29%. Nel 2005 e nel 2006 gli importi recuperati hanno costituito rispettivamente il 72% e l'8% e gli importi, più significativi recuperati, sono rinvenibili, per il 2005 a carico dell'AGEA

CAPITOLO I

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

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

1.1 INTRODUZIONE

Nel presente capitolo vengono analizzati, in generale nonché con specifico riferimento alla posizione dell'Italia, i rapporti finanziari intercorsi nell'esercizio 2010 tra l'Unione europea¹² e gli Stati membri, nel duplice profilo:

- dei versamenti che hanno alimentato le risorse proprie del bilancio dell'Unione¹³;
- degli accrediti che sono stati erogati in favore di organismi nazionali, a titolo di contributi finalizzati all'attuazione delle politiche europee.

Lo studio, condotto sulla scorta di dati diffusi dalla Commissione europea¹⁴, dalla Corte dei conti europea¹⁵ e dal Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - RGS)¹⁶, investe altresì due importanti temi connessi al fenomeno finanziario, quali la disciplina del bilancio dell'Unione e i controlli su risorse proprie e politiche di spesa della medesima.

In esso si opera richiamo, in particolare, alla seguente normativa europea:

- 1 - nuovo Trattato sull'Unione europea (NTUE)¹⁷;
- 2 - Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)^{18, 19};

¹² In appresso denominata anche Unione, ovvero UE.

¹³ Il passaggio dall'iniziale criterio di finanziamento del bilancio comunitario, fondato sul trasferimento di risorse degli Stati membri in misura proporzionata alle singole capacità contributive degli stessi, all'attuale sistema di risorse proprie dell'UE, idonee a garantire l'autonomia finanziaria dell'Istituzione, fu stabilito con decisione del Consiglio n. 70/243/CECA, CEE, Euratom del 21 aprile 1970 (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970D0243:IT:pdf>), in attuazione dell'art. 201 del Trattato di Roma del 25 marzo 1957.

¹⁴ Commissione europea, Rapporto sul bilancio 2010 (ovvero "European Commission, EU budget 2010. Financial report" e "Commission européenne, budget de l'UE 2010. Rapport financier", ai rispettivi indirizzi: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_en.pdf e http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_fr.pdf).

¹⁵ Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (in appresso denominata anche GUUE) C 326 del 10 novembre 2011 (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/9766744.PDF>).

¹⁶ Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Bollettino sui flussi finanziari Italia - Unione europea 2010 (<http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Le-Pubblic/Flussi-Fin/Anni-prece/Anno-2010---Flussi-finanziari.pdf>).

¹⁷ Nella versione consolidata di cui alla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 83 del 30.3.2010 (V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:IT:PDF>).

¹⁸ Nella versione consolidata di cui alla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 83 del 30.3.2010 (V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:IT:PDF>).

¹⁹ Il Trattato di Lisbona (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:IT:HTML>), entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato il Trattato sull'Unione europea (il testo riformato è denominato Nuovo Trattato sull'Unione europea per distinguerlo dall'originaria versione, individuata con l'acronimo TUE) e il Trattato istitutivo della Comunità europea (il testo riformato è denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per distinguerlo dall'originaria versione, individuata con l'acronimo TCE); i due Trattati in questione hanno lo stesso valore giuridico.

- 3 - regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (RF)²⁰;
- 4 - regolamento di attuazione del Regolamento finanziario²¹;
- 5 - regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995²²;
- 6 - regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996²³;
- 7 - Accordo interistituzionale n. 2006/C 139/01 del 17 maggio 2006, sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria²⁴.

I brani riportati in riquadri, nel testo che segue, attengono a nozioni di diritto europeo di carattere permanente, che vengono in tal modo evidenziate nelle relazioni annuali al fine di sottolinearne l'identità di contenuto, sino alle modifiche delle relative disposizioni da parte di successivi atti normativi.

Nelle note, oltre a chiarimenti e integrazioni, sono riprodotti "url" che identificano l'indirizzo in internet di documenti citati nell'elaborato, per facilitare la loro consultazione e gli approfondimenti delle tematiche affrontate.

Gli importi indicati sono espressi nella valuta comune ufficiale dell'UE (euro); quelli riportati nel testo e nelle note sono arrotondati all'unità²⁵.

1.2 IL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

La base giuridica del bilancio

La disciplina del bilancio dell'Unione è contenuta negli articoli da 310 a 325 del TFUE, nonché negli articoli da 3 a 87 del RF e negli articoli da 5 a 115 del regolamento di attuazione.

Il contenuto del bilancio

Il bilancio comprende tutte le entrate e le spese dell'Unione (art. 310 TFUE).
 Si segnala in particolare, riguardo alle disposizioni concernenti la politica estera e la sicurezza comune, che sono a carico del bilancio dell'UE le spese operative e amministrative sostenute per la loro attuazione, fatta eccezione, rispetto alle prime, per *"le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti"* (art. 41 NTUE).
 In quest'ultima ipotesi, gli oneri sono ascritti agli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo, salvo che il Consiglio, deliberando all'unanimità, stabilisca altrimenti (art. 41 NTUE, citato).

²⁰V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1605:20101129:IT:PDF> (cfr. anche la proposta di riforma della Commissione europea del 28.5.2010, COM(2010) 260 definitivo)

²¹V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R2342:20090101:IT:PDF>

²²V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:312:0001:0004:IT:PDF>.

²³V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:292:0002:0005:IT:PDF>.

²⁴V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0001:0017:IT:PDF>.

²⁵ In alcuni casi, caratterizzati dalla ridotta entità della parte intera della cifra (si pensi, in particolare, agli importi espressi in miliardi), si è peraltro reputato utile rappresentare anche il dato decimale.

I principi del bilancio

La formazione e l'esecuzione del bilancio devono rispettare i seguenti principi:

- **unità:** tutte le entrate e tutte le spese dell'Unione devono essere iscritte in bilancio (art. 310 TFUE, art. 4 RF);
- **verità:** nessuno stanziamento può essere iscritto in bilancio se non corrisponde a una spesa ritenuta necessaria (art. 5 RF);
- **annualità:** le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate per la durata di un esercizio finanziario, che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre (artt. 310 e 313 TFUE, art. 6 e ss. RF)²⁶;
- **pareggio:** nel bilancio entrate e stanziamenti di pagamento devono risultare in pareggio (art. 310 TFUE, art. 14 RF);
- **programmazione finanziaria:** il bilancio annuale è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale, che mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie (art. 312 TFUE);
- **unità di conto:** il quadro finanziario pluriennale e il bilancio annuale sono stabiliti in euro (art. 320 TFUE, art. 16 RF);
- **universalità:** l'insieme delle entrate copre l'insieme degli stanziamenti di pagamento (art. 17 e ss. RF). Da questo principio derivano due corollari importanti: il principio di non destinazione (un'entrata specifica non può finanziare, di regola, una spesa specifica) e il principio di non contrazione (salvo talune eccezioni, le entrate e le spese sono iscritte per il loro importo integrale);
- **specializzazione:** il bilancio è suddiviso in sezioni, titoli, capitoli, articoli e voci (ogni stanziamento, pertanto, ha una destinazione determinata e viene finalizzato a una spesa specifica); per esigenze di flessibilità sono previsti gli storni di stanziamenti (artt. 21 e 22 RF);
- **sana gestione finanziaria:** il bilancio deve essere eseguito nel rispetto, tra gli altri, del principio di sana -o buona- gestione finanziaria (artt. 310 e 317 TFUE); il significato dell'espressione è contenuto nell'art. 27 RF, il quale stabilisce che:
 - "1. Gli stanziamenti del bilancio sono utilizzati secondo il principio di una sana gestione finanziaria, vale a dire secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia.*
 - 2. Secondo il principio dell'economia, i mezzi impiegati dall'istituzione per la realizzazione delle proprie attività sono resi disponibili in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate ed al prezzo migliore.*
 - Secondo il principio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati ed i risultati conseguiti.*
 - Secondo il principio dell'efficacia, gli obiettivi specifici devono essere raggiunti e devono conseguire i risultati attesi".*
- **copertura finanziaria:** l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, "deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale" (art. 310 TFUE);
- **cooperazione:** la Commissione dà esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri (artt. 310 e 317 TFUE);
- **copertura giuridica:** il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione vigilano sulla disponibilità dei mezzi finanziari necessari a consentire all'Unione di rispettare gli obblighi giuridici nei confronti dei terzi (art. 323 TFUE);
- **trasparenza:** il bilancio è formato, eseguito ed è oggetto di rendiconto nel rispetto del principio della trasparenza; il bilancio e i bilanci rettificativi, definitivamente adottati, sono pubblicati nella GUUE (art. 29 RF).

²⁶ Il principio di annualità è attenuato dalla distinzione tra stanziamenti dissociati e non dissociati, di cui si dirà in seguito.

La struttura del bilancio

Il bilancio comprende, oltre a uno "stato riassuntivo delle entrate e delle spese", nove sezioni (una per ciascuna Istituzione) divise a loro volta in "stati delle entrate e delle spese".

Le sezioni sono: I) Parlamento europeo; II) Consiglio; III) Commissione; IV) Corte di giustizia; V) Corte dei conti; VI) Comitato economico e sociale europeo; VII) Comitato delle regioni; VIII) Mediatore europeo e IX) Garante europeo della protezione dei dati²⁷.

I tipi di stanziamenti del bilancio

Gli stanziamenti iscritti in bilancio possono essere di due tipi: dissociati e non dissociati.

Gli stanziamenti dissociati (SD) sono destinati a finanziare azioni pluriennali in taluni settori e, a loro volta, si distinguono in:

- stanziamenti d'impegno (SI), iscritti nella gestione di competenza e utilizzati per contrarre, nel corso dell'esercizio, obblighi giuridici riferiti ad azioni pluriennali;
- stanziamenti di pagamento (SP), iscritti nella gestione di cassa e utilizzati per fronteggiare spese collegate a oneri assunti durante l'esercizio in corso e in quelli precedenti.

Gli stanziamenti non dissociati (SND) sono utilizzati per far fronte all'impegno e al pagamento delle spese relative ad azioni annuali nel corso di ciascun esercizio; si tratta di voci del medesimo importo sia per la gestione di competenza che per la gestione di cassa.

Per ciascun esercizio è importante stabilire i seguenti risultati finali:

- a) totale degli stanziamenti per impegni (SPI) = stanziamenti non dissociati (SND) + stanziamenti d'impegno (SI);
- b) totale degli stanziamenti per pagamenti (SPP) = stanziamenti non dissociati (SND) + stanziamenti di pagamento (SP).

La nuova procedura di approvazione del bilancio

Il Trattato di Lisbona, oltre a importanti modifiche di natura istituzionale e sul sistema di voto, ha recato nuove norme concernenti la procedura di approvazione del bilancio dell'Unione²⁸.

In particolare è stato riconosciuto al Parlamento e al Consiglio lo stesso rango, stabilendo che le due istituzioni esercitano congiuntamente la funzione legislativa e la funzione di bilancio (artt. 14 e 16 NTUE).

La normativa specifica è contenuta nell'art. 314 TFUE.

L'esecuzione del bilancio e la responsabilità della Commissione

L'esecuzione del bilancio è riservata alla Commissione, che opera in base alle disposizioni del RF e nei limiti dei "crediti" stanziati, sotto la propria responsabilità e in cooperazione con gli Stati membri (art. 317 TFUE).

L'azione della Commissione e degli Stati membri deve conformarsi al principio della "sana (buona) gestione finanziaria"²⁹, il cui rispetto è imposto in modo incisivo da due disposizioni di contenuto quasi identico (artt. 310 e 317 TFUE).

Ai sensi dell'art. 53 RF, la Commissione esegue il bilancio:

- a) in modo centralizzato³⁰;

²⁷ Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 228.

²⁸ V. anche, in materia di risorse proprie, infra, nota 168.

²⁹ Già richiamato in termini generali dall'art. 287 TFUE, relativo al controllo della Corte dei conti europea.

³⁰ Questa modalità di gestione comporta che le funzioni d'esecuzione sono espletate direttamente dai servizi della Commissione o dalle delegazioni dell'Unione conformemente all'art. 51 RF, comma 2, oppure indirettamente secondo le disposizioni degli artt. 54 → 57 RF (art. 53-bis RF).

b) con una gestione concorrente (con gli Stati membri)³¹ o decentrata³²;
c) in gestione congiunta con Organizzazioni internazionali³³.

Rispetto alla "gestione concorrente", che rappresenta il principale canale di spesa dell'UE, va precisato che gli Stati membri sono tenuti a presentare una sintesi annuale delle revisioni contabili e delle dichiarazioni disponibili (art. 53-ter RF).

Sul punto va ricordato che il Parlamento europeo ha ripetutamente invitato la Commissione a presentare la proposta di introdurre l'obbligatorietà di "dichiarazioni di gestione nazionali" (rilasciate a livello ministeriale, rese pubbliche e controllate da un revisore indipendente), ritenendo che le stesse possano costituire un primo passo indispensabile per migliorare l'efficienza dei sistemi nazionali e aumentare la responsabilità degli Stati membri rispetto all'utilizzo del denaro dell'Unione^{34, 35}.

Inoltre ha chiesto che siano intensificati i rapporti di collaborazione tra la Corte dei conti europea e le Istituzioni nazionali di controllo, proponendo di esaminare la possibilità che queste ultime, nella veste di revisori contabili esterni accreditati e indipendenti e nel rispetto delle norme internazionali di revisione contabile, rilascino attestati di audit sulla gestione dei fondi dell'Unione, da rimettere alle Autorità governative perché siano esibiti in sede di scarico, secondo una procedura interistituzionale ad hoc, da introdurre³⁶.

In ordine a tale cooperazione, fondata sulla fiducia reciproca e sul rispetto della rispettiva indipendenza (art. 287, paragrafo 3, TFUE), il Parlamento europeo ha anche ribadito l'avviso secondo cui, qualora gli organi di controllo nazionali non siano disposti ad accettare che organismi pubblici, all'interno dei rispettivi Stati membri, si facciano carico del controllo della spesa a titolo del bilancio dell'Unione, sarebbe opportuno prendere in considerazione una riorganizzazione della Corte dei conti europea, così che alcuni dei suoi membri siano responsabili per determinati ambiti di attività mentre altri sarebbero responsabili per gruppi di Stati membri³⁷.

³¹ Questa modalità di gestione comporta che le funzioni d'esecuzione del bilancio sono delegate, appunto, agli Stati membri, i quali prendono tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi, o di altro tipo, necessari per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione (art. 53-ter RF).

³² Questa modalità di gestione comporta che le funzioni d'esecuzione del bilancio sono delegate a Paesi terzi, a norma dell'art. 56 e del titolo IV della parte seconda RF, fatta salva la delega di funzioni residue agli organismi di cui all'art. 54, paragrafo 2, RF (art. 53-quater RF).

³³ Questa modalità di gestione comporta che, in ipotesi puntualmente precisate, alcune funzioni di esecuzione del bilancio sono delegate a Organizzazioni internazionali.

³⁴ In ultimo: Risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2011, recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul scarico relativo all'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2009, sezione III - punto 15, in GUUE L 250 del 27.9.2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:250:0033:0062:IT:PDF>).

³⁵ V., per le considerazioni svolte al riguardo: Relazione della Commissione al Parlamento europeo sul seguito dato alle decisioni di scarico 2009 (sintesi), Bruxelles, 14.11.2011 COM(2011) 736 definitivo, pag. 3 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0736:FIN:IT:PDF>).

³⁶ Risoluzione del 10 maggio 2011, cit., punto 7.

³⁷ Risoluzione del 10 maggio 2011, cit., punto 63.

La gestione di tesoreria della Commissione

La gestione della tesoreria presso la Commissione è affidata a due strutture: la Direzione generale Bilancio (DG BUDG) e la Direzione generale Affari economici e finanziari (DG ECFIN).

La DG BUDG cura la gestione della tesoreria di tutto il bilancio amministrato dalla Commissione e del Fondo europeo di sviluppo; la DG ECFIN cura la gestione della tesoreria di altre voci fuori bilancio e l'investimento dei fondi dell'Unione.

Rispetto all'attività di tesoreria la Commissione deve:

- a) garantire di poter disporre di fondi sufficienti per coprire il fabbisogno derivante dall'esecuzione del bilancio;
- b) istituire sistemi di gestione della liquidità che consentano di elaborare previsioni;
- c) disporre delle somme accreditate sui conti delle risorse proprie nella misura necessaria a coprire il fabbisogno derivante dall'esecuzione del bilancio³⁸.

I documenti contabili dell'Unione

Ai sensi dell'art. 121 RF, i conti dell'Unione europea comprendono:

- a) gli stati finanziari delle Istituzioni definiti all'art. 126 RF, degli organismi di cui all'art. 185 RF e degli altri organismi i cui conti devono essere consolidati in ottemperanza delle norme contabili dell'UE;
- b) gli stati finanziari consolidati, che presentano in forma aggregata le informazioni finanziarie contenute negli stati finanziari di cui alla lettera a);
- c) le Relazioni sull'esecuzione del bilancio delle Istituzioni e dei bilanci degli organismi di cui all'art. 185 RF;
- d) le Relazioni aggregate sull'esecuzione del bilancio, che presentano le informazioni contenute nelle relazioni di cui alla lettera c).

Gli artt. 310 → 325 del TFUE e il RF sanciscono, rispetto alla preparazione e fedele presentazione dei conti annuali dell'UE, la responsabilità della "direzione"³⁹, che attiene ai seguenti aspetti:

- definizione, applicazione e mantenimento di un controllo interno adeguato ai fini della preparazione e della fedele presentazione di rendiconti finanziari privi di inesattezze rilevanti, dovute a frode o errore;
- selezione e applicazione di politiche contabili appropriate fondate sulle norme adottate dal contabile della Commissione^{40, 41};
- elaborazione di stime contabili ragionevoli rispetto alle circostanze.

A norma dell'art. 129 RF, la Commissione approva i conti annuali dell'Unione dopo il loro consolidamento, da parte del contabile, sulla base delle informazioni fornite dalle altre istituzioni e organismi.

Gli stessi conti sono corredati di una nota nella quale la Commissione dichiara, tra l'altro, di avere la ragionevole certezza che essi forniscono un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dell'Unione⁴².

³⁸ In argomento, Corte dei conti europea, La gestione di tesoreria presso la Commissione, Relazione speciale n. 5/2009, pag. 40 e ss. .

³⁹ A livello europeo, il termine "direzione" designa i membri delle Istituzioni, i direttori delle Agenzie, gli ordinatori delegati e sottodelegati, i contabili e il personale direttivo delle unità finanziarie, di audit o di controllo. A livello degli Stati membri e beneficiari, la "direzione" comprende gli ordinatori, i contabili e i dirigenti delle autorità di pagamento, degli organismi di certificazione e degli organismi attuatori.

⁴⁰ Cfr. art. 61 e ss. RF.

⁴¹ Le norme contabili adottate dal contabile della Commissione si ispirano ai principi contabili internazionali per il settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standards* - IPSAS) definiti dall'*International Federation of Accountants* (IFAC); ovvero, in loro assenza, ai principi contabili internazionali (*International Accounting Standards* - IAS/*International Financial Reporting Standards* - IFRS) sanciti dall'organismo internazionale di normalizzazione contabile (*International Accounting Standards Board* - IASB). Conformemente al regolamento finanziario, i rendiconti finanziari consolidati per l'esercizio 2010 sono stati redatti in base a queste norme contabili, adottate dal contabile della Commissione, che adattano i principi della contabilità per competenza allo specifico contesto dell'Unione europea, mentre le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio si basano ancora principalmente sui movimenti di tesoreria (Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., p. 10).

⁴² Cfr. Commissione europea, Conti annuali dell'Unione europea - esercizio 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:332:0001:0133:IT:PDF>).

La Corte dei conti europea controlla la gestione finanziaria dell'Unione, esaminando due tipologie di "conti annuali" (i "rendiconti finanziari consolidati" e le "relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio") e valutando legittimità e regolarità delle operazioni alla base dei medesimi⁴³.

La presentazione dei conti

Ai sensi dell'art. 318 TFUE, ogni anno la Commissione:

- sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio (nonché, ex art. 128 RF, alla Corte dei conti) i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni del bilancio;
- comunica loro un bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo dell'Unione;
- presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti, in particolare rispetto alle indicazioni impartite dal Parlamento e dal Consiglio a norma dell'art. 319 TFUE.

La dichiarazione di affidabilità dei conti

La Corte dei conti europea presenta ogni anno, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione sull'esecuzione del bilancio, nella quale rende in particolare la dichiarazione (*déclaration d'assurance - DAS*) concernente l'affidabilità dei conti annuali dell'Unione e la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti (art. 287 TFUE).

Nella Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010 l'Istituzione di controllo ha evidenziato alcune significative differenze di tale documentazione rispetto al passato: 1. la forma e il contenuto della DAS tengono conto dei nuovi principi di audit internazionali, entrati in vigore all'inizio del 2011; 2. la struttura delle valutazioni specifiche sulle risultanze di audit è stata modificata in modo da fornire un'analisi più utile della spesa dell'Unione; 3. un nuovo capitolo sui temi inerenti al controllo di gestione (capitolo 8, avente ad oggetto "Ottenere risultati dal bilancio dell'UE") analizza le valutazioni della performance contenute nelle relazioni presentate da tre direttori generali della Commissione e individua argomenti comuni di rilievo nei referti speciali adottati dalla medesima Corte nel 2010.

Nella relativa dichiarazione (DAS) per l'esercizio 2010 la stessa Corte, quindi, ha raggiunto le seguenti conclusioni⁴⁴:

"VII. ... i conti annuali dell'Unione europea presentano un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dell'Unione al 31 dicembre 2010 e dei risultati delle operazioni e dei flussi di cassa delle stesse per l'esercizio concluso a tale data, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e alle norme contabili adottate dal contabile della Commissione.

⁴³ Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 10.

⁴⁴ Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 10 e ss. .

VIII. Senza rimettere in discussione il giudizio espresso al paragrafo VII, la Corte attira l'attenzione su una modifica della politica contabile della Commissione relativa ai prefinanziamenti erogati per istituire o contribuire a strumenti di ingegneria finanziaria che non siano già stati utilizzati sotto forma di prestiti, garanzie o investimenti in capitale azionario. Ciò ha richiesto una ripresentazione da parte della Commissione dei conti annuali 2009 dell'Unione europea sui quali la Corte aveva espresso un giudizio non modificato ... (cfr. note 2.5, 2.9, 2.10 e 3.4 che corredano i conti annuali 2010 dell'Unione europea e che spiegano le rettifiche apportate)⁴⁵.

IX. ... le entrate su cui sono basati i conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2010 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari.

X. ... gli impegni su cui sono basati i conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2010 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittimi e regolari.

XI. ... (nel complesso) i sistemi di supervisione e controllo sono parzialmente efficaci nel garantire la legittimità e la regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti. I gruppi di politiche Agricoltura e risorse naturali, e Coesione, Energia e trasporti sono inficiati da errori in misura rilevante. La Corte stima che il tasso di errore più probabile concernente i pagamenti sottostanti i conti sia pari al 3,7%.

XII. ... vista l'importanza dei rilievi espressi nel paragrafo precedente a sostegno del giudizio negativo sulla legittimità e regolarità dei pagamenti che sono alla base dei conti, i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2010 sono inficiati da errori in misura rilevante."

I dati del preventivo 2010

Il bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2010 è stato adottato in via definitiva il 17 dicembre 2009⁴⁶.

I totali delle previsioni delle entrate e degli stanziamenti per pagamenti (di pari importo, in ragione del principio di pareggio del bilancio) risultano ammontare, a seguito dei bilanci rettificativi adottati in corso d'esercizio, a 122.956 milioni⁴⁷.

I dati del consuntivo 2010

Si premette che i dati riportati in questa sezione, tratti dalla Relazione della Corte dei conti europea, presentano, in ragione dei criteri di computo adottati dall'Istituzione di controllo, alcune differenze rispetto a quelli esposti nel Rapporto finanziario della Commissione, i quali ultimi hanno costituito base per l'elaborazione

⁴⁵ V. retro, nota 31.

⁴⁶ Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 64 del 12 marzo 2010.

⁴⁷ Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 235.

dei prospetti riportati alla fine del presente capitolo (eccetto il n. 4 e il n. 10, di fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato).

Le entrate⁴⁸, riscosse dall'UE nell'esercizio 2010, sono risultate pari a 127.795 milioni, di cui 119.869 milioni a titolo di risorse proprie (dato derivante dalla detrazione degli introiti di diversa tipologia, nel totale di 7.926 milioni⁴⁹), ripartite come segue:

RISORSE PROPRIE	Importi	%
Risorse proprie tradizionali	15.659	13,06
Risorsa IVA (imposta sul valore aggiunto)	13.393	11,17
Risorsa RNL (reddito nazionale lordo)	90.948	75,87
Correzione Regno Unito	-128	-0,10
Agevolazioni Paesi Bassi e Svezia	-3	0,00
TOTALE	119.869	100,00

(milioni di euro)

Fonte: Corte dei conti europea

I pagamenti⁵⁰, effettuati dall'Unione nell'esercizio 2010, sono risultati pari a 122.231 milioni; detratto il totale delle spese di amministrazione (7.896 milioni) residuano 114.335 milioni così ripartiti:

PAGAMENTI EFFETTUATI	Importi	%
Crescita sostenibile,	48.828	42,71
di cui: a) Competitività → 11.649		
b) Coesione → 37.179		
Risorse naturali	56.647	49,54
Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.373	1,20
Ruolo mondiale dell'UE	7.487	6,55
Compensazioni	0	0,00
TOTALE	114.335	100,00

(milioni di euro)

Fonte: Corte dei conti europea

I dati della Corte dei conti europea evidenziano altresì che⁵¹:

- nello stato patrimoniale consolidato l'attivo totale è passato dai 103.307 milioni del 2009⁵² ai 111.338 milioni del 2010, mentre il passivo totale è passato dai 145.585 milioni del 2009 ai 138.785 milioni del 2010;

⁴⁸ Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., tabella pag. 44.

⁴⁹ V. infra, nota 46.

⁵⁰ Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., tabella pag. 245.

⁵¹ Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pagg. 247 e 249.

- il risultato economico è migliorato, presentando un'eccedenza passata dai 6.887 milioni del 2009⁵³ ai 17.232 milioni del 2010.

Il discarico e il follow-up

Ai sensi dell'art. 319 TFUE, il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio.

A tale scopo esso esamina, successivamente al Consiglio: i conti; il bilancio finanziario e la relazione di valutazione delle finanze dell'Unione; la Relazione annua della Corte dei conti europea, accompagnata dalle risposte che le Istituzioni controllate forniscono alle osservazioni della Corte stessa; la dichiarazione di affidabilità dei conti di cui all'art. 287 TFUE, paragrafo 1 (*déclaration d'assurance* - DAS); le pertinenti relazioni speciali della Corte.

La Commissione compie tutti i passi necessari per dar seguito (*follow-up*): 1) alle osservazioni che accompagnano le decisioni di "scarico"⁵⁴; 2) alle altre osservazioni del Parlamento europeo concernenti l'esecuzione delle spese; 3) alle osservazioni annesse alle raccomandazioni di discarico del Consiglio.

La Commissione, su richiesta del Parlamento o del Consiglio, sottopone relazioni in merito alle misure adottate sulla scorta di tali osservazioni e, in particolare, alle istruzioni impartite ai servizi incaricati dell'esecuzione del bilancio⁵⁵; dette relazioni sono trasmesse alla Corte dei conti europea.

1.3 LE RISORSE PROPRIE DELL'UNIONE EUROPEA

1.3.1 Premessa

La materia è regolata dall'art. 311 TFUE, il quale stabilisce che: *"Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione⁵⁶ che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali"*.

La stessa norma contiene il principio del finanziamento integrale del bilancio attraverso risorse proprie (fatte salve altre particolari entrate)⁵⁷, al quale si ricollega l'obbligo del pareggio del bilancio prescritto dall'art. 310 TFUE, con esclusione della possibilità per l'Unione di ricorrere al prestito come fonte di finanziamento.

⁵² Dato rideterminato rispetto a quello (100.859 milioni) indicato nell'analoga tabella della Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, pag. 239 (cfr. retro, note 31 e 34).

⁵³ Dato rideterminato rispetto a quello (4.457 milioni) indicato nell'analoga tabella della Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, pag. 241 (cfr. retro, note 31 e 34).

⁵⁴ Nel TFUE (capo 4 del titolo II, art. 319 in particolare) si usa il termine "scarico", a differenza della prassi che preferisce il vocabolo "discarico", utilizzato nel presente testo.

⁵⁵ V. pure art. 86 RF.

⁵⁶ Il termine "decisione" ha qui diversa natura e diverso iter formativo dalla "decisione" configurata come atto tipico delle istituzioni dal precedente art. 288 (*"La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi"*). Nel caso delle risorse proprie, infatti, la relativa procedura di approvazione richiede, come risulta dall'art. 311 TFUE, una doppia unanimità degli Stati membri: prima, in sede di Consiglio per approvare la decisione e, poi, in sede di ratifica dai singoli Stati.

⁵⁷ Imposte e prelievi effettuati sui redditi del personale, interessi bancari, contributi dei Paesi terzi ad alcuni programmi comunitari, rimborsi di aiuti comunitari non utilizzati, interessi di mora e saldo dell'esercizio precedente.

1.3.2 Disciplina

La disciplina delle risorse proprie, dopo la richiamata decisione del 21 aprile 1970⁵⁸, è stata oggetto di altri interventi⁵⁹, l'ultimo dei quali è rappresentato dalla decisione del Consiglio n. 2007/436/CE, Euratom del 7 giugno 2007⁶⁰, che prevede:

- l'eliminazione della distinzione sostanziale tra dazi agricoli e dazi doganali;
- la fissazione del massimale delle risorse proprie, per gli stanziamenti annuali per pagamenti, all'1,24% del reddito nazionale lordo (RNL) complessivo degli Stati membri;
- la fissazione del massimale delle risorse proprie, per gli stanziamenti annuali per impegni, all'1,31% del RNL complessivo degli Stati membri;
- la fissazione dell'aliquota uniforme di prelievo della risorsa IVA allo 0,30% dell'imponibile, pari al 50% del RNL di ciascuno Stato membro⁶¹;
- il diritto degli Stati membri di trattenere il 25% degli importi delle risorse proprie tradizionali, a titolo di spese di riscossione⁶²;
- il diritto di Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia di beneficiare, nel periodo 2007–2013, della riduzione delle aliquote di prelievo della risorsa IVA⁶³;
- il diritto dei Paesi Bassi e della Svezia di beneficiare di una riduzione lorda del contributo RNL annuo, pari -rispettivamente- a 605 e 150 milioni, a prezzi 2004;
- una correzione degli squilibri di bilancio accordata al Regno Unito, secondo criteri di calcolo indicati nell'art. 4 e criteri di ripartizione del conseguente onere finanziario indicati nell'art. 5;
- l'abrogazione della decisione n. 2000/597/CE, Euratom del 29 settembre 2000, a decorrere dal 1° gennaio 2007⁶⁴.

1.3.3 Tipologia

Premessa

Le risorse proprie sono costituite da tre categorie di entrate: le risorse proprie tradizionali (RPT - comprendenti i dazi doganali e i dazi agricoli), la risorsa propria IVA e la risorsa propria RNL.

⁵⁸ V. retro, nota 2.

⁵⁹ Decisioni del Consiglio n. 85/257/CEE, Euratom del 7 maggio 1985; n. 88/376/CEE, Euratom del 24 giugno 1988; n. 94/728/CE, Euratom del 31 ottobre 1994; n. 2000/597/CE, Euratom del 29 settembre 2000 [quest'ultima, ai fini del calcolo della relativa risorsa, ha sostituito il RNL al PNL (prodotto nazionale lordo = valore dei beni e dei servizi finali realizzato in un anno dalle unità economiche di una nazione)].

⁶⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:163:0017:0017:IT:PDF>.

⁶¹ La previsione dell'imponibile in misura del 50% del RNL mira ad evitare che gli Stati meno prosperi debbano sopportare un onere finanziario eccessivo in rapporto alla loro capacità, dato che, in presenza di un livello di prosperità relativa meno elevato, il consumo e, quindi, l'IVA incidono in misura maggiore sul reddito nazionale (Commission européenne, Budget de l'UE 2010. Rapport financier, cit., pag. 58).

⁶² V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:092:0001:0011:IT:PDF> (Convenzione 2009/C 92/01 relativa allo sdoganamento centralizzato, concernente l'attribuzione delle spese di riscossione nazionali trattenute allorché le risorse proprie tradizionali sono messe a disposizione del bilancio dell'UE).

⁶³ L'aliquota è fissata allo 0,225% per l'Austria, allo 0,15% per la Germania e allo 0,10% per i Paesi Bassi e la Svezia

⁶⁴ L'art. 10, al paragrafo 2, prevede peraltro: "Gli articoli 2, 4 e 5 della decisione 88/376/CEE, Euratom, della decisione 94/728/CE, Euratom e della decisione 2000/597/CE, Euratom rimangono applicabili al calcolo e agli adeguamenti delle entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme valida per tutti gli Stati membri all'imponibile IVA determinato in modo uniforme previo livellamento fra il 50 e il 55 % del PNL o dell'RNL di ciascuno Stato membro, a seconda dell'esercizio di riferimento, e al calcolo della correzione degli squilibri di bilancio accordata al Regno Unito per gli esercizi dal 1988 al 2006".

Le risorse proprie tradizionali⁶⁵

I dazi doganali

Queste risorse sono percepite sulle importazioni alla frontiera esterna dell'UE.

La tariffa doganale è diventata comune nel 1968, due anni prima della data inizialmente prevista. Il Trattato di Roma già stabiliva che i dazi doganali erano la prima risorsa da attribuire alla CEE per il finanziamento delle sue spese. I dazi doganali della soppressa CECA fanno parte integrante di questa risorsa propria dal 1988.

Risorse di origine agricola

Le risorse più importanti di questa categoria sono i diritti agricoli, prima definiti prelievi agricoli. Essi sono stati istituiti nel 1962 e trasferiti alla Comunità con la decisione del 21 aprile 1970; si trattava all'origine di tasse che variavano in funzione del prezzo del mercato mondiale e di quello europeo.

Dopo il recepimento nel diritto comunitario degli accordi multilaterali sul commercio (Uruguay Round del 1994), non vi è più alcuna differenza tra diritti agricoli e dazi doganali: i diritti agricoli sono diritti d'importazione prelevati sui prodotti agricoli in provenienza dai Paesi terzi.

Tassa sulla produzione dello zucchero

Alle precedenti risorse vanno aggiunti i contributi sulla produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo d'insulina, che sono versati dai produttori di zucchero all'interno della Comunità, a differenza dei dazi sulle importazioni agricole.

La risorsa propria basata sull'IVA^{66, 67, 68}

Questa risorsa è stata introdotta con la decisione del 21 aprile 1970 per integrare le risorse proprie tradizionali, che non bastavano più a finanziare il bilancio comunitario.

Dopo una serie di rinvii giustificati dalla necessità di garantirne l'armonizzazione, questa categoria di risorse, assai complessa, è stata attuata per la prima volta nel 1980 e risulta dall'applicazione di un'aliquota a un imponibile uniforme.

Nel periodo 1988-1994, l'imponibile è stato livellato al 55% del PNL degli Stati membri; dal 1995 è limitato al 50% del prodotto per gli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90% della media comunitaria.; tra il 1995 e il 1999 tale livellamento è stato progressivamente esteso e si applica ora a tutti gli Stati membri in via progressiva.

La decisione del 1970 fissava l'aliquota massima di prelievo all'1% di un imponibile determinato.

La decisione n. 85/257/CEE, Euratom del 7 maggio 1985 ha portato l'aliquota all'1,4% dal 1° gennaio 1986, in coincidenza con l'adesione di Spagna e Portogallo (l'incremento doveva servire a finanziare i costi dell'allargamento).

La decisione n. 94/728/CE, Euratom del 31 ottobre 1994, invece, ha predisposto un progressivo ritorno all'aliquota dell'1% nel periodo 1995-1999, motivato da esigenze di equità.

Infine, la decisione n. 2000/597/CE, Euratom del 29 settembre 2000, come sostituita dalla decisione n. 2007/436/CE, Euratom del 7 giugno 2007, ha fissato l'aliquota massima al livello attuale dello 0,30% della base imponibile IVA armonizzata e livellata.

Sebbene esistano procedure uniformi per la determinazione della base IVA, dalla quale si ottengono le risorse da mettere a disposizione dell'Unione, gli Stati membri dispongono di discrezionalità nel fissare le soglie e le procedure per la registrazione, le aliquote fiscali e i sistemi di controllo⁶⁹.

⁶⁵ V., in tema di modelli d'estratti della contabilità degli Stati membri relativa alle risorse proprie, che devono essere trasmessi alla Commissione, le decisioni n. 97/245/CE, Euratom e n. 2009/504/CE, Euratom (indirizzi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997D0245:IT:PDF> e <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:171:0037:0045:IT:PDF>).

⁶⁶ V. la decisione della Commissione n. 2010/7/UE, Euratom del 22.12.2009, che autorizza l'Italia a ricorrere a talune valutazioni approssimative per il calcolo della base delle risorse proprie provenienti dall'IVA (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:003:0021:0021:IT:PDF>).

⁶⁷ V. la decisione del Consiglio n. 2006/774/CE del 7.11.2006, che autorizza alcuni Stati membri (tra i quali l'Italia - cfr. art. 6), ad applicare un'aliquota IVA ridotta su taluni servizi ad alta intensità di lavoro (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:314:0028:0032:IT:PDF>).

⁶⁸ V. in tema di futuro dell'IVA: Commissione europea, COM(2011) 851 definitivo del 6.12.2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0851:FIN:IT:PDF>).

⁶⁹ Sul punto cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0719:FIN:IT:PDF> [Commissione delle comunità europee, Sesta relazione a norma dell'articolo 12 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 sulle procedure di riscossione e di controllo dell'IVA].

La risorsa propria basata sul RNL

Questa risorsa è stata istituita con la decisione n. 88/376/CEE, Euratom del 24 giugno 1988; era basata sul PNL ed era destinata a sostituire la risorsa propria IVA e a garantire l'equilibrio del bilancio.

Con la stessa decisione del 1988 è stato fissato un nuovo massimale delle risorse proprie, in base a una percentuale del PNL, che nel 1988 era pari all'1,14% e nel 1999 all'1,27%.

La decisione attuale sulle risorse proprie estende al bilancio dell'UE l'applicazione del "Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC95)" di cui al regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996⁷⁰, nel quale la nozione di PNL è stata sostituita con quella del RNL; per mantenere tuttavia immutato l'importo dei mezzi finanziari messi a disposizione, il massimale delle risorse proprie è stato adattato e ora equivale all'1,24% del RNL dell'UE.

La risorsa propria RNL risulta dall'applicazione a una base imponibile, che rappresenta la somma dei redditi nazionali lordi ai prezzi di mercato, di un'aliquota da fissare ogni anno nel quadro della procedura di bilancio ed è funzione dello scarto fra le spese e la somma di tutte le altre risorse di bilancio (proprio perché destinata a colmare la differenza tra entrate disponibili e spese autorizzate, è anche denominata "risorsa complementare").

La risorsa propria RNL costituisce una chiave di volta in quanto non solo finanzia la maggior parte del bilancio, ma determina anche il livellamento dell'imponibile IVA, la ripartizione del finanziamento della compensazione britannica e il massimale dell'importo globale delle risorse che l'Unione può percepire.

L'acquisizione delle risorse proprie⁷¹

Si è già chiarito che il bilancio dell'Unione è alimentato da risorse proprie che garantiscono l'autonomia finanziaria dell'Istituzione, poiché spettano di diritto senza che occorra un'ulteriore decisione delle Autorità nazionali⁷².

Nella pratica tale sistema di finanziamento si traduce nell'accreditamento, in favore dell'UE, degli importi riferiti alle singole risorse, effettuato dagli Stati membri su un conto esente da spese, aperto, a nome della Commissione, presso il Tesoro o l'organismo da esso designato; ogni ritardo nelle iscrizioni dà luogo al pagamento di interessi di mora.

Le risorse proprie tradizionali, data la loro specifica natura, sono riscosse dagli Stati membri, ai quali è riconosciuto un compenso del 25% a titolo di rimborso delle spese di esazione; i relativi introiti vengono iscritti entro il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello in cui il diritto è stato accertato⁷³.

L'iscrizione delle risorse proprie IVA e RNL, determinate in base ai criteri già illustrati, è effettuata entro il primo giorno feriale di ogni mese, in ragione di un dodicesimo dei pertinenti importi di bilancio.

1.3.4 Struttura e dinamica delle risorse proprie nel 2010

Questo paragrafo reca l'analisi dei proventi "trasferiti" all'Unione europea dagli Stati membri, riferita ai dati contenuti nel Rapporto finanziario della

⁷⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996R2223:20090610:IT:PDF>

⁷¹ V. regolamento (CE, EURATOM) n. 1150/2000 del Consiglio del 22 maggio 2000 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R1150:20070101:IT:PDF>).

⁷² V. retro, nota 2.

⁷³ Ovvero dopo il 19 del secondo mese successivo alla riscossione, se si tratta di diritti iscritti in contabilità separata perché meramente accertati, oppure perché risultati privi di garanzia.

Commissione sul bilancio 2010, che hanno costituito base per l'elaborazione dei prospetti riportati alla fine del presente capitolo⁷⁴.

I dati concernenti le somme, complessive e analitiche, incamerate dall'UE a titolo di risorse proprie (nonché per la cosiddetta "correzione britannica")⁷⁵ sono indicati nei prospetti 1, 6, 7 e 8, che riguardano la serie storica 2004-2010.

Sulla base del prospetto 1, in particolare, si può calcolare la percentuale di incidenza (93,2%) dell'insieme delle risorse proprie (risultate pari a 119,1 miliardi) sul totale complessivo delle entrate (risultate pari a 127,8 miliardi).

Nel 2010 il riferito totale dei versamenti (119,1 miliardi) ha segnato un incremento (9,3%) rispetto all'anno precedente, che era stato invece connotato da un risultato negativo (-2%); nel periodo di riferimento la media delle variazioni percentuali si è ridotta da 4,6 a 3,9 punti.

La dinamica interna dell'aggregato ha mostrato:

- un ulteriore aumento della risorsa RNL, passata dal 75,2% al 76,5% del totale;
- un decremento della risorsa IVA, passata dall'11,7% al 10,5% del totale;
- un sostanziale equilibrio delle risorse proprie tradizionali, passate dal 13,3% al 13,2% del totale.

La dinamica del 2010, seguendo la linea di tendenza del precedente esercizio, rende più equa la ripartizione delle risorse tra gli Stati membri, in quanto il RNL rappresenta rispetto all'IVA, nella strategia adottata dall'UE, un indicatore più significativo della ricchezza dei singoli Paesi.

1.4 LE SPESE DELL'UNIONE EUROPEA

L'analisi delle spese dell'UE, qui condotta per risultati aggregati, tiene conto della classificazione introdotta nel 2007 in attuazione del citato Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006⁷⁶.

Il Rapporto della Commissione europea sul bilancio 2010, che ne illustra l'andamento per il periodo 2000-2010, pone una sostanziale distinzione, in ragione della relativa destinazione funzionale, tra:

1. le spese operative attinenti alle politiche europee⁷⁷;
2. le spese amministrative o di funzionamento^{78, 79}.

⁷⁴ V. retro, paragrafo "I dati del consuntivo 2010".

⁷⁵ In argomento v. infra, paragrafo 1.5.3 .

⁷⁶ La classificazione è organizzata in sei rubriche: 1. Crescita sostenibile (1.a Competitività per la crescita e l'occupazione; 1.b Coesione per la crescita e l'occupazione); 2. Conservazione e gestione delle risorse naturali; 3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia (3.a Libertà, sicurezza e giustizia; 3.b Cittadinanza); 4. L'UE come partner mondiale; 5. Amministrazione; 6. Compensazioni.

⁷⁷ Le spese in questione risultano assolutamente prevalenti per importo complessivo (Commission européenne, Budget de l'UE 2010. Rapport financier, cit., pagg. 12 → 50).

Nel 2010, in merito alle prime, si è evidenziato un risultato in controtendenza in confronto a quelli degli anni 2008 e 2009, poiché nell'esercizio in esame è stato accertato un incremento (pari al 9,2%) rispetto alle somme accreditate agli Stati membri nell'anno precedente (prospetto 2).

Le risorse del bilancio dell'UE sono state assorbite in misura preponderante dalle rubriche "Coesione per la crescita e l'occupazione" e "Conservazione e gestione delle risorse naturali", che nel complesso hanno inciso sul totale per l'89,7%.

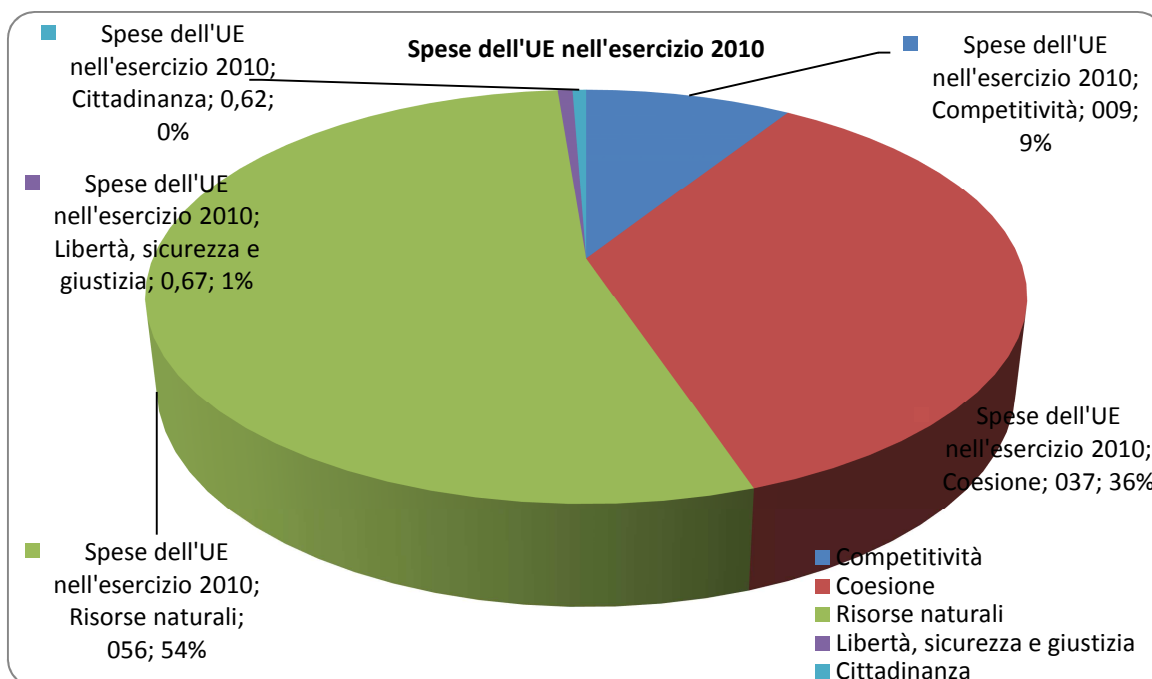
La rubrica "Conservazione e gestione delle risorse naturali" costituisce l'aggregato maggioritario, e ha mostrato un incremento sia in assoluto (passando da 50,6 miliardi nel 2009 a 55,9 miliardi nel 2010), che in termini di incidenza sul totale delle spese (passando dal 53,3% del 2009 al 53,9% del 2010).

La voce "Cittadinanza", che costituisce l'aggregato minoritario, peraltro con dati di poco inferiori a quelli della voce "Libertà, sicurezza e giustizia", ha segnato un decremento sia in assoluto (passando da 1,2 miliardi nel 2009 a 0,6 miliardi nel 2010), che in termini di incidenza sul totale delle spese (passando dall'1,3% del 2009 allo 0,6% del 2010).

Il complesso dei dati contenuti nel prospetto 2 è così riproducibile in formato grafico:

⁷⁸ Le spese amministrative riguardano principalmente le risorse umane (stipendi, indennità e pensioni), gli immobili (ad es. i canoni di affitto), gli impianti e le apparecchiature, l'energia, le comunicazioni e le tecnologie dell'informazione, nonché gli acquisti e varie voci di spesa concernenti il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia, la Corte dei conti, il Comitato economico e sociale europeo, Il Comitato delle regioni, il Mediatore europeo e il Garante europeo della protezione dei dati (cfr. anche Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 191 e ss.).

⁷⁹ Le spese in questione hanno inciso sul totale nella misura del 6,38% (Commission européenne, Budget de l'UE 2010. Rapport financier, cit., pagg. 10, 52 e 53).



1.5 I FLUSSI FINANZIARI TRA L'UNIONE EUROPEA E L'ITALIA

1.5.1 I versamenti dell'Italia all'Unione europea

Nel 2010 l'Italia ha versato all'UE, a titolo di risorse proprie, la complessiva somma di 15,2 miliardi, importo che segna il massimo storico del settennio 2004-2010 e costituisce un significativo incremento del 6% rispetto all'anno precedente, che aveva però mostrato una forte flessione (-5,2%) nei confronti del 2008 (prospetto 3).

La risorsa propria di peso prevalente è risultata quella basata sul RNL, che ha segnato il maggior valore assoluto del settennio 2004-2010 (11,4 miliardi, con un incremento del 9,5% rispetto al 2009) e, conseguentemente, la più alta percentuale di incidenza sul totale dei versamenti (74,8%, con una differenza di 7,6 punti rispetto al dato rilevato per il 2004 e di 2,4 punti rispetto al dato rilevato per il 2009).

Questa rilevante crescita è stata seguita dall'aumento delle altre risorse proprie; infatti:

- le risorse proprie tradizionali sono risultate ammontare a 1,7 miliardi, evidenziando un incremento, rispetto all'esercizio precedente, sia in termini assoluti (10,8%) che in relazione all'incidenza sul totale dei versamenti (0,5%, per un valore finale pari all'11%);
- la risorsa basata sull'IVA è risultata ammontare a 1,6 miliardi, evidenziando un incremento, rispetto all'esercizio precedente, sia in termini assoluti (13,1%) che

in relazione all'incidenza sul totale dei versamenti (0,6%, per un valore finale pari al 10,2%).

Di segno contrario è il dato riferito all'onere finanziario sostenuto dall'Italia per contribuire alla somma che l'Unione eroga annualmente al Regno Unito, a titolo di correzione degli squilibri di bilancio (argomento che sarà oggetto di esame nel paragrafo 1.5.3), rispetto al quale il 2010 ha confermato la favorevole inversione già rilevata nel 2009, esponendo la più bassa percentuale d'incidenza sul totale dei versamenti nel settennio 2004-2010, pari al 4%.

Sul piano comparativo, l'importo versato dall'Italia all'UE, a titolo di risorsa RNL, si è collocato anche nel 2010, come in tutti gli altri anni del settennio, al quarto posto nella graduatoria degli Stati membri (dopo Germania, Francia e Regno Unito) con il 12,5% sul totale, in esito a un decremento dello 0,2% rispetto all'esercizio precedente (prospetto 8).

Anche le risorse proprie tradizionali, versate dall'Italia all'UE, si sono situate nel 2010 al quarto posto della graduatoria degli Stati membri (dopo Germania, Regno Unito e Paesi Bassi) con il 10,7%, che rappresenta il maggior valore del settennio (prospetto 6).

A sua volta la risorsa IVA versata dall'Italia all'UE (che nel precedente esercizio aveva segnato una consistente flessione di 4,5 punti, recedendo dalla quarta alla quinta posizione nella graduatoria dell'Unione) si è collocata al quarto posto della graduatoria degli Stati membri (dopo Regno Unito, Francia e Germania) con il 12,5% sul totale, in esito a un incremento di 1,7 punti rispetto al 2009 (prospetto 7)⁸⁰.

1.5.2 Gli accrediti dell'Unione europea all'Italia

L'UE ha accreditato complessivamente all'Italia nel 2010 la somma di 9,2 miliardi, con un aumento dell'1,3% rispetto all'esercizio precedente, che aveva registrato una notevole flessione (-9,4%) sul 2008 (prospetto 3)⁸¹.

Quanto all'analisi di dettaglio, dato il mutamento nella classificazione delle spese dell'Unione intervenuto a decorrere dal 2007, devono essere considerati separatamente il triennio 2004-2006 e il quadriennio 2007-2010.

Nel triennio 2004-2006 il settore di spesa di maggiore rilevanza è risultato quello relativo alla Politica agricola (FEOGA-Sezione Garanzia), che nel periodo ha assorbito in media oltre la metà del totale dei fondi erogati all'Italia, pur registrando un decremento nel 2006, rispetto all'anno precedente, in termini di incidenza sul totale (50,9% contro il 52,4%).

⁸⁰ Quest'ultimo risultato è stato favorito dal crollo dell'analoga voce IVA relativa alla Spagna (-5,8%).

⁸¹ V. anche prospetto 9, per l'analisi del dato rispetto a tutti i Paesi membri dell'Unione.

Sempre nel 2006, l'accredito dell'UE all'Italia per la Politica strutturale (4,5 miliardi) ha avuto un'incidenza sul totale del 42,1%, valore superiore di oltre 1 punto rispetto a quella del 2005, ma inferiore di 2 punti percentuali rispetto a quella del 2004, anno che ha esposto la migliore performance del periodo.

A livello europeo, per tutto il triennio, la quota italiana della spesa agricola si è collocata al quarto posto, dopo Francia, Spagna e Germania; nell'esercizio 2006 il dato accertato (11%) è risultato inferiore agli altri del periodo considerato⁸².

Nel quadriennio 2007-2010 si è ulteriormente accentuato, nell'ambito delle somme accreditate all'Italia, il predominio della rubrica relativa alla "Conservazione e gestione delle risorse naturali", che nel 2010 ha segnato il secondo miglior valore assoluto del periodo (con un incremento di 8,4 punti rispetto al 2009), registrando un'incidenza sul totale pari al 62,1%, superiore di quasi 9 punti rispetto al dato del 2007 e di oltre 4 punti rispetto al dato del 2009.

L'andamento recessivo del settore relativo alla politica di "Coesione", che si era manifestato nei precedenti esercizi, ha segnato un'inversione di tendenza nel 2010, con incrementi -rispetto al 2009- di 6,4 punti in termini di valore assoluto e di 1,3 punti in termini di incidenza sul totale.

Per il resto, sempre rispetto al precedente esercizio:

- il settore "Competitività" ha segnato un incremento di 0,9 punti in termini di valore assoluto e un decremento di 0,1 punti in termini di incidenza sul totale;
- il settore "Libertà, sicurezza e giustizia" ha segnato incrementi di 2,2 punti in termini di valore assoluto e di 0,1 punti in termini di incidenza sul totale;
- il settore "Cittadinanza" ha segnato decrementi di 83 punti in termini di valore assoluto e di 5,4 punti in termini di incidenza sul totale⁸³.

1.5.3 Il saldo netto e la "correzione britannica"

Nonostante l'incremento delle risorse assegnate nel 2010, il rilevante aumento dei versamenti dell'Italia all'Unione europea ha determinato il peggioramento del "saldo netto negativo"⁸⁴ nazionale nell'esercizio sul quale si riferisce, giunto a circa 6 miliardi (prospetto 3).

I saldi relativi ai flussi finanziari tra l'Unione e il nostro Paese, nel periodo 2004-2010, sono sottoposti a dettagliata analisi nei prospetti 4 e 5, in una diversa angolazione.

⁸² Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, Relazione annuale per il 2008, pag. 81 (http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2009/delibera_5_2009_relazione.pdf&%5d).

⁸³ Nel 2009, peraltro, il settore aveva mostrato un considerevole aumento rispetto all'esercizio precedente (533,7% in termini di valore assoluto).

⁸⁴ Costituito dalla differenza tra versamenti e accreditati.

Il prospetto 4, elaborato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, calcola il saldo per somma algebrica tra tutte le somme versate dall'Italia all'UE (risorse proprie tradizionali, risorsa IVA, risorsa RNL) e tutte le somme accreditate dall'UE all'Italia.

A quest'ultimo riguardo, oltre ai Fondi tradizionali (FEOGA-G, FEOGA-O, SFOP, FESR, FSE)⁸⁵, l'elaborato include, relativamente al quadriennio 2007-2010 (per il quale si applica la nuova classificazione prevista dall'Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006), il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)⁸⁶, nonché il Fondo europeo per la pesca (FEP)⁸⁷.

Il prospetto 5, che si basa sui dati della Commissione ed esamina la posizione di tutti gli Stati membri dell'Unione, calcola il saldo per differenza tra:

- le "spese operative" (ossia le somme accreditate dall'UE agli Stati membri, al netto delle spese amministrative) e
- i "contributi nazionali", per i quali, peraltro, vengono presi in considerazione non i dati effettivi (ossia le somme effettivamente versate dagli Stati membri all'UE), ma le "chiavi di ripartizione" corrispondenti (cioè le incidenze percentuali dei versamenti dei singoli Stati sul totale degli stessi, al netto delle risorse proprie tradizionali).

Il totale dei "contributi nazionali" viene altresì "adattato" (*ajusté, adjusted*), in modo tale da corrispondere al totale delle spese operative, affinché la somma dei saldi di bilancio operativi sia uguale a zero⁸⁸.

Dal prospetto 5 si desume che nel periodo 2004-2010 i maggiori contribuenti netti (gli Stati, cioè, con saldi negativi) sono risultati nell'ordine: Germania, Francia, Italia, Regno Unito, Paesi Bassi, Belgio, Svezia, Danimarca, Austria, Finlandia e Lussemburgo.

Il totale dei "saldi netti negativi" dell'Italia nel settennio, secondo la stima del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ammonta a 35,1 miliardi; viceversa, per la Commissione, il dato è pari a 28,5 miliardi (prospetto 3; i criteri di calcolo di cui al prospetto 5, invece, determinano un risultato pari a 22,6 miliardi).

I Paesi con i maggiori saldi positivi nel settennio, secondo la Commissione, sono nell'ordine: Grecia, Polonia, Spagna, Portogallo, Ungheria, Repubblica Ceca, Lituania e Irlanda. Ad eccezione di quest'ultima, si tratta di alcuni degli Stati

⁸⁵ Cfr. glossario, riportato nella parte finale del presente referto.

⁸⁶ Istituiti dal regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio del 21 giugno 2005, che ha definito un quadro normativo unico per il finanziamento della spesa nell'ambito della politica agricola comune – PAC (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2005R1290:20060701:IT:PDF>).

⁸⁷ Istituito dal regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio del 27 luglio 2006 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:223:0001:0044:IT:PDF>).

⁸⁸ Commission européenne, Budget de l'UE 2010. Rapport financier, cit., pag. 75.

membri ammissibili (la Spagna a titolo transitorio), nel periodo 2007-2013, al Fondo di coesione, istituito per assistere i Paesi aventi un RNL pro capite inferiore al 90% della media europea^{89, 90}.

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

Come già si è visto, la decisione del Consiglio n. 2007/436/CE, Euratom del 7 giugno 2007, sulle risorse proprie, ha accordato per il periodo 2007-2013:

- il diritto di Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia di beneficiare della riduzione delle aliquote di prelievo della risorsa IVA;
- l'ulteriore diritto dei Paesi Bassi e della Svezia di usufruire di una riduzione lorda del contributo RNL annuo.

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

Tale meccanismo si fonda sulla decisione del Consiglio europeo di Fontainebleau del 25/26 giugno 1984, con la quale si stabilì, accogliendo le richieste del Regno Unito (unico Paese dell'UE, fino a oggi, ad aver usufruito dello specifico beneficio), che *"... ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito"*⁹¹.

Le conseguenze, che tuttora ne derivano agli interessi italiani, sono rilevanti dal punto di vista finanziario, dovendosi considerare che l'onere complessivo a carico del nostro Paese, nel settennio 2004-2010, è risultato pari a 7,6 miliardi (come può calcolarsi sulla scorta dei dati contenuti nel prospetto 3)^{92, 93}.

⁸⁹ Cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_it.cfm.

⁹⁰ Il Fondo di coesione è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 e dal regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 (ai rispettivi indirizzi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:IT:PDF> e <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0079:0081:IT:PDF>). Cfr. anche indirizzo http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/q24231_it.htm#amendingact, per le modifiche al Regolamento (CE) n. 1083/2006.

⁹¹ Il Consiglio, nell'occasione, affermò anche che *"la politica di spesa è, in definitiva, lo strumento essenziale per risolvere il problema degli squilibri di bilancio"*.

⁹² I criteri di calcolo della "correzione britannica", per gli esercizi successivi al 2006, sono illustrati nella Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio 2010, cit., pagg. 68 e 69 (allegato 2.5).

⁹³ La Corte dei conti europea, nel segnalare che il sistema di calcolo della correzione da qua ha presentato un errore rispetto al dato definitivo per il 2006, nonché debolezze per gli anni successivi, ha concluso che i sistemi di supervisione e controllo della Commissione sono parzialmente efficaci nel garantire la correttezza della stima (cfr. Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio 2010, cit., pag. 57, paragrafo 2.40, lettera d, anche per il contrario avviso espresso dalla Commissione).

1.5.4 La riconciliazione tra i dati della Corte dei conti europea e della RGS

Con nota 14 dicembre 2011, n. 123528 il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha svolto una disamina dei propri dati concernenti i versamenti effettuati all'UE per l'anno 2010, a titolo di risorse proprie, ai fini della loro riconciliazione con i corrispondenti dati pubblicati nella Relazione della Corte dei conti europea (prospetto 10).

Al riguardo l'Amministrazione ha fornito le precisazioni che seguono.

a – risorsa IVA

La differenza di 135 milioni circa è dovuta al fatto che la Commissione europea ha considerato:

- per il mese di novembre 2010 un conguaglio positivo di -31,4 milioni concesso al nostro Paese per revisione delle basi imponibili IVA di esercizi precedenti;
- per il mese di dicembre 2010 un conguaglio positivo di -103,8 milioni (somma algebrica tra il dodicesimo mensile IVA, pari a +151,1 milioni, e un conguaglio di -254,9 milioni) sempre per revisione basi imponibili IVA di esercizi precedenti.

La somma dei due importi indicati è pari a 135,2 milioni; i conguagli sono stati recuperati sulla risorsa RNL perché la risorsa IVA dei mesi in questione era insufficiente allo scopo.

b – risorsa RNL

La differenza di -701 milioni è il risultato della somma algebrica di tre importi:

- -447,1 milioni, per un rimborso a favore dell'Italia, effetto del bilancio rettificativo n. 10/2009, contabilizzato nel versamento di febbraio, come indicato dalla Commissione (mentre la Corte europea ha considerato tale importo in detrazione dei versamenti del 2009);
- -135,2 milioni, quale somma algebrica di conguagli per revisioni delle basi imponibili IVA di esercizi precedenti (v. precedente lett. a);
- -118,7 milioni, per un rimborso a favore dell'Italia dovuto alla rideterminazione della "correzione britannica" di esercizi precedenti (anche questo conguaglio, che la Commissione ha portato in detrazione dei versamenti a titolo di "correzione britannica", è stato recuperato sulla risorsa RNL perché la "correzione britannica" del mese cui si riferiva era insufficiente allo scopo).

c – "correzione britannica"

Per la differenza di 118,7 milioni valgono le stesse osservazioni formulate in ordine all'analogha voce riportata alla lett. b che precede.

d – risorse proprie tradizionali

La differenza di 3,9 milioni deriva dai dazi doganali e dai diritti agricoli riscossi dall'Italia su merci destinate alla Repubblica di San Marino: tali riscossioni, che seguono una procedura prevista da una convenzione tra Unione europea e San Marino, non costituendo risorse proprie tradizionali dell'UE, non vengono considerate dalla Corte dei conti europea nella relazione annuale.

1.6 I CONTROLLI SUL BILANCIO DELL'UE

1.6.1 Descrizione del sistema di controllo tecnico-finanziario

Il sistema di controllo tecnico-finanziario sul bilancio dell'UE si svolge secondo tre direttrici:

- controlli svolti dagli Stati membri;
- controlli interni della Commissione, sulla propria attività di gestione e sul funzionamento dei sistemi nazionali;
- controllo esterno della Corte dei conti europea.

A chiusura del sistema è posto il controllo politico esercitato dal Parlamento europeo in sede di decisione di discarico (v. infra, paragrafo 1.6.2).

a - controlli svolti dagli Stati membri

Oltre alle funzioni esercitate in materia di entrate dell'UE, soprattutto rispetto alle risorse proprie tradizionali⁹⁴, le Amministrazioni nazionali, ai sensi dell'art. 53-ter RF, devono:

- verificare la corretta esecuzione delle azioni finanziate dal bilancio dell'Unione;
- prevenire le irregolarità e le frodi;
- recuperare i fondi indebitamente versati, non correttamente utilizzati oppure perduti in conseguenza di irregolarità o errori;
- garantire una corretta pubblicazione annuale, a posteriori, dei beneficiari di Fondi europei;
- predisporre un sistema di controllo interno efficace ed efficiente;
- presentare una sintesi annuale, realizzata al livello nazionale opportuno, delle revisioni contabili e delle dichiarazioni disponibili.

La normativa europea impone, inoltre, agli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurare la regolarità e l'effettività delle operazioni che coinvolgono gli interessi finanziari dell'UE⁹⁵ e di recuperare i pagamenti irregolari⁹⁶.

b - controlli della Commissione

A norma dell'art. 28-bis RF, il bilancio dell'UE va eseguito secondo il principio di un controllo interno efficace ed efficiente, adeguato per ogni modo di gestione, e in conformità delle normative settoriali specifiche⁹⁷.

Alla Commissione è espressamente riservato, rispetto all'attività degli Stati membri, il potere di verificare⁹⁸:

la conformità delle pratiche amministrative con le norme europee;

⁹⁴ V. infra, paragrafo 1.6.3 .

⁹⁵ V. regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, cit., art. 8.

⁹⁶ V. regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, cit., art. 4 e art. 53-ter, par. 2, lett. c, RF.

⁹⁷ La disposizione costituisce attuazione del principio di "buona gestione finanziaria", di cui si è già detto (v. retro, paragrafo 1.2).

⁹⁸ V. regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, cit., art. 9.

- l'esistenza dei documenti giustificativi necessari e la loro concordanza con le entrate e le spese della Comunità;
 - le condizioni in cui vengono eseguite e verificate le operazioni finanziarie.
- La Commissione esercita anche compiti di supervisione sulle verifiche di conformità alla normativa europea effettuate dagli Stati membri ed esegue controlli in loco⁹⁹.

L'attività di controllo della Commissione, ispirata ai criteri dettati dall'INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*)¹⁰⁰, tende a fornire "ragionevoli garanzie quanto al conseguimento dei seguenti obiettivi":

- efficacia, efficienza ed economicità delle operazioni;
- affidabilità delle relazioni;
- salvaguardia degli attivi e informazione;
- prevenzione e individuazione delle frodi e irregolarità;
- adeguata gestione dei rischi connessi alla legalità e regolarità delle operazioni sottostanti.

L'attività in parola rientra nella responsabilità della dirigenza: spetta, infatti, ai direttori generali realizzare, nell'ambito delle rispettive competenze, sistemi di controllo interno adeguati ed efficienti, nonché dare conto alla Commissione dello stato di funzionamento degli stessi e dell'uso fatto delle risorse a disposizione.

Si tratta di una responsabilità globale, esercitata vigilando sulle strutture e sui processi che essi stessi stabiliscono all'interno della rispettive direzioni generali, allo scopo di assicurarsi il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo.

Ad essa si riferisce il compito di designare gli ordinatori, fissandone le singole attribuzioni e l'obbligo di dare conto dei risultati ottenuti^{101, 102}.

In base ai risultati delle attività di controllo interno, i direttori generali della Commissione redigono le "Relazioni annuali di attività", che espongono i risultati conseguiti a fronte degli obiettivi e la valutazione dell'efficienza ed efficacia del sistema di verifica.

Laddove le informazioni derivanti dagli audit sul funzionamento dei sistemi, effettuati dalle strutture di controllo interno o dagli Stati membri, rivelino carenze gravi suscettibili di comportare un rischio rilevante per la gestione finanziaria, che non possa essere affrontato con i normali meccanismi correttivi, i direttori generali devono formulare riserve.

⁹⁹ Ai sensi del regolamento (Euratom, CE) 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996, cit. .

¹⁰⁰ Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public (V. <http://www.intosai.org/uploads/1guicspubsecf.pdf>).

¹⁰¹ V. Commission des Communautés européennes, Clarification des responsabilités des acteurs clés dans le domaine de l'audit interne et du contrôle interne à la Commission, Bruxelles, 21.1.2003 SEC(2003)59 final (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/sec_2003_59_fr.pdf).

¹⁰² Per la figura dell'ordinatore (*authorising officer*) e per quella del contabile (*accounting officer*) v. artt. 58 → 62 RF.

Le Relazioni dei direttori generali sono riassunte in un atto della Commissione denominato "Relazione di sintesi"¹⁰³.

Le Relazioni annuali di attività e la Relazione di sintesi sono oggetto di attento esame della Corte dei conti europea, che ne verifica l'attendibilità alla stregua dei risultati delle proprie verifiche.

Il sistema di controllo della Commissione è costituito dalle seguenti strutture:

- Servizio finanziario centrale (*Central Financial Service*): stabilisce le norme finanziarie, le procedure e le prescrizioni minime per la valutazione del controllo interno (iCAT: *Internal control assessment tool*), fornendo consulenza sulla loro applicazione;
- Servizio di audit interno-SAI (*Internal Audit Service-IAS*): esprime pareri indipendenti sulla qualità dei sistemi di gestione e di controllo, formulando raccomandazioni mirate a migliorare le condizioni di esecuzione delle operazioni e promuovere una buona gestione finanziaria;
- Risorse di audit interno (*Internal Audit Capabilities - IACs*): garantiscono l'efficacia dei sistemi di controllo interno e forniscono consigli sul modo di migliorare detti sistemi;
- Comitato di controllo degli audit (*Audit Progress Committee - APC*): verifica l'attuazione delle raccomandazioni formulate dal SAI, dalla Corte dei conti e dal Parlamento europeo (quale autorità di discarico) e gestisce eventuali conflitti di interesse;
- Istanza specializzata in irregolarità finanziarie (*Specialised financial irregularities panel*): organismo indipendente sul piano funzionale, accerta le irregolarità finanziarie in ogni Istituzione e le eventuali conseguenze (art. 66, comma 4, RF);
- Ufficio europeo per la lotta antifrode-OLAF (*European Anti-fraud Office*)¹⁰⁴: protegge gli interessi finanziari dell'Unione nella lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra forma di attività illegale, comprese quelle perpetrate in seno alle Istituzioni europee;
- Ufficio investigativo e disciplinare della Commissione (*Investigation and Disciplinary Office - IDOC*): svolge indagini amministrative imparziali e prepara procedimenti disciplinari¹⁰⁵.

¹⁰³ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0323:FIN:IT:PDF> (Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2010).

¹⁰⁴ L'acronimo OLAF corrisponde alla denominazione francese dell'organismo (*Office européen de Lutte Anti-Fraude*).

¹⁰⁵ Sul tema cfr. Dichiarazione sulla *governance* della Commissione europea, Bruxelles, 30 maggio 2007 (<http://www.privacy.it/governance%20Comm.Euro.html>).

c - controllo della Corte dei conti europea

Il controllo esterno sul bilancio viene espletato, dall'esercizio 1977, dalla Corte dei conti europea¹⁰⁶.

In particolare, l'Istituzione di controllo:
esamina i conti di tutte le entrate e di tutte le spese del bilancio e presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni su cui si basano tali conti (citata DAS);
verifica anche la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese e accerta la "sana gestione finanziaria" (i controlli possono essere svolti prima della chiusura dei conti dell'esercizio finanziario in causa e hanno luogo tanto sui documenti quanto, in caso di necessità, in loco, presso le Istituzioni dell'Unione, negli Stati membri e nei Paesi terzi);
redige una relazione annuale su ciascun esercizio e può inoltre presentare, in qualsiasi momento, le sue osservazioni su problemi particolari e formulare pareri su richiesta di qualsiasi Istituzione dell'Unione.
La Commissione comunica, agli Stati membri interessati, gli elementi della relazione annuale della Corte dei conti europea che riguardano la gestione dei fondi per i quali sono competenti in forza della normativa pertinente. Gli Stati membri inviano entro 60 giorni le loro osservazioni alla Commissione; quest'ultima trasmette una sintesi delle risposte alla Corte dei conti europea, al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 28 febbraio dell'anno successivo (art. 143, paragrafo 6, RF)¹⁰⁷.

1.6.2 Il controllo del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, dà atto alla Commissione, entro il 15 maggio dell'anno "n + 2", dell'esecuzione del bilancio dell'esercizio "n" (art. 145 RF).

La Commissione e le altre Istituzioni adottano ogni misura utile per dar seguito alle osservazioni che accompagnano la decisione di scarico del Parlamento europeo e ai commenti che accompagnano la raccomandazione di scarico adottata dal Consiglio (art. 147 RF)¹⁰⁸.

Merita di essere sottolineata la posizione critica manifestata dal Parlamento europeo in ordine al sistema di controllo delineato nei precedenti paragrafi, in ultimo riaffermata dagli inviti contenuti nella citata Risoluzione del 10 maggio 2011¹⁰⁹:

- agli Stati membri, perché migliorino i rispettivi sistemi di controllo (punto 24);
- alla Commissione, perché:
 - pubblici nella Relazione di sintesi una valutazione dei punti di forza e di debolezza dei sistemi di controllo e di gestione dei singoli Stati membri; includa una Relazione di avanzamento sui miglioramenti conseguiti in materia di informazioni relative al disarcico; istituisca una "tabella di valutazione" della qualità dei controlli per Stato membro e per settore, secondo un modello a matrice (punto 35);

¹⁰⁶ Art. 287 e ss. TFUE.

¹⁰⁷ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0080:FIN:IT:PDF> [Risposte degli Stati membri alla relazione annuale della Corte dei conti per il 2010, Bruxelles, 27.2.2012 COM (2012) 80 final].

¹⁰⁸ V., al riguardo: Relazione della Commissione al Parlamento europeo sul seguito dato alle decisioni di disarcico 2009 (sintesi), Bruxelles, 14.11.2011 COM(2011) 736 definitivo, cit., retro nota 24.

¹⁰⁹ V. retro, nota 23.

- individui i punti deboli degli attuali sistemi di gestione e di controllo, analizzando costi e benefici dei possibili cambiamenti e ponendosi nell'ottica secondo la quale, laddove risulti difficile ottenere un livello elevato di rispetto delle regole del sistema, è comunque possibile adottare una serie di opzioni quali la semplificazione delle regole, la rielaborazione del programma, il rafforzamento dei controlli o l'interruzione del programma (punto 50);
 - effettui una valutazione esterna della qualità di tutte le sue strutture di audit interno e ne comunichi i risultati al Parlamento (punto 55);
 - presenti una relazione sulla possibilità di introdurre un modello di audit unico applicabile al bilancio dell'Unione, ponendo fine all'attuale giustapposizione dei sistemi di controllo interno a livello nazionale ed europeo (punto 62);
- alla Corte dei conti europea, perché elabori un parere sulla qualità delle autorità nazionali di audit rispetto alla gestione concorrente, in particolare sulla loro competenza tecnica e sulla loro indipendenza.

1.6.3 I controlli sulle risorse proprie nel 2010

Oltre alla disciplina di carattere generale già tratteggiata, esistono specifiche disposizioni sul controllo, alcune concernenti l'entrata (di cui si occupa il presente paragrafo), altre i settori di spesa (che trovano una più approfondita analisi negli ulteriori capitoli del referto).

Ciò premesso, nel ribadire la distinzione tra le risorse proprie tradizionali (dazi doganali sulle importazioni e tassa sulla produzione dello zucchero) e le risorse IVA e RNL¹¹⁰, va rilevato che la riscossione delle entrate dell'UE è assoggettata ai normali controlli previsti dalla normativa nazionale e da quella europea: i primi sono espletati dalle strutture che svolgono le verifiche interne di regolarità contabile e amministrativa nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche¹¹¹ e dalla Corte dei conti italiana¹¹²; i secondi, dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea.

¹¹⁰ Le prime sono tributi accertati e riscossi dagli Stati membri; le risorse IVA e RNL, invece, sono "contributi" risultanti dall'applicazione di aliquote uniformi, rispettivamente, alle basi imponibili IVA convenzionalmente armonizzate degli Stati membri e al RNL degli stessi, basati quindi su statistiche macroeconomiche elaborate a partire da operazioni che non possono essere verificate direttamente (cfr. Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 43 e ss.).

¹¹¹ Cfr. <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/99286dl.htm> (decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 286, artt. 1, 2 e 10).

¹¹² Cfr. regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, artt. 34 e ss.; legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, comma 4; regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite 16 giugno 2000, n. 14 e successive modificazioni, art. 10.

Il controllo in sede europea è disciplinato da tre testi normativi:

- la citata decisione del Consiglio n. 2007/436/CE, Euratom del 7 giugno 2007, che costituisce la base giuridica del sistema delle risorse proprie;
- il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio del 22 maggio 2000, concernente il sistema di riscossione delle risorse proprie tradizionali e le relative norme di contabilizzazione¹¹³;
- il regolamento (CE, Euratom) n. 1026/1999 del Consiglio del 10 maggio 1999, contenente la disciplina concernente le missioni di controllo¹¹⁴.

Gli Stati membri sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie affinché gli importi corrispondenti ai diritti accertati in conformità alla normativa europea siano messi a disposizione della Commissione; sono però dispensati da tale obbligo laddove i diritti accertati risultino irrecuperabili per cause di forza maggiore o per altri motivi non a loro imputabili¹¹⁵.

Procedono a tutte le verifiche e indagini necessarie in tema di accertamento e messa a disposizione delle risorse proprie; in particolare:

- a) sono tenuti ad effettuare controlli supplementari ove la Commissione lo richieda (indicando le ragioni che giustificano un'ulteriore verifica)¹¹⁶;
- b) associano la Commissione, a sua richiesta, ai controlli da essi effettuati;
- c) prendono tutte le misure atte a facilitare i controlli suddetti;
- d) quando la Commissione vi è associata, tengono a sua disposizione i prescritti documenti giustificativi.

La Commissione può procedere direttamente a verifiche in loco; in tal caso, mediante comunicazione debitamente motivata, avverte in tempo utile lo Stato membro presso il quale sarà effettuato il controllo.

Gli agenti incaricati di effettuare questo tipo di indagini, alle quali possono partecipare agenti dello Stato membro interessato, hanno accesso, qualora ciò sia necessario per la corretta applicazione della normativa europea, ai documenti giustificativi prescritti e a qualsiasi altro documento appropriato ad essi relativo.

Le procedure di cui sopra non pregiudicano i controlli effettuati dagli Stati membri (in conformità delle proprie disposizioni legislative, regolamentari e amministrative) e i controlli della Corte dei conti europea.

Il controllo della Commissione è di tre tipi: normativo¹¹⁷, sui documenti e in loco; esso è finalizzato a tre obiettivi:

- mantenere condizioni equivalenti in materia di concorrenza tra gli operatori economici a prescindere dal luogo di sdoganamento delle merci nell'Unione;
- migliorare la situazione in materia di recupero, al fine anche di assicurare la corretta distribuzione dell'onere finanziario tra gli Stati membri¹¹⁸;
- informare l'Autorità di bilancio sull'esecuzione del bilancio in materia di entrate.

Dei poteri di verifica della Corte dei conti europea si è già detto in precedenza; qui deve riferirsi che, alla luce del lavoro di audit svolto sul totale della gestione 2010, l'Istituzione ha segnalato che:

- a) gli estratti degli Stati membri e i pagamenti delle risorse proprie tradizionali,
- b) gli importi calcolati dalla Commissione per i contributi degli Stati membri sulla base dei dati IVA e RNL ricevuti da questi ultimi, nonché

¹¹³ Nel testo risultante dal regolamento (CE, Euratom) n. 2028/2004 del Consiglio del 16 novembre 2004 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R1150:20041128:IT:PDF>) in seguito modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 105/2009 del Consiglio del 26 gennaio 2009 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:036:0001:0005:IT:PDF>).

¹¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:126:0001:0003:IT:PDF>.

¹¹⁵ La dichiarazione di irrecuperabilità è fatta con decisione dell'autorità amministrativa competente, al più tardi dopo un periodo di cinque anni dalla data in cui l'importo è stato accertato oppure, in caso di ricorso amministrativo o giudiziario, dalla notifica o dalla pubblicazione della decisione definitiva.

¹¹⁶ Al fine di limitare per quanto possibile i controlli supplementari, la Commissione può chiedere, per dei casi specifici, che le vengano trasmessi determinati documenti.

¹¹⁷ Consiste nella verifica delle disposizioni regolamentari e amministrative degli Stati membri nel settore doganale e contabile.

¹¹⁸ Gli Stati membri sono direttamente interessati a svolgere seriamente le loro attribuzioni in materia di riscossione delle risorse proprie, sia perché ogni disavanzo in materia di risorse proprie tradizionali viene automaticamente coperto con la risorsa propria RNL; sia perché la mancata riscossione di queste risorse, rilevata dalla Commissione in sede di controllo, può dare luogo a rettifiche finanziarie.

c) le altre entrate

per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2010 non presentano errori rilevanti¹¹⁹.

Donde la conclusione generale, riferita quindi alla posizione di tutti gli Stati membri, che i sistemi di supervisione e controllo sono efficaci nel garantire la regolarità delle entrate.

La Corte peraltro, nei termini di seguito precisati, ha attirato l'attenzione sulle debolezze che, pur non incidendo in modo rilevante sull'efficacia dei sistemi nel loro complesso, richiedono comunque l'adozione di specifiche misure.

a - risorse proprie tradizionali

In proposito è stato rilevato il persistere di criticità, nelle procedure e nei sistemi, che si sono riverberate sugli importi inclusi negli estratti della "contabilità B"¹²⁰ e hanno riguardato, per l'Italia, la voce "ritardi nell'accertamento delle RPT, nell'iscrizione nei conti e/o nella notifica delle obbligazioni doganali".

La Corte ha poi osservato che le Autorità nazionali non sono state in grado di giustificare integralmente gli importi registrati negli estratti in questione, che non sono risultati corrispondere ai dati riportati nei documenti che ne sono alla base.

Infine ha rilevato carenze nello svolgimento delle verifiche anteriori allo svincolo delle merci (specie per quanto concerne l'applicazione delle aliquote preferenziali di dazi, la concessione della "super-semplificazione" agli operatori che ricorrono alle procedure di domiciliazione e il trattamento dei costi di assicurazione e nolo), evidenziando che l'efficacia parziale di un sistema nazionale di vigilanza aumenta il rischio della riscossione di importi non corretti¹²¹.

Le conclusioni rassegnate sono state le seguenti:

"Gli audit della Corte continuano a rilevare problemi nell'uso della contabilità B ... e nell'affidabilità degli estratti delle contabilità A e B Sono state altresì rilevate debolezze nel sistema nazionale di vigilanza doganale La Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo degli Stati membri sottoposti ad audit sono solo parzialmente efficaci nel garantire la completa e corretta registrazione delle risorse proprie tradizionali".

È stata poi formulata la seguente raccomandazione:

¹¹⁹ Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 56 e ss..

¹²⁰ Ogni Stato membro trasmette alla Commissione un estratto mensile dei diritti accertati ("contabilità A") e un estratto trimestrale dei diritti accertati rimasti esclusi ("contabilità B") - v. Relazione della Corte dei conti europea per l'esercizio finanziario 2010, cit., p. 45 e, retro, nota 54.

¹²¹ Nelle risposte alle osservazioni della Corte, la Commissione si è impegnata a chiedere agli Stati membri di procedere alle rettifiche utili a porre rimedio alle manchevolezze riscontrate e di pagare le quote di RPT non versate e gli eventuali interessi di mora, assicurando il prosieguo dei controlli sulle "contabilità B" in occasione delle proprie indagini ispettive e segnalando che negli ultimi anni le proprie verifiche sono state incentrate sui controlli doganali effettuati dalle Autorità nazionali, inclusi quelli relativi alla procedura di domiciliazione.

"La Corte non modifica il proprio parere¹²² per quanto riguarda la registrazione nella contabilità B delle obbligazioni doganali sorte in relazione a merci sequestrate"¹²³.

b - risorsa propria basata sull'IVA

La Corte dei conti europea, nel ricordare che il ricorso alla formulazione di riserve, in ordine alla gestione delle entrate a titolo di risorsa IVA, costituisce lo strumento che consente alla Commissione di procedere alla rettifica di elementi dubbi contenuti nei relativi estratti inviati dagli Stati membri oltre il termine di quattro anni stabilito dalla disciplina che regola la materia, ha segnalato che tuttora permangono riserve espresse ormai da tempo su specifici aspetti e ha dato conto del loro quadro d'insieme, accertato alla chiusura dell'esercizio 2010¹²⁴.

Inoltre ha richiamato le responsabilità della Commissione circa la corretta applicazione delle direttive in materia di IVA¹²⁵ e i connessi compiti di monitoraggio sul loro recepimento e sulla conformità delle singole misure attuative nazionali, sottolineando che un atteggiamento anche in parte inadempiente può comportare ripercussioni sugli introiti dell'imposta e, di riflesso, sull'importo da riversate all'UE a titolo di risorsa propria¹²⁶.

Le conclusioni rassegnate dall'Istituzione di controllo, con riferimento alla risorsa de qua, sono in linea con le osservazioni che precedono¹²⁷.

c - risorsa propria basata sul RNL

La Corte ha sottolineato che le riserve generali¹²⁸ relative ai dati RNL, esistenti alla fine del 2010, resteranno pendenti fino a quando non sarà completata l'analisi degli inventari¹²⁹.

¹²² Cfr. Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, pag. 42, paragrafo 2.22 (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8384744.PDF>).

¹²³ La Commissione ha confermato la sua posizione, di segno diverso, con riferimento alle sentenze della Corte europea di giustizia nelle cause n. C-459/07 e n. C-230/08 (cfr. Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 58, paragrafo 2.41).

¹²⁴ Cfr. tabella 2.2, in Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, pag. 50.

¹²⁵ Nel 2010 sono entrate in vigore due direttive relative al "pacchetto IVA" e una direttiva relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie (cfr. Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 51, note 16 e 17).

¹²⁶ Sul tema la Commissione ha comunicato il completamento dell'esame sulle misure attuative nazionali del "pacchetto IVA" di 22 Stati membri.

¹²⁷ La Commissione ha garantito la ricerca di una soluzione per le riserve per le quali non siano iniziati procedimenti per infrazione dinanzi alla Corte europea di giustizia; inoltre ha fornito assicurazioni in merito ai compiti che le derivano dalle direttive di cui alla nota 114 che precede.

¹²⁸ V. Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 52, nota 18.

¹²⁹ Trattasi di repertori delle procedure e delle statistiche utilizzate per calcolare il RNL e i suoi componenti, che gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 52, nota 19).

Quindi ha osservato che le verifiche dirette eseguite dalla Commissione nel 2010, in sede di controlli sugli inventari RNL, non consentono generalmente di trarre conclusioni su tutte le componenti delle stime del RNL¹³⁰.

Infine ha sottolineato che Eurostat:

- non aveva ancora preparato, alla fine del 2010, alcuna relazione di valutazione dei dati RNL degli Stati membri per il periodo successivo al 2002, per cui non si è reso possibile sostituire alcuna riserva generale con riserve specifiche relative agli esercizi in causa;
- non ha completato l'analisi dei sistemi di supervisione e controllo degli Istituti nazionali di statistica (metodologie, queste ultime, che dovrebbero contribuire a garantire comparabilità, affidabilità ed esaustività dei dati RNL) e non ha ancora adottato orientamenti sull'applicazione di tali sistemi per la compilazione dei conti nazionali degli Stati membri¹³¹.

Le conclusioni rassegnate dall'Istituzione di controllo, con riferimento alla risorsa de qua, sono in linea con le osservazioni che precedono.

1.6.4 I controlli sulle politiche di spesa nel 2010¹³²

a - agricoltura e risorse naturali¹³³

La Corte dei conti europea, rispetto a questo gruppo di politiche (nel quale rientrano i settori: Agricoltura e sviluppo rurale, che assorbe quasi per intero la spesa complessiva del gruppo de quo; Ambiente; Affari marittimi e pesca; Salute e tutela dei consumatori), ha concluso che nell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2010:

- i pagamenti sono stati inficiati da errori rilevanti, ad eccezione delle erogazioni dirette coperte dal sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC)^{134, 135};

¹³⁰ Al riguardo la Commissione ha precisato che le verifiche dirette integrano quelle basate sul questionario di valutazione dell'inventario RNL e ha dichiarato di ritenere adeguata questa metodologia, sulla scorta degli orientamenti per la verifica diretta approvati dal Comitato RNL.

¹³¹ V., sul punto, l'articolata risposta fornita dalla Commissione (Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pag. 53, paragrafo 2.30).

¹³² L'esposizione si fonda sull'analisi generale (riferita quindi alla posizione di tutti gli Stati membri) operata dall'Istituzione europea di controllo e sulle risposte fornite dalla Commissione (cfr. Corte dei conti europea, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, cit., pagg. 71 e ss.); per la posizione della Commissione si veda anche la "Relazione di sintesi", cit. (retro, nota 92).

¹³³ Per un interessante studio in materia si veda la relazione speciale della Corte dei conti europea n. 5/2011, sul tema: "Il regime di pagamento unico (RPU): aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria" (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8114723.PDF>).

¹³⁴ Cfr. paragrafi 3.17 → 3.22, pag. 78 e ss. . Tra l'altro, la Corte: ha stimato che il tasso di errore più probabile sia stato pari al 2,3%; ha segnalato l'erogazione di anticipi irregolari agli Stati membri a fronte di programmi supplementari di sviluppo rurale; ha evidenziato che la frequenza e l'impatto degli errori nei pagamenti non sono risultati distribuiti equamente tra tutti i settori.

¹³⁵ La Commissione ha dedotto, al riguardo, la conferma dell'andamento positivo in base al quale negli ultimi anni il tasso di errore è risultato prossimo alla soglia di rilevanza del 2%; ha rilevato che per le spese del FEAGA (77% del totale del capitolo in questione) il tasso medesimo si situa ben al di sotto di tale soglia, rivelandosi perfino inferiore per i pagamenti diretti coperti dal SIGC; ha sottolineato che il rischio per il bilancio dell'UE è adeguatamente coperto dalla procedura di valutazione della conformità.

- i sistemi di supervisione e controllo si sono dimostrati solo in parte efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti¹³⁶.

Nell'espone i risultati dell'analisi dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni formulate nelle precedenti relazioni per il 2008 e il 2009 (allegato 3.4), ha poi segnalato la necessità di tener conto delle seguenti osservazioni:

- la Commissione ha intrapreso un'importante azione correttiva per quanto concerne la semplificazione delle misure di sviluppo rurale e l'affidabilità e la completezza delle informazioni registrate nel sistema di identificazione delle particelle agricole (SIPA)¹³⁷;
- il nuovo regolamento del Consiglio¹³⁸ ha lasciato a discrezione degli Stati membri le questioni relative alle raccomandazioni secondo cui si dovrebbero stabilire a livello europeo requisiti minimi annuali di mantenimento dei pascoli e si dovrebbe escludere, mediante la normativa dell'UE, che gli aiuti diretti vengano concessi a richiedenti che non utilizzano il terreno per attività agricole e non mantengono in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA)¹³⁹.

Quindi ha raccomandato alla Commissione di adottare misure adeguate al fine di garantire che:

- a) l'uso delle ortofoto¹⁴⁰ diventi obbligatorio e il SIPA sia regolarmente aggiornato sulla base delle nuove immagini aeree;
- b) gli organismi pagatori correggano le debolezze riscontrate, laddove è emerso che i sistemi di controllo e le banche dati del SIGC sono lacunose¹⁴¹;
- c) la qualità delle ispezioni in loco sia tale da consentire di stabilire la superficie ammissibile in modo affidabile¹⁴²;
- d) la qualità delle ispezioni sia adeguatamente verificata e dichiarata dagli organismi di certificazione¹⁴³.

¹³⁶ La Commissione ha sostenuto l'efficacia del SIGC al fine di limitare rischio di errori e spese irregolari e ha precisato che nel settore sviluppo rurale i sistemi di verifica sono in costante miglioramento.

¹³⁷ La Commissione ha sottolineato, in tema di iniziative volte a favorire la semplificazione, la necessità di trovare un giusto equilibrio tra obiettivi politici, costi amministrativi e rischio di errori; inoltre ha rimarcato che la valutazione di qualità, iniziata dagli Stati membri nel 2010 in ordine al rispettivo SIPA, ha già consentito di individuare i settori che meritano particolare attenzione.

¹³⁸ Il nuovo sistema, delineato appunto dal Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:030:0016:0016:IT:PDF>), riservando agli Stati membri la definizione di norme di dettaglio nell'ambito di un quadro giuridico comune, consente, a giudizio della Commissione, di tener conto della diversità delle aree e delle tradizioni agricole.

¹³⁹ La Commissione ha annunciato ulteriori riflessioni sul sostegno mirato agli agricoltori attivi, nel quadro nella nuova programmazione 2014-2020, onde evitare che si giunga a un sistema di controllo complesso, la cui attuazione risulterebbe costosa e contraria alla politica di semplificazione.

¹⁴⁰ Fotografie aeree rettificate in modo da renderle equivalenti a una mappa.

¹⁴¹ La Commissione ha rivendicato il successo dei piani di azione elaborati, in seguito alle proprie raccomandazioni, dagli Stati membri con gravi problemi nei sistemi di controllo.

¹⁴² La Commissione ha precisato che, laddove si riscontrano debolezze di tale tipo, si procede a formulare raccomandazioni di rettifica e si impongono rettifiche finanziarie.

Alla Commissione e agli Stati membri, infine, la Corte ha raccomandato di correggere le debolezze individuate nel settore dello sviluppo rurale (segnatamente migliorando l'efficacia dei controlli effettuati per le misure non SIGC)¹⁴⁴ e di adottare misure efficaci al fine di risolvere i problemi individuati nei settori Ambiente, Affari marittimi e pesca, Salute e tutela dei consumatori¹⁴⁵.

b – coesione, energia e trasporti

La Corte dei conti europea, rispetto a questo gruppo di politiche (nel quale rientrano i settori: Occupazione e affari sociali; Energia e trasporti; Politica regionale, quest'ultimo rappresentativo del 75% della spesa complessiva del gruppo de quo), ha concluso che nell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2010:

- i pagamenti intermedi e finali hanno presentato errori rilevanti^{146, 147, 148,}
- le autorità di audit, nel complesso, si sono dimostrate solo in parte efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti^{149, 150}.

¹⁴³ La Commissione ha precisato di ritenere appropriati la struttura generale e gli obblighi in materia di comunicazione relativi alla verifica da parte degli organismi di certificazione delle ispezioni in loco.

¹⁴⁴ La Commissione ha rivendicato i grandi progressi nel migliorare i sistemi di gestione e controllo per lo sviluppo rurale (confermati dal ribasso del tasso d'errore).

¹⁴⁵ La Commissione ha dichiarato che verificherà se le criticità abbiano origine da carenze sistemiche e prenderà le dovute misure per contrastarle, mirando comunque a semplificare la normativa in sede di proposizione dei nuovi programmi di spesa, pur assicurando un adeguato livello di controllo.

¹⁴⁶ Cfr. in particolare, per riferimenti alle procedure di erogazione delle sovvenzioni, i paragrafi 4.13 e 4.18, pagg. 105 e 106.

¹⁴⁷ Cfr. paragrafi 4.24 → 4.36, pag. 108 e ss. . Tra l'altro, la Corte: ha stimato che il tasso di errore più probabile sia pari al 7,7%; ha accertato violazione delle norme in materia di appalti pubblici nel 19% delle operazioni controllate, nonché errori di conformità (riferibili a obblighi in materia di pubblicità, a carenze nel capitolato d'onori e altro) in un ulteriore 14%; ha riscontrato l'esistenza di progetti interamente inammissibili ovvero diversi costi non ammissibili, rispettivamente nel 3% e nel 12% del campione esaminato; ha evidenziato debolezze specifiche nella predisposizione degli strumenti di ingegneria finanziaria.

¹⁴⁸ La Commissione ha rimarcato che il dato relativo al tasso di errore risulta ben inferiore rispetto a quelli rilevati nel periodo 2006-2008 ed è conseguenza delle disposizioni più rigorose in materia di controllo per l'attuale periodo di programmazione e del proprio piano d'azione 2008; ha evidenziato che il risultato è molto significativo poiché è emerso a fronte di un considerevole incremento delle spese dichiarate da tutti i Programmi operativi; ha precisato che gli errori di forte impatto si concentrano in un campione ristretto di sette programmi operativi del FESR di tre Stati membri.

¹⁴⁹ Cfr. paragrafi 4.37 → 4.44, pag. 115 e ss. Tra l'altro, la Corte ha evidenziato: ritardi nell'esecuzione degli audit; elenchi di controllo che non coprivano sufficientemente tutti i rischi per la regolarità delle spese (specie con riferimento agli appalti pubblici, alle norme sugli aiuti di Stato, agli strumenti di ingegneria finanziaria, alle disposizioni in materia di pubblicità); carenza di linee-guida da parte della Commissione in ordine agli audit dei progetti; uso di una metodologia di campionamento non conforme agli orientamenti convenuti dalla Commissione e dagli Stati membri, ovvero applicazione non corretta di quella concordata; accertamento di un tasso globale di errore più elevato di quello segnalato dalle autorità di audit; differenziazione degli approcci di controllo delle Autorità di Audit, anche all'interno di uno stesso Stato membro, in misura tale da non consentire l'aggregazione delle risultanze al fine di formulare un giudizio complessivo per ciascun Fondo, a livello nazionale o europeo.

¹⁵⁰ Tra l'altro, la Commissione ha riferito di aver messo a disposizione delle autorità di audit degli Stati membri il proprio elenco di controllo per gli audit delle operazioni (che tiene conto degli elenchi di controllo stabiliti dalla Corte) e ha svolto a favore delle medesime un'attività di orientamento e formazione; ha precisato la natura non vincolante della propria nota tecnica esplicativa sul campionamento; ha osservato che, in ragione del numero di autorità di audit nei 27 Stati membri per tutti i programmi di coesione, gli approcci di controllo possono anche differire per consentire un adeguamento alla specificità dei diversi programmi operativi e dei sistemi di gestione e controllo.

Nell'espone i risultati dell'analisi dei progressi compiuti nel dare corso alle raccomandazioni espresse nelle precedenti Relazioni per il 2008 e il 2009 (allegato 4.4), la Corte ha poi segnalato la rilevanza dei seguenti punti specifici:

- dopo aver adottato nel febbraio 2008 un piano d'azione, la Commissione ha rafforzato la propria supervisione dei sistemi nazionali di gestione e di controllo per il periodo di programmazione 2007-2013, monitorando in particolare il lavoro svolto dalle autorità di audit e ricorrendo con maggior frequenza all'interruzione dei termini di pagamento e alla sospensione dei pagamenti¹⁵¹;
- la Commissione ha continuato ad adoperarsi per fornire orientamenti alle autorità nazionali che attuano i programmi operativi e per semplificare le norme di ammissibilità relative ai Fondi strutturali.

Quindi ha raccomandato alla Commissione di:

- a. continuare a monitorare la conformità ai criteri di ammissibilità ai fini del finanziamento UE, compresa in particolare la corretta applicazione delle norme europee e nazionali sugli appalti pubblici¹⁵²;
- b. incoraggiare le autorità nazionali ad applicare rigorosamente i meccanismi di rettifica prima di certificare le spese (sul punto si è richiamata la necessità di continuare a interrompere i termini di pagamento e a sospendere i pagamenti ai PO fino all'adozione dei correttivi da parte degli Stati membri)¹⁵³;
- c. procedere alla valutazione dell'applicazione delle norme di ammissibilità nazionali al fine di individuare quali ambiti possano essere ulteriormente semplificati e di eliminare potenziali fonti di errore per il periodo successivo al 2013;
- d. proporre una modifica dei regolamenti relativi ai Fondi strutturali per l'attuale periodo di programmazione, affinché gli Stati membri siano tenuti a rendere conto dell'esecuzione finanziaria degli strumenti di ingegneria finanziaria¹⁵⁴;

¹⁵¹ La Commissione, nell'accogliere con favore le valutazioni della Corte sull'attuazione e sull'impatto del proprio piano d'azione 2008, ha dato conto dell'entità delle misure richiamate nel testo, adottate nel 2010 e proseguite nel 2011, precisando che le stesse vengono mantenute fino all'adozione dei correttivi da parte degli Stati membri.

¹⁵² La Commissione ha assicurato la propria continua azione al riguardo, precisando in particolare, per quanto concerne gli appalti pubblici, di aver condiviso con gli Stati membri un'analisi dei tipi di errori rilevati nel settore della Coesione mediante gli audit dell'UE svolti negli anni precedenti e, per porvi rimedio e ridurre la frequenza, di aver avviato la raccolta delle migliori pratiche e delle possibili risposte degli Stati membri.

¹⁵³ La Commissione ha richiamato l'impegno, già assunto nell'ambito della risoluzione sul discharge 2009, di svolgere un audit specifico sul meccanismo di rettifica negli Stati membri e di continuare ad adottare le misure dissuasive richiamate nel testo; inoltre ha ricordato che il passaggio verso un sistema di liquidazione annuale dei conti, previsto per il periodo successivo al 2013 (si veda, all'indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_it.pdf: "Politica di coesione 2014-2020, Investire nella crescita e nell'occupazione"), è rivolto a migliorare ulteriormente l'affidabilità dei finanziamenti su Fondi strutturali.

¹⁵⁴ La Commissione ha precisato che intende proporre l'introduzione di obblighi di comunicazione circa l'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria negli Stati membri e che, nel regolamento relativo ai Fondi strutturali per il prossimo periodo di programmazione, potrebbe essere prevista una relazione annuale sull'attuazione dei medesimi.

- e. fornire alle autorità di audit ulteriori orientamenti per il periodo di programmazione in corso, specie riguardo alle procedure di campionamento, alla portata delle verifiche da intraprendere per gli audit dei progetti e alla comunicazione delle risultanze di audit;
- f. proporre di allineare, nei regolamenti sui Fondi strutturali per il periodo successivo al 2013, i periodi di riferimento delle relazioni annuali di controllo all'esercizio di bilancio dell'UE e di armonizzare gli approcci adottati, affinché i giudizi emessi dalle Autorità di Audit possano essere aggregati per ciascun Fondo a livello nazionale ed europeo¹⁵⁵.

c – aiuti esteri, sviluppo e allargamento

La Corte dei conti europea, rispetto a questo gruppo di politiche (nel quale rientrano i settori: Relazioni esterne; Sviluppo e relazioni con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico; Allargamento; Aiuti umanitari), ha concluso che nell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2010:

- i pagamenti non hanno presentato errori rilevanti;
- i pagamenti intermedi e finali, tuttavia, sono stati inficiati da errori rilevanti¹⁵⁶;
- i sistemi di supervisione e controllo si sono dimostrati solo in parte efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti¹⁵⁷.

Nell'espone i risultati dell'analisi dei progressi compiuti nel dare corso alle raccomandazioni espresse nella precedente relazione per il 2009 (allegato 5.4), la Corte ha poi formulato alcune raccomandazioni alla Commissione, in relazione:

- all'attività della Direzione generale per l'Allargamento (DG ELARG)¹⁵⁸;
- alla necessità di definire una metodologia coerente per il calcolo del tasso di errore residuo¹⁵⁹ da parte delle Direzioni responsabili delle relazioni esterne, sulla cui base i direttori generali rilasciano le loro attestazioni.

¹⁵⁵ La Commissione ha chiarito che la propria proposta di revisione del regolamento finanziario comprende la tempestiva liquidazione dei conti, che faciliterà l'allineamento dei rispettivi periodi di riferimento da parte degli Stati membri (relazione annuale di controllo e parere annuale di audit), della Commissione stessa (relazioni annuali di attività) e della Corte (DAS e relazione annuale) con l'esercizio corrispondente.

¹⁵⁶ La maggior parte della spesa, per questo gruppo di politiche, viene eseguita mediante prefinanziamenti, che devono rispettare un numero limitato di condizioni; l'esecuzione dei pagamenti intermedi e finali, invece, richiede la presentazione e la convalida delle spese realmente sostenute per i progetti e, di conseguenza, comporta maggiori rischi rispetto ai prefinanziamenti (cfr. paragrafo 5.3, pag. 140).

¹⁵⁷ La Commissione ha obiettato che: i propri sistemi di supervisione e di controllo, intesi a coprire l'intero ciclo di vita dei progetti pluriennali, sono efficaci e migliorano di anno in anno; sono state messe in atto le precedenti raccomandazioni della Corte, la quale ha espresso valutazioni positive sul sistema principale di controllo; nonostante l'elevato rischio del contesto degli aiuti esterni, il livello di errore è trascurabile.

¹⁵⁸ Cfr. paragrafo 5.37, pag. 150.

¹⁵⁹ Livello degli errori che non vengono individuati e, di conseguenza, rettificati.

d – ricerca e altre politiche interne¹⁶⁰

La Corte dei conti europea, rispetto a questo gruppo di politiche (nel quale rientrano i settori: Affari economici e finanziari; Imprese; Concorrenza; Ricerca¹⁶¹; Società dell'informazione e media; Ricerca diretta; Mercato interno; Istruzione e cultura; Comunicazione; Spazio di libertà, sicurezza e giustizia; Commercio), ha concluso che nell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2010:

- i pagamenti non hanno presentato errori rilevanti;
- i pagamenti intermedi e finali per i Programmi quadro di ricerca, tuttavia, sono risultati inficiati da un livello rilevante di errore^{162, 163};
- i sistemi di supervisione e controllo si sono dimostrati solo in parte efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti^{164, 165}.

Nell'espone i risultati dell'analisi dei progressi compiuti nel dare corso alle raccomandazioni espresse nelle precedenti relazioni per il 2008 e il 2009 (allegato 6.4), la Corte ha poi raccomandato alla Commissione:

- per il settore dei Programmi quadro, di potenziare ulteriormente i controlli ex ante (al fine di individuare i pagamenti con un profilo di rischio relativamente

¹⁶⁰ Rispetto a questo gruppo di politiche vanno ricordati il Programma di apprendimento permanente (cfr. http://ec.europa.eu/education/llp/doc/call12/part1_it.pdf) e i Programmi quadro per la ricerca (per il 7° PQ cfr. http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/i23022_it.htm).

¹⁶¹ Il settore Ricerca presenta il più alto dato di spesa per questo gruppo di politiche.

¹⁶² Le relative sovvenzioni vengono erogate attraverso anticipi, seguiti poi da pagamenti intermedi e finali, a titolo di rimborso delle spese incluse nelle dichiarazioni presentate dai beneficiari (cfr. paragrafo 6.6, pag. 170).

¹⁶³ Cfr. paragrafi 6.12 → 6.13, pagg. 172 e 173. Tra l'altro, la Corte: ha stimato che il tasso di errore più probabile sia stato pari all'1,4%; ha riscontrato, appunto, significativi livelli e frequenze di errore nei pagamenti intermedi e finali a titolo del 6° PQ e del 7° PQ, precisando che in molti casi si è configurato il rimborso di spese non ammissibili o non correttamente dichiarate; ha precisato che la principale fonte di errore continua ad essere il calcolo errato di spese indirette e per il personale; ha richiamato altri tipi di errore, rappresentati dall'inclusione di imposte indirette non ammissibili, ovvero dalla scorretta applicazione del metodo di ammortamento delle immobilizzazioni e degli interessi generati dai prefinanziamenti, detenuti su conti bancari, che erano stati dichiarati in difetto o non dichiarati affatto.

¹⁶⁴ Cfr. paragrafi 6.15 → 6.45, pagg. 174 e ss. . In particolare, rispetto ai Programmi quadro, la Corte: ha segnalato debolezze nel sistema di verifica documentale ex ante; ha dato atto di un generale miglioramento nella tempistica dei pagamenti, pur rilevando ancora specifici ritardi rispetto ai termini fissati come obiettivo dalla Commissione; ha evidenziato anormali sospensioni di pagamento; ha osservato che la modifica della disciplina in materia di presentazione della certificazione rilasciata da un auditor indipendente, limitata per il 7° PQ ai finanziamenti maggiori di €. 350.000, ha aumentato il rischio dell'intempestivo riscontro di errori nelle pratiche al di sotto di tale soglia; ha riscontrato varie incongruenze rispetto alle dichiarazioni di spesa assistite dalla predetta certificazione; ha dato conto del deludente risultato raggiunto dalla disciplina introdotta in tema di certificazione ex ante delle metodologie di costo; ha riscontrato l'efficacia, nel complesso, della strategia di controllo ex post attuata dalla Commissione, affermando peraltro la limitata attendibilità del tasso di errore residuo; ha rilevato che le procedure della Commissione non coprono l'aspetto relativo all'esecuzione di controlli-qualità periodici sui metodi di lavoro degli auditor esterni; ha riscontrato che, a seguito dell'azione della Commissione, vi è stato un incremento degli importi da recuperare e delle misure correttive consistenti nella risoluzione anticipata di contratti e/o nella comminatoria di penali a titolo di indennizzo.

La Corte ha poi illustrato l'esito della propria analisi in merito ai controlli (primari, secondari, della Commissione) sul Programma di apprendimento permanente.

¹⁶⁵ Appare utile segnalare, tra le risposte della Commissione: il riferimento alla procedura di riscontro - "feedback" (paragrafo 6.21); le ammissioni in tema di criteri di accettabilità per ottenere la certificazione delle metodologie di calcolo dei costi (paragrafo 6.25); i chiarimenti in materia di calcolo del tasso di errore rappresentativo e di errore residuo (paragrafi 6.31 e 6.32); le osservazioni sugli audit esterni (paragrafo 6.34).

elevato) e di intensificare le proprie azioni volte a sensibilizzare ulteriormente gli auditor indipendenti circa la normativa applicabile all'ammissibilità della spesa, in particolare fornendo loro informazioni sui casi in cui non abbiano individuato costi non ammissibili (al fine di renderne più attendibili le certificazioni);

- per il settore del Programma di apprendimento permanente, di continuare a porre l'accento sullo svolgimento dei controlli primari, in particolare facendo sì che le Agenzie nazionali controllino almeno il numero minimo di fascicoli richiesto dalla Commissione e che tutti i controlli siano opportunamente documentati.

La Corte ha anche fornito la propria analisi rispetto al Fondo di garanzia per le azioni esterne, segnalandone l'incremento delle risorse totali rispetto all'esercizio precedente (passate da 1.240 a 1.347 milioni) e precisando che nel 2010 non era stata ricevuta alcuna chiamata in garanzia¹⁶⁶.

1.6.5 Il controllo su irregolarità e frodi

Il sistema di controllo europeo comprende, oltre alle normali verifiche di legalità e di buona gestione finanziaria delle risorse pubbliche, comuni ormai a tutti gli ordinamenti, uno speciale dispositivo di tutela disciplinato dall'art. 325 TFUE.

La norma in questione stabilisce che:

- l'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure "dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione";
- gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari;
- il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione¹⁶⁷;
- la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione della disciplina esposta.

L'art. 86 TFUE, poi, dispone che "per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento".

Le nozioni di "frode" e "irregolarità" vanno tenute distinte:

- l'irregolarità è rappresentata da qualsiasi violazione di una disposizione di diritto europeo derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico, suscettibile di pregiudicare gli interessi finanziari dell'Unione¹⁶⁸;
- la frode è, invece, un'irregolarità commessa intenzionalmente e costituisce illecito penale¹⁶⁹.

Gli Stati membri individuano le irregolarità che si configurano come sospetti di frode.

L'incidenza finanziaria effettiva della frode può essere misurata solo a conclusione di un procedimento giudiziario.

¹⁶⁶ L'obiettivo del citato Fondo di garanzia consiste nel rimborsare i creditori dell'Unione in caso di inadempienza del beneficiario in relazione a un prestito e nell'evitare il ricorso diretto al bilancio dell'UE (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:145:0010:0014:IT:PDF>).

¹⁶⁷ La disposizione, oltre a prevedere il coinvolgimento del Parlamento europeo, non contiene più il divieto, contemplato dall'art. 280 TCE, di estendere tali misure ai temi dell'applicazione del diritto penale nazionale o dell'amministrazione della giustizia negli Stati membri.

¹⁶⁸ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, cit., art. 1.

¹⁶⁹ V. Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari, art. 1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1995:316:0048:0057:IT:PDF>)

Nella Relazione per il 2010¹⁷⁰ la Commissione ha segnalato che nel settore delle entrate¹⁷¹:

- il numero di irregolarità comunicate (4.744) è diminuito rispetto al 2009 (5.204);
- l'incidenza finanziaria totale stimata delle irregolarità, compresi i casi di sospetta frode, è risultata superiore al dato accertato per il precedente esercizio, con un importo pari a 393 milioni (1,88% del totale di risorse proprie tradizionali lorde raccolte nel 2010) a fronte di 357 milioni (1,84% del totale di risorse proprie tradizionali lorde raccolte nel 2009);
- l'incidenza finanziaria stimata dei soli casi di sospetta frode è analogamente risultata superiore al dato accertato per il precedente esercizio, con un importo pari a 139 milioni (0,67% del totale di risorse proprie tradizionali lorde raccolte nel 2010) a fronte di 103 milioni (0,53% del totale di risorse proprie tradizionali lorde raccolte nel 2009);
- gli importi recuperati ammontano a 180 milioni.

Nel documento, in particolare, viene rimarcata la politica comunitaria intesa a sviluppare strumenti informatici per scambi rapidi di dati sui potenziali casi di frode, quali "EUROFISC"¹⁷² (operativo in materia tributaria) e "Mutual Assistance Broker – MAB"¹⁷³ (operativo in materia doganale).

Sul tema che ne occupa si è pronunciato anche il Parlamento europeo (cfr. la risoluzione adottata il 6 aprile 2011 sulla relazione annuale della Commissione per il 2009^{174, 175}):

- esprimendo preoccupazione in merito al rapporto (superiore al 50%) tra frodi e irregolarità nel settore delle risorse proprie in alcuni Stati membri, fra i quali l'Italia;
- deplorando le carenze, evidenziate dalla Corte dei conti europea, nei sistemi nazionali di vigilanza doganale, in relazione soprattutto alla mancata esecuzione di analisi di rischio per la selezione di operatori e importazioni su cui operare i controlli;

¹⁷⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode - Relazione annuale 2010, Bruxelles, 29.9.2011, COM (2011) 595 definitivo, pag 5 (http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2010_it.pdf).

¹⁷¹ Per i dati riferiti al settore delle spese si rinvia al successivo apposito capitolo.

¹⁷² Cfr. Regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio del 7 ottobre 2010 relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:268:0001:0018:IT:PDF>).

¹⁷³ Cfr. "Sulla strategia antifrode della Commissione", Bruxelles, 24.6.2011, COM(2011) 376 definitivo, pag. 7 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0376:FIN:IT:DOC>).

¹⁷⁴ V. indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0142+0+DOC+XML+V0//IT>.

¹⁷⁵ All'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0121&language=IT> è rinvenibile la proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla Relazione della Commissione per il 2010, in materia di irregolarità e frodi.

- censurando il difetto di verifiche efficaci sulle procedure doganali semplificate per le importazioni;
- manifestando i propri timori rispetto all'entità delle frodi che interessano merci importate dalla Cina;
- compiacendosi dell'esito dell'operazione doganale congiunta "Diabolo II"¹⁷⁶;
- accogliendo con favore gli accordi già conclusi per la lotta al mercato illegale dei prodotti di tabacco ed esortando l'OLAF a continuare a svolgere un ruolo guida nei negoziati internazionali per l'adozione di un protocollo sull'eliminazione di tale commercio illecito, fonte di gravi perdite di entrate per l'UE.

1.7 Le nuove proposte in materia di finanziamento dell'Unione europea

Nel Referto licenziato da questa Sezione per l'esercizio 2009 è stato illustrato l'intento dell'Unione europea di porre mano alla revisione generale della disciplina in tema di spese e risorse, già enunciato dalla dichiarazione n. 3 allegata al citato Accordo interistituzionale n. 2006/C 139/01 del 17 maggio 2006¹⁷⁷.

L'esigenza, per quel che in particolare attiene alle entrate dell'Unione, è stata confermata dal dibattito insorto nell'ambito delle Istituzioni europee e delle stesse Autorità nazionali, dal quale sono emerse critiche soprattutto in relazione alla risorsa RNL (in quanto prelevata direttamente dai bilanci nazionali e ormai non più dotata dell'originario carattere "complementare", data la sua eccessiva prevalenza rispetto agli altri proventi) e alla risorsa IVA (applicata mediante un calcolo matematico e, quindi, sostanzialmente priva di un legame diretto tra la base IVA effettiva in ogni Stato membro e il rispettivo contributo al bilancio annuale dell'UE).

La riforma in materia si è indirizzata alla predisposizione di un nuovo sistema di entrate che consenta di realizzare alcuni precisi obiettivi:

- equità, da conseguire attraverso l'adozione di criteri tali da non essere percepiti in termini di ulteriore aggravio dei bilanci nazionali e da rispecchiare la capacità contributiva dei singoli Stati membri¹⁷⁸;
- trasparenza;
- efficacia sotto il profilo dei costi;
- semplicità (specie in tema di rettifiche);

¹⁷⁶ Cfr. http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/diabolo-ii/index_en.htm.

¹⁷⁷ Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, Relazione per il 2009, pag. 27 e ss. (http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2011/delibera_8_2011_e_relazione.pdf).

¹⁷⁸ Si è ritenuto, infatti, che il sistema di finanziamento del bilancio dell'UE è ispirato a criteri di regressività poiché gli Stati membri con reddito minore versano in proporzione contributi maggiori, e ciò in contrasto col principio della progressività che, all'interno dei singoli Paesi, assicura un'equa distribuzione del carico fiscale tra i contribuenti (v. <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0827.pdf>, pag. 5 del documento).

- capacità di fornire i fondi sufficienti per le politiche europee, in forma stabile e nel rispetto dei principi di bilancio (soprattutto quello del pareggio di bilancio);
- chiara riferibilità alle politiche europee (oggi rinvenibile solo per dazi doganali);
- verificabilità tramite audit.

In merito la Commissione ha formulato una proposta di decisione del Consiglio¹⁷⁹ relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea [COM(2011) 510 definitivo del 29 giugno 2011]¹⁸⁰, poi rielaborata dalla proposta modificata di decisione del Consiglio COM (2011) 739 definitivo del 9 novembre 2011¹⁸¹.

Nel progetto si ribadisce che l'attuale sistema di finanziamento è basato in gran parte su aggregati statistici slegati dalle priorità delle politiche dell'Unione e su disparati meccanismi di correzione frutto di negoziati, circostanza questa che, oltre a renderne difficile l'analisi e limitarne il controllo democratico, e a far insorgere dubbi sulla stessa utilità dell'appartenenza all'UE, accentua i contrasti da parte sia degli Stati membri "grandi contribuenti", i quali lamentano l'eccessiva gravosità dei propri saldi negativi; sia dei Paesi favoriti dalle politiche di redistribuzione, che devono far fronte ad aumenti dei contributi destinati a finanziare i ripetuti meccanismi.

Il nuovo modello, del quale si propone l'introduzione, si muove nella prospettiva di due presupposti, rappresentati:

- il primo, dalla necessità che esso rivesta un ruolo fondamentale negli sforzi di risanamento finanziario richiesti a tutti gli Stati membri, tanto più tassativi alla luce degli ultimi gravi sviluppi della crisi del sistema finanziario mondiale¹⁸², nel rilievo che l'introduzione di nuove risorse, di natura diversa da quelle esistenti, può favorire la riduzione dei "contributi" a carico dei bilanci nazionali e la conseguente crescita dei margini di manovra nella gestione delle limitate ricchezze dei singoli Paesi;
- il secondo, dalla necessità di ancorare le nuove risorse agli obiettivi politici dell'Unione, ad esempio in settori quali lo sviluppo, i cambiamenti climatici o i

¹⁷⁹ La competenza in ordine alla disciplina delle modalità di finanziamento del bilancio dell'UE è delineata in due disposizioni del TFUE: 1) l'art. 311, comma 3, a norma del quale il Consiglio "adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente" (v. retro, paragrafo 1.3.1); 2) l'art. 311, comma 4, nel quale si prevede che il Consiglio, "deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione nella misura in cui ciò è previsto nella decisione adottata sulla base del terzo comma".

¹⁸⁰ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0510:FIN:IT:PDF>

¹⁸¹ Cfr. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/COM_2011_0739_IT.pdf.

¹⁸² Cfr., al riguardo, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, sottoscritto il 2 marzo 2012 dai Paesi dell'Unione, con eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca (<http://european-council.europa.eu/media/639226/10 - tscg.it.12.pdf>).

mercati finanziari, sfruttando i vantaggi che possono derivare da una gestione di tipo "sovranazionale" rispetto a particolari fattispecie (si pensi alle ipotesi in cui un'elevata mobilità delle basi fiscali non consente un'azione efficace da parte dei singoli Stati membri, oppure alla frammentazione del mercato interno dell'UE determinata dal mancato coinvolgimento di tutti gli Stati membri in specifiche azioni).

Da queste premesse discendono i tre elementi principali della proposta di modifica, di seguito precisati.

a – semplificazione dei contributi degli Stati membri

Al riguardo la Commissione ha proposto la soppressione dell'attuale risorsa IVA al 31 dicembre 2013, in un'unica soluzione, evento questo che dovrebbe comportare una notevole semplificazione dei contributi nazionali e una riduzione dell'onere amministrativo oggi dovuto alla mole di lavoro necessaria per ottenere una base armonizzabile.

b – introduzione di nuove risorse proprie

Il progetto della Commissione sul punto, come rielaborato dalla proposta modificata di decisione del Consiglio COM(2011) 739 definitivo del 9 novembre 2011, prevede l'introduzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF), da riscuotere a norma della direttiva (che sarà) adottata dal Consiglio¹⁸³, nella misura pari a una quota non superiore alle aliquote minime fissate in quest'ultima¹⁸⁴.

A questa misura è affiancato la proposta di introdurre, nell'ambito del riordino del complessivo regime IVA dell'Unione sulla scia del dibattito in corso al riguardo¹⁸⁵, una nuova risorsa IVA da riscuotere a norma della direttiva 2006/112/CE del Consiglio¹⁸⁶, per una quota non superiore al 2% del valore netto delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, degli acquisti intracomunitari di beni e delle importazioni di beni soggetti a un'aliquota IVA normale in ogni Stato membro, stabilito secondo le norme dell'Unione¹⁸⁷.

¹⁸³ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0594:FIN:IT:PDF> (Proposta di direttiva del Consiglio concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie e recante modifica della direttiva 2008/7/CE).

¹⁸⁴ La Commissione ritiene che questa risorsa consentirà di porre rimedio alle necessità di cui si è detto nel testo, nel rilievo che dalla sua adozione dovrebbero derivare un minor aggravio a carico degli Stati membri, nonché vantaggi collegati alla maggiore efficacia ed efficienza di un sistema coordinato a livello europeo, rispetto alle analoghe forme di imposizione oggi esistenti in singoli Paesi dell'Unione

¹⁸⁵ Cfr. "Libro verde sul futuro dell'IVA, Verso un sistema dell'IVA più semplice, solido ed efficiente" ([http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/com\(2010\)695_it.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/future_vat/com(2010)695_it.pdf)).

¹⁸⁶ V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20110101:IT:PDF>

¹⁸⁷ La Commissione ritiene che questa risorsa sia intesa a rafforzare l'armonizzazione delle relative discipline nazionali e a dare ulteriore slancio allo sviluppo del mercato interno, con eliminazione di quelle esenzioni e deroghe che risultano nuocere al corretto funzionamento del medesimo e alle misure volte a ridurre le frodi in materia.

L'introduzione delle due nuove entrate, prevista a decorrere dal 1° gennaio 2014, comporterebbe un'evoluzione della struttura del finanziamento dell'UE nei seguenti termini:

	progetto bilancio 2012 (%)	2020 (%)
risorse proprie tradizionali	14,7	18,9
vecchia risorsa IVA	11,1	0,0
nuova risorsa IVA	0,0	18,1
risorsa RNL	74,2	40,3
imposta UE sulle transazioni finanziarie	0,0	22,7

Fonte: Commissione europea

c – riforma dei meccanismi di correzione

La Commissione, alla luce del mutamento delle condizioni oggettive alla base dei precedenti meccanismi di correzione, ha proposto la loro sostituzione attraverso l'introduzione, a far tempo dal 2014, di un nuovo sistema di correzioni temporanee forfettarie consistenti nella riduzione lorda dei pagamenti RNL.

La misura è prevista in favore di un numero limitato di Stati membri (Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia), che si presume potranno trovarsi ad affrontare oneri di bilancio eccessivi in rapporto alla rispettiva prosperità relativa.

Nel contempo la Commissione ha proposto di rivedere la "correzione celata" rappresentata dalla trattenuta del 25% sugli importi riscossi a titolo di RPT, limitandola al 10% in considerazione della trasformazione dei meccanismi di correzione in riduzioni a forfait.

1.8 Le prospettive per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020

L'insieme dei documenti contabili, in cui viene illustrata la gestione dell'attività dell'Unione europea, costituisce la proiezione, sul piano finanziario, delle politiche attraverso le quali vengono perseguite le finalità prefissate per il raggiungimento del coordinato progresso e dell'uniforme benessere dei cittadini europei.

A tale proposito va ricordato che il 3 marzo 2010 la Commissione ha presentato la strategia "Europa 2020", che si propone lo scopo di promuovere un'economia intelligente, sostenibile e solidale che permetta di conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale attraverso il perseguimento di cinque ambiziosi obiettivi, da raggiungere appunto entro il 2020¹⁸⁸:

1. occupazione → innalzamento al 75% del tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni (anche mediante una maggiore partecipazione dei

¹⁸⁸ V. http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_it.htm.

giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione degli immigrati legali);

2. ricerca e innovazione → miglioramento delle condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del prodotto interno lordo (PIL) dell'UE i livelli d'investimento pubblico e privato combinati in tale settore;

3. cambiamenti climatici/energia → attuazione del "pacchetto energia/clima 20-20-20" (riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990¹⁸⁹; aumento al 20% della quota delle fonti di energia rinnovabili; miglioramento del 20% dell'efficienza energetica);

4. istruzione → miglioramento dei livelli d'istruzione, in particolare mirando a ridurre i tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10% e ad aumentare, almeno al 40%, la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente;

5. povertà/emarginazione → promozione dell'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di emarginazione¹⁹⁰.

Il 29 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato la comunicazione "Un bilancio per la strategia 2020" [COM(2011) 500 definitivo], nella quale vengono esposte le linee-guida della politica volta a promuovere la crescita dell'UE, nell'ottica appunto degli obiettivi indicati, attraverso la programmazione 2014-2020¹⁹¹.

La proposta, articolata in una dettagliata serie di misure relative ai principali settori di spesa (per le quali si rinvia al documento¹⁹²), muove da alcune significative premesse: 1. aumento degli importi stanziati per la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese; 2. valorizzazione del potenziale del mercato unico attraverso la dotazione delle infrastrutture di cui necessita per funzionare nel XXI secolo; 3. realizzazione di una politica agricola comune più efficiente sotto il profilo delle risorse, che permetta di realizzare prodotti alimentari di alta qualità e contribuisca alla gestione dell'ambiente e alla lotta contro i cambiamenti climatici; 4. particolare attenzione alle politiche socioeconomiche (solidarietà con le regioni e gli Stati membri più

¹⁸⁹ L'UE si è impegnata a prendere la decisione di passare entro il 2020 a una riduzione del 30% rispetto ai livelli del 1990 come offerta condizionale, nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che altri Paesi sviluppati si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni e che i Paesi in via di sviluppo contribuiscano adeguatamente in funzione delle loro responsabilità e capacità rispettive.

¹⁹⁰ La strategia "Europa 2020" è stata approvata dal Consiglio europeo del 17 giugno 2010 (cfr. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/it/ec/115359.pdf).

¹⁹¹ La programmazione dell'UE è rappresentata nel quadro finanziario pluriennale (QFP), documento che indica il massimale e la composizione della spesa previsionale nel periodo di riferimento.

¹⁹² V. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(01\):FIN:IT:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(01):FIN:IT:PDF).

poveri, alle cui necessità concentrare la maggior parte delle spese relative alla coesione; solidarietà nell'affrontare le sfide della immigrazione e nel far fronte alle catastrofi; solidarietà in termini di sicurezza energetica; solidarietà con i cittadini dei Paesi terzi che necessitano di sostegno per i loro bisogni umanitari immediati e per il loro sviluppo a lungo termine).

I principali elementi, che dovranno caratterizzare la nuova serie di programmi e strumenti finanziari del progetto di QFP, vengono così precisati:

- attenzione ai risultati, da ottenere concentrando i programmi su un numero limitato di priorità di alto livello e su azioni che conseguono una massa critica¹⁹³ ed evitando la frammentazione e gli interventi non coordinati tra loro;
- semplificazione delle regole di finanziamento generali (regolamento finanziario) e di quelle settoriali specifiche¹⁹⁴;
- introduzione del principio di condizionalità nei programmi e negli strumenti, per assicurare la coerenza tra la politica economica globale dell'Unione e il bilancio della stessa, onde evitare situazioni in cui l'efficacia dei finanziamenti europei possa essere compromessa da politiche macro finanziarie inadeguate;
- effetto di leva degli investimenti, da perseguire lavorando con il settore privato su strumenti finanziari innovativi che accrescano l'impatto del bilancio dell'UE, stimolando un maggior numero di impieghi strategici e rafforzando così il potenziale di crescita dell'Unione.

¹⁹³ Soglia quantitativa minima oltre la quale si ottiene un mutamento qualitativo.

¹⁹⁴ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0042:FIN:IT:PDF> [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Programma di semplificazione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020, Bruxelles, 8.2.2012 COM(2012) 42 final].

Prospetto 1 - Somme complessive versate dagli Stati membri all'UE ^(a)

Tipologia ^(b)	EU-25						EU-27								Incidenza media %
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	
Risorse proprie tradizionali ^(c)	12.307,1	12,9	14.063,1	13,9	15.028,3	14,6	16.573,0	15,1	17.282,9	15,5	14.528,2	13,3	15.659,3	13,2	14,1
Risorsa propria IVA	13.912,2	14,6	16.018,0	15,9	17.206,2	16,8	19.440,8	17,7	19.007,7	17,1	12.796,2	11,7	12.470,5	10,5	14,9
Risorsa propria PNL/RNL	68.982,0	72,7	70.860,6	70,3	70.132,1	68,6	73.914,7	67,2	74.477,3	67,0	81.982,5	75,2	91.066,8	76,5	71,1
Correzione britannica ^(d)	-148,0	-0,2	-130,7	-0,1	-15,3	0,0	58,9	0,1	400,0	0,4	-321,1	-0,3	-114,8	-0,1	0,0
Totale RP ^(e)	95.053,3	100,0	100.811,0	100,0	102.351,3	100,0	109.987,4	100,0	111.167,9	100,0	108.985,8	100,0	119.081,8	100,0	100,0
Variazione %				6,1		1,5		7,5		1,1		-2,0		9,3	
Media delle variazioni %	3,9														
Altri proventi ^(f)	8.458,6		6.279,6		6.071,8		7.575,5		10.066,6		8.718,7		8.720,40		
Totale entrate	103.511,9		107.090,6		108.423,1		117.562,9		121.234,5		117.704,5		127.802,20		

Fonte: Elaborazione a cura della Corte dei conti su dati della Commissione europea

- (a) A causa degli arrotondamenti, alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi.
 (b) Per l'analisi delle varie categorie di risorse cfr. retro, paragrafo 1.3.3 .
 (c) Al netto del 25% per oneri di riscossione.
 (d) La "correzione britannica" non è pari a zero a causa degli scarti sui tassi di cambio.
 (e) Esclusi aggiustamenti e/o restituzioni da/per altri Stati membri (-6,9 meuro).
 (f) Inclusi surplus dell'anno precedente (2.253,6 meuro) e altri proventi (interessi sui ritardati pagamenti, ammende e interessi da operazioni di prestito - 6.466,8 meuro).

Prospetto 2 - Somme complessive accreditate dall'UE agli Stati membri ^(a)

	EU-25						EU-27										Incidenza Media %
	2004		2005		2006			2007		2008		2009		2010			
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%		Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%		
FEOGA-Garanzia	43.579,2	52,0	48.462,0	55,2	49.797,7	55,6	1.a Competitività	5.511,2	5,7	8.303,3	8,5	8.528,8	9,0	9.380,2	9,0	8,1	
Azioni strutturali	34.110,1	40,7	32.692,6	37,3	32.363,0	36,1	1.b Coesione	36.945,1	38,0	35.478,8	36,5	33.896,7	35,7	37.111,4	35,8	36,5	
Politiche interne	6.039,2	7,2	6.567,3	7,5	7.415,8	8,3	2. Risorse naturali	53.853,9	55,4	52.094,4	53,6	50.626,0	53,3	55.906,7	53,9	54,1	
							3.a Libertà e sicurezza e giustizia	198,6	0,2	379,4	0,4	665,1	0,7	666,0	0,6	0,5	
							3.b Cittadinanza	781,8	0,8	859,8	0,9	1.242,7	1,3	623,3	0,6	0,9	
TOTALE ^(b)	83.728,5	100,0	87.721,9	100,0	89.576,5	100,0	TOTALE	97.290,6	100,0	97.115,7	100,0	94.959,3	100,0	103.687,6	100,0	100,0	
Variazione %				4,8		2,1			8,6		-0,2		-2,2		9,2		
Media delle variazioni %				3,4												3,9	

Fonte: Elaborazione a cura della Corte dei conti su dati della Commissione europea

A causa degli arrotondamenti, alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi.

Il totale non tiene conto delle spese dell'UE come "global partner" (463,9 meuro) e delle spese di amministrazione (7.185,9 meuro); le compensazioni risultano pari a zero.

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

	2004		2005			2006				2007			2008			2009			2010		
	Meuro		Meuro			Meuro				Meuro			Meuro			Meuro			Meuro		
	Valore assoluto	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^(a)	13.786,0	100,0	13.546,6	-1,7	100,0	13.506,6	-0,3	100,0	VERSAMENTI^(a)	14.023,5	3,8	100,0	15.143,2	8,0	100,0	14.363,1	-5,2	100,0	15.223,6	6,0	100,0
Risorse proprie tradizionali ^(b)	1.236,6	9,0	1.341,9	8,5	9,9	1.573,3	17,2	11,6	Risorse proprie tradizionali ^(b)	1.687,2	7,2	12,0	1.648,6	-2,3	10,9	1.505,4	-8,7	10,5	1.668,0	10,8	11,0
Risorsa propria IVA.	2.072,5	15,0	2.003,8	-3,3	14,8	1.679,8	-16,2	12,4	Risorsa propria IVA.	2.030,1	20,9	14,5	2.907,1	43,2	19,2	1.378,6	-52,6	9,6	1.558,9	13,1	10,2
Risorsa propria PNL/RNL	9.257,4	67,2	9.092,9	-1,8	67,1	9.247,2	1,7	68,5	Risorsa propria PNL/RNL*	9.143,0	-1,1	65,2	9.184,9	0,5	60,7	10.396,3	13,2	72,4	11.381,0	9,5	74,8
Correzione britannica ^(c)	1.219,5	8,8	1.108,0	-9,1	8,2	1.006,3	-9,2	7,5	Correzione britannica	1.163,2	15,6	8,3	1.402,6	20,6	9,3	1.082,8	-22,8	7,5	615,7	-43,1	4,0
ACCREDITI^(d)	10.239,2	100,0	10.558,0	3,1	100,0	10.770,5	2,0	100,0	ACCREDITI^(c)	11.085,9	2,9	100,0	10.053,3	-9,3	100,0	9.109,8	-9,4	100,0	9.227,6	1,3	100,0
FEOGA G.	5.040,4	49,2	5.528,1	9,7	52,4	5.486,0	-0,8	50,9	1.a Competitività	636,7	---	5,7	835,4	31,2	8,3	761,5	-8,8	8,4	768,2	0,9	8,3
Azioni strutturali	4.518,6	44,1	4.325,3	-4,3	41,0	4.531,0	4,8	42,1	1.b Coesione	4.452,5	---	40,2	3.688,7	-17,2	36,7	2.413,2	-34,6	26,5	2.567,5	6,4	27,8
Politiche interne	680,2	6,6	704,6	3,6	6,7	753,5	6,9	7,0	2. Risorse naturali	5.913,3	---	53,3	5.407,3	-8,6	53,8	5.287,1	-2,2	58,0	5.731,5	8,4	62,1
									3.a Libertà e sicurezza e giustizia	7,8	---	0,1	28,9	270,5	0,3	58,7	103,1	0,6	60,0	2,2	0,7
									3.b Cittadinanza	75,6	---	0,7	93,0	23,0	0,9	589,3	533,7	6,5	100,4	-83,0	1,1
Saldi	-3.546,8		-2.988,6			-2.736,1				-2.937,6			-5.089,9			-5.253,3			-5.996,0		
Variazione %				15,7			8,4				-7,4			-73,3			-3,2			14,1	
Totale movimenti netti 2004-2010	- 28.548,3 meuro																				

Fonte: Elaborazione a cura della Corte dei conti su dati della Commissione europea

- (a) Con esclusione di restituzioni (103,1 meuro) e aggiustamenti (5,7 meuro) per gli Stati membri.
- (b) Al netto del 25% per oneri di riscossione.
- (c) L'onere complessivo derivato dalla "correzione britannica" nel settennio di riferimento ammonta, per l'Italia, a 7.598,1 milioni.
- (d) Negli accreditati non sono comprese le spese di amministrazione (269,8 meuro).

Prospetto 4 - Posizione netta dell'Italia ^(a)

Imputazioni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Meuro	Meuro	Meuro	Meuro	Meuro	Meuro	Meuro
Contributi al bilancio UE (Versamenti)	13.039,9	14.130,2	13.950,2	13.842,2	15.265,6	15.007,5	14.889,1
Risorse proprie tradizionali	1.241,9	1.350,1	1.583,2	1.695,9	1.657,9	1.510,3	1.671,8
Risorsa IVA	3.169,5	3.033,4	2.909,0	2.920,5	4.118,0	2.347,7	1.694,1
Risorsa PNL/RNL	8.628,4	9.746,7	9.458,0	9.225,8	9.489,7	11.149,4	11.523,2
Finanziamenti UE (Accrediti) ^(b)	9.669,3	9.832,1	10.021,5	10.127,0	9.244,8	7.781,8	8.350,0
FEOGA Garanzia	5.005,7	5.499,7	5.461,0				
FEAGA				4.641,1	4.309,6	4.682,8	4.828,6
FEOGA-O e SFOP	576,9	566,4	658,7	581,4	408,6	251,6	100,2
FESR	2.237,0	2.666,2	2.970,7	2.981,6	2.859,0	1.404,6	2.027,8
FSE	1.755,1	1.051,7	888,4	1.418,7	781,8	918,2	535,2
FEASR				445,9	679,6	355,2	647,7
FEP					59,4		44,8
Altri proventi	94,4	48,0	42,7	58,3	146,8	169,4	165,6
Movimenti netti ^(c)	-3.370,6	-4.298,1	-3.928,7	-3.715,2	-6.021,0	-7.225,7	-6.539,1
Totale movimenti netti 2004-2010	- 35.098,4 meuro						

Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

(a) Il criterio di conteggio della Ragioneria generale differisce da quello elaborato dalla Corte dei conti, Sezione affari comunitari e internazionali, su dati della Commissione (v. prospetto 3). Nel presente prospetto: i versamenti PNL sono comprensivi della quota parte "correzione britannica" e della riduzione in favore dei Paesi Bassi e della Svezia; i versamenti Risorsa IVA sono comprensivi della quota parte "correzione britannica"; gli accrediti sono riportati con riferimento ai Fondi di destinazione.

(b) Gli accrediti dall'annualità 2004 sono al netto di rimborsi, restituzioni e storni.

(c) A causa degli arrotondamenti, alcuni totali possono non corrispondere alla somma degli addendi.

Prospetto 5 - Saldi operativi di bilancio^(a)

	EU-25						EU-27								Movimenti netti	Media
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010			
	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL		
Belgio	-536,1	-0,2	-607,5	-0,2	-709,9	-0,2	-868,9	-0,3	-720,6	-0,3	-1.663,9	-0,5	-1.466,4	-0,4	-6.573,3	-939,0
Bulgaria							335,0	1,2	669,6	1,2	624,2	1,9	895,5	2,5	2.524,3	360,6
Rep. Ceca	272,2	0,3	178,0	0,2	386,2	0,4	656,4	0,6	1.178,0	0,6	1.702,5	1,3	2.079,3	1,5	6.452,6	921,8
Danimarca	-224,6	-0,1	-265,3	-0,1	-505,2	-0,2	-604,9	-0,3	-543,2	-0,3	-969,5	-0,4	-615,3	-0,3	-3.728,0	-532,6
Germania	-7.140,5	-0,3	-6.064,3	-0,3	-6.325,2	-0,3	-7.420,2	-0,3	-8.774,3	-0,3	-6.357,5	-0,3	-9.223,6	-0,4	-51.305,6	-7.329,4
Estonia	145,0	1,6	154,4	1,5	176,5	1,4	226,3	1,5	227,4	1,5	573,0	4,3	672,7	4,9	2.175,3	310,8
Irlanda	1.593,8	1,2	1.136,6	0,8	1.080,5	0,7	671,8	0,4	566,1	0,4	-47,5	-0,0	803,9	0,6	5.805,2	829,3
Grecia	4.163,3	2,5	3.900,5	2,2	5.102,3	2,7	5.436,4	2,4	6.279,7	2,4	3.121,0	1,4	3.597,4	1,6	31.600,6	4.514,4
Spagna	8.502,3	1,0	6.017,8	0,7	3.811,7	0,4	3.649,5	0,4	2.813,2	0,4	1.181,7	0,1	4.100,9	0,4	30.077,1	4.296,7
Francia	-3.050,7	-0,2	-2.883,5	-0,2	-3.012,5	-0,2	-3.001,5	-0,2	-3.842,7	-0,2	-5.872,7	0,3	-5.534,8	-0,3	-27.198,4	-3.885,5
ITALIA	-2.946,9	-0,2	-2.199,0	-0,2	-1.731,8	-0,1	-2.016,8	-0,1	-4.101,4	-0,1	-5.058,5	0,3	-4.534,0	-0,3	-22.588,4	-3.226,9
Cipro	63,5	0,5	90,3	0,7	102,4	0,7	-10,5	-0,1	-17,7	-0,1	-2,3	-0,0	10,6	0,1	236,3	33,8
Lettonia	197,7	1,8	263,9	2,1	255,5	1,6	488,7	2,6	407,0	2,6	501,5	2,5	674,2	3,7	2.788,5	398,4
Lituania	369,3	2,0	476,4	2,3	585,3	2,5	793,1	3,0	842,6	3,0	1.493,3	5,6	1.358,4	5,0	5.918,4	845,5
Lussemburgo	-93,6	-0,4	-86,8	-0,4	-60,2	-0,1	-114,9	-0,4	-22,1	-0,4	-100,2	-0,4	-41,9	-0,1	-519,7	-74,2
Ungheria	193,4	0,2	590,1	0,7	1.115,0	1,5	1.605,7	1,7	1.111,7	1,7	2.719,4	3,1	2.748,4	2,9	10.083,7	1.440,5
Malta	45,0	1,0	90,0	2,0	101,0	2,0	28,1	0,5	30,0	0,5	8,6	0,2	52,9	0,9	355,6	50,8
Paesi Bassi	-2.034,9	-0,4	-2.636,6	-0,5	-2.587,6	-0,5	-2.865,5	-0,5	-2.678,2	-0,5	117,7	0,0	-1.833,1	-0,3	-14.518,2	-2.074,0
Austria	-365,1	-0,1	-277,9	-0,1	-301,5	-0,1	-563,7	-0,2	-356,4	-0,2	-402,1	-0,2	-677,0	-0,2	-2.943,7	-420,5
Polonia	1.438,3	0,7	1.853,2	0,8	2.997,6	1,2	5.135,7	1,8	4.441,7	1,8	6.337,1	2,1	8.427,5	2,5	30.631,1	4.375,9
Portogallo	3.124,0	2,2	2.378,0	1,6	2.291,7	1,5	2.474,1	1,6	2.695,1	1,6	2.150,7	1,4	2.622,6	1,6	17.736,2	2.533,7
Romania							595,6	0,5	1.581,0	0,5	1.692,5	1,5	1.245,2	1,0	5.114,3	730,6
Slovenia	109,7	0,4	101,5	0,4	142,8	0,5	88,5	0,3	113,8	0,3	241,9	0,7	424,1	1,2	1.222,3	174,6
Slovacchia	169,2	0,5	270,9	0,7	323,2	0,8	617,7	1,2	725,6	1,2	542,1	0,9	1.349,6	2,1	3.998,3	571,2
Finlandia	-69,6	-0,1	-84,8	-0,1	-241,0	-0,1	-172,0	-0,1	-318,5	-0,1	-544,2	-0,3	-300,2	-0,2	-1.730,3	-247,2
Svezia	-1.059,8	-0,4	-866,9	-0,3	-856,6	-0,3	-995,5	-0,3	-1.463,1	-0,3	-85,6	-0,0	-1.211,4	-0,3	-6.538,9	-934,1
Regno Unito	-2.864,9	-0,2	-1.529,0	-0,1	-2.140,2	0,1	-4.168,2	-0,2	-844,3	-0,2	-1.903,3	-0,1	-5.625,9	-0,3	-19.075,8	-2.725,1
Totali	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
Totale per l'Italia nel 2004-2010	- 22.588,4 meuro															

Fonte: Elaborazione a cura della Corte dei conti su dati della Commissione europea

(a) Escluse le spese di amministrazione e le risorse proprie tradizionali e incluse le quote per la "correzione britannica".

Prospetto 6 - Somme versate dagli Stati membri all'UE a titolo di risorse proprie tradizionali ^{(a), (b)}

	EU-25						EU-27							
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
Belgio	1.278,9	10,4	1.373,2	9,8	1.520,9	10,1	1.685,1	10,2	1.820,2	10,5	1.423,0	9,8	1.489,6	9,5
Bulgaria							60,8	0,4	86,3	0,5	52,9	0,4	42,4	0,3
Rep. Ceca	60,4	0,5	146,1	1,0	149,0	1,0	178,8	1,1	206,9	1,2	166,8	1,1	189,4	1,2
Danimarca	257,5	2,1	298,2	2,1	323,3	2,2	329,8	2,0	343,6	2,0	282,8	1,9	306,8	2,0
Germania	2.406,5	19,6	2.724,4	19,4	2.927,9	19,5	3.126,8	18,9	3.337,0	19,3	2.945,9	20,3	3.064,5	19,6
Estonia	7,1	0,1	16,0	0,1	19,3	0,1	42,8	0,3	33,9	0,2	24,0	0,2	17,2	0,1
Irlanda	128,4	1,0	182,2	1,3	202,3	1,3	218,0	1,3	201,1	1,2	176,6	1,2	185,6	1,2
Grecia	196,5	1,6	199,6	1,4	204,4	1,4	229,6	1,4	230,6	1,3	190,8	1,3	215,4	1,4
Spagna	954,7	7,8	1.097,8	7,8	1.197,9	8,0	1.290,1	7,8	1.189,7	6,9	1.001,8	6,9	1.158,1	7,4
Francia	1.134,9	9,2	1.337,3	9,5	1.282,6	8,5	1.332,5	8,0	1.568,5	9,1	1.263,0	8,7	1.407,3	9,0
ITALIA	1.236,6	10,0	1.341,9	9,5	1.573,3	10,5	1.687,2	10,2	1.648,6	9,5	1.505,4	10,4	1.668,0	10,7
Cipro	19,0	0,2	35,2	0,3	32,6	0,2	46,4	0,3	45,0	0,3	34,5	0,2	26,4	0,2
Lettonia	7,8	0,1	20,4	0,1	22,5	0,1	30,9	0,2	29,1	0,2	18,5	0,1	16,8	0,1
Lituania	14,4	0,1	34,1	0,2	38,0	0,3	45,4	0,3	60,0	0,3	40,3	0,3	39,1	0,2
Lussemburgo	12,6	0,1	15,8	0,1	18,9	0,1	19,2	0,1	14,8	0,1	10,8	0,1	12,7	0,1
Ungheria	54,3	0,4	113,3	0,8	104,2	0,7	110,9	0,7	113,3	0,7	92,9	0,6	92,6	0,6
Malta	5,1	0,0	11,9	0,1	10,8	0,1	11,8	0,1	12,6	0,1	9,6	0,1	9,8	0,1
Paesi Bassi	1.377,0	11,2	1.484,3	10,6	1.644,4	10,9	1.873,5	11,3	2.032,8	11,8	1.721,1	11,8	1.749,2	11,2
Austria	176,0	1,4	188,5	1,3	195,3	1,3	201,1	1,2	201,6	1,2	156,9	1,1	166,6	1,1
Polonia	112,8	0,9	272,0	1,9	272,0	1,8	338,4	2,0	450,6	2,6	299,5	2,1	317,8	2,0
Portogallo	121,8	1,0	108,2	0,8	117,7	0,8	137,4	0,8	134,0	0,8	117,6	0,8	134,2	0,9
Romania							159,2	1,0	199,9	1,2	124,3	0,9	100,9	0,6
Slovenia	12,3	0,1	28,1	0,2	35,3	0,2	82,5	0,5	89,9	0,5	68,8	0,5	66,6	0,4
Slovacchia	19,1	0,2	44,1	0,3	55,0	0,4	90,5	0,5	111,7	0,6	83,6	0,6	107,3	0,7
Finlandia	94,6	0,8	112,7	0,8	130,3	0,9	148,9	0,9	166,7	1,0	114,9	0,8	127,0	0,8
Svezia	315,2	2,6	351,0	2,5	399,9	2,7	438,4	2,6	454,3	2,6	370,1	2,5	434,3	2,8
Regno Unito	2.303,6	18,7	2.526,8	18,0	2.550,5	17,0	2.657,0	16,0	2.500,1	14,5	2.232,0	15,4	2.513,5	16,1
Totale	12.307,1	100,0	14.063,1	100,0	15.028,3	100,0	16.573,0	100,0	17.282,8	100,0	14.528,4	100,0	15.659,1	100,0

Fonte: Elaborazione a cura della Corte dei conti su dati della Commissione europea

(a) Risorse proprie tradizionali al netto del 25% per rimborso spese di riscossione

(b) A causa degli arrotondamenti, alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi e alcuni importi non coincidono con le analoghe voci del prospetto 1.

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

	EU-25						EU-27							
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
Belgio	338,5	2,4	422,8	2,6	453,4	2,6	468,5	2,4	465,9	2,5	349,4	2,7	439,2	3,5
Bulgaria							46,3	0,2	52,5	0,3	51,0	0,4	46,0	0,4
Rep. Ceca	80,1	0,6	150,6	0,9	173,7	1,0	199,9	1,0	221,4	1,2	170,0	1,3	180,9	1,5
Danimarca	210,5	1,5	253,1	1,6	301,6	1,7	332,8	1,7	322,3	1,7	274,9	2,1	256,9	2,1
Germania	2.633,9	18,9	2.888,3	18,1	3.296,4	19,2	3.635,2	18,7	3.336,3	17,6	1.705,0	13,3	1.586,9	12,7
Estonia	7,7	0,1	14,9	0,1	21,5	0,1	26,8	0,1	23,7	0,1	19,9	0,2	19,7	0,2
Irlanda	181,7	1,3	229,7	1,4	245,1	1,4	276,4	1,4	260,1	1,4	201,4	1,6	193,8	1,6
Grecia	247,9	1,8	286,1	1,8	317,9	1,8	697,9	3,6	394,5	2,1	328,3	2,6	293,6	2,4
Spagna	1.201,7	8,6	1.616,6	10,1	1.668,7	9,8	1.722,8	8,9	1.655,0	8,7	1.527,9	11,9	760,4	6,1
Francia	2.233,3	16,0	2.655,5	16,6	2.906,8	17,0	3.113,8	16,0	2.991,6	15,7	2.545,7	19,9	2.380,6	19,1
ITALIA	2.072,5	14,8	2.003,8	12,5	1.679,8	9,9	2.030,1	10,4	2.907,1	15,3	1.378,6	10,8	1.558,9	12,5
Cipro	12,1	0,1	20,5	0,1	23,6	0,1	25,0	0,1	25,5	0,1	24,8	0,2	24,9	0,2
Lettonia	8,5	0,1	17,1	0,1	25,3	0,1	35,2	0,2	35,3	0,2	22,5	0,2	13,7	0,1
Lituania	15,3	0,1	29,8	0,2	29,3	0,2	47,1	0,2	53,1	0,3	41,8	0,3	31,6	0,3
Lussemburgo	36,6	0,3	37,7	0,2	36,9	0,2	53,2	0,3	44,8	0,2	41,1	0,3	39,3	0,3
Ungheria	76,6	0,6	108,5	0,7	115,7	0,7	137,8	0,7	152,8	0,8	113,2	0,9	119,4	1,0
Malta	4,4	0,0	6,8	0,0	7,7	0,0	9,1	0,0	9,0	0,0	8,2	0,1	8,1	0,1
Paesi Bassi	666,2	4,8	758,0	4,7	887,1	5,1	936,3	4,8	910,6	4,8	264,2	2,1	202,3	1,6
Austria	248,3	1,8	326,3	2,0	385,4	2,2	409,1	2,1	389,4	2,0	270,7	2,1	287,1	2,3
Polonia	190,0	1,4	366,1	2,3	414,9	2,4	508,7	2,6	562,9	3,0	427,6	3,3	518,3	4,2
Portogallo	188,7	1,4	283,7	1,8	226,5	1,3	269,3	1,4	251,5	1,3	227,7	1,8	276,3	2,2
Romania							162,1	0,8	168,5	0,9	156,6	1,2	124,1	1,0
Slovenia	25,1	0,2	43,9	0,3	47,8	0,3	55,9	0,3	60,6	0,3	53,9	0,4	50,1	0,4
Slovacchia	29,2	0,2	45,3	0,3	58,6	0,3	84,6	0,4	72,8	0,4	77,0	0,6	53,4	0,4
Finlandia	203,8	1,5	214,1	1,3	246,8	1,4	260,7	1,3	246,1	1,3	237,2	1,9	226,7	1,8
Svezia	375,7	2,7	338,2	2,1	456,9	2,7	486,6	2,5	453,8	2,4	152,9	1,2	149,5	1,2
Regno Unito	2.623,9	18,8	2.900,6	18,2	3.178,8	18,5	3.409,6	17,5	2.940,5	15,5	2.124,7	16,6	2.629,0	21,1
Totale	13.912,2	100,0	16.018,0	100,0	17.206,2	100,0	19.440,8	100,0	19.007,6	100,0	12.796,2	100,0	12.470,7	100,0

Fonte: Elaborazione a cura della Corte dei conti su dati della Commissione europea

(a) A causa degli arrotondamenti, alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi e alcuni importi non coincidono con le corrispondenti voci del prospetto 1

Prospetto 8 Somme versate dagli Stati membri all'UE a titolo di risorsa PNL/RNL (a)(b)

	EU-25						EU-27							
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
Belgio	1.975,4	2,9	2.000,1	2,8	1.932,6	2,8	1.985,7	2,7	2.041,2	2,7	2.408,1	2,9	2.661,1	2,9
Bulgaria							163,0	0,2	196,2	0,3	240,8	0,3	247,1	0,3
Rep. Ceca	373,0	0,5	614,6	0,9	632,5	0,9	703,8	1,0	843,8	1,1	860,3	1,0	1.050,9	1,2
Danimarca	1.312,0	1,9	1.290,0	1,8	1.399,5	2,0	1.394,8	1,9	1.421,4	1,9	1.600,2	2,0	1.709,8	1,9
Germania	14.837,9	21,5	14.153,6	20,1	13.896,2	19,9	14.652,9	19,8	15.138,0	20,3	17.104,4	20,9	18.694,5	20,5
Estonia	35,7	0,1	61,2	0,1	80,3	0,1	95,8	0,1	89,0	0,1	93,9	0,1	98,9	0,1
Irlanda	833,7	1,2	923,5	1,3	914,1	1,3	972,4	1,3	974,9	1,3	949,8	1,2	952,9	1,0
Grecia	1.148,4	1,7	1.173,6	1,7	1.162,8	1,7	1.946,5	2,6	1.481,8	2,0	1.577,9	1,9	1.616,1	1,8
Spagna	5.511,0	8,0	6.075,3	8,6	6.127,7	8,7	6.073,0	8,2	6.189,0	8,3	7.208,3	8,8	7.607,4	8,4
Francia	11.149,8	16,2	11.431,3	16,1	11.026,2	15,7	11.214,9	15,2	11.740,9	15,8	13.623,0	16,6	14.754,7	16,2
ITALIA	9.257,4	13,4	9.092,9	12,8	9.247,2	13,2	9.143,0	12,4	9.184,9	12,3	10.396,3	12,7	11.381,0	12,5
Cipro	56,2	0,1	83,4	0,1	86,5	0,1	88,2	0,1	95,1	0,1	117,6	0,1	124,2	0,1
Lettonia	45,0	0,1	82,3	0,1	95,7	0,1	118,0	0,2	131,8	0,2	147,4	0,2	133,8	0,1
Lituania	78,8	0,1	126,9	0,2	145,1	0,2	158,2	0,2	190,2	0,3	202,5	0,2	186,3	0,2
Lussemburgo	162,0	0,2	153,6	0,2	142,5	0,2	202,2	0,3	172,0	0,2	194,4	0,2	196,5	0,2
Ungheria	356,7	0,5	540,8	0,8	501,3	0,7	546,6	0,7	591,6	0,8	588,9	0,7	701,9	0,8
Malta	20,7	0,0	27,7	0,0	28,3	0,0	32,5	0,0	33,6	0,0	38,8	0,0	40,4	0,0
Paesi Bassi	3.178,5	4,6	3.649,7	5,2	3.497,1	5,0	3.400,3	4,6	3.643,0	4,9	3.990,1	4,9	4.217,1	4,6
Austria	1.596,8	2,3	1.588,9	2,2	1.557,1	2,2	1.564,8	2,1	1.567,3	2,1	1.871,3	2,3	2.130,6	2,3
Polonia	884,9	1,3	1.495,7	2,1	1.563,4	2,2	1.745,5	2,4	2.157,6	2,9	2.031,0	2,5	2.629,7	2,9
Portogallo	902,0	1,3	1.025,4	1,4	909,2	1,3	940,0	1,3	940,0	1,3	1.077,5	1,3	1.348,8	1,5
Romania							681,7	0,9	741,1	1,0	901,8	1,1	859,2	0,9
Slovenia	116,9	0,2	179,5	0,3	174,6	0,2	198,3	0,3	226,5	0,3	256,0	0,3	250,8	0,3
Slovacchia	150,4	0,2	238,8	0,3	254,8	0,4	302,5	0,4	360,7	0,5	462,9	0,6	449,8	0,5
Finlandia	1.012,1	1,5	1.011,4	1,4	1.071,2	1,5	1.087,7	1,5	1.126,6	1,5	1.203,5	1,5	1.255,4	1,4
Svezia	1.959,7	2,8	1.925,1	2,7	1.812,7	2,6	1.948,8	2,6	2.268,8	3,0	2.044,4	2,5	2.770,2	3,0
Regno Unito	12.027,0	17,4	11.915,3	16,8	11.873,5	17,0	12.553,6	17,0	10.930,4	14,7	10.797,7	13,2	12.997,8	14,3
Totale	68.982,0	100,0	70.860,6	100,0	70.132,1	100,0	73.914,7	100,0	74.477,4	100,0	81.988,8	100,0	91.066,9	100,0

(a) Sono compresi sia la riserva e i saldi delle risorse proprie PNL per gli anni precedenti, versati nel corso dell'anno in questione, sia le restituzioni a Grecia, Spagna e Portogallo.

(b) A causa degli arrotondamenti, alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi e alcuni importi non coincidono con le corrispondenti voci del prospetto 1.

Prospetto 9 - Somme accreditate dall'UE ai singoli Stati membri nel 2009 e 2010 (EU-27)^(a)

	Risorse Naturali			Coesione			Competitività			Libertà, sicurezza e giustizia			Cittadinanza			TOTALI			
	2009	2010	% su anno prec.	2009	2010	% su anno prec.	2009	2010	% su anno prec.	2009	2010	% su anno prec.	2009	2010	% su anno prec.	2009	2010	% su anno prec.	Differenza valore assoluto su anno precedente
	Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		
Belgio	310,2	695,7	124,3	370,8	201,5	-45,7	814,1	810,6	-0,4	63,9	56,3	-11,9	75,2	86,4	14,9	1.634,2	1.850,5	13,2	216,3
Bulgaria	361,4	574,0	58,8	267,0	397,1	48,7	36,6	71,7	95,9	2,7	2,7	0,0	13,5	18,7	38,5	681,2	1.064,2	56,2	383,0
Rep. Ceca	867,0	1.062,2	22,5	1.974,9	2.232,3	13,0	65,7	88,2	34,2	6,2	4,5	-27,4	10,2	9,1	-10,8	2.924,0	3.396,3	16,2	472,3
Danimarca	1.062,9	1.148,9	8,1	56,5	66,8	18,2	146,9	244,5	66,4	2,1	1,8	-14,3	10,7	11,1	3,7	1.279,1	1.473,1	15,2	194,0
Germania	6.679,7	6.939,8	3,9	3.311,4	3.003,5	-9,3	1.444,2	1.604,3	11,1	44,4	37,2	-16,2	49,5	47,1	-4,8	11.529,2	11.631,9	0,9	102,7
Estonia	156,6	179,7	14,8	517,3	565,8	9,4	24,3	40,9	68,3	5,9	4,6	-22,0	4,8	3,7	-22,9	708,9	794,7	12,1	85,8
Irlanda	1.081,1	1.713,7	58,5	121,3	98,3	-19,0	119,3	182,0	52,6	5,1	3,3	-35,3	7,5	23,7	216,0	1.334,3	2.021,0	51,5	686,7
Grecia	2.875,6	2.916,5	1,4	2.259,2	2.547,2	12,7	224,5	201,4	-10,3	26,4	34,3	29,9	10,4	7,5	-27,9	5.396,1	5.706,9	5,8	310,8
Spagna	6.611,7	7.038,3	6,5	4.174,2	5.125,2	22,8	659,1	885,2	34,3	68,5	24,2	-64,7	23,2	29,0	25,0	11.536,7	13.101,9	13,6	1.565,2
Francia	9.749,4	9.854,9	1,1	1.920,2	1.474,4	-23,2	1.392,2	1.314,8	-5,6	46,6	45,8	-1,7	194,9	78,2	-59,9	13.303,3	12.768,1	-4,0	-535,2
ITALIA	5.287,1	5.731,5	8,4	2.413,2	2.567,5	6,4	761,5	768,2	0,9	58,7	60,0	2,2	589,3	100,4	-83,0	9.109,8	9.227,6	1,3	117,8
Cipro	58,7	72,8	24,0	74,1	66,9	-9,7	17,6	24,3	38,1	5,2	4,2	-19,2	10,1	1,6	-84,2	165,7	169,8	2,5	4,1
Lettonia	206,2	284,4	37,9	469,7	509,0	8,4	16,1	30,7	90,7	5,7	3,6	-36,8	4,5	4,8	6,7	702,2	832,5	18,6	130,3
Lituania	468,5	544,1	16,1	1.176,8	902,8	-23,3	102,5	123,4	20,4	21,1	13,5	-36,0	7,3	4,4	-39,7	1.776,2	1.588,2	-10,6	-188,0
Lussemburgo	54,5	57,9	6,2	29,1	36,2	24,4	86,1	101,5	17,9	1,7	2,4	41,2	9,3	10,3	10,8	180,7	208,3	15,3	27,6
Ungheria	1.279,9	1.420,1	11,0	2.174,4	2.086,2	-4,1	66,6	86,0	29,1	9,1	11,0	20,9	14,0	11,1	-20,7	3.544,0	3.614,4	2,0	70,4
Malta	6,9	22,1	220,3	35,3	66,0	87,0	6,5	6,2	-4,6	12,1	9,7	-19,8	3,3	0,8	-75,8	64,1	104,8	63,5	40,7
Paesi Bassi	1.013,0	1.119,9	10,6	242,3	232,6	-4,0	446,2	558,9	25,3	43,6	128,5	194,7	18,3	18,9	3,3	1.763,4	2.058,8	16,8	295,4
Austria	1.307,7	1.351,2	3,3	241,2	162,2	-32,8	210,9	240,9	14,2	25,5	35,2	38,0	11,1	11,3	1,8	1.796,4	1.800,8	0,2	4,4
Polonia	2.858,7	3.690,3	29,1	6.082,0	7.781,0	27,9	128,6	184,9	43,8	83,1	87,5	5,3	24,7	18,8	-23,9	9.177,1	11.762,5	28,2	2.585,4
Portogallo	1.102,7	1.258,6	14,1	2.433,6	2.883,9	18,5	129,7	177,6	36,9	23,6	21,1	-10,6	8,0	7,2	-10,0	3.697,6	4.348,4	17,6	650,8
Romania	1.167,9	1.435,7	22,9	918,1	512,2	-44,2	47,1	54,6	15,9	1,4	4,3	207,1	35,1	10,3	-70,7	2.169,6	2.017,1	-7,0	-152,5
Slovenia	190,8	207,4	8,7	368,3	475,8	29,2	25,5	46,3	81,6	6,5	6,3	-3,1	5,1	6,5	27,5	596,2	742,3	24,5	146,1
Slovacchia	513,0	676,5	31,9	584,8	1.096,1	87,4	48,7	111,8	129,6	4,3	4,6	7,0	4,3	4,1	-4,7	1.155,1	1.893,1	63,9	738,0
Finlandia	766,7	908,2	18,5	193,9	153,4	-20,9	205,6	209,3	1,8	11,1	6,1	-45,0	8,7	9,2	5,7	1.186,0	1.286,2	8,4	100,2
Svezia	875,7	1.061,5	21,2	212,2	197,5	-6,9	256,7	280,9	9,4	24,1	16,8	-30,3	58,2	60,6	4,1	1.426,9	1.617,3	13,3	190,4
Regno Unito	3.712,3	3.940,9	6,2	1.274,9	1.669,8	31,0	1.045,8	931,1	-11,0	56,4	36,5	-35,3	31,6	28,1	-11,1	6.121,0	6.606,4	7,9	485,4
Totale	50.625,9	55.906,8	10,4	33.896,7	37.111,2	9,5	8.528,6	9.380,2	10,0	665,0	666,0	0,2	1.242,8	622,9	-49,9	94.959,0	103.687,1	9,2	8.728,1

Fonte: Elaborazione a cura della Corte dei conti su dati della Commissione europea

(a) A causa degli arrotondamenti, alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi.

Prospetto 10 – Quadro di riconciliazione dei dati (Corte dei conti europea e Dipartimento della RGS) relativi ai versamenti

	Importo versamento IVA	Importo versamento RNL	Importo versamento UK	Non partecipazione DK, IE, UE	Riduzioni RNL in favore Paesi Bassi e Svezia	Importo versamento RPT	Totale
Versamenti Risorse Proprie Italia effettuati da RGS - IGRUE	1.694,1	10.680,0	734,4	5,7	103,1	1.671,9	14.889,2
Versamenti Risorse Proprie Italia rilevati dalla relazione della Corte dei conti europea	1.558,9	11.381,0	615,7	5,7	103,1	1.668,0	15.332,4
Differenza	135,2	-701,0	118,7	0,0	0,0	3,9	-443,2

(milioni di euro)

Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

CAPITOLO II
LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

2.- LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

La politica di coesione socio-economica dell'Unione europea ha per obiettivo la riduzione dei divari nello sviluppo territoriale degli Stati membri attraverso l'attuazione di un quadro di programmazione pluriennale delle risorse a ciò destinate.

2.1. La programmazione 2007-2013

Per il ciclo di Programmazione 2007-2013, l'Italia ha predisposto un quadro di riferimento, denominato Quadro strategico nazionale (QSN), che mira a garantire la coerenza degli interventi comunitari e nazionali, in linea con i grandi orientamenti di politica economica (GOPE) e con la Strategia europea per l'occupazione (SEO), in attuazione degli "orientamenti strategici della Comunità per la coesione" (decisione del Consiglio 2006/702/CE del 6 ottobre 2006).

Il QSN prevede, pertanto, la ripartizione complessiva sia delle risorse comunitarie sia di quelle nazionali che cofinanziano la politica di coesione. In un'ottica di unificazione della programmazione e di unitarietà delle diverse fonti di finanziamento, vengono inoltre delineate, nello stesso documento, le risorse della politica regionale nazionale finanziate dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Il QSN 2007-2013 è stato presentato per l'Italia dal Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze, in base alle linee per il riequilibrio delle aree in ritardo di sviluppo contenute nel DPEF 2007-2011 ed è stato approvato in via definitiva dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007.

La Programmazione 2007-2013 presenta una nuova architettura fondata su tre Obiettivi:

- Convergenza, per il sostegno alla crescita ed alla creazione di maggiori posti di lavoro nelle Regioni in ritardo di sviluppo (che succede all'Obiettivo 1 della Programmazione 2000-2006).
- Competitività regionale e occupazione, per anticipare e promuovere il cambiamento in tutte le altre Regioni (che succede agli Obiettivi 2 e 3 della programmazione 2000-2006).
- Cooperazione territoriale, per promuovere lo sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo attraverso la cooperazione transnazionale, transfrontaliera ed interregionale (che succede ai programmi Interreg della Programmazione 2000-2006).

Le risorse comunitarie assegnate all'Italia ammontano, complessivamente, a 28,8 miliardi di euro, suddivisi, per Obiettivo e per anno, secondo i dati riportati nella sottostante tabella.

Prospetto 1 – Ripartizione delle Risorse per Obiettivo e per anno (euro comprensivi di indicizzazione)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Convergenza	2.853.079.903	2.910.141.501	2.968.344.331	3.027.711.218	3.088.265.442	3.150.030.751	3.213.031.366	21.210.604.512
Sostegno transitorio Convergenza (Basilicata)	90.491.668	81.477.485	72.066.537	62.246.561	52.004.959	41.328.794	30.204.780	429.820.784
Sostegno transitorio Competitività e occupazione	229.339.421	195.675.228	160.572.731	123.987.864	85.875.373	87.592.880	89.344.738	972.388.235
Competitività	719.975.497	734.375.007	749.062.507	764.043.757	779.324.632	794.911.125	810.809.347	5.352.501.872
Cooperazione territoriale	110.696.890	113.420.477	116.728.570	120.653.856	124.689.463	128.286.572	131.977.689	846.453.517
Totale	4.003.585.386	4.035.091.706	4.066.776.685	4.098.645.266	4.130.161.880	4.202.152.134	4.275.369.933	28.811.768.920

Fonte: Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze

Per il principio di addizionalità, in corrispondenza delle quote di risorse comunitarie assegnate per il raggiungimento di ciascun Obiettivo, il QSN 2007-2013 prevede un ammontare pressoché uguale di cofinanziamento nazionale pari a oltre 31 miliardi di euro.

In aggiunta alle risorse comunitarie ed a quelle nazionali del cofinanziamento, il QSN prevede anche l'impiego degli stanziamenti del FAS, che rappresenta lo strumento principale di attuazione della politica regionale nazionale ed il cui utilizzo è stabilito in base agli indirizzi di politica regionale.

Le dotazioni complessive della politica di coesione e della politica regionale nazionale ammontano, pertanto, per il ciclo di Programmazione 2007-2013 a circa 124,8 miliardi di euro e sono ripartite secondo lo schema riprodotto nella sottostante tabella.

Prospetto 2 – Allocazione risorse globali QSN¹⁹⁵ (miliardi di euro)

	Fondi strutturali (Contributo comunitario)	Cofinanziamento nazionale indicativo ¹⁹⁶	Totale	FAS
Competitività + ST ¹⁹⁷	6,3	9,6		
Convergenza + ST	21,7	21,8		
Cooperazione territoriale	0,8	0,2		
Totale QSN 2007-2013	28,8	31,6	60,4	64,4

Elaborazione Corte dei conti su dati QSN – Ministero dello sviluppo economico

Tuttavia, le esigenze del bilancio pubblico e l'eccezionale crisi economica internazionale hanno indotto il Governo, nell'anno 2009, ad apportare una riduzione di circa 10,8 miliardi di euro delle risorse assegnate al FAS che hanno reso necessaria una riprogrammazione degli interventi.

¹⁹⁵ Dal QSN di giugno 2007 approvato dalla Commissione europea il 13.07.2000, pag. 236.

¹⁹⁶ Importi indicativi – Gli importi saranno definiti sulla base della delibera CIPE di Cofinanziamento e dei tassi di partecipazione per Asse indicati nella decisione CE di adozione dei programmi operativi.

¹⁹⁷ ST: Sostegno transitorio.

2.2. Obiettivo Convergenza

Come nella precedente Programmazione, la maggior parte delle risorse comunitarie assegnate all'Italia per il ciclo 2007-2013 sono state destinate all'Obiettivo Convergenza (oltre 21 miliardi di euro pari al 75%).

Le Regioni beneficiarie sono quelle il cui PIL pro-capite è inferiore al 75% della media comunitaria; e cioè Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Ad esse si aggiunge la Basilicata, che beneficia di un regime transitorio a sostegno della sua uscita dall'Obiettivo Convergenza (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).

L'Obiettivo Convergenza viene attuato attraverso 5 Programmi operativi regionali (POR) e 7 Programmi operativi nazionali (PON), di cui 2 interregionali (POIN), finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e da 5 Programmi operativi regionali (POR) e 2 Programmi operativi nazionali (PON) finanziati dal Fondo sociale europeo.

L'importo complessivo di risorse, comunitarie e nazionali, destinate all'Obiettivo Convergenza per il ciclo di Programmazione in atto è di 43,6 miliardi di euro e risulta inferiore di circa il 5% rispetto all'importo complessivo stanziato per la Programmazione 2000-2006 per l'Obiettivo 1 che era di 45,9 miliardi.

L'ammontare delle risorse nazionali (circa 22 miliardi di euro) viene finanziato dallo Stato attraverso il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui alla legge 16 aprile 1987, n.183.

Nei prospetti riportati nel paragrafo successivo viene indicato l'ammontare delle risorse, comunitarie e nazionali, assegnate a ciascuno dei POR e dei PON, rispettivamente, per il FESR e per il FSE.

E' anche importante sottolineare che, nell'ambito della Programmazione 2007-2013, è stata assegnata particolare rilevanza alle iniziative suscettibili di favorire lo sviluppo, diminuire l'impatto ambientale delle politiche industriali ed aumentare l'occupazione e la competitività dell'economia europea.

Tali iniziative, ricomprese nella definizione "Temi Prioritari", riguardano, tra l'altro, il potenziamento delle infrastrutture materiali ed immateriali, la valorizzazione delle risorse umane, naturali e culturali ed il rafforzamento della capacità istituzionale delle Regioni in ritardo di sviluppo, con una accentuazione dell'enfasi sul sostegno all'innovazione ed alla competitività dei territori. In tal

modo, si punta, sostanzialmente, a dare attuazione alle strategie definite con l'Agenda di Lisbona.

2.2.1. Attuazione finanziaria complessiva

Il Sistema Nazionale di Monitoraggio del MEF- Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE è lo strumento deputato alla verifica dei dati dell'avanzamento finanziario complessivo dei Programmi. Al 31 dicembre 2010 l'attuazione finanziaria, suddivisa per Fondo, presenta i dati esposti nel seguente prospetto.

Prospetto 3- Obiettivo Convergenza: attuazione finanziaria per fondo al 31.12.2010 (Euro)

Fondo	Contributo totale 2007/13	di cui Contributo UE	di cui Contributo nazionale	Impegni	Pagamenti	% Impegni	% Pag.ti
FESR	35.916.241.783,00	17.882.902.254,00	18.033.339.529,00	6.927.425.361,27	3.349.317.813,56	19,29	9,33
FSE	7.683.090.756,00	3.757.523.042,00	3.925.567.714,00	1.272.258.308,15	829.916.130,22	15,56	10,80
Totali	43.599.322.539,00	21.640.425.296,00	21.958.907.243,00	8.199.683.669,42	4.179.233.943,78	18,81	9,59

Fonte IGRUE

Al 31 agosto 2011 l'attuazione finanziaria, suddivisa per Fondo, risulta dal seguente prospetto.

Prospetto 4. Obiettivo Convergenza: attuazione finanziaria per fondo al 31/08/2011 (Euro)

Fondo	Contributo totale 2007/13	di cui Contributo UE	di cui Contributo nazionale	Impegni	Pagamenti	% Impegni	% Pag.ti
FESR	35.916.241.783,00	17.882.902.254,00	18.033.339.529,00	13.347.973.766,62	4.037.451.402,52	37,16	11,24
FSE	7.683.090.756,00	3.757.523.042,00	3.925.567.714,00	2.805.340.108,12	1.174.376.059,04	36,51	15,29
Totali	43.599.322.539,00	21.640.425.296,00	21.958.907.243,00	16.153.313.874,74	5.211.827.461,56	37,05	11,95

Fonte IGRUE

Dai dati sopra riportati, a fronte di notevoli ritardi di attuazione al 31.12.2010, si registra un'accelerazione dell'attuazione al 31.8.2011, testimoniata dall'importante incremento degli impegni, che appare tanto più significativa quanto più ampio era il ritardo.

Questo risultato rappresenta il primo sensibile segnale dell'inversione di tendenza richiesta a tutte le Amministrazioni, centrali e regionali, responsabili di programmi operativi, al fine di raggiungere l'obiettivo del completo utilizzo di tutte le risorse della Programmazione comunitaria.

Si può, tuttavia, notare che l'accelerazione degli impegni, verificatasi nei primi otto mesi del 2011, che ha visto la cifra raddoppiata rispetto al 31 dicembre 2010 (in percentuale si è passati dal 18,81 al 37,05), si è riflessa in misura minima nei pagamenti (in percentuale sono passati dal 9,59 all'11,95). Segno, questo, di perduranti difficoltà del recupero dei ritardi iniziali.

In verità, tali ritardi sono dovuti in parte alla sovrapposizione con la chiusura della Programmazione 2000-2006, prorogata come noto dalla Commissione al 30 giugno 2009, ed in parte anche alla nuova disciplina dei controlli.

Questa introduce, infatti, sistemi più incisivi rispetto al passato, in un'ottica anche di contenimento delle situazioni non conformi e/o irregolari emerse nelle precedenti programmazioni. Si è pertanto stabilito che entro nove ed entro dodici mesi dall'approvazione dei Programmi, le Amministrazioni nazionali e regionali interessate presentino, rispettivamente, un documento sulla strategia di audit ed un documento sui sistemi di gestione e di controllo, corredati da un parere di conformità rilasciato dalla Ragioneria Generale dello Stato. La presentazione di questi documenti ha assorbito tempi piuttosto lunghi, con conseguenti ritardi nell'attivazione dei flussi finanziari^{198 199}.

Passando poi all'esame dei singoli Fondi, per il FESR si è registrato al 31 agosto 2011 un aumento degli impegni di 6,4 miliardi di euro, pari al 17,8% del totale, rispetto ai dati del 31 dicembre 2010; mentre l'aumento dei pagamenti, nello stesso periodo, è stato soltanto di 688 milioni di euro, pari all'1,91%. Con riguardo al FSE, rispetto ai dati del 31 dicembre 2010 gli impegni sono aumentati di 1,5 miliardi di euro, pari al 19,9% del contributo totale, mentre la crescita dei pagamenti si è attestata solo su 345 milioni di euro, equivalenti al 4,5% del contributo totale 2007-2013. In entrambi i casi si segnala quindi un crescente divario tra capacità di impegno e possibilità di corresponsione.

In proposito, è da rammentare che, conformemente ai regolamenti comunitari, le risorse devono essere utilizzate in base ad una precisa tempistica, pena il disimpegno automatico delle stesse (cosiddetta regola dell'N+2).

Il regolamento CE 1083/2006 prevede, in principio, che la Commissione proceda automaticamente a disimpegnare la parte di un impegno di bilancio connesso ad un Programma operativo che non sia stata utilizzata per l'anticipo e per i pagamenti intermedi, o per la quale non le sia stata trasmessa una domanda di pagamento ai sensi dell'articolo 86 del regolamento stesso²⁰⁰, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma. Tuttavia, al paragrafo 2²⁰¹, è stata prevista un'eccezione che, per alcuni Paesi, posticipa la data del disimpegno.

¹⁹⁸ Vedi anche indagine conoscitiva della Camera dei Deputati, V Commissione, Seduta del 23 giugno 2010.

¹⁹⁹ Vedi anche il punto 3.6 per maggiori dettagli sul sistema di controllo.

²⁰⁰ Articolo 86; Ricevibilità delle domande di pagamento.

²⁰¹ Per gli Stati membri il cui PIL nel periodo 2001-2003 era inferiore all'85 % della media UE a 25 nello stesso periodo di cui all'allegato II, il termine di cui al paragrafo 1 è fissato al 31 dicembre del terzo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio annuale effettuato tra il 2007 e il 2010 a titolo dei rispettivi programmi operativi.

Il disimpegno è stato poi prorogato per tutti gli Stati membri con il Regolamento (UE) n. 539/2010 (art. 1.13) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2010, che modifica il citato regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio recante "disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda la semplificazione di taluni requisiti e talune disposizioni relative alla gestione finanziaria"²⁰².

Con tale regolamento, l'Unione europea, prendendo atto delle difficoltà connesse alla crisi economica e finanziaria e delle conseguenti pressioni sulle risorse finanziarie nazionali, ha adottato alcune modifiche del quadro legislativo, volte a semplificare le regole di gestione della politica di coesione, al fine di facilitare l'utilizzo dei fondi dell'Unione e aumentarne l'impatto sull'economia degli Stati membri.

Grazie a questi temperamenti, si è potuto allontanare il rischio della perdita di risorse; ma il problema, più che risolto, appare rinviato nel tempo e richiederebbe interventi decisi, in ragione della quantità di risorse ancora da impegnare²⁰³.

A fronte di questi preoccupanti ritardi nell'attuazione complessiva, il CIPE ha emanato, l'11 gennaio 2011, la delibera n.1/2011²⁰⁴, che ha disposto l'individuazione di obiettivi di riprogrammazione e di accelerazione dell'attuazione, allo scopo di intervenire:

- sul rafforzamento delle regole di responsabilizzazione e sul rispetto degli impegni e degli strumenti ai fini dei risultati;
- sulla concentrazione delle risorse;
- sulla qualità e sull'accelerazione degli interventi, prevedendo anche uno strumento di attuazione rafforzata di tipo contrattuale per quelli prioritari.

²⁰² Regolamento (UE) n. 539/2010 art. 1.13, 2 bis "In deroga [...] i termini per il disimpegno automatico non si applicano all'impegno di bilancio annuale relativo al contributo complessivo annuale per il 2007". Art. 1.14, "Periodo di interruzione per grandi progetti e aiuti di Stato. Quando lo Stato membro presenta una domanda per un grande progetto conforme a tutti i requisiti posti dall'art. 40, gli importi potenzialmente soggetti a disimpegno automatico sono ridotti degli importi annuali interessati da tali grandi progetti. Quando la Commissione adotta una decisione al fine di autorizzare un regime di aiuti, gli importi potenzialmente soggetti a disimpegno automatico sono ridotti degli importi annuali interessati da tali grandi progetti".

²⁰³ Vedi anche citata indagine conoscitiva della V Commissione della Camera dei deputati. Seduta del 9 febbraio 2011.

²⁰⁴ Su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni, il Comitato ha approvato la delibera "Obiettivi, criteri e modalità per la programmazione delle risorse di cui alla delibera CIPE n. 79 del 30 luglio 2010, selezione e attuazione degli investimenti finanziati con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate 2007-2013 e indirizzi ed orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013", previa intesa della Conferenza Stato-Regioni sancita nel dicembre 2010. La delibera stabilisce indirizzi e orientamenti per l'accelerazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali e la conseguente eventuale riprogrammazione dei PO anche al fine di evitare il disimpegno automatico con l'obiettivo di individuare appropriati obiettivi in termini di impegni giuridicamente vincolanti di ogni Programma Operativo al 30/05/2011 e al 31/12/2011 prevedendo anche la possibilità di individuare "altre misure di accelerazione secondo le disposizioni del QSN".

Successivamente, nel marzo 2011, il Comitato nazionale del QSN ha adottato il documento "Iniziative di accelerazione e di riprogrammazione dei Programmi comunitari 2007-2013", che stabilisce, anch'esso, l'attivazione di una serie di iniziative volte ad avviare un processo di riprogrammazione e di accelerazione della spesa.

A tale scopo, il documento prevede, a scadenze prefissate, il raggiungimento dei tre seguenti obiettivi: entro il 31 maggio 2011 un livello di impegni pari al 100% del target n+2 al 31.12.2011; entro il 31 ottobre 2011 un livello di spesa certificata pari al 70% del target n+2 del 31.12.2011; entro il 31 dicembre 2011 un livello di impegni pari all' 80% del target n+2 al 31.12.2012.

2.2.2. Attuazione finanziaria del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale

Nei prospetti che seguono si riportano i dati dell'avanzamento finanziario del FESR suddivisi per intervento, rispettivamente, al 31 dicembre 2010 ed al 31 agosto 2011.

Prospetto 5 - Ob. Convergenza FESR Attuazione finanziaria per Intervento al 31.12.2010 (euro)

Intervento	Contributo totale (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo *	1.031.151.814	89.824.604	89.824.604	8,71	8,71
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.607.786.352	89.824.604	142.340.025	33,31	8,85
PON Governance e AT FESR	276.190.810	84.580.571	43.516.246	30,62	15,76
PON Istruzione Ambienti per l'apprendimento	495.309.830	196.547.658	136.447.502	39,68	27,55
PON Reti e mobilità	2.749.457.782	727.457.882	296.479.832	26,46	10,78
PON Ricerca e competitività	6.205.393.642	1.233.381	643.546.491	19,88	10,37
PON "Sicurezza per lo Sviluppo	1.158.080.874	364.594.003	181.946.659	31,48	15,71
Calabria	2.998.240.052	919.976.285	271.224.677	30,68	9,05
Campania	6.864.795.198	647.077.286	451.008.037	9,43	6,57
Puglia	5.238.043.956	1.216.927.034	462.546.450	23,23	8,83
Sicilia	6.539.605.100	690.131.224	500.846.522	10,55	7,66
Basilicata	752.186.373	221.449.765	129.590.764	29,44	17,23
Totale	35.916.241.783	6.927.425.361	3.349.317.813	19,29	9,33

Fonte: IGRUE

Dal prospetto di cui sopra emerge in modo chiaro la portata della modesta attivazione, al 31 dicembre 2010 (e cioè quando si è ormai giunti a metà percorso), della Programmazione 2007-2013.

Prospetto 6 - Ob. Convergenza FESR Attuazione finanziaria per intervento al 31.08.2011
(euro)

Intervento	Contributo totale (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo *	1.031.151.814	106.075.341	89.830.555	10,29	8,71
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.607.786.352	651.565.742	230.318.103	40,53	14,33
PON Governance e AT FESR	276.190.810	112.089.842	60.096.593	40,58	21,76
PON Istruzione Ambienti per l'apprendimento	495.309.830	245.660.594	160.086.543	49,60	32,32
PON reti e mobilità	2.749.457.782	642.428.394	409.969.964	23,37	14,91
PON Ricerca e competitività	6.205.393.642	3.057.229.345	617.436.430	49,27	9,95
PON "Sicurezza per lo Sviluppo	1.158.080.874	418.702.306	262.290.889	36,15	22,65
Calabria	2.998.240.052	1.100.908.681	309.498.837	36,72	10,32
Campania	6.864.795.198	1.948.550.299	541.714.756	28,38	7,89
Puglia	5.238.043.956	2.311.641.163	622.534.294	44,13	11,88
Sicilia	6.539.605.100	2.460.527.592	573.987.050	37,63	8,78
Basilicata	752.186.373	292.594.460	159.687.383	38,90	21,23
Totale	35.916.241.783	13.347.973.766	4.037.451.402	37,16	11,24

*Al 31/05/2011 Fonte: IGRUE

Il prospetto sopra riportato mostra invece una situazione leggermente migliorata, dovuta anche alle iniziative di accelerazione assunte a livello centrale e prima delineate.

Ma occorre anche tenere presente che i programmi più avanzati, sotto il profilo dei pagamenti, risultano il PON "Istruzione Ambienti per l'apprendimento", il PON "Governance e AT FESR", il PON "Sicurezza per lo Sviluppo" ed il POR Basilicata. Si tratta, peraltro, di tre PON e di un POR (in phasing-out), che beneficiano di stanziamenti molto meno cospicui rispetto a quelli riservati ai POR regionali, che risultano invece i meno performanti.

2.2.3. Attuazione finanziaria del Fondo Sociale Europeo

Nei prospetti che seguono si riportano i dati dell'avanzamento finanziario del FSE per intervento, rispettivamente, al 31.12.2010 ed al 31.8.2011.

Prospetto 7- Ob. Convergenza FSE Attuazione finanziaria per intervento al 31.12.2010 (euro)

Intervento	Contributo totale (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
PO Campania	1.118.000.000	74.644.000	26.539.407	6,68	2,37
POR Calabria	860.498.754	120.090.276	79.754.357	13,96	9,27
POR Sicilia	2.099.239.152	48.399.343	77.888.577	2,31	3,71
POR Basilicata	322.365.588	93.849.523	58.368.829	29,11	18,11
POR Puglia	1.279.200.000	121.714.931	121.399.687	9,51	9,49
PON Governance e Azioni di Sistema	517.857.770	142.191.506	54.449.487	27,46	10,51
PON Competenze per lo Sviluppo	1.485.929.492	671.368.725	411.515.782	45,18	27,69
Totale	7.683.090.756	1.272.258.308	829.916.130	16,56	10,8

Fonte: IGRUE

Prospetto 8 Ob. Convergenza FSE Attuazione finanziaria per intervento al 31.08.2011 (euro)

Intervento	Contributo totale (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
PO Campania	1.118.000.000	231.647.953	24.491.620	20,72	2,19
POR Calabria	860.498.754	292.054.966	139.112.933	33,94	16,17
POR Sicilia	2.099.239.152	454.110.247	90.459.491	21,63	4,31
POR Basilicata	322.365.588	127.853.020	73.027.163	39,66	22,65
POR Puglia	1.279.200.000	321.014.288	166.643.641	25,09	13,03
PON Governance e Azioni di Sistema	517.857.770	286.893.428	83.673.562	55,40	16,16
PON Competenze per lo Sviluppo	1.485.929.492	1.091.766.203	596.967.646	73,47	40,17
Totale	7.683.090.756	2.805.340.108	1.174.376.059	36,51	15,29

Fonte: IGRUE

Il livello di attuazione per pagamenti al 31 agosto 2011 è pari al 15,29%; ciò che corrisponde ad una cifra di oltre 1,1 miliardi di euro a fronte di impegni assunti per oltre 2,8 miliardi, pari al 36,51% delle risorse finanziarie stanziata per il periodo di programmazione in esame.

Per quanto riguarda i singoli PO, va sottolineato che la migliore performance si registra nel PON Competenze per lo Sviluppo, con percentuali molto elevate sia negli impegni che nei pagamenti. Per quanto riguarda i POR, buoni livelli di impegni e discreti livelli di pagamenti si registrano per la Basilicata, che peraltro beneficia di uno stanziamento ridotto in quanto si trova in una situazione di "phasing-out". Stentano, invece, ad avanzare, anche in questo Fondo, i POR delle restanti Regioni, che beneficiano degli stanziamenti più cospicui.

Nei prospetti che seguono si riportano i dati dell'avanzamento finanziario del FSE per Asse, rispettivamente, al 31.12.2010 ed al 31.8.2011.

Prospetto 9- Ob. Convergenza FSE Attuazione finanziaria per Asse al 31.12.2010 (euro)

Asse	Contributo totale (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
1 - Adattabilità	743.565.280	70.827.653	28.178.039	9,53	3,79
2 - Occupabilità	2.463.920.853	191.200.656	92.898.354	7,76	3,77
3 - Inclusione sociale	517.116.048	33.982.589	43.808.300	6,57	8,47
4 - Capitale umano	3.109.216.359	900.332.617	617.327.120	28,96	19,85
5 - Interregionalità e transnazionalità	159.929.180	4.711.745	2.101.810	2,95	1,31
6 - Assistenza tecnica	270.393.655	28.244.543	26.398.876	10,45	9,76
7 - Capacità istituzionale	387.877.913	33.344.204	14.409.528	8,60	3,71
8 - Pari opportunità e non discriminazione	31.071.468	9.614.296	4.794.097	30,94	15,43
Totale	7.683.090.756	1.272.258.308	829.916.130	16,56	10,80

Fonte: IGRUE

Prospetto 10- Ob. Convergenza FSE Attuazione finanziaria per Asse al 31.08.2011 (euro)

Asse	Contributo totale (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
1 - Adattabilità	743.565.280	157.995.004	46.334.433	21,25	6,23
2 - Occupabilità	2.463.920.853	583.941.348	151.252.758	23,70	6,14
3 - Inclusione sociale	517.116.048	141.781.378	51.149.445	27,42	9,89
4 - Capitale umano	3.109.216.359	1.734.630.829	859.508.410	55,79	27,64
5 - Interregionalità e transnazionalità	159.929.180	18.442.495	2.801.578	11,53	1,75
6 - Assistenza tecnica	270.393.655	86.976.507	39.109.034	32,71	14,46
7 - Capacità istituzionale	387.877.913	66.968.086	18.059.417	17,27	4,66
8 - Pari opportunità e non discriminazione	31.071.468	14.604.458	6.160.981	47,00	19,83
Totale	7.683.090.756	2.805.340.108	1.174.376.059	36,51	15,29

Fonte: IGRUE

Esaminando ulteriormente l'avanzamento del FSE per Asse, si nota che quello che presenta i migliori risultati rispetto al valore programmato è l'Asse "Capitale umano" con percentuali pari, rispettivamente, al 55,79% degli impegni ed al 27,64% dei pagamenti.

Sui due Assi "Adattabilità" e "Occupabilità", che presentano modeste percentuali di pagamento, ha inciso l'accordo del 12 febbraio 2009 siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome in materia di interventi di sostegno al reddito e alle competenze. Tale accordo ha previsto, infatti, la possibilità di utilizzare importanti risorse finanziarie come ammortizzatori in deroga, a valere proprio sui programmi regionali FSE, con lo scopo di affrontare l'eccezionale situazione economico-finanziaria attuale con il sostegno alla domanda interna, anche attraverso la previsione di misure di supporto all'occupazione.

2.2.4. Piano di Azione Coesione

Nell'ambito del medesimo percorso di accelerazione, e sempre nella prospettiva di un più ampio e più incisivo utilizzo delle risorse, il Ministro per i

Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale, d'intesa con la Commissione europea, e in condivisione con le Regioni e le Amministrazioni centrali interessate, ha definito nel novembre 2011 il "Piano di Azione Coesione" volto ad individuare obiettivi contenuti e modalità operative per la revisione strategica dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali nel ciclo 2007-2013.

Gli interventi previsti dal Piano sono atti a promuovere la riprogrammazione e/o rimodulazione necessaria per assicurare il perseguimento degli obiettivi e sono quantificabili in non meno di 3.4 miliardi di euro. In particolare, riguardano i settori dell'istruzione, della banda larga ed ultra larga e dei data center - come previsti dall' Agenda digitale EU 2020 -, dell'occupazione, del sistema trasporti con i progetti PON reti e, per ultimo, nel campo della rete ferroviaria²⁰⁵.

A seguito anche dell'insieme degli interventi delineati, il Governo ha tracciato il seguente bilancio al 30 dicembre 2011 (v. Governo informa: www.governo.it): "Sui fondi strutturali l'Italia ha sostanzialmente evitato (anche) per il 2011 il disimpegno automatico da parte della Commissione Europea sui Programmi operativi del Sud e del Centro-Nord. L'Italia ha così evitato una perdita di risorse finanziarie che sarebbe stata particolarmente grave nell'attuale contingenza. Questo risultato è stato raggiunto grazie ad un forte impegno delle Amministrazioni regionali e centrali ed a misure finanziarie e procedurali che non risolvono i problemi strutturali nell'utilizzo dei fondi. Si può e si deve fare assai di più per spendere in tempo e bene le risorse messe a disposizione dell'Unione Europea nel periodo di programmazione in corso".

2.2.5. Controlli

Il regolamento (CE) 1083/2006 ed il regolamento (CE) 1828/2006 costituiscono la normativa comunitaria di riferimento per i controlli relativi alla Programmazione 2007-2013. Tale normativa, più incisiva rispetto al passato (v. anche punto 3.2) richiede agli Stati membri uno sforzo finalizzato all'attivazione di sistemi di gestione e di controllo in grado di contribuire, anche attraverso un più corretto ed efficace utilizzo delle risorse finanziarie, al superamento degli squilibri socio-economici.

Le Autorità di gestione dei singoli Programmi approvati da Bruxelles sono chiamate ad attivare specifici meccanismi amministrativi e contabili, adeguatamente sorretti da sistemi informatici, idonei a supportare il processo di

²⁰⁵"Piano di Azione Coesione" definito in data 21 novembre 2011 di intesa con la Commissione europea in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011.

attuazione delle azioni a livello locale ed i conseguenti adempimenti regolamentari per il riconoscimento dei contributi.

A livello centrale, un ruolo importante viene svolto dalla Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, che ha siglato un protocollo di intesa con la Commissione europea per effetto del quale procede alla verifica di idoneità dei sistemi di gestione e di controllo attivati dalle Regioni e dalle altre Amministrazioni titolari dei Programmi, in relazione agli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria.

Nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza le Regioni interessate dai POR (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e le Amministrazioni centrali per i PON (e tutte le responsabili per i POIn) hanno individuato tre Autorità (l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit), nel rispetto del principio della separazione delle funzioni di cui all'art. 58, lettera b), del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006/78, e al fine di garantire l'efficace e corretta attuazione del Programma Operativo e il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo. Al processo di attuazione dei POR partecipa, inoltre, l'Autorità Ambientale col compito di collaborare, per gli aspetti di propria competenza, con l'Autorità di Gestione.

In tutte e cinque le Regioni (sia nel caso del FESR che del FSE) e presso le Amministrazioni centrali, l'Autorità di Audit è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo. Tale organismo di controllo di 2° Livello è funzionalmente indipendente sia dall'Autorità di Gestione che dall'Autorità di Certificazione, essendo una struttura alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta Regionale.

L'Autorità di Audit adempie a tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito dal regolamento (CE) del Consiglio n. 1803/2006, secondo le modalità attuative definite dal regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006.

In particolare, essa è incaricata di garantire:

a) che le attività di audit siano svolte allo scopo di accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo;

b) che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate;

c) che sia presentata alla Commissione, entro nove mesi dall'approvazione del Programma operativo, una strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle attività di audit di cui alle lettere a) e b); ed, entro dodici mesi, un documento che delinei la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni, la pianificazione indicativa delle attività, al fine di assicurarsi che i principali organismi siano soggetti al controllo e che i controlli siano ripartiti

uniformemente sull'intero periodo di programmazione (v. anche quanto riferito al punto 1);

d) che entro il 31 dicembre di ogni anno, a partire dal 2008 e fino al 2015, sia presentato alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate al 30 giugno dell'anno in questione, conformemente alla strategia di audit del Programma operativo, nonché le eventuali carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del Programma;

e) che sia formulato un parere, sotto la propria responsabilità, in base ai controlli ed alle attività di audit effettuate, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e la regolarità delle transazioni sottiacenti;

f) che sia presentata, nei casi previsti dall'articolo 88 del regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, una dichiarazione di chiusura parziale in cui si attesti la legittimità e la regolarità della spesa²⁰⁶.

g) che sia presentata alla Commissione, entro il 31 marzo 2017, una dichiarazione di chiusura, accompagnata da un rapporto di controllo finale, che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni sottiacenti, coperte dalla dichiarazione finale delle spese.

Infine, l'Autorità di Audit assicura che gli audit siano eseguiti tenendo conto degli standard internazionalmente riconosciuti e garantisce che i soggetti che li effettuano siano funzionalmente indipendenti ed esenti da qualsiasi rischio di conflitto di interessi.

In merito ai controlli effettuati il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, attraverso l'IGRUE, ha reso nota la situazione relativa ai controlli di tutti i Programmi riguardanti l'Obiettivo Convergenza cofinanziati dai fondi FESR e FSE al 31.12.2010.

Dai dati sintetici, elaborati per ciascun programma riportandone il parere annuale, come previsto all'art. 62 del regolamento CE n.1083/2006, risulta che nell'ambito FESR è stata controllata la spesa per un totale di 1,14 miliardi di euro.

²⁰⁶ Art. 88 - Chiusura parziale "1. La chiusura parziale dei programmi operativi può essere effettuata secondo una periodicità stabilita dallo Stato membro. La chiusura parziale riguarda le operazioni completate entro il 31 dicembre dell'anno precedente. Ai fini del presente regolamento, si considerano completate le operazioni le cui attività sono state effettivamente realizzate e per le quali tutte le spese dei beneficiari ed il contributo pubblico corrispondente sono stati corrisposti.

2. La chiusura parziale è effettuata a condizione che lo Stato membro trasmetta alla Commissione, entro il 31 dicembre di un determinato anno: a) una dichiarazione di spesa relativa alle operazioni di cui al paragrafo 1; b) una dichiarazione di chiusura parziale conformemente all'articolo 62, paragrafo 1, lettera d), punto iii).

3. Le eventuali rettifiche finanziarie effettuate ai sensi degli articoli 98 e 99 relativamente ad operazioni soggette a chiusura parziale si considerano rettifiche finanziarie nette."

Più specificamente, sui dodici Programmi complessivamente verificati, sette hanno ottenuto parere senza riserve (di cui 3 PON, 1 POIn e 3 POR), tre hanno ricevuto un parere qualificato (1 PON e 2 POR) e in due casi (1 PON e 1 POIn) vi è stata una dichiarazione di rifiuto di emettere giudizio.

Per ciò che concerne il FSE sui sette Programmi complessivi, quattro hanno ottenuto parere senza riserve (3 POR e 1 PON) e tre parere qualificato (2 POR e 1 PON), per un totale di spesa controllata di 93 milioni di Euro.

I due Programmi che hanno ricevuto parere qualificato, gestiti ambedue dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, risultano essere il PON FESR "Ambienti per l'Apprendimento" e il PO FSE "Competenze per lo Sviluppo". In entrambi i casi l'Autorità di Audit ha espresso parere positivo con riserva, evidenziando che è necessario apportare miglioramenti per quanto riguarda le procedure di controllo di I livello dell'AdG, la struttura organizzativa dell'AdC, alcuni processi del sistema informativo nonché le procedure ed i processi degli Istituti scolastici e degli Uffici scolastici regionali. Inoltre, sono state riscontrate alcune irregolarità nel corso dei controlli sulle operazioni e, a seguito di ciò, è stato evidenziato il rischio di mancata separatezza connesso a un unico fornitore dei servizi di assistenza tecnica per le tre Autorità.

Tra le Amministrazioni regionali con problemi figurano le Regioni Calabria e Sicilia, che hanno ricevuto entrambe pareri "qualificati", sia per quanto concerne i due PO FESR che per i PO FSE.

Nel caso della Regione Calabria, in relazione al PO FESR, le ragioni per cui il parere è stato reso con riserva sono varie ma riconducibili essenzialmente alle carenze di sistema, quali l'inadeguatezza ovvero l'assenza delle piste di controllo, la carenza di controlli di I° livello che non sempre sono risultati strutturati o resi evidenti con verbali e check-list, il deficit informativo del "Sistema Regionale di Monitoraggio Rendiconta". Inoltre, sono state individuate irregolarità procedurali e finanziarie rappresentate da carenza documentale di tipo amministrativo e contabile. Nell'ambito del PO FSE, similmente, sono stati riscontrati problemi sistematici connessi al sistema di controllo di I livello come, ad esempio, parziale o limitata applicazione delle piste di controllo, lentezza di flussi informativi tra i Dipartimenti, soprattutto riguardo alla tempistica nella de-certificazione della spesa, carenza di documentazione amministrativo contabile ed irregolarità finanziarie relative alla tracciabilità della spesa.

Relativamente alla Regione Sicilia PO FESR, sebbene il sistema di gestione e controllo sia risultato conforme al regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio ed alla sezione 3 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, sono state

nondimeno riscontrate carenze organizzative e procedurali che interessano l'AdG con riferimento ai sistemi computerizzati e l'AdC con riferimento alle verifiche su base documentale. Le principali criticità riscontrate hanno riguardato casi di redazione di perizia di variante e suppletiva non derivante da circostanze impreviste, il conferimento di incarichi in violazione dei principi fondamentali del Trattato europeo, l'esclusione automatica delle offerte anomale in presenza di un esiguo numero di offerte, i pagamenti effettuati al di fuori del periodo di eleggibilità, le spese per risarcimento danni e l'assenza del controllo documentale di primo livello prima della certificazione della spesa.

Anche nel caso del PO Sicilia FSE il sistema di gestione e controllo è stato riconosciuto conforme ai regolamenti e funzionante in modo efficace, essendo in grado di fornire ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni. Tuttavia, sono state riscontrate criticità sulle operazioni campionate che, nell'ordine, riguardano l'errore sistematico relativo al versamento (ai sensi dell'art.19 comma 3 CCNL dei Dirigenti Scolastici) del 20% dei compensi del Dirigente scolastico per l'attività svolta, la non esaustiva verifica dei rendiconti finali, conformemente alle procedure di controllo previste nel "Manuale delle procedure", la mancata formalizzazione delle attività di rendicontazione con adozione di modulistica (check-list e/o verbali di controllo), nel rispetto delle disposizioni previste nel succitato Manuale.

La situazione più critica è costituita dal diniego di esprimere un parere, che è stato riservato a due programmi: il POIN FESR "Attrattori Culturali" ed il PON "Ricerca e Competitività".

Nel primo caso, l'attività di Audit svolta non ha consentito di poter esprimere alcun giudizio di affidabilità del Sistema di gestione e controllo, poiché detto Sistema nel 2010 non era stato ancora approvato.

Nel secondo caso, particolarmente significativo per l'ammontare della spesa controllata (245 milioni di euro), non è stato possibile esprimere alcun giudizio di affidabilità del Sistema di gestione e controllo poiché il predetto Sistema non è stato ancora considerato accettabile dalla Commissione. Il programma in questione è cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale per quattro delle Regioni Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) e coinvolge, inoltre, in quanto soggetti attivi della gestione, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Autorità di Gestione e Autorità di Certificazione) e il Ministero dello sviluppo economico, con compiti sia di gestione che di certificazione per le azioni di propria competenza (Organismo Intermedio).

Mentre per una più approfondita valutazione sui controlli si rinvia ad una fase di avanzamento dei programmi più consistente, dagli elementi sopra riportati si evince che, pur nell'esigua entità della spesa effettuata, sono già emerse diverse criticità, che riguardano soprattutto alcune Regioni del Sud, ma anche alcune Amministrazioni nazionali.

Ciò induce ad invitare tutti i soggetti interessati a porre maggiore e costante attenzione al tema della corretta gestione e dei controlli, per rendere più efficaci gli interventi di coesione, ma anche per non incorrere in possibili sanzioni finanziarie, a detrimento delle risorse allocate e con possibili responsabilità per danno erariale.

2.2.6 Attività di controllo della Corte dei Conti europea e della Commissione europea

La Corte dei conti europea²⁰⁷, con riferimento all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2010, afferma, come negli anni passati, che le spese relative alle politiche di Coesione sono inficiate da errori in misura rilevante. Anche quest'anno, dichiara che i sistemi di supervisione e di controllo sono efficaci soltanto in parte nel prevenire, individuare e correggere i rimborsi di spese sovradichiarate, irregolari o non ammissibili.

Il giudizio della Corte riguarda, come noto, la Commissione europea ed è formulato in un ottica europea; si basa, tuttavia, sulle risultanze dei controlli a campione effettuati in diversi Stati membri dell'Unione. Ne consegue che il giudizio è indirettamente estensibile alle Autorità nazionali, regionali e locali che hanno gestito i fondi europei in questione.

I pagamenti oggetto di controllo da parte della Corte dei conti europea sono relativi, per la maggior parte, ai periodi di Programmazione 2007-2013 e, in misura minore, alla Programmazione 2000-2006.

La Corte rileva che il 49% del campione è stato inficiato da errori (a fronte del 36% dello scorso anno), con un tasso di errore "più probabile" stimato al 7,7% (a fronte del 5% dello scorso anno).

E' opportuno rilevare che il campionamento ha riguardato quest'anno anche l'Italia ed in particolare i sistemi di supervisione e di controllo dell'Autorità di Audit del POR Sardegna (con riguardo ai controlli sia sul FESR che sul FSE).

E' emerso, al riguardo, che tale sistema di supervisione e di controllo è stato considerato "inefficace". (Le altre sette Autorità di audit oggetto dell'indagine della Corte dei conti europea sono state considerate o "efficaci"²⁰⁸ o "parzialmente

²⁰⁷ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, pubblicata in GUUE C 326 del 10.11.2011.

²⁰⁸ Autorità di Audit FESR/FSE della Francia e Autorità di Audit FESR/FC della Polonia e Autorità di Audit FSE della Polonia

efficaci"²⁰⁹). Va sottolineato che l'esito dell'indagine, che è ora all'attenzione della Commissione europea, avrà conseguenze negative anche sul piano finanziario.

In linea generale, va osservato che la Commissione europea²¹⁰, al paragrafo 6.3 "rettifiche finanziarie nell'ambito della politica di Coesione" riporta, relativamente a tutti i Paesi dell'Unione, un totale di rettifiche finanziarie "confermate/decise" (alla fine del 2010 e concernenti i periodi di Programmazione 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013) pari a 8,6 miliardi di euro ed un totale di rettifiche "effettuate" pari a 6.1 miliardi di euro. In particolare, per il FESR le rettifiche "confermate/decise" sono 5,9 miliardi di euro mentre le rettifiche "effettuate" ammontano a 3,7 miliardi di euro (lo scostamento tra i due dati evidenzia anche importi in contestazione).

Tali rettifiche, dettagliate per Stato membro, pongono l'Italia, insieme alla Spagna e alla Grecia, tra i Paesi più colpiti. Questi tre Paesi, insieme, hanno ricevuto il 75% delle rettifiche "confermate" ed il 72% delle rettifiche "effettuate". L'Italia rappresenta, rispettivamente, il 17% di tutte le rettifiche "confermate", con un importo di 1.5 miliardi di euro, ed il 21% di tutte le verifiche "effettuate", con un importo di 1,3 miliardi di euro.

Nel rapporto annuale della Commissione europea Annual Activity Report (predisposto dalla Direzione regionale "Regio", preposta alle politiche di coesione) vengono formulate riserve anche su alcuni Programmi operativi riguardanti l'Italia.

Risultano, inoltre, essere state effettuate le seguenti interruzioni di pagamento²¹¹, decise nel primo trimestre 2011 (ultimo dato disponibile) per il periodo 2007-2013:

- per la Regione Campania (OP Campania 2007IT161PO009) sono stati interrotti pagamenti per circa 72 milioni di euro, in quanto sono state considerate "inadeguate le procedure di audit" e "inadeguate le procedure di gestione";
- per la Regione Calabria (OP Calabria 2007IT161PO008) sono stati interrotti pagamenti per circa 36 milioni di euro, in quanto sono state considerate "inadeguate le procedure di audit" e "inadeguate le procedure di gestione";
- per la Regione Lazio (OP Lazio 2007IT161PO015) e per la Regione Sardegna (OP Sardegna 2007IT161PO016) sono stati interrotti pagamenti, rispettivamente, per circa 8 milioni di euro e per circa 12 milioni, in quanto

²⁰⁹ Autorità di Audit FESR/FSE del Regno Unito e Irlanda del Nord, Autorità di Audit FESR/FC della Andalusia e Valencia, Autorità di Audit FSE dell'Andalusia e Autorità di Audit FESR/FSE della Germania (PO Federale).

²¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio e alla Corte dei conti europea, "Conti Annuali dell'Unione Europea - Esercizio 2010, pubblicata in GUUE C 332 del 14.11.2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:332:0001:0133:IT:PDF>

²¹¹ AAR DG REGIO pagg.45-46

le Autorità di Audit delle Regioni in questione hanno identificato nei loro rapporti di audit carenze sulla gestione;

- per il Programma operativo Reti e Mobilità (2007IT161PO005) sono stati interrotti pagamenti per circa 40 milioni di euro, in quanto sono state considerate "inadeguate le procedure di audit" e "inadeguate le procedure di gestione".

In totale, le interruzioni di pagamento effettuate ammontano a 168 milioni di euro ed i relativi Programmi operativi risultano posti sotto riserva²¹².

In conclusione, anche dai documenti europei sopra delineati, relativi alle politiche di coesione, e che sono stati portati all'attenzione del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, emergono carenze significative nel sistema italiano di gestione e di controllo dei fondi strutturali; talché va, con enfasi, ribadito l'auspicio che l'utilizzo e la gestione di tali fondi avvenga con maggior efficienza ed efficacia, in modo che l'Italia possa annoverarsi, anche sotto questo profilo e non soltanto per la sua capacità di tiraggio dei fondi stessi, tra i Paesi virtuosi dell'Unione europea.

2.2.7. Conclusioni e raccomandazioni.

L'analisi dello stato di avanzamento della Programmazione 2007-2013 mostra che si sono verificati significativi ritardi iniziali, anche se ciò può essere in parte ascritto alla sovrapposizione con la chiusura della precedente Programmazione e ad una disciplina dei controlli più incisiva ed ai relativi tempi per la prescritta predisposizione di appropriati sistemi e strategie di audit (v. pagg. 28-29).

La situazione congiunturale degli ultimi anni ha indotto la Commissione ad attenuare la precisa tempistica dell'utilizzo delle risorse, pena il loro disimpegno automatico (c.d. regola N+2). Ciò ha allontanato nel tempo il rischio della perdita di risorse, ma non lo ha eliminato (v. pag. 30).

Tanto è vero che, nel gennaio e nel marzo del 2011, sono state assunte iniziative, rispettivamente dal CIPE e dal Comitato nazionale del QSN, finalizzate a riprogrammare ed accelerare l'attuazione dei programmi (v. pag. 31).

Con riguardo all'attuazione finanziaria dei singoli Fondi, si può osservare, con riferimento sia al FESR sia al FSE, che i Programmi più avanzati, sotto il profilo dei pagamenti, sono i PON ed il POR Basilicata (peraltro in phasing out). Si tratta di Programmi cui sono destinati gli stanziamenti meno cospicui. Per contro, gli altri POR regionali, che beneficiano della maggior parte delle risorse, risultano essere i meno performanti (v. pagg. 32-34).

²¹² AAR DG REGIO pag. 69

Il perdurare di questa situazione, insoddisfacente sul piano dell'attuazione, ha portato ad una nuova iniziativa, concordata tra Stato, Regioni e Commissione europea, destinata a favorire, attraverso opportune rimodulazioni dei programmi, il più ampio ed incisivo utilizzo delle risorse (v. pag. 35).

E' altamente auspicabile il costante sforzo di tutti i soggetti interessati per evitare il venir meno, tanto più in questa fase di acute difficoltà economiche e finanziarie, di risorse comunitarie allocate al Paese. Secondo lo stesso Governo "si può e si deve fare di più per spendere in tempo e bene le risorse messe a disposizione dall'Unione europea" (v. pag.36).

In materia di controlli, la normativa comunitaria di riferimento per la programmazione in essere ha posto in atto un sistema articolato e puntuale, che è stato attivato in parallelo con l'avvio della Programmazione (v. pagg. 36-38).

Dai controlli in concreto condotti al 31 dicembre 2010, pur nell'esigua entità della spesa effettuata, sono già emerse diverse criticità, che riguardano soprattutto Regioni del Sud ma anche alcune Amministrazioni nazionali (v. pagg.39-41).

Ciò induce a rivolgere ai soggetti interessati la raccomandazione di porre maggiore e continua attenzione alla corretta gestione ed ai controlli, per rendere più efficaci gli interventi e per non incorrere in sanzioni finanziarie e possibili responsabilità per danno erariale (v. pag. 41).

Anche dalle attività di audit condotte dalla Corte dei conti europea e dalla Commissione europea emergono carenze nel sistema di gestione e di controllo dei Fondi strutturali allocati all'Italia. Talché va ribadito l'auspicio che l'utilizzo e la gestione di tali Fondi avvenga in maniera più performante, per porre il Paese tra quelli virtuosi anche sotto questo aspetto, e non solo per la capacità di tiraggio dei Fondi stessi che, quanto meno con riferimento alla precedente Programmazione, ha saputo dimostrare (v. pagg. 42-43).

2.3 Obiettivo Competitività regionale e occupazione

L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", previsto nell'ambito della politica di coesione 2007-2013 e della nuova programmazione dei Fondi strutturali, va a sostituire i precedenti obiettivi 2 e 3 della Programmazione 2000-2006.

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

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

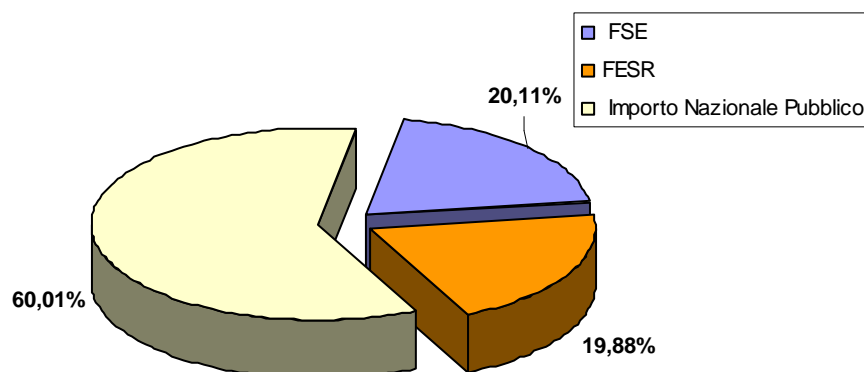
L'Obiettivo Competitività è articolato in Italia in 32 Programmi operativi regionali (POR), suddivisi tra fondi FESR e FSE ed in un Programma operativo nazionale (PON) "Azioni di sistema" a valere sul FSE.

2.3.1 Dotazione finanziaria e livello di attuazione

La dotazione finanziaria complessiva per il perseguimento delle finalità dell'Obiettivo Competitività, per il periodo di Programmazione 2007/2013, è di euro 15.814.361.232,00.

Rispetto a tale importo, 9,4 miliardi di euro sono cofinanziati dallo Stato attraverso il "Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie" di cui alla l. 183/1987, mentre 3,1 miliardi sono cofinanziati dal FESR e 3,1 miliardi dal FSE.

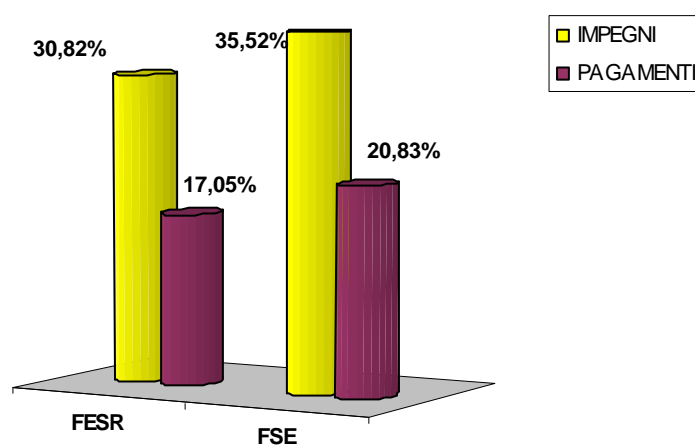
Obiettivo Competitività: dotazione finanziaria



A livello complessivo, i dati di monitoraggio relativi alla fine del 2010, evidenziano un livello di attuazione finanziaria pari al 33,09% per gli impegni ed al 18,88% per i pagamenti rispetto al contributo totale assegnato.²¹³

Con riguardo ai singoli Fondi, invece, può osservarsi, come evidenzia il grafico sottostante, che alla fine del 2010 il FSE registra, sia per gli impegni (36%) che per i pagamenti (21%), percentuali leggermente superiori a quelle del FESR.

COMPETITIVITA': attuazione finanziaria al 31/12/2010



Al 31/05/2011, i dati di monitoraggio continuano a rappresentare una situazione finanziaria che, seppure in miglioramento, evidenzia il permanere di difficoltà in ordine al rispetto della tempistica della Programmazione, con valori

²¹³ Fonte: IGRUE

medi attestati complessivamente sul 41,40% per gli impegni e per il 24,98% per le spese.

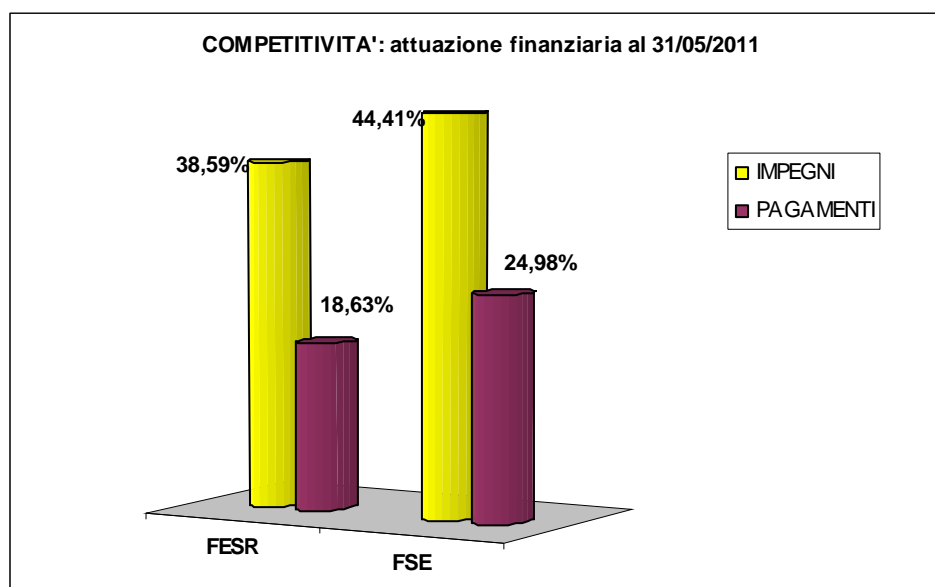
Il contesto economico e sociale, fortemente mutato rispetto a quello nel quale la programmazione dei Fondi era stata definita per il periodo 2007-2013 ha comportato pesanti difficoltà, sia nella fase di attivazione dei Programmi, sia nella loro attuazione. Sulla base dei gravi ritardi nell'attuazione, evidenziati dai dati di monitoraggio finanziario a fine 2010 e nel primo bimestre 2011 (e a fronte del rilevante ammontare di risorse da certificare entro il 31.12.2011, pari a circa 8 miliardi di euro) e dall'esigenza di un cambiamento delle priorità strategiche in conseguenza della crisi finanziaria, il Governo è intervenuto con la delibera CIPE n.1/2011, disponendo l'individuazione di obiettivi di riprogrammazione e di accelerazione dell'attuazione vincolanti, anche al fine di evitare il disimpegno automatico delle risorse, rischio reso più attuale dalla modifica all'art. 93 del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio. Tale modifica, prevista dall'art. 1, punto 13 del regolamento (UE) 539/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2010, ha consentito l'utilizzazione, negli anni successivi, delle risorse non assegnate per il 2007, fino al termine del periodo di Programmazione. Il regolamento 539/2010 è, infatti, intervenuto sulla disciplina del disimpegno automatico, autorizzando la ripartizione delle risorse assegnate per il 2007 in maniera uniforme sui restanti anni di programmazione (2008-2013). Ciò, ha permesso di evitare il disimpegno di tali risorse ma ha reso più gravosi gli obiettivi per i restanti anni di programmazione, dovendosi rendicontare maggiori spese pari, ogni anno, ad un sesto dell'importo relativo al 2007.

A tal fine il Comitato nazionale del Quadro strategico nazionale (QSN) ha adottato il documento "Iniziativa di accelerazione e riprogrammazione dei programmi comunitari 2007/2013" prevedendo l'attivazione di una serie di iniziative per accelerare l'attuazione. Sono indicati tre distinti *target* quali: "entro il 31 maggio 2011 – livello di impegno pari al 100% del target n+2 al 31 dicembre 2011; entro il 31 ottobre 2011 – livello di spesa certificata pari al 70% del target n+2 del 13 dicembre 2011; entro il 31 dicembre 2011 – livello di impegno pari all'80% del target n+2 al 31 dicembre 2012"²¹⁴.

Il documento del Comitato sopra citato ha, altresì, previsto per i Programmi che non avessero raggiunto il livello di impegno individuato nelle date prefissate, la riprogrammazione delle risorse anche con rimodulazione a favore di altri Programmi nell'ambito dello stesso Obiettivo e dello stesso Fondo strutturale.

²¹⁴ Tali elementi sono stati tratti dalla pubblicazione del MEF RGS- IGRUE "Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007-2013 obiettivo competitività".

Complessivamente, dall'analisi dei singoli fondi, può osservarsi, come evidenzia il grafico sottostante, che anche alla fine di maggio 2011 il FSE registra, sia per gli impegni (44,41%) che per i pagamenti (24,98%), percentuali leggermente superiori al FESR.



Al 1° semestre 2011, si evidenzia una accentuata accelerazione degli impegni che ha consentito a quasi tutti i Programmi operativi di essere in linea con il primo obiettivo previsto, infatti, solo il POR Sardegna FESR ha raggiunto un livello di impegni inferiore a quello previsto.

2.3.2 L'attuazione finanziaria del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Al 31.12.2010, il FESR ha evidenziato un livello di attuazione finanziaria pari al 30,82% per gli impegni e al 17,05% per i pagamenti. I dati succitati confermano la situazione di forte rallentamento che accomuna quasi tutti gli interventi relativi alla Programmazione 2007-2013. L'avversa congiuntura economica che dal 2008 caratterizza l'economia nazionale ha causato notevoli difficoltà, soprattutto nella fase di avvio dei programmi, che risultano evidenziate anche dalle rilevazioni finanziarie del 1° semestre 2011: a tale data, infatti, gli impegni sfiorano la quota del 38% ma, sul fronte dei pagamenti, la situazione continua ad evidenziare percentuali che non raggiungono il 20%. Il livello di attuazione finanziaria raggiunto ha, finora, scongiurato il rischio della perdita delle risorse assegnate.

Se si confrontano i dati forniti dalle Regioni con quelli presenti nel sistema MONIT dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'unione europea (IGRUE), di cui alle tabelle che seguono, si rilevano diverse discrasie sia con riguardo agli impegni che ai

pagamenti. Per sole due Regioni (Lombardia e Umbria) c'è perfetta corrispondenza, per altre due (Liguria, Molise) c'è corrispondenza negli impegni e limitate differenze sui pagamenti; in tutti gli altri casi esistono differenze sia con riguardo agli impegni che ai pagamenti. Mediamente le percentuali sia degli impegni che dei pagamenti riportate da fonte regionale sono più alte di quelle indicate dall'IGRUE. Il fenomeno è riconducibile a diversità temporali di aggiornamento in cui la registrazione dei dati, inviati dalle Regioni, presenta una maggiore celerità. Alcune amministrazioni regionali hanno indicato difficoltà di dialogo tra i sistemi informativi che non hanno consentito l'invio delle informazioni al sistema MONIT nei tempi previsti²¹⁵. Al riguardo va segnalata la particolarità sia sul fronte degli impegni che dei pagamenti con riguardo alle Regioni Veneto e Lazio, nelle quali alla medesima data (31 dicembre 2010) si registra un livello di attuazione nella rilevazione dell'IGRUE più elevato. Per la Regione Lazio ciò presenta un'ulteriore problematicità visto che il dato IGRUE (11,56%) è superiore, non solo a quello regionale del periodo successivo, ma anche a quello della medesima fonte, segnalato per il periodo 31 maggio 2011 (9,94%).

Obiettivo Competitività FESR: attuazione finanziaria per Regione al 31.12.2010

(euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	48.810.613,00	18.102.332,71	13.883.058,30	37,09	28,44
Piemonte	1.076.958.254,00	583.438.801,49	230.670.816,58	54,17	21,42
Lombardia	532.000.000,00	195.193.395,91	103.920.613,42	36,69	19,53
Friuli V.G.	303.001.323,00	45.876.488,55	26.659.789,13	15,14	8,80
P.A. Trento	64.287.142,00	38.078.898,61	15.260.305,47	59,23	23,74
P.A. Bolzano	74.918.344,00	26.681.051,06	12.980.466,25	35,61	17,33
Veneto	452.688.244,00	163.358.905,24	91.413.694,85	36,09	20,19
Liguria	530.235.365,00	126.294.180,12	54.183.105,08	23,82	10,22
E. Romagna	346.919.699,00	90.611.839,87	43.056.979,84	26,12	12,41
Toscana	1.126.652.231,00	288.017.773,02	177.494.974,83	25,56	15,75
Umbria	348.116.092,00	140.166.999,04	59.196.490,79	40,26	17,00
Marche	288.801.634,00	99.938.135,71	82.260.570,86	34,60	28,48
Lazio	743.512.676,00	238.619.503,88	85.973.641,75	32,09	11,56
Molise	192.518.742,00	21.023.730,94	18.735.056,73	10,92	9,73
Abruzzo	345.369.139,00	93.021.107,44	54.006.602,30	26,93	15,64
Sardegna	1.701.679.413,00	351.762.485,88	324.460.309,53	20,67	19,07
TOTALE	8.176.468.911,00	2.520.185.629,47	1.394.156.475,71	30,82	17,05

Fonte: IGRUE

²¹⁵ La Regione Emilia Romagna ha fornito tale indicazione con la documentazione acquisita dalla Sezione con nota prot. n. 1692 del 26.09.2011.

Obiettivo Competitività FESR: attuazione finanziaria per Regione al 31.12.2010

(euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	43.200.981,52	22.399.890,80	13.883.058,29	51,85	32,14
Piemonte	1.076.958.254,00	525.645.565,00	230.217.564,00	48,81	21,38
Lombardia	532.000.000,00	195.193.395,91	103.920.613,42	36,69	19,53
Friuli V.G.	303.001.323,00	68.150.327,00	26.659.789,00	22,49	8,80
P.A. Trento	64.287.142,00	38.078.898,61	17.590.118,27	59,23	27,36
P.A. Bolzano	74.918.344,00	46.228.859,97	16.933.414,12	61,71	22,60
Veneto	452.688.244,00	165.090.609,72	91.272.834,34	36,47	20,16
Liguria	530.235.365,00	126.294.180,12	56.233.398,89	23,82	10,61
E. Romagna	346.919.699,00	268.559.661,00	43.056.979,84	77,41	12,41
Toscana	1.126.652.231,00	611.333.036,00	232.193.199,00	54,26	20,61
Umbria	348.116.092,00	140.166.999,04	59.196.490,79	40,26	17,00%
Marche ²¹⁶	288.801.634,00	100.435.866,00	63.995.130,17	34,78	22,16
Lazio	743.512.676,00	202.437.248,00	63.513.579,50	27,23	8,54
Molise	192.518.742,00	21.023.730,85	18.745.348,75	10,92	9,74
Abruzzo	345.369.139,00	93.181.101,57	54.006.600,81	26,98	15,64
Sardegna	1.701.679.413,00	481.311.636,56	363.503.013,47	28,28	21,36
TOTALE	8.170.859.279,52	3.105.531.006,15	1.454.921.132,66	38,01	17,81

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati regionali

Per il periodo successivo è ancora limitata l'attuazione finanziaria come può evincersi dai prospetti che seguono, le rilevazioni dell'IGRUE al 31 maggio 2011 indicano la media degli impegni per tutti i programmi sopra il 38% e per i pagamenti per quasi il 19%. I dati rilevati da fonte regionale, al 30 giugno 2011, si presentano mediamente più alti sia sul fronte degli impegni (40,90%) che dei pagamenti (19,53%).

Complessivamente i dati di monitoraggio evidenziano che le Regioni con le percentuali più alte, quanto a risorse impegnate, sono la P.A. di Bolzano e la Regione Emilia Romagna, tutte superiori al 60% delle risorse assegnate. Relativamente ai pagamenti, invece, l'unica Regione che supera la soglia del 32% risulta essere la Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda la Regione Lazio, il Comitato di Sorveglianza, nella Relazione all'anno 2010, ha evidenziato che l'attuazione del Programma non ha registrato progressi soddisfacenti, soprattutto in termini di conseguimento degli obiettivi di spesa.

²¹⁶ Per quanto riguarda la Regione Marche, gli impegni ed i pagamenti comprendono anche i finanziamenti privati.

Per quanto concerne la Regione Abruzzo, gli eventi sismici e l'avvicendamento al vertice regionale a seguito delle elezioni amministrative del 2008, hanno rallentato ulteriormente la capacità di spesa ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Al 31.12.2010 risultavano infatti attivati due soli Assi (V e VI)²¹⁷.

Obiettivo Competitività FESR: attuazione finanziaria per Regione al 31.05.2011

(euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	48.810.613,00	23.074.109,59	15.860.618,20	47,27	32,49
Piemonte	1.076.958.254,00	524.811.013,71	253.417.642,05	48,73	23,53
Lombardia	532.000.000,00	278.374.419,71	108.287.826,34	52,33	20,35
Friuli V.G.	303.001.323,00	80.511.728,02	28.679.114,94	26,57	9,47
P.A. Trento	64.287.142,00	38.699.015,60	17.523.999,45	60,20	27,26
P.A. Bolzano	74.918.344,00	48.942.817,06	16.541.880,02	65,33	22,08
Veneto	452.688.244,00	190.362.618,35	99.398.930,27	42,05	21,96
Liguria	530.235.365,00	154.029.139,63	61.725.301,02	29,05	11,64
E. Romagna ²¹⁸	346.919.699,00	243.531.091,03	70.863.642,96	70,20	20,43
Toscana	1.126.652.231,00	588.391.102,02	230.712.254,49	52,22	20,48
Umbria	348.116.092,00	107.350.824,53	57.134.811,25	30,84	16,41
Marche ²¹⁹	288.801.634,00	100.380.945,28	82.260.570,86	34,76	28,48
Lazio	743.512.676,00	240.953.189,28	73.930.066,95	32,41	9,94
Molise ²²⁰	192.518.742,00	48.467.177,23	18.861.349,56	25,18	9,80
Abruzzo	345.369.139,00	102.303.629,00	58.343.008,67	29,62	16,89
Sardegna	1.701.679.413,00	385.378.460,81	330.103.446,38	22,65	19,40
TOTALE	8.176.468.911,00	3.155.561.280,85	1.523.644.463,41	38,59	18,63

Fonte: IGRUE

²¹⁷ Nel corso del 2009, a seguito del sisma che ha colpito il territorio abruzzese, la relativa Amministrazione regionale ha proceduto alla riprogrammazione del POR FESR 2007-2013 attraverso l'introduzione di un nuovo Asse strategico (Asse VI "Recupero e rivitalizzazione economica e sociale del territorio colpito dal sisma").

²¹⁸ Il dato dei pagamenti si riferisce alla certificazione delle spese al 17.05.2011

²¹⁹ Il dato dei pagamenti si riferisce alla certificazione delle spese al 16.12.2010

²²⁰ Per la Regione Abruzzo e la Regione Molise, il dato dei pagamenti si riferisce all'importo totale del pagamento di cui alla sezione A15 del documento "protocollo di colloquio

Obiettivo Competitività FESR: attuazione finanziaria per Regione al 30.06.2011
(euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	48.913.021,29	22.487.065,69	15.979.955,95	45,97	32,67
Piemonte	1.076.958.254,00	505.687.445,00	244.537.235,00	46,96	22,71
Lombardia	532.000.000,00	287.374.419,71	108.287.826,34	54,02	20,35
Friuli V.G.	303.001.323,00	96.337.030,00	29.949.021,00	31,79	9,88
P.A. Trento	64.287.142,00	38.699.015,60	20.048.372,45	60,20	31,19
P.A. Bolzano ²²¹	74.918.344,00	48.942.817,06	23.809.493,87	65,33	31,78
Veneto	452.688.244,00	185.546.080,75	101.240.362,06	40,99	22,36
Liguria	530.235.365,00	161.063.525,06	69.715.640,50	30,38	13,15
E. Romagna	346.919.699,00	273.744.040,71	70.863.642,95	78,91	20,43
Toscana	1.126.652.231,00	598.117.103,00	232.937.381,00	53,09	20,68
Umbria	348.116.092,00	142.372.080,09	65.866.248,43	40,90	18,92
Marche ²²²	288.801.634,26	100.398.720,93	64.609.881,38	34,76	22,37
Lazio	743.512.676,00	220.806.456,22	75.075.434,91	29,70	10,10
Molise	192.518.742,00	48.579.817,22	18.923.495,59	25,23	9,83
Abruzzo ²²³	345.369.139,00	113.138.988,48	62.312.971,04	32,76	18,04
Sardegna	1.701.679.413,00	500.746.514,87	392.621.165,87	29,43	23,07
TOTALE	8.176.571.319,55	3.344.041.120,39	1.596.778.128,34	40,90	19,53

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati regionali

2.3.3 L'attuazione finanziaria nel Fondo sociale europeo (FSE)

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

L'Obiettivo Competitività, finanziato dal Fondo sociale europeo (FSE), è attuato in Italia attraverso 16 Programmi Operativi Regionali (POR) e 1 Programma operativo nazionale (PON). Nell'ambito dell'ammontare complessivo destinato all'Obiettivo Competitività (di 15,8 Miliardi di euro) per il Periodo di

²²¹PA di Bolzano: i dati sono al 31.05.2011.

²²² Regione Marche: al 31.05.2011 – gli impegni ed i pagamenti comprendono anche i finanziamenti privati.

²²³ Regione Abruzzo: dati di monitoraggio al IV bimestre 2011.

programmazione 2007-2013, le risorse destinate al FSE sono state di 3,1 miliardi di euro²²⁴.

Obiettivo Competitività FSE: attuazione finanziaria per Regione al 31.12.2010

(euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	82.278.860,00	34.230.944,11	12.430.410,04	41,60	15,11
Piemonte	1.007.852.446,00	354.255.108,20	222.641.280,10	35,15	22,09
Lombardia	798.000.000,00	269.837.399,66	165.701.429,70	33,81	20,76
Friuli V.G.	319.225.628,00	138.770.714,83	92.958.734,67	43,47	29,12
P.A. Trento	218.570.270,00	168.074.436,40	78.681.084,95	76,90	36,00
P.A. Bolzano	160.220.460,00	77.533.826,67	40.095.565,44	48,39	25,03
Veneto	716.697.817,00	350.801.432,42	160.642.385,89	48,95	22,41
Liguria	395.073.052,00	149.953.328,34	66.525.223,52	37,96	16,84
E. Romagna	806.490.114,00	384.107.717,53	262.603.702,27	47,63	32,56
Toscana	664.686.347,00	239.482.013,64	91.681.781,86	36,03	13,79
Umbria	230.417.088,00	77.070.112,00	50.353.553,50	33,45	21,85
Marche	281.551.141,00	81.951.428,78	50.774.913,13	29,11	18,03
Lazio	736.077.550,00	136.513.978,38	88.979.547,34	18,55	12,09
Molise	102.897.150,00	25.121.878,54	18.120.807,18	24,41	17,61
Abruzzo	316.563.222,00	14.147.303,75	30.432.617,28	4,47	9,61
Sardegna	729.291.176,00	175.616.953,56	149.529.611,59	24,08	20,50
Azioni di sistema	72.000.000,00	35.821.363,05	9.175.403,37	49,75	12,74
TOTALE	7.637.892.321,00	2.713.289.939,86	1.591.328.051,83	35,52	20,83

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati IGRUE

²²⁴ Tali elementi sono stati tratti dalla pubblicazione del MEF RGS- IGRUE "Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007-2013 obiettivo competitività.

Obiettivo Competitività FSE: attuazione finanziaria per Regione al 31.12.2010

(euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	82.278.860,00	41.855.870,12	12.532.233,72	50,87	15,23
Piemonte	1.007.852.446,00	407.178.277,21	225.395.239,61	40,40	22,36
Lombardia	798.000.000,00	441.241.984,72	208.883.061,18	55,29	26,18
Friuli V.G.	319.225.628,00	168.240.312,92	93.463.901,62	52,70	29,28
P.A. Trento	218.570.270,00	168.074.436,40	78.681.084,95	76,90	36,00
P.A. Bolzano	160.220.460,00	90.481.957,74	45.321.327,85	56,47	28,29
Veneto	716.697.817,00	410.842.921,16	178.510.213,85	57,32	24,91
Liguria	395.073.052,00	173.494.462,85	84.926.102,21	43,91	21,50
E. Romagna	806.490.114,00	504.658.096,86	271.047.446,45	62,57	33,61
Toscana	664.686.347,00	277.748.461,80	134.134.386,30	41,79	20,18
Umbria	230.417.088,00	86.700.905,79	43.580.915,85	37,63	18,91
Marche	281.551.141,00	105.293.936,00	62.556.259,01	37,40	22,22
Lazio	736.077.550,00	312.090.018,00	106.030.732,00	42,40	14,40
Molise	102.897.150,00	61.989.922,08	17.500.262,39	60,24	17,01
Abruzzo ²²⁵	316.563.222,00	50.121.423,80	30.432.617,28	15,83	9,61
Sardegna	729.291.176,00	338.365.611,03	179.034.335,95	46,40	24,55
Azioni di sistema	72.000.000,00	35.821.363,05	9.175.403,37	49,75	12,74
TOTALE	7.637.892.321,00	3.674.199.961,53	1.781.205.523,59	48,10	23,32

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati delle Amministrazioni regionali

Nei precedenti i prospetti sono riportati i dati relativi all'attuazione finanziaria al 31 dicembre 2010 sia da fonte IGRUE che da fonte regionale²²⁶. I dati comunicati dalle Regioni non coincidono con quelli pubblicati dall'IGRUE²²⁷ se non per due programmi (POR PA Trento, PON Azioni di sistema) a causa di una maggiore tempestività nell'aggiornamento dei dati regionali. Come può rilevarsi i dati regionali riportano una migliore attuazione sia sotto il profilo degli impegni (per circa 12 punti percentuali), che dei pagamenti (di quasi 3 punti rispetto ai dati dell'IGRUE).

Suscitano perplessità, per la Regione Abruzzo, i dati forniti dall'IGRUE, con riguardo agli impegni, inferiori a quelli dei pagamenti.

²²⁵ Regione Abruzzo: il dato è al 30.11.2010.

²²⁶ Con note prot. 1360 dell'8 agosto 2011, n. 122 del 18 gennaio 2012 e n. 136 del 19 gennaio 2012, sono state richieste notizie e documentazione alle Amministrazioni regionali e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, relativamente allo stato di attuazione degli interventi cofinanziati dal Fondo sociale europeo - Obiettivo competitività regionale ed occupazione - Programmazione 2007-2013.

²²⁷ Tali elementi sono stati tratti dalla pubblicazione del MEF RGS- IGRUE "Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007-2013 obiettivo competitività".

Si analizzano di seguito i dati relativi all'attuazione finanziaria del 2011. Quelli forniti dall'IGRUE sono definiti al 31 maggio 2011. Un ulteriore prospetto analizza la situazione dell'attuazione finanziaria per Regione al 30 giugno 2011, secondo i dati comunicati dalle Amministrazioni regionali e, per quanto riguarda il programma "Azioni di sistema", dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Obiettivo Competitività FSE: attuazione finanziaria per Regione al 31.05.2011

(euro)

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta	82.278.860,00	42.542.957,61	14.715.754,79	51,71	17,89
Piemonte	1.007.852.446,00	447.821.950,15	273.130.376,94	44,43	27,10
Lombardia ²²⁸	798.000.000,00	478.838.819,38	193.811.766,28	60,00	24,29
Friuli V.G.	319.225.628,00	156.795.298,93	105.940.760,90	49,12	33,19
P.A. Trento	218.570.270,00	178.784.925,57	91.761.847,89	81,80	41,98
P.A. Bolzano	160.220.460,00	96.155.560,03	50.664.466,20	60,01	31,62
Veneto	716.697.817,00	195.215.640,45	125.477.691,85	27,24	17,51
Liguria	395.073.052,00	173.494.462,85	81.227.430,82	43,91	20,56
E. Romagna	806.490.114,00	540.295.858,44	347.988.798,55	66,99	43,15
Toscana	664.686.347,00	276.915.126,61	154.186.051,77	41,66	23,20
Umbria	230.417.088,00	93.424.079,58	62.315.053,26	40,55	27,04
Marche	281.551.141,00	116.405.821,01	73.620.470,13	41,34	26,15
Lazio ²²⁹	736.077.550,00	202.381.298,16	88.979.547,34	27,49	12,09
Molise	102.897.150,00	35.555.741,86	21.828.159,55	34,55	21,21
Abruzzo ²³⁰	316.563.222,00	42.212.557,28	30.432.617,28	13,33	9,61
Sardegna	729.291.176,00	277.979.833,35	181.646.286,79	38,12	24,91
Azioni di sistema	72.000.000,00	37.323.975,36	10.537.964,36	51,84	14,64
TOTALE	7.637.892.321,00	3.392.143.906,62	1.908.265.044,70	44,41	24,98

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati IGRUE

²²⁸ Regione Lombardia: pagamenti riferiti alla certificazione di spesa del 10.03.2011.

²²⁹ Regione Lazio: pagamenti riferiti alla certificazione di spesa del 16.12.2010.

²³⁰ Regione Abruzzo: pagamenti riferiti alla certificazione di spesa del 9.12.2010.

Obiettivo Competitività FSE: attuazione finanziaria per Regione al 30.06.2011**(euro)**

REGIONI	Contributo Totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
Valle d'Aosta ²³¹	82.278.860,00	47.323.870,21	22.255.890,17	57,52	27,05
Piemonte	1.007.852.446,00	524.191.435,77	329.055.464,41	52,01	32,65
Lombardia	798.000.000,00	502.409.449,15	275.520.921,94	62,96	34,53
Friuli V.G. ²³²	319.225.628,00	182.346.786,54	115.801.333,64	57,12	36,28
P.A. Trento	218.570.270,00	178.604.982,69	96.721.647,21	81,72	44,25
P.A. Bolzano	160.220.460,00	96.155.560,03	50.664.466,20	60,01	31,62
Veneto	716.697.817,00	424.135.315,45	230.291.314,86	59,18	32,13
Liguria	395.073.052,00	193.213.720,15	101.368.211,97	48,91	25,66
E.Romagna	806.490.114,00	540.295.858,44	347.988.798,98	66,99	43,15
Toscana	664.686.347,00	337.991.111,20	179.850.276,80	50,85	27,06
Umbria	230.417.088,00	100.601.983,08	55.162.504,86	43,66	23,94
Marche	281.551.141,00	129.797.630,00	82.710.985,09	46,10	29,38
Lazio	736.077.550,00	330.136.299,59	132.051.521,78	44,85	17,94
Molise	102.897.150,00	90.919.057,88	28.187.921,91	88,36	27,39
Abruzzo	316.563.222,00	62.599.155,41	46.862.728,56	19,77	14,80
Sardegna	729.291.176,00	420.836.317,00	302.323.666,00	57,70	41,45
Azioni di sistema	72.000.000,00	37.323.975,36	10.537.964,36	51,84	14,64
TOTALE	7.637.892.321,00	4.198.882.507,95	2.407.355.618,74	54,97	31,52

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati delle Amministrazioni

Anche con riguardo al primo semestre 2011, come può evincersi dai precedenti prospetti, si registra una discrasia fra i dati inviati, per altro con un diverso ambito temporale (al 31.05.2011 i dati del monitoraggio IGRUE e al 30 giugno i dati che provengono dalle Regioni). Dalla comparazione emerge che i dati regionali indicano, sia sugli impegni che sui pagamenti un maggior livello di attuazione che si attesta su più di 10 punti percentuali per gli impegni (54,97% rispetto a 44,41%) e su 6 punti percentuali per i pagamenti (31,52% rispetto a 24,98%), con sette Regioni che hanno superato il livello medio di pagamenti. In via generale si registra in entrambe le ricognizioni una forte accelerazione sia sugli impegni che sui pagamenti rispetto al dicembre 2010.

Il documento di monitoraggio dell'IGRUE²³³ pone in evidenza che gli Assi che hanno la migliore performance rispetto agli impegni sono "Occupabilità" e "Assistenza

²³¹ Il dato delle Regioni Valle d'Aosta, Molise e Sardegna si riferisce al 31.12.2011.

²³² Il dato delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Lazio si riferisce al 31.05.2011.

²³³ IGRUE: monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007-2013 - Obiettivo competitività - attuazione finanziaria, situazione al 31.05.2011.

Tecnica" con percentuali pari, rispettivamente, al 46,46% e al 50,60%. Rispetto ai pagamenti si nota che l'asse "Inclusione Sociale" ha la migliore performance di attuazione pari al 28,04%. Sugli assi "Adattabilità" e "Occupabilità" incide in buona misura, l'accordo del 12 febbraio 2009 siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome in materia di interventi a sostegno del reddito. Tale accordo prevede, infatti, la possibilità di utilizzare le risorse dei predetti due Assi per affrontare la crisi economico-finanziaria, sostenendo la domanda interna, anche attraverso la previsione di adeguate misure di sostegno all'occupazione. Sul versante degli impegni si evidenzia la buona performance dei PO Trento, Emilia Romagna, Lombardia e Bolzano con percentuali che superano il 60%. Per quanto riguarda i pagamenti 7 Programmi operativi hanno superato il valore medio di attuazione pari al 24,98%, mentre i restanti 10 sono al di sotto di tale valore. Il notevole ritardo del POR Abruzzo è dovuto alle vicende sismiche che hanno colpito la Regione nell'anno 2009. Per quanto attiene alla verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Comitato Nazionale del QSN, in attuazione della Delibera CIPE n. 1/2011, per l'accelerazione dell'attuazione, riferisce l'IGRUE, che tutti i programmi hanno raggiunto il primo target fissato²³⁴.

Dall'esame della documentazione inviata dalle singole Regioni è emerso che, al 30 giugno 2011, a fronte di uno stanziamento complessivo di 7,6 miliardi di euro sono stati assunti impegni per 4,1 miliardi di euro che rappresentano il 54,97 e pagamenti per 2,4 miliardi di euro per cui il livello di attuazione complessiva dei pagamenti è del 31,52% rispetto agli stanziamenti.

Per quanto riguarda la situazione dei singoli Programmi, con riguardo alle somme impegnate, i migliori risultati sono indicati nel Molise, con l'88,36%, nella P.A di Trento con l'81,72%, nell'Emilia Romagna con il 66,99%; al di sotto della media, si segnalano alcune Regioni fra le quali l'Umbria, con il 43,66% e il Lazio con il 44,85%. Con riguardo ai pagamenti, buono il livello di attuazione finanziaria raggiunto da alcune amministrazioni (PA di Trento con il 44,25%, Emilia Romagna con il 43,15%, Sardegna con il 41,45% e Friuli Venezia Giulia con il 36,28%), mentre al di sotto della media si registrano alcuni Programmi, fra i quali il POR Lazio, con il 17,94% e il PON "Azioni di sistema", con il 14,64%.

2.3.4 I controlli con riguardo alla gestione del FESR

I controlli di primo livello

Le verifiche hanno interessato il funzionamento delle Autorità di Gestione (AdG) e di certificazione (AdC) e – laddove presenti – anche degli Organismi intermedi (O.I.).

²³⁴ Tali elementi sono stati tratti dalla pubblicazione del MEF RGS- IGRUE "Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007-2013 Obiettivo Competitività.

I controlli documentali hanno interessato il 100% delle operazioni. In alcuni casi le verifiche sono state svolte precedentemente all'erogazione dei contributi.

Quasi tutte le Amministrazioni hanno effettuato verifiche sul posto in relazione ad operazioni campionate a tale scopo.

Relativamente alla Regione Lombardia, l'AdG, al fine di agevolare la verifica in ordine al rispetto della normativa sugli appalti pubblici da parte dei Beneficiari, ha predisposto ed aggiornato apposite check-list - che individuano tutti gli adempimenti in capo al beneficiario - da presentare al Responsabile di Asse, unitamente alla documentazione della gara.

Laddove i controlli hanno evidenziato spese non ammissibili, queste sono state eliminate nelle procedure di *follow up*.

Nella Regione Veneto, per implementare i controlli *in loco*, è stata stipulata una convenzione con l'AVEPA (Agenzia veneta per il pagamento in agricoltura); i controlli sono stati effettuati anche attraverso il supporto di soggetti *in house* dotati di specifica competenza. In Liguria, gli Organismi Intermedi hanno svolto i controlli avvalendosi di proprie strutture.

L'AdG della Regione Emilia Romagna ha provveduto alla revoca di un anticipo corrisposto sulla base di una fidejussione ma trattandosi di importo "sotto-soglia" non è stato comunicato all'OLAF.

Le verifiche effettuate sui progetti individuati, non hanno evidenziato irregolarità.

Alla data di riferimento (31.12.2010) non sono state effettuate comunicazioni all'OLAF per situazioni di possibile frode.

I controlli di II livello

Nella generalità dei casi, i controlli di II livello (si veda l'allegata tabella) hanno verificato il funzionamento dell'AdG e dell'AdC effettuando anche i c.d. controlli di sistema. Le visite in loco, effettuate su base campionaria, hanno interessato, laddove presenti, anche gli Organismi intermedi.

La percentuale dei controlli effettuati rispetto alla spesa certificata (pari a più dell'11% del contributo totale) è particolarmente alta mediamente pari a quasi il 67% con diverse regioni in cui la percentuale dei controlli è vicina o superiore al 90% (Lombardia 99,96%; Molise 98,30%; Valle d'Aosta 96,52%; Sardegna 90,48%; Emilia Romagna 89,12%; Veneto 88,80%).

Ad eccezione di pochi casi isolati, le evidenze finali hanno confermato il buon funzionamento dei controlli di primo livello ed anche la percentuale di spesa certificata sottoposta a controllo non ha evidenziato percentuali di irregolarità significative.

Nella maggior parte dei casi le verifiche hanno interessato la spesa certificata al 31.12.2009 e sottoposta a controllo nel 2010, ma vi sono varie Amministrazioni che hanno fornito dati anche sui controlli effettuati a tutto il 1° semestre del 2011. La Regione Abruzzo²³⁵ e la Regione Lazio²³⁶, al 31.12.2010, non risultano aver effettuato controlli di II livello sulla spesa certificata relativa all'anno precedente.

Il tasso di irregolarità medio rilevato è inferiore all'1% (0,76%).

Vanno, infatti, evidenziate alcune irregolarità, di limitata entità riferite all'Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche. Particolarmente rilevanti si presentano, anche per l'entità delle risorse coinvolte, quelle individuate in Sardegna.

Obiettivo Competitività FESR: controlli di II livello						(euro)	
REGIONI	Contributo totale (a)	Spesa certificata (b)	Spesa controllata (c)	Irregolarità (d)	Percentuale Controllata (c/b)	Tasso di irregolarità (d/b) %	
Valle d'Aosta	48.810.613,00	4.890.962,92	4.720.962,92	0,00	96,52	0,00	
Piemonte	1.076.958.254,00	79.780.953,73	57.134.352,51	0,00	71,61	0,00	
Lombardia ²³⁷	532.000.000,00	90.624.572,77	90.587.634,79	0,00	99,96	0,00	
Friuli V.G.	303.001.323,00	19.990.129,52	5.749.230,94	0,00	28,76	0,00	
P.A. Trento ²³⁸	64.287.142,00	21.639.215,97	5.379.456,32	0,00	24,86	0,00	
P.A. Bolzano	74.918.344,00	7.792.528,66	5.095.643,13	0,00	65,39	0,00	
Veneto	452.688.244,00	69.553.357,99	61.766.220,02	0,00	88,80	0,00	
Liguria	530.235.365,00	32.184.996,95	23.435.078,46	0,00	72,81	0,00	
E. Romagna ²³⁹	346.919.699,00	22.022.664,04	19.625.797,78	6.721,26	89,12	0,03	
Toscana	1.126.652.231,00	169.843.544,45	42.991.713,54	17.664,67	25,31	0,04	
Umbria	348.116.092,00	29.612.126,95	18.703.020,00	72.949,80	63,16	0,39	
Marche ²⁴⁰	288.801.634,00	30.686.670,00	10.488.703,70	95.675,00	34,18	0,91	
Lazio	743.512.676,00	13.485.911,29	0,00	0,00	0,00		
Molise	192.518.742,00	13.225.000,00	13.000.000,00	0,00	98,30	0,00	
Abruzzo ²⁴¹	345.369.139,00	30.947.825,67	0,00	0,00	0,00		
Sardegna ²⁴²	1.701.679.413,00	276.136.302,36	249.857.481,34	4.444.319,93	90,48	1,78	
TOTALE	8.176.468.911,00	912.416.763,27	608.535.295,45	4.637.330,66	66,69	0,76	

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati delle Amministrazioni

Tutte le Amministrazioni hanno provveduto ad implementare i propri sistemi informativi relativamente alla registrazione delle operazioni ed al loro "riversamento" nel sistema RGS-IGRUE. Allo stato attuale permangono disallineamenti contabili relativamente ai dati regionali rispetto a quelli rilevabili dal

²³⁵ Cfr. documentazione allegata al Rapporto annuale di esecuzione.

²³⁶ Per la Regione Lazio, si veda in merito, il Rapporto Annuale di Controllo relativo all'anno 2010 redatto dall'Autorità di Audit.

²³⁷ Regione Lombardia: gli importi della spesa certificata e controllata sono aggiornati al 2011.

²³⁸ PA di Trento: gli importi relativi alla spesa certificata e controllata si riferiscono al 2011.

²³⁹ Regione Emilia Romagna: l'importo di spesa irregolare è stato recuperato e decertificato nel 2011.

²⁴⁰ Regione Marche: importi della spesa certificata, controllata e delle irregolarità riferiti alla sola quota di spesa pubblica.

²⁴¹ Regione Abruzzo: l'importo della spesa certificata è riferito al 31.12.2010.

²⁴² Regione Sardegna: l'importo indicato tra le irregolarità è quello relativo alla detrazione.

sistema Monit, in molti casi sono ascrivibili ad innovazioni apportate ai protocolli informatici e che, nel tempo, dovrebbero diminuire fino a scomparire.

Talvolta, dai controlli di II livello sono scaturite osservazioni con successivi *follow up* in ordine al recepimento delle stesse ed alle misure correttive poste in essere dalle Amministrazioni.

In alcuni casi, le Amministrazioni non hanno effettuato direttamente i controlli tramite proprie strutture ma si sono avvalse di supporto esterno per l'effettuazione delle verifiche in questione. La Liguria ha affidato all'esterno le attività di controllo e, attraverso una procedura ad evidenza pubblica, ha individuato la società con la quale sottoscrivere il relativo contratto. Anche l'Emilia Romagna e la Toscana hanno, con procedure di evidenza pubblica, individuato società alle quali affidare i controlli.

Per la Regione Marche, l'Autorità di audit -AdA ha riscontrato alcune lievi carenze a carico dell'AdG ma in misura non rilevante da inficiare il livello di affidabilità del sistema; per l'AdC, l'Organo di secondo livello ha rilevato il sottodimensionamento della dotazione organica che è stato poi risolto con il reclutamento di personale aggiuntivo. Parimenti definite risultano alcune problematiche relative alla ripartizione dei compiti tra l'Organismo Intermedio (OI) e l'AdG in materia di controlli di primo livello.

In ordine alla Regione Abruzzo, nel periodo compreso tra luglio 2008 e giugno 2009 l'AdA ha effettuato un audit di sistema, che è terminato a dicembre 2009 ed ha avuto ad oggetto la verifica del sistema di gestione e controllo implementato dall'AdC; gli esiti hanno evidenziato che la dotazione di personale risultava essere sottodimensionata rispetto ai compiti assegnati all'AdC dalla regolamentazione comunitaria.

Per quanto riguarda la Regione Lazio, l'AdA nel Rapporto annuale di controllo del 2010 rileva che a gennaio 2010 e, nuovamente, a giugno dello stesso anno, ha richiesto all'AdG l'elenco delle operazioni certificate nel 2009 al fine di avviare la procedura di campionamento prevista per i controlli. Solo a fine 2010 l'AdG ha comunicato di aver decertificato il 70% circa della spesa per il 2009 che è passata, pertanto, da un importo di 46,9 milioni euro a 13,4 milioni di euro. In ragione della tardiva comunicazione che ha impedito il tempestivo controllo sulla spesa del 2009, l'AdA ha previsto di controllare il 100% di quest'ultima nel 2011 contestualmente al campionamento delle operazioni certificate nell'anno 2010.

A seguito della descritta situazione la Commissione (DG Regio) ha sospeso i pagamenti, in relazione alla presunzione di carenze significative nel funzionamento del sistema di gestione e controllo, ai sensi dell'art. 91 reg. 1083/2006.

In generale tutte le verifiche effettuate hanno condotto alla formulazione di raccomandazioni nei confronti dei soggetti controllati che riguardano, principalmente, la completezza della documentazione a corredo della dichiarazione di spesa, i flussi di informazioni tra i vari soggetti, gli obblighi di pubblicità a carico dei beneficiari, le valutazioni di congruità delle spese e della coerenza delle operazioni finanziate rispetto agli obiettivi del POR. In merito a tale ultimo punto, l'AdG ha recepito la raccomandazione dell'AdA che consigliava di inserire tale valutazione nel Manuale delle procedure di controllo del I livello. Relativamente alle operazioni certificate agli atti dell'AdC, alla data dei controlli non risultava avvenuta la completa ricezione della documentazione a corredo delle dichiarazioni di spesa.

Sempre in relazione alla Regione Lazio, le verifiche effettuate sull'OI "Sviluppo Lazio S.p.A." hanno evidenziato che relativamente al Nucleo Unico di Valutazione (NUV), alcuni componenti sono stati nominati su base fiduciaria dalla società e non risulta agli atti l'acquisizione di specifica dichiarazione di indipendenza. Anche la modalità di selezione dei consulenti esterni-valutatori mediante il Repertorio collaboratori non è apparsa in linea con i requisiti previsti dal principio di concorrenzialità. La fase istruttoria delle domande di spesa è risultata priva di una valutazione oggettiva sulla congruità delle stesse e la banca dati "de minimis" non si interfaccia con quelle degli altri OO.II., dell'AdG e del MISE. L'Organismo è stato comunque ritenuto in grado di dare garanzia di corretto funzionamento. Relativamente al beneficiario "Direzione regionale Trasporti" è stata rilevata la carenza riguardo agli obblighi di pubblicità. Stante l'esiguo numero di operazioni finanziate e del loro elevato importo, le verifiche amministrative ed *in loco (in itinere ed ex post)* hanno interessato il 100% delle stesse. La struttura è stata comunque ritenuta in grado di offrire garanzia di corretto funzionamento.

Il controllo sull'AdG ha evidenziato scarsa tempestività nella comunicazione del dettaglio delle operazioni all'AdC; alla data del controllo mancava la formalizzazione della convenzione con uno degli OI e non risultava completato e formalmente adottato il "Manuale delle procedure". Relativamente alle offerte, anche in questo caso sono state riscontrate carenze in ordine alla verifica di congruità delle spese e le banche dati interne non si interfacciano fra loro, pertanto risultano inidonee ad individuare cumuli di aiuti sopra soglia "de minimis" ovvero ad evitare il doppio finanziamento della medesima operazione.

Per quanto riguarda l'OI,²⁴³ relativamente alla spesa certificata nel 2009, l'AdA non ha avuto riscontro della documentazione relativa alla pubblicazione degli avvisi, registrazione delle domande, selezione delle operazioni, controllo e

²⁴³ Si tratta della società Filas SpA

monitoraggio delle stesse; non vi è riscontro sulle verifiche documentali di I livello né su quelle in loco; gli analisti selezionati relativamente alla Commissione tecnica, non appaiono individuati in ottemperanza ai requisiti della procedura comparativa.

Con riguardo al FESR, la Regione Sardegna ha comunicato²⁴⁴ di aver sottoposto a controllo 11 operazioni appartenenti al campione di spesa certificata al 31.12.2009, controlli svolti tutti nel 2010 eccetto uno effettuato nel 2011. Relativamente a tali operazioni, sono state effettuate decertificazioni per un importo pari a 4.4 milioni di euro. In ordine all'irregolarità specifica, individuata relativamente al "Fondo regionale di cogaranzia e controgaranzia per le PMI", l'importo segnalato quale irregolarità dalla Regione ammonta a 11,6 milioni di euro su un importo di spesa controllato pari a 233 milioni di euro ed ha comunicato che *"...esaminate le controdeduzioni dell'AdG e dell'AdC, e viste le risultanze emerse dall'audit della Corte dei conti europea, tenutosi dal 3 al 10 giugno (rif. PF-3862), che, pur confermando alcune criticità nelle procedure di gestione seguite per l'intervento in oggetto, l'AdA ha espresso il giudizio di ammissibilità dell'intervento per l'intero ammontare di spesa controllato"*.

2.3.5 I controlli nella gestione del Fondo sociale europeo

I Controlli di I livello

I controlli di I livello sono stati effettuati dalle Autorità di gestione dei programmi e dagli Organismi intermedi (Province) secondo le indicazioni del regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 e regolamento (CE) 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006, seguendo le procedure operative fissate a livello regionale da specifici decreti.

I controlli eseguiti, conformemente al principio della sana gestione finanziaria, hanno avuto l'obiettivo di accertare che le spese dichiarate fossero reali ed i servizi fossero forniti conformemente a quanto previsto e che le domande di rimborso e le operazioni fossero conformi alle norme nazionali e comunitarie.

Nel concreto, le verifiche realizzate — che riguardano gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni — hanno seguito le seguenti procedure: verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso e verifiche in loco di singole operazioni su base campionaria (con metodologia di campionamento aggiornata annualmente sulla base dell'analisi del rischio).

Ogni verifica ha previsto la compilazione di apposite *check list* di controllo, da parte dei funzionari incaricati del controllo presso ciascuna Amministrazione

²⁴⁴ Cfr. risposta a chiarimenti istruttori richiesti tramite email e archiviati agli atti con prot. n. 0524 del 20.03.2012 AACCI A93 A

pubblica responsabile, con l'indicazione dell'esito del controllo e dell'eventuale rettifica di carattere finanziario.

Tutte le *check list* — di varia tipologia in relazione sia alle modalità (in loco o sui documenti), sia all'oggetto (corso di formazione o contratto) — sono confluite nel database condiviso contribuendo a realizzare il "monitoraggio" dei controlli su base regionale.

Le Autorità di controllo di II livello, hanno dichiarato che i sistemi di controllo, istituiti per i Programmi sono conformi alle prescrizioni della normativa europea e funzionano efficacemente, fornendo così garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate.

Nella Regione Abruzzo i controlli hanno evidenziato irregolarità connesse all'uso dei registri didattici e di presenza ed alle norme sull'accreditamento, per le quali è stata effettuata la segnalazione ai competenti organi giudiziari.

Nella Regione Valle d'Aosta, il rapporto annuale di controllo ha evidenziato che la Commissione europea ("FSE, monitoraggio delle politiche nazionali III"), con nota n. 11843 del 1° luglio 2009, ha comunicato di aver appreso nel corso del Comitato di sorveglianza del 26 giugno 2009 che il controllo di primo livello non era più collocato sotto la responsabilità dell'AdG e che tale situazione, oltre ad essere in contrasto con il paragrafo 5.1.1 del Programma operativo, avrebbe determinato la non conformità del sistema e l'inammissibilità di qualsiasi certificazione di spesa da parte della Regione. A seguito di tali criticità, facendo seguito ad alcuni interventi modificativi²⁴⁵, la Giunta regionale, con la deliberazione n. 3774 del 30 dicembre 2010, ha definitivamente trasferito alla Direzione Agenzia regionale del Lavoro (AdG) la competenza del controllo di primo livello sulle operazioni cofinanziate dal FSE. A parere dell'AdA la struttura organizzativa, modificata come sopra descritto, è conforme alla normativa e, in particolare, con il disposto dell'art. 60, b) del reg. (CE) 1083/2006 del Consiglio²⁴⁶.

²⁴⁵ La deliberazione della Giunta regionale n. 521 del 27 febbraio 2009, nel sopprimere il servizio precedentemente individuato nell'ambito della Direzione Agenzia regionale del Lavoro (Autorità di gestione) come soggetto preposto ai controlli di primo livello sulle operazioni cofinanziate dal FSE, ha allocato tale funzione presso il Dipartimento politiche del lavoro e della formazione, struttura che non svolge le funzioni dell'Autorità di gestione. La deliberazione della Giunta regionale n. 1561 del 5 giugno 2009 ha attribuito la competenza del controllo di primo livello sulle operazioni cofinanziate dal FSE nuovamente alla Direzione Agenzia regionale del Lavoro, lasciando al Dipartimento politiche del lavoro e della formazione la competenza del controllo di primo livello sulle operazioni cofinanziate dal FSE a titolarità dell'Autorità di gestione. Con Provvedimento dirigenziale n. 4100 del 29 settembre 2009 è stato istituito, a decorrere dal 1° novembre 2009, un apposito Ufficio di controllo di primo livello del FSE, con competenza sulle operazioni a regia regionale (non a titolarità).

²⁴⁶ Tali considerazioni dell'AdA sulla conformità della struttura organizzativa sono state tratte dal Rapporto annuale di controllo 2010.

I Controlli di II Livello

Le autorità di controllo di II livello hanno svolto gli audit di sistema presso l'AdG, l'AdC e gli Organismi intermedi (Province) ed hanno espresso un giudizio sul sistema di gestione e controllo e sul funzionamento e l'adeguatezza dei controlli, sulle procedure di certificazione e sulla pista di controllo, esprimendo, altresì, valutazioni sull'osservanza delle norme comunitarie. Le AdG hanno dichiarato che i sistemi di gestione e controllo funzionano, ma che, in alcuni casi, sono necessari dei miglioramenti, in quanto sono state riscontrate alcune limitazioni ed alcune lacune.

Tutte le Autorità di audit hanno effettuato i controlli sui campioni, le cui risultanze sono descritte sinteticamente nel prospetto rinvenibile di seguito che indica la situazione dei controlli. La spesa controllata ha rappresentato mediamente il 23% rispetto alla spesa certificata, peraltro particolarmente bassa, (pari all'8,84%), con situazioni significative presso il PON "Azioni di sistema" (49,69%) e presso alcuni POR regionali (Molise 67,74%; PA Bolzano 48,72%; Veneto 40,33%) ed invece punte particolarmente basse come per la Regione Friuli Venezia Giulia (2,62%) o di poco superiori alla soglia minima prevista del 5% (Valle d'Aosta, 5,96%).

Con riguardo alle irregolarità riscontrate, in 5 casi (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia e P.A. Bolzano) esse risultano essere pari a zero; è stata segnalata una percentuale media inferiore all'1% (0,40%). Ciò potrebbe dipendere dal fatto che i controlli di II livello, nell'anno campionato 2009, erano appena iniziati. Tale motivazione potrebbe, altresì, spiegare la circostanza che le percentuali di irregolarità di tutti i Programmi esaminati sono al di sotto del 2%. Le percentuali di irregolarità più elevate si riscontrano in Molise, con l'1,76%, in Liguria, con l'1,69% e in Toscana con l'1,54%.

Obiettivo Competitività FSE: controlli di II livello						(euro)
REGIONI	Contributo totale (a)	Spesa certificata (b)	Spesa controllata (c)	Irregolarità (d)	Percentuale controllata (c/b)	Tasso di irregolarità (d/b) %
Valle d'Aosta	82.278.860,00	9.817.904,75	584.935,75	0,00	5,96	0,00
Piemonte	1.007.852.446,00	60.937.891,73	7.537.279,19	0,00	12,37	0,00
Lombardia	798.000.000,00	112.454.347,06	8.944.512,89	0,00	7,95	0,00
Friuli V.G.	319.225.628,00	27.207.322,91	712.117,80	0,00	2,62	0,00
P.A. Trento	218.570.270,00	21.351.254,94	2.423.808,62	2.082,59	11,35	0,09
P.A. Bolzano	160.220.460,00	4.166.918,34	2.029.951,48	0,00	48,72	0,00
Veneto*	716.697.817,00	61.081.729,12	24.633.029,38	88.853,47	40,33	0,36
Liguria	395.073.052,00	26.467.197,44	3.595.420,75	60.595,99	13,58	1,69
E.Romagna ²⁴⁷	806.490.114,00	78.374.252,06	15.793.173,38	52,03	20,15	0,00
Toscana	664.686.347,00	40.136.836,33	13.473.043,28	207.428,45	33,57	1,54
Umbria	230.417.088,00	15.067.616,83	1.494.707,59	747,35	9,92	0,05
Marche	281.551.141,00	2.352.251,74	748.014,13	371,10	31,80	0,05
Lazio ²⁴⁸	736.077.550,00	44.874.652,90	3.045.110,03	26.951,83	6,79	0,89
Molise ²⁴⁹	102.897.150,00	18.564.321,45	12.575.485,09	221.432,14	67,74	1,76
Abruzzo ²⁵⁰	316.563.222,00	30.432.617,28	16.936.888,36	13.461,91	55,65	0,08
Sardegna ²⁵¹	729.291.176,00	119.736.829,37	40.816.696,28	5.880,00	34,09	0,01
Azioni di sistema	72.000.000,00	2.821.461,82	1.401.931,81	138,99	49,69	0,01
TOTALE	7.637.892.321,00	675.845.406,07	156.746.105,81	627.995,85	23,19	0,40

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati delle Amministrazioni

In relazione ai singoli Programmi regionali, si osserva che nella Regione Valle d'Aosta, l'AdA ha comunicato che nel complesso i progetti sono stati gestiti correttamente, tuttavia l'attività di verifica svolta sulle operazioni selezionate ha evidenziato una criticità che ha riguardato uno dei progetti sopra la soglia di materialità. Dal RAC al 30 giugno 2010 si evince che – nel caso di specie - si tratta di un'operazione a "titolarità relativa" per la quale non è stato svolto il controllo sulle spese certificate. Nonostante ciò, la verifica di secondo livello non ha rilevato irregolarità sulla spesa.

L'AdA della Regione Veneto ha realizzato due audit di sistema che hanno riguardato la Direzione lavoro e la Direzione istruzione, strutture responsabili di azione nell'ambito dell'organizzazione dell'AdA. I controlli hanno evidenziato l'esistenza di una struttura organizzativa e di procedure conformi ai requisiti comunitari, tuttavia sono stati ritenuti necessari chiarimenti in materia di utilizzo degli strumenti di semplificazione previsti dall'art. 11.3 del reg (CE) 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, modificato dal reg. (CE) n. 396/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009, nonché delle integrazioni alle procedure di pianificazione, svolgimento e monitoraggio dei controlli di I livello. Riferisce l'Autorità di controllo che le strutture controllate hanno

²⁴⁷ Il dato dell'Emilia Romagna si riferisce alla spesa certificata nel 2009.

²⁴⁸ Il dato del Lazio si riferisce alla spesa certificata nel 2010.

²⁴⁹ Il Molise deve chiarire a che anno si riferisce il controllo e la spesa certificata a quella data.

²⁵⁰ Il dato dell'Abruzzo si riferisce alla spesa certificata dal 1.7.2010 al 30.6.2011, devono comunicare l'importo controllato.

²⁵¹ Il dato della Sardegna e del Veneto si riferisce alla spesa certificata al 31.12.2009.

già posto in essere parte delle misure richieste con alcune delle raccomandazioni formulate in sede di rapporto definitivo.

I Rapporti finali degli audit presso AdG della Regione Umbria, redatto il 22 febbraio 2011 e presso la Provincia di Perugia, il 22 marzo 2011, hanno avuto esito parzialmente regolare in quanto, oltre ad alcune raccomandazioni, sono state formulate alcune prescrizioni che hanno dato luogo alla fase di *follow up*²⁵².

In relazione al programma PON "Azioni di sistema", la cui AdG è il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, gli Audit di sistema, svolti nel periodo 01.07.2010 - 30.06.2011, hanno riguardato l'AdG²⁵³ e l'AdC²⁵⁴.

Con riguardo al primo organismo l'AdA ha evidenziato che non è stato possibile acquisire/visionare alcuna indicazione dell'AdG indirizzata agli Organismi Intermedi, riguardante le percentuali minime di spesa da sottoporre a controllo in loco. Sono stati chiesti chiarimenti in merito alla determinazione del campione di spese rendicontate e validate, al fine di permettere di verificare il rispetto delle percentuali di spesa minima da controllare.

Ha, altresì, rilevato che non ha potuto verificare l'implementazione di una sezione dedicata alla gestione delle irregolarità e di una dedicata ai recuperi, riscontrabili dalle attività di controllo nel sistema informativo SIGMA, riservandosi di effettuare tale controllo in un successivo audit di sistema, al fine di verificare, nel sistema informativo SIGMA, la procedura dei recuperi.

Con riguardo all'AdC l'AdA non ha sollevato alcun rilievo.

Nei giorni 28 e 30 aprile 2010 la Commissione europea ha svolto un audit nei confronti dell'AdC, prevedendo che tale Autorità integri le procedure prevedendo un flusso informativo diretto con l'AdA in merito alle irregolarità accertate.

2.3.6 Attività di controllo della Corte dei Conti Europea

Nel 2011 sono stati effettuati alcuni audit dalla Corte dei conti europea.

Con riguardo al Fondo sociale europeo si segnala un audit sul PON Azioni di Sistema svolto dal 13 al 21 settembre 2011, un controllo DAS con riguardo al bilancio annuale 2011, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali DG Per

²⁵² Le due prescrizioni sull'AdG attengono ai contenuti delle check list di controllo di primo livello eccessivamente mirate ad aspetti formali piuttosto che di merito. Pertanto, è stato prescritto di rivedere le suddette check list integrandole in termini più sostanziali, mentre nell'audit presso la Provincia di Perugia, è stato prescritto di esplicitare i compiti del Nucleo di Valutazione rivedendo, di conseguenza, le piste di controllo e il documento di descrizione del sistema di gestione e controllo. La seconda attiene all'esigenza, ormai improcrastinabile, di avviare quanto prima i controlli in loco non ancora attivati al momento del controllo.

²⁵³ Autorità di Gestione - Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro già Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione- Div. III.

²⁵⁴ Autorità di Certificazione - Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro già Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione Div. VI.

le politiche attive e passive del lavoro. Tale audit è stato effettuato su un pagamento del 25 febbraio 2011 per euro 2.048.939,85. La Corte dei conti²⁵⁵ ha inviato le constatazioni preliminari, evidenziando che erano stati rilevati errori in 5 progetti, uno dei quali è stato considerato un caso grave di non-conformità²⁵⁶.

La Corte dei conti europea ha svolto, nel 2011, un audit concernente l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea – DAS 2011 nei confronti della Regione Friuli Venezia Giulia; a seguito della verifica della legittimità e della regolarità di otto progetti²⁵⁷ sono state inviate le constatazioni preliminari. L'audit ha individuato errori in 7 progetti, alcuni dei quali sono stati considerati gravi. In particolare è stata rilevata, in diversi progetti, la non correttezza della procedura di aggiudicazione nella concessione delle sovvenzioni²⁵⁸, ed, in un altro caso, l'assenza di contabilità del beneficiario distinta da quella relativa alle altre attività del soggetto, in violazione dell'art. 60 del reg. 1083/2006.

Nel periodo 16-20 maggio 2011 la Corte dei conti europea ha effettuato presso la Regione Emilia Romagna un audit sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo al fine di valutare l'efficacia delle operazioni co-finanziate dal Fondo sociale europeo, volte ad accrescere l'occupabilità dei lavoratori anziani; la Corte dei conti²⁵⁹ ha inviato le constatazioni preliminari.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna, la Corte dei conti europea, nell'ambito della DAS 2010 ha evidenziato gravi carenze relativamente al funzionamento dei controlli di primo livello, sia in capo all'AdG che all'AdC. I rilievi mossi dall'Istituzione europea di controllo hanno avuto ad oggetto alcune operazioni i cui importi sono stati successivamente decertificati. E' stata, soprattutto, esaminata un'operazione finanziaria di notevole importo, SIF - Strumento di ingegneria finanziaria - (233 milioni di euro), effettuata negli ultimi giorni dell'anno 2009 per evitare il disimpegno automatico delle risorse e che, ad avviso della Corte dei conti europea ed anche della Commissione, non aveva, invece, i requisiti per poter essere posta in atto.

La Corte europea ha contestato che il SIF sia passato da 17 milioni a 233,2 milioni di euro, pari al 14% del totale degli stanziamenti sul POR 2007-2013, senza che tale trasformazione fosse accompagnata da un piano di gestione (osservazione

²⁵⁵ Con nota ESD010056IT01-11PP-PF-4656-Italy-TR del 14.12.2011.

²⁵⁶ Con nota prot. 424 del 28.02.2012 è stata trasmessa la risposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alle citate constatazioni preliminari.

²⁵⁷ Con nota EDS001413IT01 del 7 marzo 2012.

²⁵⁸ Tutti i candidati hanno ricevuto lo stesso numero di punteggio (il minimo necessario per ottenere un finanziamento), in assenza di elementi per i quali non si evince lo svolgimento di una effettiva attività di valutazione.

²⁵⁹ Con nota HUM010437IT01-11PP-4692-Active_ageing-Emilia-Romagna-TR del 22 dicembre 2011. Con nota prot. 387 del 24.02.2012 è stata trasmessa la risposta della Regione Emilia Romagna alle citate constatazioni preliminari.

n. 2), piano approvato dopo sei mesi e formulato con modalità non realistiche. Gli errori evidenziati rilevano, altresì, a giudizio della Istituzione europea - una debolezza dell'AdC, con il rischio di usare il SIF come un mezzo per aggirare la regola del disimpegno automatico²⁶⁰.

2.3.7 Conclusioni

L'avanzamento finanziario della Programmazione 2007-2013 registra, anche nell'Obiettivo Competitività, significativi ritardi ascrivibili, in parte, alla sovrapposizione nell'anno 2010, delle attività di chiusura della precedente programmazione; tale situazione ha indotto il Governo a porre in essere iniziative di accelerazione e riprogrammazione anche al fine di evitare, con il disimpegno automatico, il rischio della perdita delle risorse assegnate (delibera 1/2011 del CIPE).

Una migliore attuazione finanziaria si registra nella prima metà del 2011, con particolare riguardo al Fondo sociale europeo.

Sotto il profilo dei controlli può registrarsi, in alcuni Programmi, una migliore attenzione a quelli di primo livello, nei quali sono descritti anche i controlli *in loco*. Di particolare interesse quelli connessi alle attività in materia di FSE, controlli che consentono di intercettare tempestivamente irregolarità ed abusi.

²⁶⁰ La questione non si è ancora chiusa e necessita di ulteriori approfondimenti al fine di definire i complessivi importi da decertificare.

2.4 L'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea

2.4.1 I Programmi Operativi dell'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea"

L'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (CTE) è inteso a rafforzare la cooperazione mediante iniziative congiunte locali e regionali, al fine di potenziare la collaborazione e lo scambio di esperienze a livello territoriale. Tale Obiettivo ha sostituito, di fatto, il precedente Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) Interreg III, mantenendone le tre sezioni:

1. Cooperazione transfrontaliera;
2. Cooperazione transnazionale;
3. Cooperazione interregionale.

La Cooperazione Transfrontaliera sostiene lo sviluppo di attività economiche e sociali tra aree geografiche confinanti e riguarda 7 Programmi: Italia – Francia Marittimo, Italia – Francia ALCOTRA, Italia – Svizzera, Italia – Slovenia, Italia – Malta, Italia – Grecia, Italia – Austria.

La Cooperazione Transnazionale sostiene prevalentemente l'innovazione tecnologica, l'ambiente e la prevenzione dei rischi, la mobilità, lo sviluppo urbano sostenibile e riguarda: 4 Programmi transnazionali (Spazio alpino, Europa centrale, Europa sud-orientale, Mediterraneo), 2 Programmi transnazionali prossimità e vicinato: (Italia – Tunisia, Bacino del Mediterraneo) e 1 programma pre-adesione (Italia Adriatico).

La Cooperazione Interregionale riguarda due temi: l'innovazione e l'economia della conoscenza; l'ambiente e la prevenzione dei rischi. Il programma riguarda tutto il territorio europeo e si identifica nel programma Interreg IV.

Questo Obiettivo viene finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Il principio fondante di tale Obiettivo può agevolmente rinvenirsi già nelle premesse del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006.

In particolare, il punto (4) delle premesse stabilisce che *"l'aumento del numero delle frontiere terrestri e marittime della Comunità e l'estensione del suo territorio implicano la necessità di accrescere il valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nella Comunità"*; il punto (9), a sua volta, prevede che, *"per accrescere il valore aggiunto della politica comunitaria di coesione, l'azione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione dovrebbe essere concentrata e semplificata, e gli obiettivi fissati nel regolamento (CE) n. 1260/1999 dovrebbero essere di conseguenza ridefiniti mirando alla convergenza degli Stati*

membri e delle Regioni, alla competitività regionale e all'occupazione, e alla cooperazione territoriale europea"; infine, il punto (19) stabilisce che "l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» riguarda le Regioni aventi frontiere terrestri o marittime, le zone di cooperazione transnazionale definite con riguardo ad azioni che promuovono lo sviluppo territoriale integrato, il sostegno alla cooperazione interregionale e allo scambio di esperienze".

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 stabilisce che la cooperazione territoriale si espliciti nel periodo di programmazione 2007-2013 secondo due modalità diverse: la definizione di Programmi Operativi in attuazione dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" e l'inserimento di azioni di cooperazione interregionale nel *mainstream* dei Programmi Operativi²⁶¹ Conv e Cro²⁶².

Nel primo caso, la partecipazione italiana ai programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale ai quali sono eleggibili i territori italiani è attuata secondo un profilo di coerenza e integrazione con la programmazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale. Nella nuova programmazione dei Fondi strutturali alla cooperazione territoriale europea è richiesto, infatti, di concorrere esplicitamente alle grandi priorità strategiche della politica di coesione, valorizzando il potenziale competitivo regionale e locale frenato dall'esistenza di confini amministrativi. In Italia, per le caratteristiche salienti del proprio sviluppo regionale, la cooperazione territoriale europea costituisce fattore di apertura e di accelerazione dello sviluppo locale, in termini di migliore organizzazione delle infrastrutture e dei servizi, di posizionamento competitivo sui mercati internazionali, di opportunità di raggiungere massa critica nell'offerta di beni pubblici. Possono così essere valorizzate e sviluppate, in un contesto di cooperazione territoriale, le risorse specifiche di cui l'Italia dispone, in particolare in termini di:

²⁶¹ In quest'ultimo caso le azioni di cooperazione dovranno riferirsi alle priorità scelte dal singolo Programma Operativo ed essere a queste serventi, fornendo possibilità di effettuare interventi congiunti con altre regioni europee il cui apporto può contribuire a raggiungere più efficacemente gli obiettivi stabiliti dal Programma CONV o CRO in cui tali azioni sono inserite, sia perché tali azioni di cooperazione forniscono opportunità di accedere a competenze, conoscenze, innovazioni di cui la regione italiana interessata non dispone o dispone in modo insufficiente, sia perché forniscono la possibilità di proiettare su un mercato extradomestico le risorse territoriali della regione italiana, valorizzandone le potenzialità di crescita e competitività. I Programmi Operativi CONV e CRO che prevedono di avviare azioni di cooperazione interregionale definiscono le modalità attuative con le quali concretizzeranno lo sviluppo, la definizione dei contenuti e dei partenariati e l'attuazione delle azioni di cooperazione. Inoltre i Programmi CONV e CRO dovranno definire le modalità attuative mediante le quali promuoveranno l'acquisizione e la disseminazione a livello regionale di esperienze e buone prassi sviluppate in ambito europeo, specialmente in relazione all'attuazione dell'iniziativa "le Regioni soggetto attivo del cambiamento economico" (Regions for economic change).

²⁶² Le due sigle si riferiscono, naturalmente, agli altri due Obiettivi della programmazione 2007-2013: sotto la sigla CRO (Competitività Regionale e Occupazione) sono compresi i 33 PO che riguardano tutte le regioni del Centro Nord – incluse le Province Autonome di Bolzano e Trento – e le tre regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Molise e Sardegna; sotto la sigla CONV (Convergenza), sono compresi i 19 PO che riguardano le rimanenti regioni del Mezzogiorno: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

1. ricerca di alta qualità internazionale, presente in diverse aree, ma spesso non interfacciata in modo stabile con i centri di competenza presenti nelle macroaree di riferimento;
2. competenze ed esperienze nel campo dello sviluppo sostenibile, applicabili alla crescita della capacità amministrativa in materia, alla promozione del turismo sostenibile come *brand* internazionale distintivo dell'Europa e del Mediterraneo, alla promozione di azioni di mitigazione ambientale e prevenzione dei rischi;
3. conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, in cui l'Italia apporta un valore aggiunto di specifiche competenze, abilità e saperi, metodologie, strumenti ed esperienze spesso riconosciuto a livello internazionale, ma poco sfruttato a servizio dello sviluppo regionale europeo;
4. dotazioni infrastrutturali strategiche per lo sviluppo di piattaforme territoriali transnazionali attestata sui corridoi transeuropei e sulle Autostrade del mare, per rispondere, ad esempio, in modo adeguato all'incremento dei traffici nel bacino del Mediterraneo;
5. policentrismo urbano e produttivo, che favorisce la valorizzazione delle risorse locali, sia per lo sviluppo di regioni integrate frontaliere, sia per la formazione di reti di rilevanza internazionale nell'ambito di grandi spazi e bacini marittimi transnazionali.

Senza, perciò, vincolare le scelte effettuate dagli Stati membri nell'ambito della predisposizione dei singoli Programmi Operativi di "Cooperazione territoriale europea", l'inserimento di tale Obiettivo nell'ambito del QSN consente di:

- evidenziare i campi in cui i territori nazionali possono offrire punte di competenza e di conoscenza (rappresentate tanto da operatori pubblici che privati), rendendo in questo modo più chiaro e leggibile quale sia l'apporto che il Paese può fornire per concorrere a obiettivi comuni di sviluppo di macroregioni europee;
- indicare campi in cui l'azione di cooperazione comporta più evidenti ricadute per lo sviluppo dei territori regionali italiani, segnalando, perciò, piste di integrazione e completamento che la politica regionale interna (sia quella comunitaria che quella nazionale) dovranno cogliere e valorizzare.

L'Italia, in particolare, può fare perno su competenze e *asset* territoriali che rilevano per quattro macro aree, di apertura e integrazione al sistema europeo ed extraeuropeo:

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

- il bacino del Mediterraneo, area strategica in cui si gioca la sfida cruciale della costruzione di rapporti stabili di prossimità tra tutta l'UE, l'Africa e il Medio Oriente;
- l'Europa centro-settentrionale, dove si deve rafforzare la coesione e completare la fase del processo di integrazione europea culminata nel recente allargamento;
- l'Europa orientale e balcanica, dove si debbono creare le condizioni di contesto necessarie a completare il grande disegno dell'integrazione europea.

Su queste macro aree insistono sia programmi di cooperazione transfrontaliera, interna all'UE e relativa alle frontiere esterne, che programmi di cooperazione transnazionale.

Alcuni programmi, in particolare quelli relativi alle frontiere alpine, riguardano più macro aree. La tavola seguente riporta l'elenco dei programmi ai quali partecipa l'Italia.

Questi, in sintesi, riguardano:

- programmi di cooperazione transfrontaliera situati lungo le frontiere alpine terrestri (Italia – Francia Alpi, Italia – Svizzera, Italia – Austria), le frontiere marittime (Italia – Francia marittimo, Italia – Grecia, Italia – Malta) e la frontiera terrestre e marittima tra Italia e Slovenia;
- programmi di cooperazione transnazionale che coprono l'intero arco alpino (programma Spazio Alpino), l'Europa centrale (programma Europa centrale), l'Europa sud-orientale (programma Europa sud-orientale) e tutto l'arco mediterraneo (programma Mediterraneo);
- programmi di cooperazione frontiera alle frontiere esterne, lungo l'Adriatico (IPA²⁶³ – CBC²⁶⁴ Adriatico), con la Tunisia (ENPI²⁶⁵ – CBC Italia – Tunisia) e con tutto il bacino del Mediterraneo (ENPI – CBC Bacino del Mediterraneo).

A questi vanno aggiunti i programmi di cooperazione interregionale per lo scambio di buone pratiche in materia di innovazione e ambiente (IV C), sviluppo urbano (URBACT), analisi e studi (ESPON) e gestione dei programmi di cooperazione (INTERACT) ai quali l'Italia è eleggibile insieme a tutti gli altri Paesi dell'UE.

²⁶³ IPA: Instrument for Pre-accession Assistance, strumento di assistenza pre-adesione.

²⁶⁴ Cross-border Cooperation

²⁶⁵ La sigla ENPI sta per European Neighbourhood and Partnership Instrument, strumento europeo di vicinato e partenariato.

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
ELENCO DEI PROGRAMMI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE

PO di Cooperazione territoriale europea – FESR
TRANSFRONTALIERA
PO Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)
PO Italia-Francia frontiera marittima
PO Italia-Svizzera
PO Italia-Austria
PO Italia-Grecia
PO Italia-Malta
PO Italia-Slovenia (*)
ENPI-CBC
PO ENPI-CBC Italia-Tunisia (*)
PO ENPI-CBC Bacino Mediterraneo (*)
IPA-CBC
PO IPA-CBC-Adriatico (**)
TRANSNAZIONALE
PO Spazio Alpino
PO Europa Centrale
PO Europa Sud-orientale
PO Mediterraneo
INTERREGIONALE
IV C

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

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

Sono stati definiti gli obiettivi specifici che l'Italia è interessata a perseguire e i requisiti metodologici che tutte le azioni di cooperazione devono avere per conseguire gli obiettivi prefissati. Tali obiettivi sono stati inseriti e armonizzati all'interno delle priorità del QSN, rappresentando il contributo specifico e il valore aggiunto che le azioni di cooperazione territoriale europea promosse dall'Italia nell'ambito dell'attuazione dell'Obiettivo di "Cooperazione territoriale europea" apportano alla politica regionale di sviluppo 2007-2013 adottata dall'Italia.

Nel QSN sono riportati gli obiettivi specifici ai quali la partecipazione italiana ai programmi di cooperazione territoriale transfrontaliera, transnazionale e interregionale farà riferimento, al fine di partecipare attivamente al raggiungimento delle priorità tematiche adottate dal Quadro; sono indicati, inoltre, gli ambiti d'intervento previsti per ciascuna tipologia di cooperazione dai Regolamenti dei

Fondi strutturali, in attuazione dei quali gli obiettivi specifici suddetti potranno essere perseguiti, declinandoli nel modo più opportuno in coerenza con i contesti specifici che caratterizzano ciascuno dei Programmi Operativi di cooperazione territoriale ai quali partecipa l'Italia e le scelte condivise che gli attori regionali effettuano partecipando alla definizione e attuazione di tali programmi.

In tema di *governance* della cooperazione territoriale, il QSN stabilisce che le nuove e più alte finalità dell'Obiettivo di "Cooperazione territoriale europea" e la scelta effettuata nel Quadro di attuare questo Obiettivo – con un forte taglio strategico e affidandogli un ruolo di volano di alcune azioni più tradizionali – richiedono che la *governance* dell'Obiettivo sia accompagnata da un'efficace azione di coordinamento strategico tra Regioni e Stato centrale, che assicuri efficienza di attuazione e massimizzazione del valore aggiunto dei programmi in termini di sviluppo regionale. In tal modo è possibile dare all'Obiettivo di cooperazione territoriale visibilità a livello europeo, nell'ambito del processo complessivo di monitoraggio, valutazione e *reporting* strategico che accompagna la politica di coesione comunitaria. Il modello di *governance* nazionale deve, in particolare, assicurare che vi sia coerenza e integrazione tra i programmi di cooperazione territoriale europea sostenuti dai Fondi strutturali e la programmazione complessiva della politica regionale nazionale e gli interventi previsti nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale, con riferimento alla cooperazione che avviene entro le frontiere dell'UE, nonché a quella che riguarda le frontiere esterne, coinvolgendo politica di coesione e politiche di prossimità e allargamento.

La cooperazione territoriale vede protagoniste le Regioni e gli attori locali, mentre alle Amministrazioni centrali è affidato un ruolo di coordinamento strategico e di accompagnamento, all'interno di un modello di *governance* multilivello rispettoso dei principi di sussidiarietà e partenariato che governano la politica comunitaria di coesione.

Il modello di *governance* nazionale della cooperazione territoriale, incluso quello attuato nell'ambito delle politiche di prossimità e preadesione, deve pertanto mantenere un forte ancoraggio alla *governance* complessiva del Quadro, in funzione degli obiettivi strategici dello stesso. Nell'ambito di tale *governance* è stato perciò istituito un Gruppo di coordinamento strategico, che continua e sviluppa l'attività del Gruppo Tecnico QSN "Cooperazione territoriale – Obiettivo 3" creato già nella fase di predisposizione del Quadro. Tale Gruppo persegue l'obiettivo di far operare in modo collegiale Amministrazioni centrali e regionali e partenariato istituzionale ed economico-sociale, in modo da imprimere all'attività di cooperazione un indirizzo coerente con le priorità di politica proprie dell'intera nazione, per quanto riguarda lo

sviluppo economico e sociale, le infrastrutture e i trasporti, l'ambiente, la ricerca e l'innovazione, la valorizzazione delle risorse culturali, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, nonché la politica estera, nel caso della cooperazione territoriale che riguarda le frontiere esterne.

Tutti i programmi dell'Obiettivo CTE sono gestiti da Autorità appositamente individuate e situate in diversi paesi europei.

Strettamente collegati alla cooperazione territoriale europea sono le relazioni esterne con i paesi dell'area balcanica e con i territori della sponda Sud del Mediterraneo. Per queste aree sono operativi specifici strumenti finanziari europei istituiti nell'ambito della Politica di Pre-Adesione (IPA) e di Vicinato (ENPI).

Altri tre Programmi a supporto della Cooperazione territoriale, sono invece gestiti direttamente dalla Commissione Europea:

- ESPON prevede la realizzazione di studi, raccolta dati e analisi delle tendenze di sviluppo del territorio comunitario;
- INTERACT finanzia azioni per migliorare e armonizzazione strumenti e procedure di gestione dei programmi della Cooperazione territoriale europea;
- URBACT promuove scambi di esperienze per diffondere le buone pratiche sui temi dello sviluppo urbano sostenibile.

A questi si aggiunge l'iniziativa "Regions for Economic Change": è un'iniziativa della Commissione europea volta a evidenziare le buone pratiche nello sviluppo urbano e regionale, con un'attenzione particolare all'innovazione, e ad accelerare il trasferimento di buone pratiche, al fine di migliorare la qualità e l'impatto dei programmi di sviluppo regionale dell'UE e la loro attuazione da parte degli Stati membri dell'UE e delle regioni. Essa sostiene gli obiettivi politici comunitari di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, come indicato nella strategia UE 2020²⁶⁶.

2.4.2 Attività istruttoria

Con note prot. 2077 dell'8 novembre 2011 e prot. 2176 del 23 novembre 2011 la Sezione ha chiesto, rispettivamente, alle Amministrazioni che gestiscono tali fondi e al Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE) notizie e dati circa i 15 programmi citati.

²⁶⁶ Cfr. il testo originale: «"Regions for Economic Change" is an initiative of the European Commission that aims to highlight good practice in urban and regional development, with a particular focus on innovation, and to speed up the transfer of good practices to enhance the quality and impact of the EU's regional development programmes and their implementation by the EU's Member States and regions. It supports the EU policy objectives of smart, sustainable and inclusive growth, as outlined in the EU's 2020 strategy» - http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/regions_for_economic_change/index_en.cfm.

Non tutte le amministrazioni interpellate hanno dato riscontro alle richieste istruttorie; in particolare, alcune amministrazioni regionali hanno demandato la competenza a fornire riscontro ai quesiti di questa Corte al Ministero per lo sviluppo economico, in qualità di amministrazione capofila.

2.4.3 Attuazione finanziaria

Tabella 1 - avanzamento finanziario al 31 agosto 2011

COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA					
TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG ITALIANE					
2007CB163PO034 Italia-Francia ALCOTRA	199.583.127,00	171.489.481,43	31.421.388,98	85,92%	15,74%
2007CB163PO033 PO Italia-Francia frontiera marittima #	161.976.354,00	115.446.314,85	23.539.188,89	71,27%	14,53%
2007CB163PO035 Italia-Svizzera	91.749.144,00	69.271.278,15	15.425.868,49	75,50%	16,81%
2007CB163PO052 INTERREG IV ITALIA-AUSTRIA	80.099.557,00	51.384.470,00	17.544.733,47	64,15%	21,90%
2007CB163PO037 Po Italia-Malta	35.468.255,00	394.687,76	117.240,14	1,11%	0,33%
2007CB163PO036 Italia-Slovenia 2007-2013	136.714.036,00	16.581.352,36	4.882.870,39	12,13%	3,57%
<i>Totale frontiere interne</i>	<i>705.590.473,00</i>	<i>424.567.584,55</i>	<i>92.931.290,36</i>	<i>60,17%</i>	<i>13,17%</i>
TRANSFRONTALIERA FRONTIERE INTERNE CON ADG NON ITALIANA					
2007 CB 163PO060 Grecia-Italia	118.606.893,00	0	0	0,00%	0,00%
ENPI-CBC					
Italia-Tunisia	27.458.651,00	1.102.935,72	243.403,00	4,02%	0,89%
Bacino del Mediterraneo°	173.607.324,00	63.810.000,00	4.559.701,00	36,76%	2,63%
<i>Totale ENPI-CBC</i>	<i>201.065.975,00</i>	<i>64.912.935,72</i>	<i>4.803.104,00</i>	<i>32,28%</i>	<i>2,39%</i>
IPA-CBC					
2007CB16IPO001 IPA Adriatico CBC°	166.490.331,00	4.739.700,00	0	2,85%	0,00%
<i>Totale IPA-CBC</i>	<i>166.490.331,00</i>	<i>4.739.700,00</i>	<i>0</i>	<i>2,85%</i>	<i>0,00%</i>
TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA	1.191.753.672,00	494.220.220,27	97.734.394,36	41,47%	8,20%
COOPERAZIONE TRANSAZIONALE^					
2007CB163PO014 Alpine Space	129.980.630,00	93.917.837,01	13.103.937,15	72,26%	10,08%
2007CB163PO061 Central Europe	298.295.837,00	260.512.405,00	43.531.061,54	87,33%	14,59%
2007CB163PO069 South-East Europe	245.111.974,00	133.024.914,58	11.565,13	54,27%	0,00%
2007CB163PO045 MED 2007-2013	256.617.688,00	191.601.330,31	24.403.672,27	74,66%	9,51%
TOTALE COOPERAZIONE TRANSAZIONALE	930.006.129,00	679.056.486,90	81.050.236,09	73,02%	8,72%
COOPERAZIONE INTERREGIONALE§					
IV C	405.094.936,00	0	0	0,00%	0,00%
TOTALE COOPERAZIONE INTERREGIONALE	405.094.936,00	0	0	0,00%	0,00%
TOTALE COOPERAZIONE TERRITORIALE	2.526.854.737,00	1.173.276.707,17	178.784.630,45	46,43%	7,08%

* Dati Igrue al 31 agosto 2011

^ Dati estratti dai singoli sistemi di monitoraggio

° Dati al 30.6.2011, comunicati dalla Regione Sardegna, con nota 2691 del 24.11.2011. Il MISE ha comunicato che al 30.10.2010 il contributo totale era di € 189.231.983, non era stato assunto alcun impegno e non era stato effettuato alcun pagamento.

§ Disponibile solo il dato di programmazione, attualmente in aggiornamento (disponibili dopo il 20/12/2011)

Dati al 31.10.2011, comunicati dalla Regione Toscana con mail del 25.11.2011. Gli impegni comunicati dal MISE erano di € 47.304.424,49 e i pagamenti erano di € 16.507.887,34.

Con mail del 12 dicembre 2011, il Ministero per lo Sviluppo Economico – Dipartimento per lo sviluppo economico, Direzione generale – ha inviato la tabella precedente, con la quale ha illustrato l’attuazione finanziaria dei programmi in oggetto, senza distinguere il singolo paese partner. I dati finanziari dei programmi “Bacino del Mediterraneo” e “Italia-Francia marittimo” sono stati comunicati dalla Regione Sardegna e dalla Regione Toscana.

I dati contenuti nella tabella sono aggiornati al 31 agosto 2011, ad eccezione dei programmi ENPI-CBC Italia-Tunisia, ENPI-CBC bacino del Mediterraneo, IPA-CBC Adriatico e Grecia-Italia, per i quali i dati sono rilevati alla data del 31 ottobre 2010; i sistemi di monitoraggio, da cui sono estratti i dati, rappresentano l'avanzamento complessivo dei programmi operativi, registrando il contributo totale (FESR + cofinanziamento nazionale) nonché gli impegni e i pagamenti totali senza distinzione del singolo paese partner.

Nel caso in cui l'Autorità di gestione sia italiana (Programmi: Italia-Francia ALCOTRA, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Slovenia, Italia-Francia Marittimo, Italia-Malta) i dati sono estratti dal Sistema di monitoraggio del Ministero dell'Economia – RGS IGRUE; nel caso in cui l'Autorità di gestione non sia italiana (Programmi: South East Europe, MED, Central Europe, Alpine Space) i dati sono estrapolati dai sistemi di monitoraggio dei singoli Programmi operativi. Infine, per i programmi Grecia-Italia, ENPI-CBC Italia-Tunisia, ENPI-CBC Bacino del Mediterraneo IPA-CBC Adriatico e il Programma IVC, i dati sono stati reperiti dal MISE presso l'Autorità di gestione. L'amministrazione ha comunicato che è in fase di implementazione il sistema di monitoraggio del QSN, nel quale confluiranno a regime i dati relativi a tutti i programmi ai quali partecipa l'Italia.

L'Amministrazione ha fatto presente che, per i Programmi Central Europe, Italia-Francia Marittimo e South East Europe, sono intervenute variazioni dei piani finanziari, per cui ha inviato sia i Programmi Operativi originari approvati dalla Commissione europea sia le successive decisioni della Commissione europea di approvazione delle variazioni ai Programmi.

Con riguardo ai controlli di I livello di cui all'art. 16 Reg. (CE) 1080/2006²⁶⁷, l'Amministrazione capofila ha comunicato che essi sono tesi alla convalida delle domande di rimborso delle spese sostenute dai beneficiari e che il controllore di I livello è tenuto a inviare ai beneficiari i risultati delle verifiche effettuate, inoltrando loro un documento di convalida delle spese rendicontate e ritenute ammissibili,

²⁶⁷ Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1783/1999; l'art. 16 stabilisce quanto segue:

"1. Al fine di convalidare le spese, ciascuno Stato membro predispone un sistema di controllo che consenta di verificare la fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati, la veridicità delle spese dichiarate per le operazioni o le parti di operazioni realizzate sul proprio territorio nonché la conformità di tali spese e delle relative operazioni, o parti di operazioni, con le norme comunitarie e le sue norme nazionali.

A tale scopo ciascuno Stato membro designa i controllori responsabili della verifica della legittimità e regolarità delle spese dichiarate da ciascuno dei beneficiari che partecipano all'operazione. Gli Stati membri possono decidere di designare un unico controllore per l'intera zona interessata dal programma.

Qualora la verifica sulla fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati possa essere effettuata unicamente sull'insieme dell'operazione, tale verifica viene eseguita dal controllore dello Stato membro in cui è situato il beneficiario principale o dall'autorità di gestione.

2. Ciascuno Stato membro provvede affinché la convalida delle spese da parte dei controllori possa essere effettuata entro un termine di tre mesi".

evidenziando le eventuali irregolarità riscontrate e le spese ritenute non ammissibili.

L'Autorità di Gestione, dopo aver effettuato una verifica della correttezza formale delle Dichiarazioni di spesa convalidate e trasmesse dai beneficiari principali, predispone la Dichiarazione di spesa per l'intero Programma che inoltra all'Autorità di Certificazione.

Relativamente alle irregolarità e frodi riscontrate ed eventualmente comunicate all'OLAF, l'Accordo sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario, approvato in Conferenza Unificata il 20 settembre 2007, stabilisce che l'obbligo da parte dello Stato Membro di segnalare alla Commissione Europea le irregolarità riscontrate è in capo al Dipartimento Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), che raccoglie le informazioni presso le Autorità competenti. Per i programmi ad Autorità di Gestione italiana sono queste ultime ad assolvere l'obbligo di comunicazione al Dipartimento Politiche Comunitarie -PCM.

Per i Programmi con Autorità di gestione non italiana il citato Accordo stabilisce che , il soggetto deputato a trasmettere tali informazioni al Dipartimento per le Politiche comunitarie è il MISE, al quale sino ad oggi non sono pervenute informazioni in merito.

2.4.4 Cooperazione Transfrontaliera

PO Italia – Francia Marittimo

Con Decisione della Commissione del 16 novembre 2007 è stato adottato il programma operativo "Italia-Francia Marittimo 2007-2013" per l'intervento strutturale comunitario del FESR in Francia e in Italia.

Il programma contiene i seguenti assi prioritari: 1) "Accessibilità e reti di comunicazione", 2) "Innovazione e competitività", 3) "Risorse naturali e culturali", 4) "Integrazione delle risorse e dei servizi", 5) "Assistenza tecnica".

Sono interessate le seguenti zone ammissibili di livello NUTS²⁶⁸ III: in Italia, Sassari, Nuoro, Oristano, Cagliari (integrate, dal 2 marzo 2007, dalle nuove

²⁶⁸ Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche, in acronimo NUTS (dal francese Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques): identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. È stata ideata dall'Eurostat nel 1988 tenendo come riferimento di base l'unità amministrativa locale. Da allora è la principale regola per la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali della UE, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sull'entità della popolazione residente in ciascuna area.

Esistono quattro livelli di territori per la classificazione delle NUTS:

- territori di livello NUTS 0: i 27 Stati nazionali;

province Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias), Imperia, Savona, Genova, La Spezia, Massa-Carrara, Lucca, Pisa, Livorno e Grosseto; in Francia, la Corsica del Sud e Alta Corsica.

L'importo massimo dell'intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale, concesso nell'ambito del programma operativo in riferimento alla spesa pubblica ammissibile, è di 121.482.265 euro e il tasso massimo di cofinanziamento è pari al 75%. Il concomitante contributo nazionale ammonta a 40.494.089 euro.

La cooperazione transfrontaliera del Programma Italia-Francia "Marittimo" ha la particolarità d'interessare un territorio vasto e ricco definito dallo spazio marittimo e costiero dell'Alto Tirreno. L'allargamento dello spazio di cooperazione rispetto alla precedente programmazione permette di aumentare il potenziale di questa zona di cooperazione, considerando il mare come opportunità di sviluppo e risorsa da valorizzare, piuttosto che come ostacolo alla continuità territoriale e allo sviluppo congiunto, e le reti materiali e immateriali essenziali per rendere più competitiva e attraente l'area di cooperazione nel contesto mediterraneo. Inoltre, la Competitività integrata nel contesto mediterraneo e globale, risponde all'esigenza di investire sull'integrazione, la modernizzazione e innovazione del sistema produttivo. Un approccio congiunto in termini di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale permette di ottimizzare la gestione di questa ricchezza, specialmente in una prospettiva di attrattività turistica.

L'Autorità di gestione è la Regione Toscana, che, con mail del 25 novembre 2011, ha fornito dati e documentazione; dall'esame della relazione sintetica si evince che il Programma ha subito all'inizio del 2011 un'interruzione dei termini di pagamento da parte della Commissione UE ai sensi dell'articolo 91 del Reg. CE 1083/2006²⁶⁹, in conseguenza di una rilevata non sufficiente separazione delle funzioni tra la struttura preposta al controllo di primo livello e la struttura preposta alla gestione dei progetti e del programma durante un audit Commissione stessa effettuato nel mese di ottobre 2010. I pagamenti sono stati riattivati nel mese di

-
- territori di livello NUTS 1 o I: ad esempio, gli Stati federati della Germania. Per l'Italia la suddivisione è per aree sovra-regionali: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole (non corrisponde perciò ad alcun ente infra-nazionale);
 - territori di livello NUTS 2 o II: come le regioni italiane, le Comunità autonome in Spagna, i Länder austriaci, le regioni e le DOM francesi, ecc.;
 - territori di livello NUTS 3: le province italiane, quelle spagnole, i Dipartimenti francesi, ecc..

²⁶⁹ Art.91

Interruzione dei termini di pagamento

1. I termini di pagamento possono essere interrotti dall'ordinatore delegato ai sensi del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 per un periodo massimo di sei mesi qualora:

a) in un rapporto di un organismo di audit nazionale o comunitario vi siano prove che facciano presumere carenze significative nel funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo;

b) l'ordinatore delegato debba effettuare verifiche supplementari essendo venuto a conoscenza della possibilità che le spese contenute in una dichiarazione di spesa certificata siano connesse a gravi irregolarità che non sono state rettificate.

2. Lo Stato membro e l'autorità di certificazione sono immediatamente informati dei motivi dell'interruzione. L'interruzione termina non appena lo Stato membro adotta le misure necessarie".

luglio 2011 in seguito alla positiva valutazione da parte della Commissione delle modifiche apportate al sistema certificazione dalla regione Corsica.

La Regione Toscana ha, altresì, comunicato che nel corso del 2009 è andata a regime la struttura dei controlli di I livello delineata nel 2008, la quale prevede il ricorso a risorse interne all'Amministrazione, per la Corsica, e a risorse esterne, per le tre Regioni italiane interessate dall'intervento, salvo i casi in cui le Amministrazioni pubbliche italiane dispongano di servizi interni conformi ai requisiti di indipendenza e professionalità richiesti. I controllori responsabili della verifica della legittimità e regolarità delle spese dichiarate dai beneficiari sono designati, per la parte italiana e per la parte francese, in accordo con quanto disposto dall'art. 16 c. 1 del Regolamento (CE) n. 1080/2006. Per la parte italiana la procedura di nomina è conforme alle linee guida fornite dall'amministrazione centrale (Caratteristiche Generali Del Sistema Nazionale Controllo Dei Programmi Dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea 2007 - 2013, Roma, Giugno 2008).

L'individuazione dei controllori di I livello su suolo italiano è stata realizzata dall'Autorità di Gestione del Programma attraverso una procedura di evidenza pubblica per la formazione di una lista di controllori. I beneficiari del programma danno luogo ad una estrazione casuale dalla lista per la selezione del proprio controllore. La Collettività Territoriale di Corsica (CTC) ha designato al proprio interno i servizi responsabili dei controlli di I livello per il tramite di una ordinanza del Presidente del Consiglio Esecutivo e del Prefetto della CTC. In particolare, il responsabile del controllo delle operazioni è la *Direction des Affaires Européennes et Internationales* (DAEI) della CTC. A seguito delle conclusioni preliminari degli audit da parte della Commissione Europea sul Sistema di Gestione e Controllo e della CICC (*Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens*) la *Collectivité Territoriale de Corse*, in qualità di Autorità Nazionale responsabile per il sistema dei controlli, ha effettuato una riorganizzazione della struttura regionale di controllo dotandosi di specifiche professionalità assegnate alla Direzione delle Finanze.

Relativamente alle verifiche svolte, l'Amministrazione riferisce che, in generale, non sono state riscontrate anomalie, salvo i casi in cui è stato necessario chiedere integrazioni di documentazione a causa di errori materiali o lacune. In questi specifici casi, e in attesa delle integrazioni richieste, l'AGU (Autorità di Gestione Unica) deve sospendere il rimborso della spesa. Con riferimento ai controlli in loco, a seguito dell'applicazione del metodo di campionamento messo a punto dall'AGU è stato estratto un campione di progetti da sottoporre a verifica nel

2010 e nel 2011. Nel corso del 2011 hanno avuto luogo i controlli sui progetti compresi nel campione che hanno raggiunto un livello di spesa pari ad almeno il 25% del budget dei progetti, così come previsto dal Sistema di Gestione e Controllo del Programma. L'AGU ha recepito la documentazione relativa agli esiti di tali controlli, che non hanno evidenziato alcuna irregolarità. L'attività di controllo svolta in loco ha finora interessato una spesa complessiva di euro 8.165.055,91 pari a circa il 49,46% del totale spesa ammessa e rendicontata all'ACU (Autorità di Certificazione Unica) al momento del campionamento (euro 16.507.887,34). Sono state, inoltre, verificate da STC (Segretariato Tecnico Congiunto) e dall'AGU ulteriori spese certificate dai controllori di I livello per un importo complessivo di euro 2.720.747,33 e sono sottoposte a nuove verifiche o ulteriori verifiche spese certificate per euro 585.560,03.

I Controlli di II livello sono stati svolti dall'Autorità di Audit Unica (AAU) col supporto del Gruppo dei Controllori. L'AAU è insediata presso la Regione Toscana, Area di Coordinamento Programmazione e Controllo, Settore Programmazione Negoziata e Controlli Comunitari.

Nel 2008 ha avuto luogo un audit di sistema a valere sull'ACU e sull'AGU, con esiti positivi relativamente all'aspetto organizzativo del modello di gestione e controllo adottato per il PO Italia/Francia Marittimo 2007-2013, al principio della definizione e ripartizione delle funzioni e in ordine al principio della separazione delle medesime. Nel periodo 2009-2011 sono stati realizzati 10 audit di sistema. Sono stati inoltre realizzati 13 audit sulle operazioni, che – viene riferito – non hanno rilevato alcuna irregolarità.

PO Italia – Francia ALCOTRA

Con Decisione C(2007)5716 del 29 novembre 2007 la Commissione Europea ha approvato il programma di cooperazione transfrontaliera tra Italia e Francia "ALCOTRA" (Alpi Latine COoperazione TRAnsfrontaliera). Al programma è stato destinato un contributo FESR pari a 149,7 milioni di euro, per un costo totale di circa 237,5 milioni di euro. Il programma, che copre l'intera frontiera alpina tra i due Paesi, persegue l'obiettivo generale di migliorare la qualità della vita delle popolazioni e lo sviluppo sostenibile dei sistemi economici e territoriali transfrontalieri attraverso la cooperazione in ambito sociale, economico, ambientale e culturale.

ALCOTRA 2007-2013 è il quarto programma di cooperazione transfrontaliera lungo la frontiera continentale tra l'Italia e la Francia. Con i precedenti programmi sono stati finanziati 561 progetti²⁷⁰, per un totale di circa 220 milioni di euro.

Rispetto alle precedenti programmazioni, l'iniziativa si caratterizza in particolare per due nuove modalità attuative, che si traducono in due nuovi percorsi progettuali. Ai progetti di cooperazione singoli sono stati, infatti, affiancati i progetti strategici e i piani integrati transfrontalieri al fine di aumentare l'intensità e la qualità della cooperazione. Il Programma è finanziato all'interno dei fondi strutturali, strumenti di attuazione della politica regionale comunitaria destinati a finanziare programmi pluriennali di sviluppo regionale concordati tra la Commissione europea, gli Stati membri e le Regioni.

Il territorio interessato dal Programma comprende:

1. Territori di livello NUTS III transfrontalieri, quali, per la parte italiana, la Regione Autonoma Valle d'Aosta, le Province di Torino e Cuneo (Regione Piemonte) e la Provincia di Imperia (Regione Liguria); per la parte francese, i Dipartimenti dell'Alta Savoia, della Savoia, delle Alte Alpi, delle Alpi di Alta Provenza e delle Alpi Marittime.
2. Territori adiacenti: per l'Italia, le Province di Biella, Vercelli, Asti, Alessandria e Savona; per la Francia, i dipartimenti dell'Ain, dell'Isère, della Drôme, del Vaucluse e del Var.
3. Territori ammessi a titolo della flessibilità di cui all'art. 21(1) secondo capoverso del Regolamento 1080/2006: per l'Italia la Provincia di Genova; per la Francia, i dipartimenti del Rhône e delle Bouches-du-Rhône.

Al Programma possono, inoltre, partecipare, senza ricevere finanziamenti FESR in quanto Paesi terzi non UE, il Principato di Monaco e la Svizzera.

Il Programma ALCOTRA dispone di una dotazione finanziaria pari a 237.586.918 euro di costo totale²⁷¹, di cui 199.183.527 euro di finanziamento pubblico complessivo; il contributo dell'Unione europea ammonta a 149.687.345 euro. Per l'Italia la disponibilità finanziaria è di 138.754.261 euro, per la Francia di 98.832.657 euro.

L'obiettivo globale si declina in obiettivi specifici che si traducono in maniera concreta in assi e misure: Asse 1 – Sviluppo e innovazione; Asse 2 – Protezione e gestione del territorio; Asse 3 – Qualità della vita; Asse 4 – Assistenza tecnica, animazione e comunicazione.

Per rispondere in modo mirato a specifiche esigenze del territorio, sia a livello locale sia su più vasta scala, il programma ALCOTRA 2007-2013 prevede tre

²⁷⁰ 141 nel periodo 1991-1993 per un totale di circa 61 milioni di euro, 268 nel [periodo 1994-1999](#) per un totale di circa 159 milioni di euro, 152 nel [periodo 2000-2006](#)

²⁷¹ Nel costo totale del programma sono inclusi 38.003.791 euro di autofinanziamento dei beneficiari.

procedure attuative: Progetti di cooperazione singoli²⁷², Progetti strategici²⁷³ e Piani integrati transfrontalieri (PIT)²⁷⁴.

La definizione di un partenariato transfrontaliero è condizione indispensabile per la presentazione di tutti i tipi di progetto.

Il Programma ALCOTRA 2007-2013 è gestito da un partenariato allargato grazie a una serie di strutture (Comitato di Sorveglianza, Autorità di certificazione, Autorità di gestione, Autorità di Audit, Segretariato tecnico congiunto, Comitato tecnico e Gruppo tecnico ambiente) dove è coinvolto l'insieme delle autorità italiane e francesi interessate dalla Cooperazione transfrontaliera. Il funzionamento, la composizione e i compiti delle strutture di cooperazione sono dettagliati nella "Guida di attuazione del programma". I partner istituzionali italiani sono: Le Regioni: Valle d'Aosta, Liguria e Piemonte, e le province di Torino, Cuneo ed Imperia.

L'Autorità di gestione è la Regione Piemonte, la quale, con mail del 21 dicembre 2011, ha inviato documentazione, includente il rapporto annuale di controllo. Dall'esame di tale documento si evince che l'Autorità di audit ha realizzato due audit nei confronti dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di certificazione. Tali audit hanno dato esito positivo, per cui è stato riscontrato che i sistemi funzionano bene, pur necessitando di miglioramenti marginali.

Attraverso il Rapporto annuale di controllo, l'Autorità di audit ha comunicato, in relazione all'audit di campioni di operazioni, che sono stati rilevati errori e irregolarità per l'importo di euro 12.113,98 nelle operazioni sottoposte a audit e nella spesa controllata (l'importo della spesa controllata è stata pari ad euro 2.308.523,07).

PO Italia – Svizzera

Con decisione della Commissione europea del 20.12.2007 n. C(2007) 6556 è stato approvato il Programma Operativo di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera 2007-2013.

²⁷² I Progetti di cooperazione singoli corrispondono a Proposte puntuali che seguono il tradizionale percorso di attuazione come quello previsto nella programmazione 2000 - 2006: si riferiscono a una sola misura e sono presentati da almeno due partner, uno italiano e uno francese. I partner si impegnano reciprocamente con una convenzione di cooperazione, designando un capofila unico che coordinerà il partenariato e lo rappresenterà di fronte alle istanze del Programma.

²⁷³ I Progetti strategici sono finalizzati ad approfondire problematiche di interesse comune e a valorizzare le potenzialità di sviluppo di particolari ambiti e settori. Si tratta di progetti "pubblici" che richiedono competenze di tipo istituzionale e politico, e i cui impatti interessano l'intera area transfrontaliera o gran parte di essa. I promotori di tali progetti sono le Regioni e le Province per l'Italia, lo Stato, le Regioni e i Dipartimenti per la Francia.

²⁷⁴ I Piani integrati transfrontalieri (PIT) sono costituiti da un insieme di progetti di cooperazione singoli che riguardano settori e temi diversi (possono quindi riferirsi ognuno a una differente misura del Programma) ma che hanno un comune obiettivo di sviluppo economico e sociale di uno specifico territorio transfrontaliero. Ogni progetto all'interno di un PIT è autonomo a livello amministrativo e finanziario e segue le stesse regole dei progetti singoli.

Con i suoi 700 Km di lunghezza, per una superficie di circa 38.000 Km² ed una popolazione di 4.181.879 abitanti, il territorio fra Italia e Svizzera coinvolto nel Programma di cooperazione transfrontaliera 2007-2013 costituisce una delle frontiere esterne dell'Unione Europea e si trova in una posizione assolutamente centrale e strategica in Europa. Il nuovo Programma 2007-2013 si propone di attivare progetti per rafforzare la cooperazione tra i due fronti sviluppando le priorità di Lisbona e di Göteborg.

Le tre priorità che il Programma 2007-2013 indica per lo sviluppo dei progetti sono: 1) Ambiente e territorio, 2) Competitività, 3) Qualità della vita.

Le zone ammissibili al Programma sono: le Province di Como, Lecco, Sondrio e Varese (Regione Lombardia), le Province di Vercelli, del Verbano-Cusio-Ossola, di Biella e Novara (Regione Piemonte), la Provincia di Bolzano, la Regione Valle d'Aosta e i tre Cantoni svizzeri del Ticino, del Vallese e dei Grigioni. Sono ammesse a partecipare come zone adiacenti le Province di Milano, Bergamo, Brescia, Pavia (Regione Lombardia), Torino e Alessandria (Regione Piemonte).

Il Programma si articola su 4 assi prioritari: "Ambiente e Territorio", "Competitività", "Qualità della vita", "Assistenza tecnica".

Sul Programma Italia-Svizzera si possono presentare tre tipologie di progetti: Progetti ordinari²⁷⁵, Progetti strategici²⁷⁶, Piani Integrati Transfrontalieri²⁷⁷.

L'Autorità di Gestione del presente Programma Operativo è la Regione Lombardia.

PO Italia – Slovenia

Con Decisione C(2007) 6584 del 20 dicembre 2007 la Commissione europea ha adottato il Programma Operativo Transfrontaliero Italia-Slovenia 2007-2013.

Con un'estensione di 30.740 km² ed una popolazione di oltre 5,5 milioni di abitanti, l'area del Programma comprende, sul versante sloveno, le regioni della Gorenjska, Goriška, Obalno-Kraška e, in deroga territoriale, Osrednjeslovenska e Notranjsko-Kraška; sul versante italiano, le Province di Udine, Gorizia, Trieste, Venezia, Padova, Rovigo, Ferrara e Ravenna e, in deroga, Pordenone e Treviso.

L'obiettivo generale del Programma Italia-Slovenia 2007-2013 è di rafforzare l'attrattività e la competitività dell'area-Programma.

²⁷⁵ Si tratta di proposte puntuali, presentate da due o più beneficiari, che riguardano un'area definita e una sola misura di intervento.

²⁷⁶ Sono progetti promossi dalle Amministrazioni coinvolte nel Programma che affrontano problematiche di particolare complessità e hanno impatto su tutto il territorio frontaliero.

²⁷⁷ Si tratta di un insieme di progetti di cooperazione (indicativamente da tre a sei) che riguardano settori e temi diversi (riferiti ad almeno due Assi del Programma), ma che hanno il comune obiettivo dello sviluppo socio economico integrato di un determinato territorio.

L'obiettivo generale sarà attuato attraverso i seguenti obiettivi specifici: assicurare un'integrazione territoriale sostenibile, aumentare la competitività e lo sviluppo di una società basata sulla conoscenza, migliorare la comunicazione e la cooperazione sociale e culturale, anche al fine di rimuovere le barriere persistenti, migliorare l'efficienza e l'efficacia del Programma.

Gli assi prioritari del programma sono: Ambiente, trasporti e integrazione territoriale sostenibile, Competitività e società basata sulla conoscenza, Integrazione sociale, Assistenza tecnica

L'Autorità di gestione del programma è la Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia²⁷⁸, la quale, con nota n. 0022701/p-/ del 25 novembre 2011, ha inviato risposta alla richiesta istruttoria di questa Sezione. In tale documento l'Amministrazione fa presente che l'Autorità di audit ha sottoposto a verifica la struttura che si occupa dei controlli di I livello per tutta l'area italiana del Programma Italia-Slovenia; l'audit citato ha dato esito positivo.

Dall'esame del Rapporto annuale di controllo si evince, in relazione all'audit di campioni di operazioni, che non sono stati rilevati errori e irregolarità nelle operazioni sottoposte a audit e nella spesa controllata (l'importo della spesa controllata è stata pari ad euro 13.295.567,55). Gli esiti dell'audit delle operazioni, che ha evidenziato un tasso di errore pari a 0,00%, combinati con gli esiti degli audit di sistema condotti sulle Autorità ed organismi del sistema di gestione e controllo del Programma, consentono di concludere con un giudizio positivo sull'efficacia del sistema di gestione e controllo.

PO Italia – Malta

Con Decisione della Commissione del 27.11.2008 è stata adottato il programma operativo "Italia-Malta 2007-2013".

Il programma ha per obiettivo di "rafforzare l'attrattività e la competitività dell'area transfrontaliera nel rispetto del principio di sostenibilità ambientale"; in considerazione delle caratteristiche socio-economiche dell'area di cooperazione, le scelte strategiche sono state incentrate sui seguenti assi prioritari di intervento: asse 1: competitività: innovazione e ricerca, sviluppo sostenibile, asse 2: ambiente, energia e prevenzione dei rischi, asse 3: azioni di assistenza tecnica, sensibilizzazione, comunicazione e pubblicità

²⁷⁸ Le Autorità designate per l'attuazione, la gestione, la sorveglianza ed il controllo del Programma, sono le seguenti: Il Comitato di Sorveglianza, L'Autorità unica di Gestione, Il Segretariato Tecnico Congiunto, L'Info Point sloveno, L'Autorità unica di Certificazione, L'Autorità unica di Audit, I gruppi transfrontalieri, Le Autorità Ambientali.

Le zone ammissibili al Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Malta 2007/2013 sono le seguenti:

zone NUTS III transfrontaliere confinanti: per l'Italia le Province Regionali di Agrigento, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa e Trapani, per Malta l'intero Stato di Malta (con le isole di Malta, Gozo e Comino);

zone NUTS III adiacenti: le province Regionali di Catania e Palermo.

L'importo massimo dell'intervento del FESR, concesso nell'ambito del programma operativo in riferimento alla spesa pubblica ammissibile, è di 30.148.017 euro e il tasso massimo di cofinanziamento è pari all'85%. Il concomitante contributo nazionale di 5.320.238 euro

Le strutture di cooperazione sono: l'Autorità di Gestione Unica, l'Autorità Nazionale di Coordinamento Maltese, il Segretariato Tecnico Congiunto, l'Autorità di Certificazione Unica, l'Autorità di Audit Unica il Comitato di Sorveglianza il Comitato Direttivo.

L'Autorità di Gestione Unica è la Presidenza della Regione Siciliana – Dipartimento della Programmazione Servizio per la Cooperazione Territoriale Europea e per la Cooperazione decentrata allo sviluppo.

Con nota prot. 21035 del 28 novembre 2011, l'AGU ha comunicato che, alla data del 30 giugno 2011, sono state effettuate spese solo sulle risorse dell'Assistenza tecnica; in particolare, sono stati assunti impegni per complessivi 636.128,30 ed effettuati pagamenti per euro 287.156,48, importi, peraltro, superiori a quanto comunicato dal MISE con mail del 12 dicembre 2011, che riporta dati del 31 agosto 2011. Ha, altresì, comunicato che sono stati effettuati controlli di I livello sulle spese per assistenza tecnica su un importo di euro 117.240,14, totalmente validate. L'ufficio speciale Autorità di audit dei programmi cofinanziati dalla Comunità europea ha effettuato un controllo al 100% degli importi dichiarati nella domanda di pagamento del 2 dicembre 2010, ma le risultante del controllo non sono ancora state comunicate all'Autorità di gestione. L'Autorità di audit a novembre 2010 ha effettuato un audit di sistema sul sistema di gestione e controllo dell'Autorità di gestione che ha sancito la validità del sistema, con "mere raccomandazioni funzionali al miglioramento dei processi gestionali interni".

PO Italia – Grecia

Il 28 marzo 2008 la Commissione europea ha approvato il programma operativo di cooperazione transfrontaliera tra la Grecia e l'Italia. Il programma comporta un sostegno comunitario nel contesto del Fondo europeo di sviluppo

regionale (FESR) a determinate regioni della Grecia e dell'Italia site lungo la loro frontiera marittima comune.

Obiettivo del programma, finanziato nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale della Politica di Coesione, è quello di rafforzare la competitività e la coesione territoriale tra i territori coinvolti, attraverso uno sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle potenzialità di entrambe le sponde della frontiera marittima.

Le priorità di sviluppo individuate sono le seguenti: rafforzare la competitività e l'innovazione, migliorare l'accessibilità ai servizi e sviluppare reti sostenibili, migliorare la qualità della vita, sostenere la protezione dell'ambiente ed accrescere la coesione sociale e culturale dei territori coinvolti.

I territori eleggibili al Programma, rispettivamente per la Grecia e l'Italia sono i seguenti: per la Grecia Occidentale, le Prefetture di Etoloakarnania, Achaia; per le Isole Ioniche, le Prefetture di Corfù, Lefkada, Cephalonia, Zakynthos; per la Regione dell'Epiro, le Prefetture di Ioannina, Preveda, Thesprotia; per la Regione Puglia, le Province di Bari, Brindisi, Lecce.

Altri territori "adiacenti" e pertanto eleggibili entro i limiti del 20% delle risorse del Programma sono le Prefetture di Ilia e Arta e le Province di Taranto e Foggia.

Il primo bando, con validità temporale dal 31.8.2009 al 30.10.2009, ha avuto una dotazione finanziaria di 48.000.000 euro (di cui 36.000.000 euro FESR).

Le proposte di progetto devono includere partner provenienti da entrambi i paesi partecipanti al programma operativo e il numero totale dei partners non deve essere superiore a dieci (10), compreso il partner capofila. Possono beneficiarne del contributo le autorità nazionali, regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico e le organizzazioni private senza scopo di lucro.

Autorità di gestione è il Ministero dell'Economia e delle Finanze della Grecia.

PO Italia - Austria

Interreg IV Italia-Austria finanzia progetti di cooperazione italo-austriaca volti al miglioramento delle relazioni economiche e della competitività, alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile del territorio.

L'area di cooperazione include 6 regioni al confine tra Italia e Austria: la Provincia Autonoma di Bolzano, parti della Regione Veneto e della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e i Länder Carinzia, Salisburgo e Tirolo.

Sono state definite due priorità tematiche del programma: le relazioni economiche, competitività e diversificazione delle imprese e il Territorio e sostenibilità.

Il programma Interreg IV Italia-Austria è finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e da contributi pubblici nazionali per un totale di 80 milioni di euro.

L'Autorità di gestione è responsabile che il programma operativo venga gestito e realizzato in modo legittimo, corretto e conforme al principio di sana gestione finanziaria.

L'Autorità unica di gestione del Programma Interreg IV Italia-Austria è la Provincia Autonoma di Bolzano – Ripartizione Europa, Ufficio per l'integrazione Europea.

PO Italia – Tunisia

Il Programma operativo programma di cooperazione transfrontaliera ENPI CBC Italia-Tunisia è stato approvato con Decisione C(2008) 8275 del 16.12.2008; esso riguarda le regioni situate da una parte e dall'altra della rotta marittima che fiancheggiano la Sicilia e la Tunisia.

Il programma Italia-Tunisia si inserisce nel quadro della politica europea di vicinato, in particolare della strategia 2007-2013 per la cooperazione transfrontaliera (CT) dello Strumento europeo di vicinato e di partenariato (ENPI), che mira a promuovere lo sviluppo sostenibile dei Paesi confinanti con l'UE, ridurre le differenze del livello di vita di questi, oltre che rilevare le sfide comuni e sfruttare le possibilità offerte dalla prossimità delle regioni interessate. Al fine di sostenere i progetti di cooperazione tra i partner tunisini e italiani, l'UE contribuisce a questo programma con 25,2 milioni di euro, a questa somma si aggiungerà un co-finanziamento dei beneficiari dei progetti.

L'obiettivo generale del programma ENPI CT Italia-Tunisia è promuovere l'integrazione economica, sociale, istituzionale e culturale tra i territori siciliani e tunisini, accompagnando un processo di sviluppo sostenibile congiunto attorno ad un polo di cooperazione transfrontaliera.

Sono tre le priorità della cooperazione contemplate nel programma: sviluppo e integrazione regionale, promozione dello sviluppo sostenibile, cooperazione culturale e scientifica e sostegno al tessuto associativo.

Il programma sarà attuato da organi congiunti di gestione²⁷⁹, le cui competenze sono state specificate dai membri della Task Force Congiunta nel

²⁷⁹ Un Comitato di Sorveglianza Congiunto (CSC) – organo di decisione del programma che sarà composto da un numero uguale di membri tunisini e italiani; Comitati di Selezione dei Progetti (CSP) – nominati dal Comitato di Sorveglianza Congiunto per ogni bando, i cui tre membri votanti, in rappresentanza dell'Italia e della Tunisia, saranno assistiti da un'equipe di collaboratori nella fase di valutazione dei progetti; un'Autorità di Gestione Comune (AGC) – incaricata dell'attuazione del programma. Nello specifico, l'AGC responsabile è la Regione Siciliana con sede a Palermo; Un

rispetto delle regole per l'attuazione del Programma ENPI CT; l'Autorità di Gestione Comune (AGC), incaricata dell'attuazione del programma, è la Regione Siciliana con sede a Palermo.

Le zone frontaliere inizialmente eleggibili, definite dal programma di cooperazione transfrontaliera (CT) Italia -Tunisia nel quadro dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) sono le province siciliane di Agrigento e Trapani e il governatorato tunisino di Nabeul.

Tenuto conto dell'obiettivo della cooperazione transfrontaliera, che mira ad un avvicinamento socioeconomico omogeneo, i Paesi partner, in accordo con la Commissione Europea, hanno deciso di allargare la zona eleggibile del programma comprendendo anche tutte le province siciliane delle zone costiere del sud dell'Isola e tutti i governatorati che si affacciano sulle coste del nord e del nord-ovest della Tunisia.

Il documento strategico dell'Italia-Tunisia include, pertanto, oltre che le zone eleggibili summenzionate, anche le province di Caltanissetta, Ragusa e Siracusa e i governatorati tunisini di Tunisi, Ben Arous, Ariana, Manouba, Bizerte, Béja e Jendouba, per un totale di cinque province siciliane e otto governatorati tunisini.

La Task Force Congiunta del programma ha deciso che tali zone contigue eleggibili così definite parteciperanno al programma alle stesse condizioni delle zone frontaliere primeve, senza nessuna discriminazione di accesso alle risorse del programma.

Con la già menzionata²⁸⁰ nota prot. 21035 del 28 novembre 2011, la Regione Siciliana, autorità di gestione del programma ha comunicato che, alla data del 30 giugno 2011, sono state effettuate spese solo sulle risorse dell'Assistenza tecnica e, in particolar modo sono stati assunti impegni per complessivi euro 1.111.187,72 e sostenuti pagamenti per euro 314.838,12; anche in questo caso, gli importi riportati dall'ente regionale risultano essere superiori a quanto comunicato dal MISE con mail del 12 dicembre 2011, pur essendo - teoricamente - questi ultimi aggiornati al 31 agosto 2011.

Per quanto attiene ai controlli di I e II livello, nell'ambito del regolamento comunitario ENPI n. 951/2007, essi sono così articolati: per le spese di assistenza tecnica l'Autorità di gestione ha l'obbligo di ricorrere ad un organismo indipendente per procedere ad una verifica *ex post* delle stesse. Per l'anno 2010 tali spese sono state verificate per il 100% da un *Auditeur* esterno che ha effettuato tale controllo per un importo di euro 229.439,12, senza riscontrare alcuna irregolarità; non è

Segretariato Tecnico Congiunto (STC) - con sede a Palermo, assisterà l'AGC nella gestione quotidiana del programma e sarà dotato di un'antenna in Tunisia.

²⁸⁰ Cfr. paragrafo relativo al PO Italia - Malta.

stato comunicato il nominativo dell'organismo che ha effettuato i controlli, né che procedura di affidamento sia stata utilizzata.

Inoltre, sulla base degli artt. 29, 30 e 31 del Regolamento ENPI n. 951/2007 l'AGC ha identificato nell'Ufficio speciale dell'Autorità di audit della Regione siciliana, l'Unità di audit che esegue i controlli dei circuiti interni e della corretta applicazione delle procedure a livello di programma di audit dei progetti finanziati sulla base di una metodologia di campionamento prestabilita.

A maggio 2010 è stato effettuato un audit di sistema, a seguito del quale l'Autorità di audit ha formulato alcune raccomandazioni funzionali al miglioramento dei processi gestionali interni, che sono state accolte dall'Autorità di gestione. Ancora non sono stati eseguiti controlli di II livello sui progetti.

PO Bacino del Mediterraneo

Il Programma di cooperazione transfrontaliera multilaterale "Bacino del Mediterraneo" si inserisce nel quadro della Politica Europea di Vicinato (PEV) dell'Unione europea e del suo relativo strumento finanziario (ENPI) per il periodo 2007-2013: vi partecipano le Regioni dell'Unione europea (UE) e quelle dei Paesi partner situate lungo le sponde del Mar Mediterraneo.

La fase di programmazione, lanciata nel settembre 2006, ha visto la partecipazione di 15 Paesi (7 appartenenti all'Ue e 8 Paesi Partner Mediterranei), riuniti in seno alla Task Force Congiunta (TFC) e sotto il coordinamento della Regione Autonoma della Sardegna, in qualità di Autorità di Gestione Comune (AGC) del Programma²⁸¹.

Il Programma Operativo Congiunto, approvato il 14 agosto 2008 dalla Commissione europea con decisione C(2008)4242, stabilisce le priorità e le misure da realizzare, nonché l'allocazione delle risorse per ciascuna priorità e le modalità di gestione del Programma. Le quattro priorità attorno alle quali si articola il Programma sono state definite sulla base degli orientamenti comunitari per la componente di cooperazione transfrontaliera dell'ENPI, ossia: 1) promozione dello sviluppo socio-economico e rafforzamento dei territori; 2) promozione della sostenibilità ambientale a livello di Bacino; 3) promozione di migliori condizioni e modalità per assicurare la mobilità delle persone, dei beni e dei capitali; 4) promozione del dialogo culturale e della governance a livello locale.

²⁸¹ La gestione operativa e finanziaria del Programma è assicurata dall'Autorità di Gestione Comune, assistita da un Segretariato Tecnico Congiunto. Il Comitato di Monitoraggio Congiunto, formato dai rappresentanti di tutti paesi partecipanti, è l'organo decisionale del Programma: ha il compito di monitorare la sua strategia nonché la sua attuazione.

I progetti ammissibili al finanziamento devono essere presentati, a seguito di specifici bandi, da partenariati costituiti da attori pubblici e privati provenienti dai territori eleggibili al Programma, secondo le modalità previste dalla normativa comunitaria di attuazione²⁸².

Tra i soggetti beneficiari sono previsti: autorità pubbliche locali e regionali, associazioni *no-profit*, agenzie di sviluppo, università ed enti di ricerca, operatori privati locali e regionali operanti nei settori di intervento del Programma.

Il Programma ENPI CBC Bacino del Mediterraneo dispone di un contributo comunitario di circa 173 milioni di euro per il periodo 2007-2013, provenienti in parte dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e in parte dalle risorse della Rubrica 4 – “UE come partner globale” del bilancio comunitario. A queste risorse si aggiunge un cofinanziamento dei Paesi e/o dei soggetti partecipanti pari almeno al 10% per ciascun progetto finanziato.

Dal 2007, lo Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato (ENPI) ha sostituito i precedenti programmi di assistenza geografici e tematici della Commissione europea. Una caratteristica innovativa di tale strumento è la sua componente di cooperazione transfrontaliera (CBC), che mira a rafforzare la cooperazione tra i territori posti ai confini esterni dell’UE. I programmi operativi congiunti attivati in quest’ambito riuniscono regioni di Stati Membri e di Paesi partner che condividono frontiere terrestri o marittime comuni.

Sono previste due tipologie di programmi: bilaterali sulle frontiere terrestri (o stretti marittimi), e multilaterali di bacino sulle frontiere marittime. Tra questi ultimi rientra il Programma “Bacino del Mediterraneo”.

La Regione Sardegna, Autorità di Gestione, ha comunicato, con nota n. 2961 del 24 novembre 2011, che il Programma ha lanciato ad oggi due bandi: il primo bando per progetti standard con allocazione di 55.000.000 di euro, è stato lanciato il 19 maggio 2009 ed è stato chiuso il 20 ottobre 2011; il secondo bando per progetti strategici, aperto solo sulle priorità 1 e 2, per il quale la prima fase è stata lanciata il 5 maggio 2011 e si è conclusa il 14 luglio 2011. Inoltre, ha comunicato che al 30 giugno 2011 sono stati sostenuti solo pagamenti relativi alle spese di Assistenza Tecnica. Per la componente transfrontaliera, il meccanismo di disimpegno automatico è stato previsto secondo la regola del “n+3”. In relazione a tale regola il Programma ha evitato il disimpegno automatico con riferimento agli

²⁸² Regolamento (CE) 951/2007 della Commissione del 9 agosto 2007, che stabilisce le misure di esecuzione dei programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati nel quadro del regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato.

anni 2008 e 2009, secondo gli impegni della Commissione Europea previsti nella colonna A dell'allegato B al Programma Operativo.

PO Programma transnazionale pre-adesione (Italia Adriatico)

Con decisione del 25.03.2008 la Commissione ha adottato il "Programma IPA²⁸³-Adriatico di cooperazione transfrontaliera" per l'assistenza comunitaria nell'ambito della componente Cooperazione transfrontaliera dello strumento di assistenza preadesione tra la Grecia, l'Italia, la Slovenia, l'Albania, la Bosnia Erzegovina, la Croazia, il Montenegro e la Serbia²⁸⁴.

Tale Programma rappresenta la continuazione del Programma Transfrontaliero Adriatico 2000-2006, pur avendo una diversa connotazione territoriale: oltre alle province adriatiche italiane, sono considerati eleggibili territori di Slovenia, Grecia oltre che di Croazia, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Albania e Serbia (solo per progetti di cooperazione istituzionale).

Il programma IPA-Adriatico si attua attraverso la realizzazione di iniziative riferite ai tre assi prioritari: cooperazione economica, sociale e istituzionale; risorse naturali e culturali e prevenzione dei rischi; accessibilità e reti. Il programma prevede risorse finanziarie da destinare all'intera area adriatica ammissibile (fondi FESR e IPA); per il territorio italiano, il Programma è finanziato per l'85% da fondi comunitari (FESR e IPA) e per il restante 15% da fondi nazionali.

L'elenco delle zone ammissibili figura all'allegato I e all'allegato II della decisione 2007/766/CE della Commissione del 14 novembre 2007 che stabilisce l'elenco delle regioni e delle zone ammissibili a finanziamenti a titolo della componente "Cooperazione transfrontaliera" dello strumento di assistenza preadesione ai fini della cooperazione transfrontaliera tra Stati membri e paesi beneficiari per il periodo 2007-2013.

²⁸³ Instrument of Pre-accession Assistance

²⁸⁴ Il programma di cui all'articolo 1 interessa le zone ammissibili seguenti: le zone NUTS III di Corfù e Thesprotia in Grecia; le zone NUTS III di Ancona, Ascoli Piceno, Bari, Brindisi, Campobasso, Chieti, Ferrara, Foggia, Forlì-Cesena, Gorizia, Lecce, Macerata, Padova, Pesaro-Urbino, Pescara, Ravenna, Rimini, Rovigo, Teramo, Trieste, Udine e Venezia in Italia; la zona NUTS III di Obalno-kraška in Slovenia; le prefetture di Durrës, Fier, Lezhë, Shkodër, Tiranë e Vlorë in Albania; i comuni di Berkovići, Bileća, Čapljina, Čitluk, Gacko, Grude, Istočni Mostar, Jablanica, Konjic, Kupres, Livno, Ljubinje, Ljubuški, Mostar, Neum, Nevesinje, Posušje, Prozor/Rama, Ravno, Široki Brijeg, Stolac, Tomislav grad e Trebinje in Bosnia-Erzegovina; le contee di Dubrovnik-Neretva; Istria; Lika-Senj, Primorje-Gorski kotar, Šibenik-Knin; Split-Dalmazia e Zadar in Croazia; i comuni di Bar, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kotor, Nikšić, Podgorica, Tivat and Ulcinj in Montenegro; e l'intero territorio della Serbia (con riduzione progressiva del sostegno).

Fatte salve le disposizioni del paragrafo 1, è possibile finanziare le spese sostenute per realizzare, anche parzialmente, operazioni fino ad un massimo del 20% del contributo comunitario al programma operativo, nelle seguenti zone: le zone NUTS III di L'Aquila, Isernia, Pordenone e Taranto in Italia; le zone NUTS III di Goriška e Notranjsko-kraška in Slovenia; le aree economiche "Central BiH", "North-West" e "Sarajevo" in Bosnia-Erzegovina; la contea di Karlovac in Croazia; e i comuni di Andrijevica, Berane, Bijelo Kolašin, Mojkovac, Plav, Pljevlja, Plužine, Polje, Rožaje, Šavnik e Žabljak in Montenegro.

L'importo massimo del contributo concesso nell'ambito del programma transfrontaliero IPA e calcolato in base alla spesa pubblica ammissibile, per il periodo 2007-2009, è fissato a 90.441.137 euro.

L'Autorità di gestione è la Regione Abruzzo – Direzione Affari Internazionali.

2.4.5 Cooperazione Transnazionale

PO Spazio alpino

Con Decisione C (2007) 4296 del 20 settembre 2007 la Commissione ha adottato il Programma transazionale "Spazio Alpino 2007-2013".

Il Programma supporta gli attori dell'intero arco alpino di una piccola sezione della costa mediterranea e di quella adriatica, di parti dei grandi bacini fluviali di Danubio, Adige, Po, Rodano e Reno, nonché delle regioni prealpine e di pianura con le loro grandi città di dimensione e vocazione europea come Lione, Monaco di Baviera, Milano, Ginevra, Vienna e Lubiana. In questo Programma, attori nazionali, regionali e locali, collaborano a livello transnazionale in diversi progetti, al fine di valorizzare e tutelare lo spazio vitale ed economico delle Alpi.

Il programma interessa un'area di quasi 450.000 km quadrati e una popolazione di circa 70 milioni di persone, rappresentando una delle regioni più diversificate d'Europa.

Gli Stati Membri e le Regioni partecipanti al Programma sono: Austria e Slovenia (intero paese), e alcune regioni di Francia, Germania e Italia²⁸⁵. Gli Stati Membri cooperano con i seguenti Stati non-Membri, come pieni partner: Liechtenstein e Svizzera.

I fondi FESR possono essere assegnati solo ai beneficiari situati all'interno dell'area di cooperazione o, in via eccezionale ed entro il limite del 20% del totale di budget di progetto, a beneficiari con sede nel territorio di uno Stato membro di Programma, a condizione che da tale partecipazione derivi un evidente vantaggio per l'area di cooperazione. Fanno eccezione gli enti pubblici nazionali (pubbliche autorità nazionali e agenzie nazionali) localizzati fuori dall'area di cooperazione, ma aventi responsabilità o giurisdizione sull'intero territorio nazionale.

Obiettivo generale del Programma è aumentare la competitività e l'attrattività dell'area di cooperazione attraverso lo sviluppo di azioni comuni frutto della cooperazione transnazionale.

²⁸⁵ Per la Francia: Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Franche-Comté Alsace, per la Germania: i distretti di Oberbayern and Schwaben (Bayern), Tübingen e Freiburg (Baden-Württemberg); per l'Italia: Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria.

Le priorità del Programma sono: l'Asse1 – competitività e attrattività dell'area di cooperazione, l'Asse 2 – accessibilità e connettività, l'Asse 3 – ambiente e prevenzione dei rischi.

Il Programma Spazio Alpino ha una dotazione finanziaria di circa 130 milioni euro, dei quali circa 98 milioni provenienti dal FESR. Il Programma finanzia progetti garantendo una copertura pari al 76% del costo totale e segue il principio dei "costi pubblici", ovvero ai fondi FESR deve necessariamente corrispondere un finanziamento derivante da fondi pubblici. Per l'Italia, la quota residua di finanziamento, pari al 24%, è assicurata dal Fondo di Rotazione in capo al Ministero dell'Economia e Finanze – IGRUE come da Delibera CIPE n. 36/2007.

Gli organi di gestione possono classificarsi in base a due livelli, il livello transnazionale e quello nazionale. A livello transnazionale il Programma è gestito da una "Managing Authority" austriaca, il Land Salzburg con sede a Salisburgo, coadiuvata da un segretariato "JTS - Joint Technical Secretariat" tedesco con sede a Monaco. L'organo decisionale di Programma è il "Programme Committee" all'interno del quale siedono uno o più rappresentanti per ciascuno Stato membro. A livello nazionale il Programma è governato da un Comitato Nazionale di Programma, organo deputato a definire l'indirizzo, il coordinamento, la valutazione strategica per l'attuazione nazionale del Programma Operativo. La Regione Lombardia presiede il Comitato Nazionale di Programma ed è il punto di contatto nazionale "ACP Alpine Contact Point". La vice-presidenza è affidata alla Regione autonoma Valle D'Aosta.

PO Europa centrale

Il programma operativo di Europa Centrale è stato ufficialmente approvato il 3 Dicembre 2007 dalla Commissione Europea con decisione C(2007) 5817.

L'area del programma include Austria, Repubblica Ceca, Germania, Ungheria, Italia, Polonia, Slovacchia e Slovenia; l'Ucraina, come Stato non UE, ha preso anch'essa parte al programma stanziando risorse proprie ed avvalendosi, inoltre, del contributo dello strumento europeo di vicinato e partenariato. La maggior parte dei partecipanti hanno già cooperato nell'ambito del programma "CADSES" INTERREG IIIB, che per il periodo 2007-2013 è stato suddiviso in due programmi separati: "Europa centrale" e "Europa Sud-orientale".

Il partner progettuale è il soggetto che prende parte allo svolgimento di un progetto, firmando un accordo tra partner nel quale si individuano compiti e responsabilità, e riceve il finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per la partecipazione al progetto.

I partner possono essere:

- a) Autorità pubbliche nazionali, regionali o locali che si occupano solitamente di sviluppo del territorio regionale, intervenendo in materia di pianificazione territoriale, tecnologia e innovazione, sviluppo rurale e urbano, trasporti, ambiente e gestione dei rischi;
- b) *Public Equivalent bodies* (organismi di diritto pubblico)²⁸⁶;
- c) Organizzazioni private, comprese anche le imprese private.

L'Autorità di Gestione (Department for UE-Strategy and Economic Development), l'Autorità di Certificazione e il Segretariato Tecnico Congiunto del Programma sono ubicati a Vienna.

Il bilancio totale del programma è di poco superiore a 298 milioni di euro, e il finanziamento comunitario nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale ammonta a circa 246 milioni di euro. Questo rappresenta circa il 2,8% del totale degli stanziamenti comunitari destinati all'Obiettivo della Cooperazione territoriale europea nell'ambito della politica di coesione 2007-2013.

L'obiettivo generale del programma consiste nel rafforzare la coesione territoriale, promuovere l'integrazione interna e stimolare la competitività nell'Europa centrale. Nell'ambito di questo ampio obiettivo generale si iscrivono due obiettivi strategici: migliorare la competitività dell'Europa centrale rafforzando l'innovazione e le strutture di accessibilità; migliorare lo sviluppo territoriale in maniera equilibrata e sostenibile sviluppando la qualità dell'ambiente e migliorando l'attrattiva delle regioni e delle città²⁸⁷.

PO Sud-Est Europa

Il Programma Operativo di Cooperazione Transnazionale Sud Est Europa (SEE) è stato approvato con Decisione della Commissione Europea C (2007) 6590 del 20 dicembre 2007 e comprende un'area di cooperazione transnazionale tra le più complesse e variegate, la più ampia tra i programmi di cooperazione

²⁸⁶ si veda la definizione nella Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, art. 1(9):

“Per «organismo di diritto pubblico» s'intende qualsiasi organismo:

a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale,

b) dotato di personalità giuridica, e

c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”.

²⁸⁷ L'obiettivo generale e i due obiettivi strategici sono stati tradotti in cinque priorità tematiche, ognuna delle quali è destinata a settori diversi di operatori socio-professionali attivi nella zona. Queste priorità sono: 1 – Facilitare l'innovazione nell'Europa centrale (circa il 20% del finanziamento totale), 2 – Migliorare l'accessibilità dell'Europa centrale e al suo interno (circa il 26% del finanziamento totale), 3 – Un uso responsabile dell'ambiente (circa il 26% del finanziamento totale), 4 – Migliorare la competitività e la capacità di attrazione delle città e delle regioni (circa il 22% del finanziamento totale), 5 – Assistenza tecnica (circa il 6% del finanziamento totale).

transnazionale attivi nel 2007-2013. Possono, infatti, essere annoverati 16 Paesi partecipanti: 8 Stati Membri, 2 Paesi Candidati, 4 Potenziali Candidati e 2 Stati Terzi. Il Programma ha una dotazione finanziaria complessiva, tra risorse FESR e risorse nazionali pari a 245.111.974 milioni di euro, a cui si aggiungono risorse IPA e risorse ENPI, definite per ciascun bando.

Il Programma SEE ha l'obiettivo di migliorare il processo di integrazione territoriale, economica e sociale dei Paesi coinvolti e di contribuire alla coesione, alla stabilità ed alla competitività dell'area attraverso lo sviluppo di partenariati transnazionali ed azioni congiunte su questioni di importanza strategica²⁸⁸.

Gli obiettivi del programma si traducono nella seguenti Priorità di azione: Priorità 1 – Facilitare l'innovazione e l'imprenditorialità, Priorità 2 – Protezione e miglioramento dell'ambiente, Priorità 3 – Miglioramento dell'accessibilità, Priorità 4 – Sviluppo di sinergie transnazionali a favore di aree di crescita sostenibile, Priorità 5 – Assistenza Tecnica.

Le zone ammissibili sono: l'intero territorio dell'Albania, dell'Austria, della Bosnia-Erzegovina, della Bulgaria della Croazia, della Macedonia, della Grecia, dell'Ungheria, della Moldavia, del Montenegro, della Romania, della Serbia, della Slovacchia, della Slovenia; alcune regioni dell'Italia (Lombardia, Prov. Autonoma Bolzano, Prov. Autonoma Trento, Veneto, Friuli-Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia Basilicata) e dell'Ucraina (Chernivetska Oblast, Ivano-Frankiviska Oblast, Zakarpatska Oblast, Odessa Oblast).

L'Autorità di gestione è l'Agenzia di Sviluppo Nazionale Ungherese ed è responsabile della gestione e dell'implementazione del programma, con il supporto del Segretariato Tecnico.

Altri organi sono:

- il Comitato di Monitoraggio: è l'organo decisionale del programma composto dai rappresentanti dei paesi partecipanti al programma. Seleziona i progetti da finanziare, assicurando la qualità, l'efficacia e la responsabilità delle operazioni del programma;
- l'Autorità di Certificazione (Ministero delle Finanze Ungherese): prepara e sottopone le certificazioni di spesa e le richieste di pagamento alla Commissione, ricevendone i pagamenti;
- l'Autorità di Audit (Ufficio di Controllo Governativo Ungherese);

²⁸⁸ Gli obiettivi specifici, da raggiungere attraverso la realizzazione di progetti di alta qualità e concreti sia dal punto di vista della cooperazione sia in merito a risultati visibili e rilevanti per il Programma, in coerenza con gli obiettivi della Strategia di Lisbona e Göteborg, sono: facilitare l'innovazione, l'imprenditorialità, l'economia della conoscenza e la società dell'informazione; migliorare l'attrattività delle regioni e delle città con attenzione allo sviluppo sostenibile, all'accessibilità fisica, alla conoscenza e alla qualità ambientale; promuovere l'integrazione facilitando lo sviluppo di competenze bilanciate per la cooperazione territoriale transnazionale a tutti i livelli.

- il Segretariato Tecnico Congiunto: supporta l’Autorità di Gestione nel coordinamento e nell’implementazione del programma con compiti di gestione amministrativa ed assistenza tecnica, monitoraggio e sviluppo, valutazione, implementazione progetti;
- i *Contact Point*: punti di informazione nazionale, rappresentano il programma nei paesi partecipanti e supportano il Comitato Nazionale di Coordinamento ed il Segretariato Tecnico Congiunto nei loro compiti. Prestano assistenza per lo sviluppo, la presentazione e gestione dei progetti, di cui curano il monitoraggio a livello nazionale;
- il Comitato Nazionale di Coordinamento: riunisce i rappresentanti delle regioni italiane partecipanti, ed assicura il coordinamento e la complementarietà tra il Programma SEE e le politiche di sviluppo regionale finanziate attraverso gli altri Programmi dei Fondi Strutturali (FESR, FSE) e attraverso i fondi della Politica Regionale Unitaria.

PO Mediterraneo

Il Programma Operativo transnazionale Mediterraneo è stato adottato dalla Commissione europea con Decisione 6578 del 20 dicembre 2007 e costituisce l’evoluzione dei Programmi Medocc e Archimed del precedente periodo di programmazione.

Il carattere distintivo del Programma può essere individuato nella sua “area programma”, che include regioni aperte al resto del mondo attraverso la costa mediterranea, ma tuttavia “periferiche” all’interno dell’Unione europea.

L’area programma, infatti, include le seguenti regioni: Cipro, Francia (Regioni Corsica, Languedoc-Roussillon, Provence Alpes Cote d’Azur, Rhone Alpes), Grecia, Italia²⁸⁹ (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), Malta, Portogallo (Regioni Algarve e Alentejo), Slovenia, Spagna (sei regioni e due municipalit  autonome: Andalusia, Aragona, Cataluña, Baleari, Murcia, Valencia, Ceuta e Melilla) e Gibilterra, oltre all’Albania, alla Croazia, al Montenegro e alla Bosnia-Erzegovina che partecipano al Programma con fondi IPA. L’Autorit  di Gestione   la Regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra (Francia). L’Italia partecipa per la prima volta a quest’area di cooperazione.

²⁸⁹ In attuazione della Circolare n. 23 dell’IGRUE, il rimborso della quota nazionale dovr  essere richiesto, da parte del beneficiario italiano partecipante a progetti approvati, per il tramite di una nota firmata e protocollata da inviare al MISE. La procedura ed il modulo di richiesta possono essere scaricati direttamente dal [sito del Programma](#). I beneficiari italiani dei progetti MED, sia pubblici che privati, che intendono inoltrare una richiesta di erogazione della quota di cofinanziamento nazionale a partire da luglio 2011, devono richiedere il CUP (Codice Unico di Progetto). Il codice CUP deve essere richiesto da ogni partner, sia pubblico che privato (1 CUP per ogni partner), accreditandosi presso il sito del CIPE.

Gli obiettivi generali del Programma sono declinati in quattro assi prioritari: 1. Rafforzamento capacità di innovazione (30% risorse disponibili), 2. Protezione dell'ambiente e promozione di uno sviluppo territoriale sostenibile (34% risorse disponibili), 3. Miglioramento della mobilità e accessibilità territoriale (20% risorse disponibili), 4. Promozione di uno sviluppo policentrico e integrato (10% risorse disponibili), oltre a 5. Assistenza tecnica al Programma (6% risorse disponibili).

Va, altresì, evidenziata la presenza dei seguenti tre temi trasversali: l'innovazione²⁹⁰, lo sviluppo sostenibile²⁹¹ e il principio di parità tra uomini e donne e di non discriminazione²⁹².

Il contributo comunitario (FESR) per il Programma è pari ad Euro 193.191.331, per una disponibilità finanziaria complessiva, incluso il cofinanziamento nazionale, pari ad Euro 256.617.688 (assistenza tecnica compresa). La percentuale del contributo comunitario (FESR) varia dal 75% per Italia, Spagna, Francia, Regno Unito, Grecia, Portogallo all'85% per Cipro, Malta, Slovenia. In Italia il cofinanziamento nazionale è a totale carico del fondo di rotazione (delibera CIPE del 15 giugno 2007) e viene erogato automaticamente in seguito all'approvazione del progetto da parte del Comitato di Sorveglianza del Programma. Per Albania, Croazia, Montenegro e Bosnia-Erzegovina, la partecipazione al Programma è garantita dai fondi IPA allocati per i singoli Stati²⁹³.

L'attuazione del Programma MED si è sinora concretizzata con il lancio di due bandi per progetti ordinari e di due bandi per progetti strategici²⁹⁴.

²⁹⁰ L'innovazione può riguardare non solo il progresso inteso in senso strettamente tecnologico quale, ad esempio, l'introduzione sul mercato di nuovi prodotti o processi innovativi, ma anche il progresso inteso in senso non strettamente tecnologico, riassumibile, ad esempio, in nuovi modelli di *governance*, di cooperazione o di organizzazione.

²⁹¹ Lo sviluppo sostenibile rappresenta uno dei principi generali del Regolamento (CE) n. 1080/2006. L'art. 17 di tale Regolamento recita infatti che *"gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti nel quadro dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte della Comunità, dell'obiettivo di tutelare e migliorare l'ambiente, conformemente all'art. 6 del Trattato"*.

²⁹² Tale principio prevede l'adozione di tutte le misure atte a prevenire ogni discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, le disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

²⁹³ Per il periodo 2010-2013 sono stati allocati 5 milioni di Euro. La percentuale di contribuzione dei fondi IPA è pari all'85%, mentre il restante 15% risulta a carico di fondi pubblici nazionali o dei beneficiari finali dei progetti finanziati.

²⁹⁴ Nel corso dell'anno 2012 sono previsti il lancio di una targeted call (entro febbraio 2012) sul tema dell'innovazione legato alle energie rinnovabili ed all'efficienza energetica in un contesto urbano ed infine un ultimo bando sulla capitalizzazione di progetti MED già finanziati (presumibilmente entro giugno 2012). Questi i risultati dei bandi già chiusi ed in fase di conclusione: in due progetti approvati sono presenti partners del territorio regionale (progetto LOSAMEDCHEM – con Autorità portuale Trieste –, e progetto TOSCA – con Istituto Nazionale di Oceanografia e Geofisica Sperimentale).

Obiettivo 3.1 – "Rafforzamento delle attività dei porti del Mediterraneo e dell'accessibilità attraverso la semplificazione normativa ed il miglior utilizzo di tecnologie informatiche". L'allocazione FESR complessiva a Bando è pari a 20 milioni di euro ed il limite minimo FESR, a livello di progetto, è di 3,5 milioni di euro.

Obiettivo 3.2 – "Promozione delle tecnologie informatiche e di comunicazione per una migliore accessibilità delle aree rurali e isolate". L'allocazione FESR complessiva a Bando è pari a 5 milioni di euro ed il limite FESR, a livello di progetto, è ricompreso tra 1 e 3 milioni di euro.

Il Programma ha, inoltre, invitato i Paesi candidati e potenzialmente candidati all'adesione a partecipare al Programma con propri fondi, in particolare quelli provenienti dallo Strumento IPA. Come si è già detto, al momento hanno aderito al Programma l'Albania, la Croazia, il Montenegro e la Bosnia-Erzegovina. La partecipazione al Programma può avvenire in qualità di partner beneficiario, qualora il partner possa beneficiare di fondi FESR, oppure in qualità di partner associato, qualora, non potendo beneficiare di fondi FESR, partecipi al Programma con fondi propri (es. Agenzia Europea per l'Ambiente)²⁹⁵.

2.4.6 Cooperazione Interregionale

PO Interreg IV C

Con Decisione C (2007) 4222 della Commissione Europea dell'11 settembre 2007 è stato approvato il Programma operativo di Cooperazione Interregionale per il miglioramento dell'efficacia delle politiche di sviluppo regionali "INTERREG IVC".

Obiettivo generale del programma è quello di migliorare, attraverso la cooperazione interregionale, l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale nelle aree dell'innovazione, economia della conoscenza, ambiente e prevenzione dei rischi e contribuire alla modernizzazione economica e alla competitività attraverso lo scambio e la condivisione di buone prassi maturate dalle autorità locali e regionali europee.

Obiettivi specifici del Programma sono: a) migliorare le politiche regionali e locali nel settore dell'innovazione e dell'economia della conoscenza, in particolare concentrandosi nel rafforzamento delle capacità regionali di ricerca e sviluppo, nel supporto all'imprenditoria e alle PMI, allo sviluppo d'impresa e all'innovazione, nella

²⁹⁵ È ammessa la partecipazione di operatori economici anche se non in qualità di Lead Partner. La partecipazione di tali operatori, risulta comunque essere condizionata dal rispetto dei regolamenti comunitari e dalla normativa nazionale in materia di concorrenza e aiuti di stato. Si sottolinea che il Programma prevede esclusivamente il ricorso al regime "de minimis", di cui al Regolamento CE 1998/2006. Altresì, in casi debitamente giustificati, il FESR può finanziare, entro un limite del 20% dell'importo del suo contributo al Programma, le spese sostenute dai partners appartenenti all'UE ma situati esternamente alla zona che partecipa alle operazioni, qualora tali spese apportino benefici alle regioni situate nella zona dell'obiettivo "Cooperazione". Parimenti, il FESR può finanziare le spese sostenute per l'esecuzione di operazioni o parti di operazioni sul territorio di Paesi non appartenenti all'UE entro un limite del 10% dell'importo del proprio contributo al Programma, qualora esse apportino benefici alla regione della Comunità. La responsabilità della gestione di questi fondi dovrà rimanere in capo ad un partner situato in un Paese dell'Unione Europea al fine di garantire le più opportune procedure di controllo e audit. Il Programma finanzia progetti congiunti con partners provenienti da almeno tre Stati membri UE situati nell'area programma (da sei Stati membri nel caso di progetti strategici). Per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, i progetti presentati a finanziamento dovranno porsi l'obiettivo di rafforzare la dimensione transnazionale e garantire risultati concreti e misurabili. La dimensione transnazionale è un aspetto decisivo di questo programma e particolare attenzione dovrà essere prestata alla natura dei progetti, ai loro obiettivi ed alla composizione dei partenariati, affinché questi non siano la mera somma di azioni indipendenti, bensì presentino un reale valore aggiunto transnazionale. I proponenti dei progetti, dovranno inoltre tenere conto dei programmi esistenti a livello locale, regionale, nazionale ed europeo al fine evitare duplicazioni e, al contempo, promuovere una capitalizzazione di esperienze ed iniziative precedenti ed in itinere.

promozione dell'utilizzo delle tecnologie della comunicazione (ICT) e nel supporto dell'occupazione e della qualificazione delle risorse umane; b) migliorare le politiche regionali e locali in ambito ambientale e prevenzione dei rischi, in particolare concentrandosi nella prevenzione e gestione dei rischi naturali e/o tecnologici, nella gestione delle acque e delle coste, nella prevenzione e gestione dei rifiuti, nella conservazione della bio-diversità e del patrimonio naturale, nell'efficienza energetica e fonti rinnovabili, trasporti pubblici puliti e sostenibili, patrimonio culturale; c) consentire agli attori regionali e locali di scambiare esperienze e conoscenze all'interno dell'Unione Europea; d) far incontrare regioni con meno esperienza in specifici ambiti con quelle più avanzate in tali ambiti, per migliorare congiuntamente le capacità ed il livello di conoscenza degli attori dello sviluppo regionali e locali; e) assicurare che le buone prassi individuate dai progetti di cooperazione interregionale siano rese disponibili ad altri attori locali e regionali e siano trasferite all'interno delle politiche regionali, con particolare riguardo ai programmi degli Obiettivi Convergenza, Competitività e Occupazione e Cooperazione Territoriale Europea.

Il programma Interreg IVC, oltre all'assistenza tecnica (6% delle risorse) è diviso in due priorità tematiche collegate alla strategia europea per la crescita e lo sviluppo sostenibile: "innovazione ed economia della conoscenza"²⁹⁶ (55% delle risorse) e "ambiente e prevenzione del rischio"²⁹⁷ (39% delle risorse).

L'area ammissibile al Programma di cooperazione Interreg IVC è costituita dall'intero territorio dell'Unione europea, comprese le aree insulari e ultraperiferiche, la Norvegia e la Svizzera.

Il Programma Operativo prevede 2 categorie di interventi: i progetti di iniziativa regionale (Regional Initiative Projects)²⁹⁸ e i progetti di capitalizzazione²⁹⁹. I beneficiari finali dei progetti possono essere esclusivamente soggetti pubblici, siano essi a livello regionale, provinciale o locale.

²⁹⁶ La prima comprende varie sub tematiche, quali innovazione, sviluppo della ricerca e tecnologia, imprenditoria e PMI, società dell'informazione, occupazione, risorse umane e formazione.

²⁹⁷ La seconda comprende anch'essa varie sub tematiche, quali rischi naturali e tecnologici, gestione delle risorse idriche, prevenzione e gestione dei rifiuti, biodiversità e tutela del patrimonio naturale, energia e trasporto sostenibile, patrimonio culturale e paesaggio.

²⁹⁸ I progetti di iniziativa regionale sono i classici progetti di cooperazione interregionale su un tema condiviso di politiche regionali all'interno delle due sopraccitate priorità del Programma Operativo. Mirano allo scambio di esperienze e alla divulgazione dell'informazione tra attori regionali mediante conferenze, seminari, siti web, scambi di personale. L'intensità della cooperazione può variare da un livello ritenuto minimo per le attività di reti, ad un livello più elevato in caso i progetti prevedano una implementazione congiunta di attività, sino a raggiungere il massimo livello con mini-programmi. La durata consigliata è di 36 mesi.

²⁹⁹ I progetti di capitalizzazione dedicati al trasferimento di buone prassi verso i Programmi Operativi Regionali (POR) "mainstream" delle regioni partecipanti (ovvero i Programmi degli obiettivi Convergenza, Competitività e Cooperazione Territoriale). Alcuni di questi progetti di capitalizzazione possono essere selezionati come progetti "Fast Tracks" e beneficiare di un'assistenza aggiuntiva della Commissione europea, contribuendo all'iniziativa "Regions for Economic Change" (Regioni soggetto attivo del cambiamento economico) qualora siano selezionati dalla medesima e riguardare attività conformi ai temi prioritari da essa individuati. La loro durata non può eccedere 24 mesi.

Le risorse finanziarie complessivamente disponibili per l'intero periodo e per tutti i Paesi ammontano a 405.094,936 euro, di cui 321.321,762 euro a carico dei Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale e 83.773,174 euro a carico dei fondi nazionali dei diversi Paesi. Per l'Italia i fondi FESR possono coprire fino al 75% del costo totale di un progetto; il rimanente 25% è a carico del cofinanziamento nazionale (fondo di rotazione). I progetti di iniziativa regionale possono ricevere un contributo FESR compreso tra 500.000 e 5 milioni di Euro, mentre il contributo FESR per un progetto di capitalizzazione è inferiore (tra 300.000 e 3 milioni di euro).

L'autorità di gestione è la Regione Nord-Pas-de-Calais, la cui sede si trova a Lille (Francia)³⁰⁰.

2.4.7 Conclusioni.

A meno di due anni dal termine naturale del periodo di programmazione, appare necessario trarre alcuni spunti di riflessione, a conclusione della pur non esaustiva disamina dello stato di attuazione dei programmi dell'Obiettivo in esame.

Come si può facilmente desumere dal prospetto relativo all'attuazione finanziaria, preoccupante risulta la situazione generale e, in particolare, di alcuni singoli programmi: al 31 agosto 2011 la percentuale delle somme impegnate rispetto al contributo programmato è del 46,43%, mentre quella dei pagamenti è del 7,08%. Nei programmi Grecia-Italia e Interreg IV C non sono stati assunti impegni e non sono stati effettuati pagamenti. Nel Programma Adriatico sono stati assunti impegni per 4.739.700, pari al 2,85% e non sono stati effettuati pagamenti. Irrisori risultano gli impegni assunti dei programmi: Italia-Malta (1,11%), Italia-Tunisia (4,02%), e i pagamenti effettuati nel programma Sud-Est Europa (0,005%), Italia-Malta (0,33%), Italia-Tunisia (0,89%).

Si riscontrano, inoltre, alcune criticità sul fronte dei controlli.

In primo luogo, stando a quanto comunicato dal MISE, i risultati dei controlli di primo livello non sono oggetto di comunicazione all'amministrazione capofila. È stato realizzato, a tale proposito, un documento tecnico sulle "caratteristiche generali del sistema nazionale di controllo dei Programmi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale europea 2007-2013" e un "Accordo tra Governo, Regioni e

³⁰⁰ L'Autorità di Certificazione è la "Caisse des Dépôts et Consignations" e a Lille si trova pure il Segretariato Tecnico Congiunto incaricato della pre-istruttoria dei progetti e di supportare un altro organo del Programma: il Comitato di Sorveglianza (Monitoring Committee), che seleziona e approva i progetti in ultima istanza. Fra le strutture di gestione del Programma rientra anche l'Autorità incaricata dell'audit: il Comitato interministeriale di coordinamento dei controlli delle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali, con sede a Parigi. Infine, considerata l'ampiezza dell'area Programma, sono stati istituiti quattro *info points*, a cui i proponenti possono rivolgersi a seconda della loro ubicazione geografica: Lille (Francia), Rostock (Germania), Katowice (Polonia) e Valencia (Spagna). I proponenti italiani possono chiedere assistenza a quest'ultimo.

Province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 4 comma 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, Repertorio n. 187/ESR del 29 ottobre 2009, per la definizione del sistema di gestione e controllo dei Programmi di cooperazione transnazionale interregionale, non aventi Autorità di gestione italiana”.

Per quanto riguarda i risultati dei controlli di II livello, il MISE riferisce che *“l’Autorità competente³⁰¹ è il MEF – RGS-IGRUE, in quanto Organismo di coordinamento delle Autorità di Audit e responsabile della designazione dei membri italiani dei Gruppi di Auditors, istituiti per i Programmi di cooperazione, in attuazione dell’art. 14 del Regolamento (CE) 1080/2006³⁰²”*. In ogni caso, i controlli di II livello, stante il bassissimo grado di attuazione finanziaria dei programmi, in molti casi non sono ancora stati effettuati.

Sempre in tema di controlli, va ricordato che, nel PO Italia – Francia Marittimo, a seguito degli audit della CICC e della Commissione UE, svoltisi nell’ottobre 2010, è stata rilevata un’insufficiente separazione delle funzioni tra la struttura preposta al controllo e la struttura preposta alla gestione del programma operativo. Ciò ha determinato, da parte della Commissione, l’interruzione dei termini di pagamento ai sensi dell’art. 91 del 1083/2006 in attesa di valutare la riorganizzazione di cui sopra. I pagamenti sono stati riattivati dalla Commissione in seguito alla positiva valutazione (da parte dei due organismi anzidetti) della riorganizzazione del sistema di certificazione da parte della Regione Corsica.

³⁰¹ Presumibilmente, in veste di amministrazione capofila.

³⁰² *“1. Gli Stati membri che partecipano ad un programma operativo designano un’autorità di gestione unica, un’autorità di certificazione unica e un’autorità di audit unica, quest’ultima situata nello Stato membro dell’autorità di gestione. (...)*

2. L’autorità di audit del programma operativo è assistita da un gruppo di controllori composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro che partecipa al programma operativo e che svolge le funzioni previste nell’articolo 62 del regolamento (CE) n. 1083/2006”.

2.5 Il fondo europeo per la pesca – programmazione 2007-2013

Il Fondo europeo per la pesca (FEP) è diventato operativo, per la Programmazione 2007-2013, con l'entrata in vigore il 4 settembre 2006, del reg. CE n. 1198/2006 del Consiglio.

Pur richiamandosi ai criteri dello SFOP (Strumento finanziario di orientamento della pesca -fondo creato nel 1993 ed utilizzato fino a tutta la Programmazione 2000-2006), il FEP non è un Fondo strutturale ed infatti il Programma pluriennale non è oggetto come in passato di negoziazione tra la Commissione e lo Stato membro. E' compito di quest'ultimo programmare le Misure più rispondenti alle esigenze del territorio, pur nel rispetto dell'obiettivo generale impartito a livello comunitario.

Per il Periodo di programmazione 2007-2013, il Programma operativo per la pesca è stato approvato dalla Commissione europea in data 19 dicembre 2007³⁰³, ed è stato messo a punto dalla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (PEMAC) presso il Ministero delle politiche agricole, ambientali e forestali (MiPAAF) con la collaborazione di tutte le Regioni ed organismi interessati.

Tale documento di Programmazione è unico per tutta l'Italia – innovando rispetto alla precedente Programmazione -, ed in esso sono definite due Aree, relative all'Obiettivo Convergenza e a quello fuori Convergenza.

Nell'area dell'Obiettivo Convergenza sono comprese 5 Regioni meridionali: Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest'ultima in fase di *phasing out*³⁰⁴) e ad essa sono destinate il 75% del totale delle risorse complessive. Le rimanenti Regioni del Sud (Abruzzo, Molise e Sardegna) sono comprese tra quelle del c.d. "Fuori Obiettivo Convergenza"³⁰⁵ insieme a tutte le altre Regioni, per un totale di 14 Regioni, alle quali è destinato il restante 25%.

In qualità di Autorità di gestione, la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali è responsabile nei confronti della Commissione europea del Programma nel complesso³⁰⁶, anche se, come per la Programmazione 2000-2006, l'attuazione di una serie di Misure è demandata alle Regioni.

³⁰³ In data 21 dicembre 2011 la D.G. Pemac ha trasmesso ufficialmente alla Commissione europea un nuovo testo del Programma operativo FEP 2007-2013, approvato nella seduta del Comitato di Sorveglianza del 16.12.2011.

³⁰⁴ Per *phasing out* s'intende in sostegno transitorio, in quanto è prevista la graduale uscita dall'Obiettivo.

³⁰⁵ Nell'Obiettivo "Fuori Convergenza" rientrano tutte le Regioni inserite nell'Area dell'Obiettivo Competitività.

³⁰⁶ A partire da tale Programmazione AGEA - Organismo pagatore ed AGEA - Coordinamento sono rispettivamente, Autorità di certificazione e Autorità di Audit, come previsto dal PO Pesca 2007-2013.

Il Programma operativo FEP si articola in 5 Assi prioritari, dei quali l'Asse 2 e l'Asse 4 sono a totale titolarità delle Regioni e gli altri a competenza mista³⁰⁷.

In particolare:

- la **Direzione generale** è direttamente responsabile delle seguenti Misure:
 - arresto definitivo;
 - arresto temporaneo;
 - Misure relative alla sostituzione degli attrezzi e alla compensazione socio-economica, qualora inserite nei Piani di gestione nazionali;
- a **livello regionale** sono, invece, gestite, le seguenti Misure:
 - ammodernamento pescherecci³⁰⁸;
 - aiuti alla piccola pesca costiera³⁰⁹;
 - compensazione socio-economica per la gestione della flotta della pesca;
 - acquacoltura;
 - pesca nelle acque interne;
 - trasformazione e commercializzazione;
 - azioni collettive;
 - protezione e sviluppo della fauna e della flora acquatica;
 - porti, luoghi di sbarco e ripari di pesca;
 - modifiche dei pescherecci per destinarli ad altre attività;
 - sviluppo sostenibile delle zone di pesca;
- ha invece **carattere misto** - Amministrazione centrale-Regioni - la gestione delle Misure:
 - sviluppo mercati e campagne consumatori;

³⁰⁷ Tali Assi, ognuno dei quali ripartito in Misure e sottomisure, sono:

- **Asse 1** - Adeguamento della flotta da pesca comunitaria
 - Misura 1.1: aiuti pubblici per l'arresto definitivo delle attività di pesca;
 - Misura 1.2: aiuti pubblici per l'arresto temporaneo delle attività di pesca;
 - Misura 1.3: aiuti per investimenti a bordo e selettività;
 - Misura 1.4: aiuti pubblici per piccola pesca costiera;
 - Misura 1.5: aiuti in materia di compensazione socio-economica.
- **Asse 2** - Acquacoltura, pesca in acque interne, trasformazione e commercializzazione
 - Misura 2.1, Sottomisura 1: investimenti produttivi nel settore dell'acquacoltura;
 - Misura 2.1, Sottomisura 2: Misure idroambientali;
 - Misura 2.1, Sottomisure 3 e 4: Misure sanitarie e veterinarie;
 - Misura 2.2: pesca nelle acque interne;
 - Misura 2.3: trasformazione e commercializzazione.
- **Asse 3** - Misure di interesse comune
 - Misura 3.1: azioni collettive;
 - Misura 3.2: preservazione e sviluppo della fauna e della flora acquatiche
 - Misura 3.3: porti, luoghi di sbarco e ripari di pesca;
 - Misura 3.4: sviluppo di nuovi mercati e campagne promozionali;
 - Misura 3.5: progetti pilota;
 - Misura 3.6: modifica dei pescherecci per destinarli ad altre attività;
- **Asse 4** - Sviluppo sostenibile delle zone di pesca
- **Asse 5** - Assistenza tecnica

³⁰⁸ Aiuti per investimenti a bordo.

³⁰⁹ Per piccola pesca costiera s'intende la pesca praticata da navi inferiori ai 12 metri di lunghezza che non utilizzano attrezzi trainanti.

- progetti pilota;
- assistenza tecnica

La ripartizione delle competenze è stata concordata nel corso della riunione della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni-Province autonome che, in data 20 marzo 2008 ha previsto di assegnare il 33% delle risorse alla gestione dello Stato ed il restante 67% alle Amministrazioni regionali. La relativa formalizzazione si è raggiunta nella seduta del 18 settembre 2008 con l' "Accordo multiregionale per l'attuazione degli interventi cofinanziati dal FEP nell'ambito del Programma operativo 2007-2013".

Con il sopracitato Accordo multiregionale è stata definita anche la ripartizione per Asse/Obiettivo delle risorse concesse a titolo del Programma operativo, così come illustrata nel prospetto 1³¹⁰.

Prospetto 1 – FEP - ripartizione per Area Obiettivo/Asse prioritario (euro)

ASSI	Convergenza			Fuori Convergenza			TOTALE
	contributo comunitario	contributo nazionale	contributo totale	contributo comunitario	contributo nazionale	contributo totale	
Asse 1	124.129.927	124.129.927	248.259.854	41.363.787	41.363.787	82.727.574	330.987.428
Asse 2	79.570.466	79.570.466	159.140.932	26.515.247	26.515.247	53.030.494	212.171.426
Asse 3	81.161.876	81.161.876	162.323.752	27.045.552	27.045.552	54.091.104	216.414.856
Asse 4	17.505.502	17.505.502	35.011.004	5.833.354	5.833.354	11.666.708	46.677.712
Asse 5	15.914.093	15.914.093	31.828.186	5.303.050	5.303.050	10.606.100	42.434.286
Totale	318.281.864	318.281.864	636.563.728	106.060.990	106.060.990	212.121.980	848.685.708

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Le risorse assegnate all'Asse 1 corrispondono al 39% delle risorse totali, sia per le regioni Obiettivo Convergenza che fuori, mentre l'Asse 2 e l'Asse 3 sono dotati, rispettivamente, del 25% e la dotazione dei restanti Assi 4 e 5 è, rispettivamente, di circa il 5%.

I prospetti che seguono illustrano la ripartizione delle risorse tra le amministrazioni dell'Area Obiettivo Convergenza e di quella Fuori Obiettivo Convergenza.

³¹⁰ Tale ripartizione è stata rivisitata con la presentazione di un nuovo Piano finanziario allegato alla riprogrammazione del Programma operativo FEP presentato alla Commissione europea in data 21.12.2011. Il nuovo Piano finanziario non prevede, peraltro, variazioni né sugli importi complessivi né sulla suddivisione degli stessi tra Amministrazioni, ma solo una limitata rimodulazione tra Assi/Misure.

Prospetto 2 – Obiettivo Convergenza - Piano finanziario per Amministrazione (euro)

ammministrazioni	FEP	fondo di rotazione	quota regionale	contributo totale
MiPAAF	105.033.015	105.033.015		210.066.030
Basilicata	3.113.434	2.490.747	622.687	6.226.868
Calabria	25.227.339	20.181.871	5.045.468	50.454.678
Campania	49.047.235	39.237.788	9.809.447	98.094.470
Puglia	60.157.500	48.126.000	12.031.500	120.315.000
Sicilia	75.703.341	60.562.673	15.140.668	151.406.682
totale	318.281.864	275.632.094	42.649.770	636.563.728

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Prospetto 3 – Obiettivo fuori Convergenza - Piano finanziario per Amministrazione (euro)

ammministrazioni	FEP	fondo di rotazione	quota regionale	contributo totale
MiPAAF	35.000.127	35.000.127		70.000.254
Piemonte	597.621	478.097	119.524	1.195.242
Lombardia	2.139.642	1.711.714	427.928	4.279.284
Friuli Venezia G	4.820.058	3.856.046	964.012	9.640.116
PA Trento	739.033	591.226	147.807	1.478.066
Veneto	12.255.867	9.804.694	2.451.173	24.511.734
Liguria	3.298.645	2.638.916	659.729	6.597.290
Emilia Romagna	7.968.766	6.375.013	1.593.753	15.937.532
Toscana	6.191.532	4.953.226	1.238.306	12.383.064
Abruzzo	6.902.852	5.522.282	1.380.570	13.805.704
Umbria	583.409	466.727	116.682	1.166.818
Marche	11.267.415	9.013.932	2.253.483	22.534.830
Lazio	5.004.816	4.003.853	1.000.863	10.009.632
Molise	1.343.761	1.075.009	268.752	2.687.522
Sardegna	7.947.446	6.357.957	1.589.489	15.894.892
totale	106.060.990	91.848.819	14.212.071	212.121.980

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Come può rilevarsi l'Amministrazione centrale ha la gestione del 33% delle risorse sia nell'ambito dell'area Convergenza, sia "fuori Convergenza". Nell'ambito delle Amministrazioni regionali, le Regioni che più beneficiano di contributi sono, per l'Obiettivo Convergenza, la Sicilia e la Puglia rispettivamente con quasi il 24% e il 19%, per l'Area al di fuori di tale Obiettivo, si segnalano il Veneto e le Marche i cui finanziamenti superano rispettivamente l'11% ed il 10% delle risorse complessive.

Grafico 1 – Ripartizione percentuale delle risorse destinate all’Obiettivo “Convergenza”

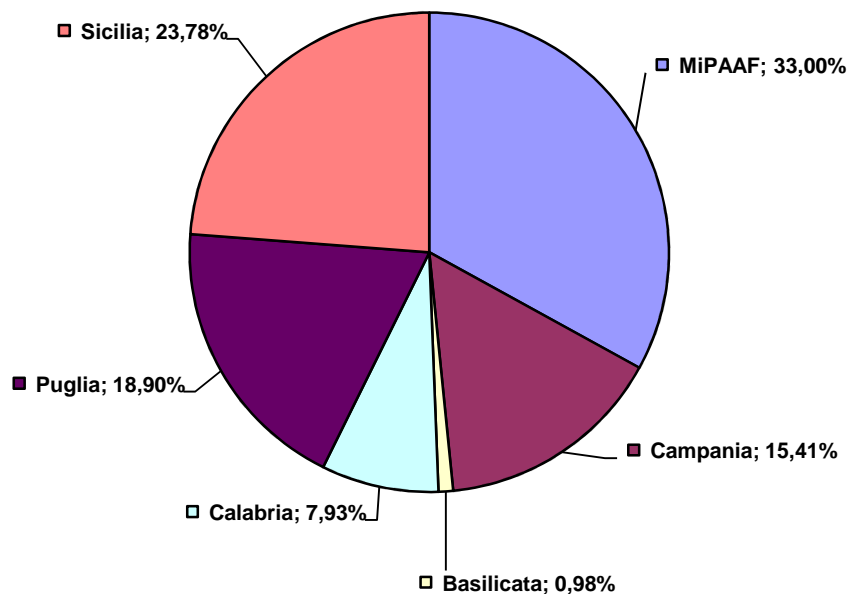
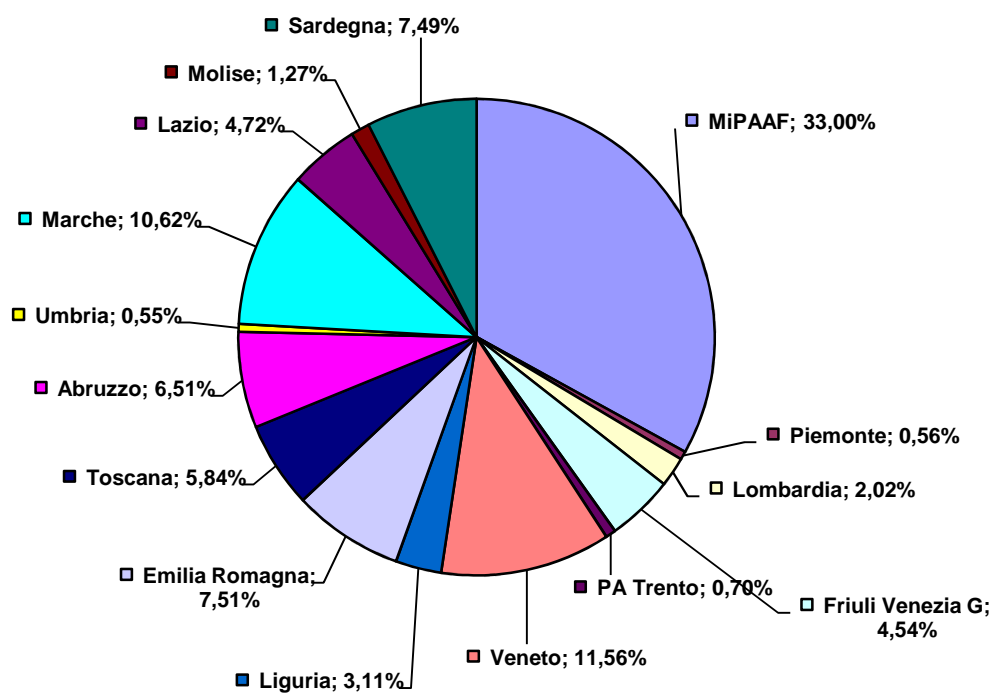


Grafico 2 – Ripartizione percentuale delle risorse destinate al “fuori Convergenza”



2.5.1 Attuazione finanziaria

I dati di attuazione finanziaria, al 30 giugno 2011, sono stati inviati alla Sezione dalla DG Pemac.

I dati elaborati nei seguenti due prospetti comprendono anche le Misure gestite dal Ministero delle politiche agricole che ricadono nelle realtà territoriali dei diversi Obiettivi.

Prospetto 4 – Obiettivo Convergenza - attuazione finanziaria per Asse (euro)

ASSI	contributo totale (a)	impegni (b)	pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Asse 1	248.259.854	98.645.634	69.576.616	39,73	28,03
Asse 2	159.140.932	73.618.875	9.525.679	46,26	5,99
Asse 3	162.323.752	25.731.485	3.444.519	15,85	2,12
Asse 4	35.011.004	0,00	0,00	0,00	0,00
Asse 5	31.828.186	20.712.246	5.601.596	65,08	17,60
Totale	636.563.728	218.708.240	88.148.410	34,36	13,85

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Prospetto 5 – Obiettivo fuori Convergenza - attuazione finanziaria per Asse (euro)

ASSI	contributo totale (a)	impegni (b)	pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Asse 1	82.727.574	35.065.715	30.395.279	42,39	36,74
Asse 2	53.030.494	27.068.756	12.006.391	51,04	22,64
Asse 3	54.091.104	12.476.759	2.376.636	23,07	4,39
Asse 4	11.666.708	0,00	0,00	0,00	0,00
Asse 5	10.606.100	5.476.600	1.837.192	51,64	17,32
Totale	212.121.980	80.087.830	46.615.498	37,76	21,98

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMAC

Da tali elaborazioni risulta una realizzazione finanziaria al 30.06.2011 abbastanza esigua in entrambe le Aree: mentre gli impegni raggiungono un livello medio appena superiore al 35% delle risorse (rispettivamente 34.36% e 37.76%), il livello dei pagamenti risulta essere più basso nell'Area dell'Obiettivo Convergenza attestandosi su quasi il 14% mentre quello dell'altra Area è quasi il 22%.

Seppure tale andamento risulti insoddisfacente il confronto con l'attuazione dell'anno precedente, fa' registrare un deciso miglioramento, visto che nel Referto relativo al passato esercizio finanziario i livelli di attuazione, nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza, erano di poco superiori, per gli impegni, al 5% e per pagamenti al 2% dei contributi concessi, mentre per l'altro Obiettivo il livello degli impegni non raggiungeva il 10% e quello dei pagamenti si attestava al 5%.

Dall'analisi dell'attuazione per Asse può rilevarsi che sia nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza che in quelle dell'Area Competitività, l'Asse 4, dedicato

allo "Sviluppo sostenibile delle zone di pesca", non ha avuto alcuna attuazione, nemmeno a livello di impegni; al riguardo è doveroso evidenziare che esso costituisce solo il 5% delle risorse complessivamente stanziare nel Programma.

Più critica appare la situazione se ci si limita ad analizzare i dati relativi alle Misure di competenza delle Regioni.

In tal caso per l'Obiettivo Convergenza i tassi di realizzazione sono, per quanto riguarda gli impegni di quasi il 28% (27,96) e per i pagamenti di meno del 3% (2,96) delle risorse previste.

Prospetto 6 – Obiettivo Convergenza - Attuazione per Regione al 30.6.2011 (euro)

Regioni	contributo totale (a)	impegni (b)	pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Basilicata	6.226.868,00	400.000,00	35.000,00	6,42	0,56
Calabria	50.454.678,00	17.152.103,08	1.876.022,53	34,00	3,72
Campania	98.094.470,00	27.318.457,04	4.363.187,90	27,85	4,45
Puglia	120.315.000,00	16.500.518,75	398.367,57	13,71	0,33
Sicilia	151.406.682,00	57.887.978,99	5.932.939,68	38,23	3,92
Totale Regioni	426.497.698,00	119.259.057,86	12.605.517,68	27,96	2,96
Mipaaf	210.066.030,00	99.449.181,72	75.542.892,45	47,34	35,96
Totale Convergenza	636.563.728,00	218.708.239,58	88.148.410,13	34,36	13,85

Dall'analisi dell'attuazione dei Programmi nelle singole Regioni meridionali risulta un quadro sconcertante, in cui gli impegni variano dal 6% della Basilicata (6,42%) al 38% della Sicilia, mentre i pagamenti si sono attestati su valori estremamente esigui, rimanendo abbondantemente sotto il livello dell'1% nel caso di Basilicata e Puglia. Per le rimanenti tre Regioni il dato di attuazione della spesa è mediamente attestato al 4% (3,72% la Calabria, 3,92% la Sicilia e 4,45% la Campania).

Mentre, per le Regioni "Fuori Obiettivo Convergenza", gli impegni superano il 30% (30,70) ed i pagamenti poco più dell'11% (11,26) degli stanziamenti.

Prospetto 7 – Obiettivo Fuori Convergenza - Attuazione per Regione al 30.06.2011
(euro)

Regioni	contributo totale (a)	impegni (b)	pagamenti (c)	% (b)/(a)	% (c)/(a)
Abruzzo	13.805.704,00	2.996.989,92	133.326,80	21,71	0,97
Emilia Romagna	15.937.532,00	4.027.901,50	2.168.626,47	25,27	13,61
Friuli Venezia Giulia	9.640.116,00	3.217.669,34	930.822,96	33,38	9,66
Lazio	10.009.632,00	2.054.539,24	686.394,57	20,53	6,86
Liguria	6.597.290,00	2.965.295,63	677.949,61	44,95	10,28
Lombardia	4.279.284,00	3.168.565,33	810.396,64	74,04	18,94
Marche	22.534.830,00	9.768.404,49	3.021.309,06	43,35	13,41
Molise	2.687.522,00	60.000,00	28.908,00	2,23	1,08
Piemonte	1.195.242,00	463.558,76	256.467,43	38,78	21,46
Sardegna	15.894.892,00	1.342.176,06	274.329,98	8,44	1,73
Toscana	12.383.064,00	4.517.149,77	2.768.529,21	36,48	22,36
Trento	1.478.066,00	1.196.243,54	798.193,70	80,93	54,00
Umbria	1.166.818,00	444.238,80	204.508,00	38,07	17,53
Veneto	24.511.734,00	7.402.007,61	3.241.138,97	30,20	13,22
Totale Regioni	142.121.726,00	43.624.739,99	16.000.901,40	30,70	11,26
Mipaaf	70.000.254,00	36.463.090,25	30.614.596,82	52,09	43,73
Totale Fuori Convergenza	212.121.980,00	80.087.830,24	46.615.498,22	37,76	21,98

Come può evincersi dal prospetto 7, il livello di realizzazione finanziaria nell'Area "fuori Convergenza" appare più elevato. Si pone l'attenzione sulla situazione della P.A. Trento che ha impegnato oltre l'80% delle risorse, e ha speso il 54% delle stesse. Ma a tale Amministrazione sono destinate risorse pari solo all'1% del totale.

Mentre solo due Regioni hanno superato con i pagamenti la soglia del 20% (il Piemonte con il 21,46% e la Toscana con il 22,36%), limite al di sotto del quale sono rimaste le rimanenti nove Regioni.

Singolare appare il caso della Lombardia, i cui impegni hanno raggiunto il 74% (74,04) mentre i pagamenti riguardano quasi il 19% (18,94) delle cospicue somme assegnate.

Va poi evidenziata la limitata realizzazione –sotto il profilo dei pagamenti - delle Azioni attivate in Abruzzo ed in Molise, rispettivamente con valori vicini o leggermente superiori all'1%.

2.5.2 I controlli

I controlli di I livello sono effettuati direttamente dalle Autorità di gestione, mentre i controlli di II livello sono stati affidati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – direzione generale della pesca e marittima e dell'acquacoltura, in qualità di Autorità di Gestione del FEP, ad AGEA sulla base della convenzione stipulata il 10 luglio 2009.

Rispetto alla data di inizio del periodo di Programmazione, la designazione dell'AGEA quale Autorità di audit è avvenuta, tardivamente, a metà anno 2009³¹¹, e solo a settembre dello stesso anno, con deliberazione n. 17 del 30.09.2009, il Commissario straordinario dell'AGEA ha istituito l'Ufficio di coordinamento dei controlli specifici assegnando ad esso la competenza di cui all'art. 58 co. 1 lett. c del regolamento (CE) 1198 del 27 luglio 2006 del Consiglio, relativo al FEP.

L'AGEA svolge in proprio i controlli sul funzionamento del sistema di gestione e controllo, mentre per la verifica sul campione delle operazioni si avvale della Società Agecontrol SpA, a seguito di una convenzione stipulata il 4 marzo 2010.

Sia nel 2010 che nel 2011 l'AGEA ha formulato il parere annuale di affidabilità previsto dall'art. 61 par. 1 lett. e.ii Reg. CE 1198/2006 del Consiglio, dichiarando che i sistemi di gestione e controllo sono conformi alle prescrizioni comunitarie e funzionano efficacemente.

La situazione dei controlli, quale emerge dalle relazioni trasmesse per gli anni 2010 e 2011, sia per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza che Fuori Obiettivo Convergenza, appare piuttosto carente, in particolare si registra un consistente ritardo.

Pertanto, la stessa AGEA sottolinea che i primi pagamenti sono attribuibili all'annualità 2010³¹², e i pagamenti effettuati hanno riguardato essenzialmente le azioni centrali³¹³.

Precisa infatti l'AGEA che nonostante la strategia di audit³¹⁴ preveda "audit di sistema su quattro Organismi intermedi più le due autorità centrali (gestione e certificazione), al 30 ottobre 2010, le spese certificate risultavano essere imputate alle sole Misure di competenza dell'Autorità di Gestione". In relazione al ritardo nell'attivazione delle Misure da parte degli Organismi intermedi, è stata prevista una modifica della strategia per cui, in assenza di pagamenti, sono stati esclusi i controlli sugli stessi.

³¹¹ Con provvedimento del 1° luglio 2009.

³¹² Fino al 30 giugno 2010 non risultavano spese certificate, pag 3 Relazione generale 2010.

³¹³ Pag. 4 Relazione generale 2010.

³¹⁴ 10 giugno 2010 cap. 5.4.

A tale data, solo 36 pratiche risultavano istruite e, quindi, non è stata applicato il campionamento con il metodo MUS (Monetary unit sampling), determinando l'audit delle operazioni solo su cinque pratiche attraverso l'analisi del rischio³¹⁵.

Nella relazione annuale di controllo del 2010 si precisa che sono stati sottoposti ad audit di sistema le Autorità di Gestione e di Certificazione.

Inoltre, per l'Obiettivo Convergenza, al 30 ottobre 2010 le spese effettuate sono state superiori a 5,8 milioni di euro (5.820.435,40) e quelle sottoposte ad audit più di 1 milione di euro (1.044.912,60) per una percentuale di spesa controllata di quasi il 18% (17,95) con un tasso di errore pari a zero.

L'AGEA ha precisato che per tali importi sono state effettuate sia verifiche di sistema che controlli sulle operazioni.

Per le Regioni Fuori Obiettivo Convergenza, nel medesimo periodo, su una spesa certificata di poco più di 835 mila euro (835.240,40) nessun controllo è stato effettuato.

Relazione annuale 2010							
Convergenza				Fuori Convergenza			
Spese dichiarate dall'1.01.2010 al 30.10.2010	Spese del periodo di riferimento sottoposte ad audit nell'ambito del campione su base casuale	spese controllare rispetto alle spese dichiarate	Tasso di errore	Spese dichiarate dall'1.01.2010 al 30.12.2010	Spese del periodo di riferimento sottoposte ad audit nell'ambito del campione su base casuale	% spese controllare rispetto alle spese dichiarate	Tasso di errore
5.820.435,40	1.044.912,60	17.95%	0%	835.240,40	0,00	0,00%	0%

La Relazione relativa ai controlli nel 2011 espone controlli effettuati sui due Obiettivi nel periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2010.

L'AGEA ha reso noto³¹⁶ che nel momento in cui è stata predisposta la strategia di audit, nessun Organismo intermedio aveva ancora erogato contributi e le verifiche sono state programmate sulla previsione di spesa. Invece al 31 dicembre 2010, risultavano pagamenti relativi a diversi Organismi intermedi e si è tenuto conto degli importi effettivamente certificati.

³¹⁵ Riferisce l'Amministrazione nella Relazione di controllo 2010.

³¹⁶ Relazione annuale sui controlli 2011.

I servizi della Commissione, in data 31 gennaio 2011, hanno chiesto di implementare il piano di audit di sistema del 2011 prevedendo lo svolgimento dei controlli previsti ma non realizzati nel 2010, per cui gli originari otto Organismi intermedi sono stati incrementati con altri 2 (Puglia e Liguria).

L'AGEA ha comunicato che, al 31.12.2011 non è stato possibile controllare due degli OOII (Emilia Romagna e Calabria), e gli stessi saranno inseriti nella pianificazione dei controlli previsti per il 2012.

In linea di massima tali controlli³¹⁷ hanno accertato il buon funzionamento sia dell'Autorità di gestione che di quella di certificazione, ma è stata segnalata l'esigenza di alcuni miglioramenti ed un basso livello di rischio.

In particolare per l'Obiettivo Convergenza in cui la spesa certificata ha superato i 40,7 milioni di euro (40.743.813,23), mentre la spesa controllata è di poco superiore ai 155 mila euro (155.236,18), pari allo 0,38%.

Per il medesimo periodo, per le Regioni non interessate dall'Obiettivo Convergenza, su una spesa certificata di Oltre 19,2 milioni di euro (19.297.737,42), i controlli hanno riguardato una spesa di poco superiore ai 109 mila euro (109.566,40), pari allo 0,57%³¹⁸.

In tutti i controlli effettuati, nei due Obiettivi, non è stato riscontrato alcun errore.

Relazione annuale 2011							
Convergenza				Fuori Convergenza			
Spese dichiarate dall'1.01.2010 al 30.12.2010	Spese del periodo di riferimento sottoposte ad audit nell'ambito del campione su base casuale	spese controllare rispetto alle spese dichiarate	Tasso di errore	Spese dichiarate dall'1.01.2010 al 30.12.2010	Spese del periodo di riferimento sottoposte ad audit nell'ambito del campione su base casuale	% spese controllare rispetto alle spese dichiarate	Tasso di errore
40.743.813,23	155.236,18	0,38%	0%	19.297.737,42	109.566,40	0,57%	0%

Dai dati trasmessi si rileva, per tutta la spesa, un basso livello di controlli, inferiore all'1% della spesa certificata.

³¹⁷ Riferisce l'Amministrazione che per l'estrazione del campione delle operazioni da sottoporre ad audit è stato utilizzato il metodo di campionamento MUS, previsto nell'Allegato IV del Reg. (CE) n. 498/2007.

³¹⁸ L'Agea ha comunicato successivamente che, a seguito di un errore di attribuzione, è stato necessario rettificare la ripartizione degli importi della spesa certificata sui due Obiettivi, in 43.871.432,32 euro per Obiettivo Convergenza e 16.170.118,32 euro per l'Obiettivo fuori Convergenza. Variazione che è stata comunicata alla Commissione.

E' evidente che la carenza nelle espletamento dei controlli, sia stata fortemente influenzata dall'enorme ritardo che ha caratterizzato l'avvio di tale attività, visto che, fino alla seconda metà del 2010, non vi erano spese certificate e che anche nel 2011 si è registrata una bassa percentuale di controlli, rispetto ai pagamenti complessivamente effettuati.

CAPITOLO III
PROGRAMMAZIONE 2000-2006

3. LA PROGRAMMAZIONE 2000-2006 – OBIETTIVO 1

I fondi assegnati con l'Obiettivo 1 per il ciclo di Programmazione 2000-2006 rappresentavano il sostegno finanziario più rilevante nell'ambito della politica di coesione (46 miliardi di euro tra contributi comunitari e nazionali, su un totale di 64 miliardi). Erano destinati ad interventi in favore della crescita e dell'occupazione nell'ottica di garantire a tutte le Regioni di competere in modo efficace nel mercato unico. Gli interventi sono stati perciò concentrati nelle Regioni in ritardo di sviluppo, cioè quelle il cui PIL pro-capite era inferiore al 75% della media comunitaria. Per l'Italia le Regioni ammesse sono state sette: Basilicata, Calabria, Campania, Molise (in regime di sostegno transitorio), Puglia, Sardegna, Sicilia, che rappresentano il 33,4% della popolazione totale italiana.

Il QCS - Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1³¹⁹ era il documento di programmazione approvato dalla Commissione europea e dalle Autorità nazionali che conteneva la strategia, le priorità d'azione e gli obiettivi specifici nonché le corrispondenti risorse finanziarie, comunitarie e nazionali, suddivise in quattro Fondi: Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR; Fondo sociale europeo - FSE; Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia sezione orientamento -FEAOG-O, sezione garanzia FEAOG-G; Strumento finanziario di orientamento alla pesca - SFOP.

Si può osservare che, a livello europeo e per tutto il periodo della programmazione, il solo FESR ha assicurato il 25% del finanziamento totale alla Spagna, il 16% all'Italia, il 14% alla Germania est, il 12% alla Grecia ed il 13% al Portogallo³²⁰.

Le aree di intervento del QCS Ob. 1 erano articolate in sei Assi: Risorse naturali, Risorse culturali, Risorse umane, Sistemi locali di sviluppo, Città, Reti e nodi di servizio. Ciascuno di essi era formulato sulla base di cinque aspetti fondamentali: analisi dei bisogni e delle priorità, strategia, quantificazione degli obiettivi, linee di intervento, criteri e indirizzi per l'attuazione.

Il QCS Ob. 1 è stato attuato per mezzo di 7 Programmi operativi regionali (POR), di cui erano responsabili le Amministrazioni regionali interessate, e di 7 Programmi operativi nazionali (PON), gestiti dalle Amministrazioni centrali

³¹⁹ Il QCS 2000-2006 per le Regioni italiane obiettivo 1 è stato approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, con decisione n. C (2000) 2050. Ai sensi dell'art. 14, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1260/99, recante disposizioni generali sui fondi strutturali, nel 2004 è stata effettuata la revisione di metà periodo del QCS 2000-2006 obiettivo 1. Il nuovo testo del QCS revisionato è stato approvato dalla Commissione europea il 30 novembre 2004 con decisione n. C (2004) 4689.

³²⁰ "Ex post evaluation", FESR 2000-2006, Synthesis report, Aprile 2010 (pag. 23).

competenti (un insieme di 14 programmi su un totale relativo a tutti gli Stati membri di 226 programmi).

Appare opportuno fare anche un breve cenno alla riserva premiale di performance³²¹, in base alla quale il 4% delle risorse è stato trattenuto in fase di programmazione iniziale per l'assegnazione a medio termine ai programmi che avessero ottenuto buoni risultati. L'introduzione di questa importante innovazione era destinata a stimolare lo sviluppo di buone pratiche di gestione. Tuttavia, si è registrata qualche carenza in relazione anche all'utilizzo degli indicatori di prestazione ed alla metodologia impiegata. In definitiva, la riserva premiale di performance ha migliorato la conformità della gestione alle normative, piuttosto che aumentare il focus sui risultati da raggiungere.

3.1 Meccanismi di attuazione

Ai fini dell'esame dello stato di attuazione dei programmi, il QCS Obiettivo 1 prevedeva, in conformità con la normativa comunitaria, i seguenti strumenti: la gestione, la sorveglianza, il monitoraggio, la valutazione ed il controllo.

La gestione dei programmi è stata effettuata dalle Amministrazioni titolari degli interventi, che vi hanno provveduto mediante gli Uffici a ciò preposti nell'ambito delle rispettive strutture organizzative.

La sorveglianza è stata svolta in sede centrale da un apposito Comitato del QCS e, a livello locale, da Comitati costituiti presso ogni Programma operativo.

Il monitoraggio è stato effettuato attraverso un sistema informatizzato garantito dalle Autorità di gestione del QCS, anche per il tramite delle Amministrazioni responsabili, con il supporto tecnico dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici³²².

³²¹ L'art. 44 del regolamento (CE) 1260/1999, concernente "Assegnazione della riserva di efficacia e di efficienza" stabilisce testualmente che "Ciascuno Stato membro, in stretta concertazione con la Commissione, valuta per ogni obiettivo e non oltre il 31 dicembre 2003, l'efficacia e l'efficienza di ognuno dei programmi operativi o documenti unici di programmazione sulla base di un numero limitato di indicatori di sorveglianza che riflettono l'efficacia, la gestione e l'attuazione finanziaria e che misurano i risultati a metà percorso in relazione ai loro obiettivi specifici iniziali. Detti indicatori sono definiti dallo Stato membro, in stretta concertazione con la Commissione, tenendo conto in tutto o in parte di una lista indicativa di indicatori proposta dalla Commissione, e sono quantificati nei vari rapporti annuali di esecuzione esistenti, nonché nel rapporto di valutazione intermedia. Lo Stato membro è responsabile dell'applicazione di tali indicatori".

³²² Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici è una struttura posta alle dirette dipendenze del Capo dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico ed è articolato in due Unità: l'Unità di valutazione (UVAL) che svolge attività di supporto tecnico alle Amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico, sia al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e dei fondi aggiuntivi nazionali, sia per migliorare la capacità dell'amministrazione di utilizzare metodi valutativi. Inoltre, l'UVAL 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 e sulla qualità dei processi di valutazione in itinere dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali; l'Unità di verifica (UVER) dà impulso all'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni,

Analogamente, le attività di valutazione sono state condotte dalle Amministrazioni interessate, con il supporto tecnico dei già citati Nuclei di valutazione e verifica.

Il controllo è stato effettuato in primo livello dalle stesse Amministrazioni responsabili dei programmi (controllo interno) ed in secondo livello dalle Amministrazioni capofila o dalla stessa Commissione europea (controllo esterno).

Infine, la Corte dei conti europea ha, a sua volta, condotto "audit" a campione in tutti i Paesi membri dell'Unione europea secondo un programma annualmente prestabilito.

Nelle precedenti relazioni di questa Sezione, ed in particolare nella relazione relativa all'esercizio finanziario 2009³²³, sono stati forniti elementi di informazione e di valutazione sui meccanismi di attuazione della programmazione 2000-2006, quali sopra delineati.

Il presente referto, relativo all'esercizio finanziario 2010, si soffermerà, invece, sulla fase della chiusura delle iniziative della Programmazione 2000-2006 Obiettivo 1.

Il 2010 è stato l'undicesimo anno di attuazione dei programmi e dei progetti dei Fondi strutturali del periodo di Programmazione 2000-2006. A causa della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, su richiesta degli Stati membri, la Commissione europea, con decisione del 18 febbraio 2008, ha prorogato al 30 giugno 2009 la data finale di ammissibilità della spesa. Di conseguenza, la data limite per la chiusura dei programmi è stata prorogata al 30 settembre 2010 (15 mesi dalla data ultima di ammissibilità dei pagamenti).

Questa flessibilità ha dato agli Stati membri ed alle Regioni la possibilità di aumentare al massimo il tasso di assorbimento dei fondi assegnati, affrontando in maniera graduale le difficoltà impreviste, sorte nell'attuazione dei programmi e, di conseguenza, cercare di raggiungere gli obiettivi dei programmi stessi.

enti e soggetti operanti con finanziamenti pubblici, con particolare riferimento ai programmi comunitari e agli Accordi di Programma Quadro. Le verifiche sono finalizzate ad accertare l'osservanza delle previsioni di spesa e gli effetti socio-economici connessi con l'attuazione degli investimenti, nonché a formulare proposte sulle iniziative da adottare per il superamento dei limiti operativi che condizionano l'attuazione degli interventi nei tempi previsti e la relativa dinamica di spesa.

I nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, secondo quanto stabilito dalla legge 144 del 1999 e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 1999, sono stati istituiti presso le Regioni e le Amministrazioni centrali al fine di migliorare e dare maggior qualità ed efficienza al processo di programmazione.

³²³ Relazione annuale 2010 "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari al 31.12.2009", Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali.

3.2 Normativa europea sulla chiusura dei programmi

La chiusura di un intervento³²⁴ copre la liquidazione finanziaria degli impegni comunitari pendenti, tramite il pagamento del saldo dell'impegno all'Autorità designata, o il rilascio di una nota di debito e il disimpegno dell'eventuale saldo finale, nonché il periodo entro il quale tutti i diritti e gli obblighi della Commissione e degli Stati membri sono stati estinti per quanto riguarda gli interventi o le operazioni. La liquidazione finale non pregiudica il diritto della Commissione di provvedere ad eventuali rettifiche finanziarie (v. pagg.20, 21 e 22).

A norma dell'articolo 32, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999, gli Stati membri, ai fini della liquidazione, sono tenuti a presentare alla Commissione tre "documenti di chiusura" per ogni programma:

1) la dichiarazione certificata delle spese finali, comprendente una domanda di pagamento finale.

Le spese dichiarate devono riferirsi a spese a carico o effettivamente sostenute dall'Autorità di pagamento e devono corrispondere a pagamenti effettuati dai beneficiari finali e giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente, come previsto all'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1260/1999

La dichiarazione delle spese finali va corredata dall'appendice sugli eventuali recuperi di cui all'allegato II del regolamento (CE) n. 438/2001³²⁵.

Gli Stati membri devono informare la Commissione dei recuperi effettuati fra la presentazione della dichiarazione delle spese finali e della domanda di pagamento e il pagamento finale da parte della Commissione, in modo che quest'ultima possa detrarli.

I recuperi ancora in sospeso nella fase della liquidazione sono registrati nella contabilità della Commissione come crediti. Gli Stati membri devono pertanto informare la Commissione anche dei recuperi effettuati dopo la

³²⁴ Regolamento (CE) n. 1260/1999 – Decisione COM (2006) 3424 def. - Regolamento (CE) n. 438/2001.

³²⁵ Regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione del 2 marzo 2001 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali, Articolo 8: L'autorità di gestione o di pagamento tiene la contabilità degli importi da recuperare, relativi a pagamenti già effettuati nell'ambito dell'intervento comunitario e garantisce il tempestivo recupero di tali importi.

Dopo il recupero, l'autorità di pagamento restituisce gli importi relativi ai pagamenti irregolari recuperati, maggiorati degli interessi di mora, deducendo l'importo in questione dalla successiva dichiarazione delle spese e domanda di pagamento presentate alla Commissione ovvero, se l'importo dedotto è insufficiente, rimborsa la differenza alla Comunità. L'autorità di pagamento trasmette alla Commissione, una volta all'anno, in allegato alla quarta relazione trimestrale sui recuperi effettuati a norma del regolamento (CE) n. 1681/94, una dichiarazione degli importi in attesa di recupero a tale data, ripartiti per anno di avvio delle procedure di recupero.

presentazione della dichiarazione delle spese finali e dopo la chiusura del programma e rimborsare alla Commissione la quota relativa.

2) Il rapporto finale di esecuzione.

Il Rapporto finale di esecuzione deve permettere alla Commissione di verificare se l'intervento, tenuto conto anche dei successivi sviluppi, sia stato eseguito correttamente e se gli obiettivi del programma siano stati conseguiti.

Prima di essere inviato alla Commissione, il rapporto deve essere esaminato e approvato dal Comitato di sorveglianza, così come previsto dall'articolo 35, paragrafo 3, lettera e), del regolamento (CE) n. 1260/1999.

Il rapporto deve indicare la spesa totale a carico o sostenuta dall'Autorità di pagamento, che deve corrispondere ai pagamenti effettuati dai beneficiari finali, nonché la partecipazione di ciascun Fondo, ripartita per Misura e per operazione. Qualora alcune operazioni siano sospese, alla data della presentazione del rapporto finale, a causa di procedimenti giudiziari o amministrativi, la natura dei procedimenti, i dettagli e gli importi relativi, vanno espressamente indicati nel rapporto.

Conformemente all'articolo 37, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1260/1999, la Commissione, entro cinque mesi dal ricevimento del rapporto finale, indica se questo è ritenuto insoddisfacente fornendone le ragioni, compresa la coerenza dei dati finanziari; in assenza di reazione da parte della Commissione, il rapporto è considerato accettato.

Se il rapporto finale è ritenuto insoddisfacente, la Commissione ne informa lo Stato membro e avvia un dialogo al fine di migliorarlo. Qualora lo Stato membro non adempia a tale richiesta, la Commissione può decidere di procedere a rettifiche finanziarie.

3) La dichiarazione di chiusura.

La dichiarazione di chiusura, predisposta da un soggetto o da un servizio funzionalmente autonomo rispetto all'Autorità di gestione designata, sintetizza le conclusioni dei controlli effettuati negli anni precedenti ed esprime un giudizio sulla fondatezza della domanda di pagamento del saldo, nonché sulla legalità e la regolarità delle operazioni cui si riferisce la certificazione finale delle spese. Gli Stati membri, se lo ritengono necessario, accludono il loro parere alla dichiarazione (art. 38, par. 1, lett. f del reg. 1260/99).

3.3 Termini di presentazione dei documenti di chiusura

La presentazione di tutti e tre i documenti deve avvenire, in base all'art. 37 del regolamento (CE) n. 1260/1999, entro 6 mesi dal termine ultimo di ammissibilità delle spese finali; eventuali proroghe concesse dalla Commissione

a tale termine sposteranno conseguentemente di 6 mesi il termine di presentazione dei documenti di chiusura.

Per i Fondi FESR – SFOP – FSE il termine di presentazione è stato stabilito entro 15 mesi dalla data di ammissibilità delle spese; qualora un Programma comprenda operazioni con ammissibilità delle spese in termini diversi, l'ultimo di tali termini sarà considerato termine ultimo per il calcolo dei tempi di presentazione dei documenti di chiusura [punti 3.3.2 e 3.3.3. della COM (2006) 3424def].

Nel caso della Programmazione 2000-2006 il termine ultimo di chiusura dei programmi era stato stabilito, come detto in precedenza, al 30 settembre 2010.

In tale ottica, occorre quindi considerare positivamente la circostanza che i termini previsti per la presentazione dei tre documenti di chiusura (30 settembre 2010) risultino rispettati con riguardo a tutti i programmi nazionali e regionali dell'Obiettivo 1.

Ciò ha consentito all'Italia di non incorrere in alcuna delle procedure previste per mancata trasmissione dei documenti di chiusura, che avrebbero potuto comportare varie conseguenze:

- per la mancata trasmissione del Rapporto finale di esecuzione, la Commissione, per la quantificazione del saldo, avrebbe considerato il rapporto annuale di esecuzione più recentemente trasmesso;
- per la mancata trasmissione della Dichiarazione certificata delle spese finali, la Commissione avrebbe esaminato la certificazione delle spese più recentemente trasmessa;
- per la mancata trasmissione della Dichiarazione di chiusura degli interventi, la Commissione avrebbe valutato, come chiusura, la dichiarazione certificata delle spese finali e la parte del Rapporto finale di esecuzione concernente il Fondo di riferimento o gli ultimi documenti in suo possesso;
- in tutti i casi di mancata presentazione dei documenti di chiusura, oppure di presentazione oltre i termini stabiliti la Commissione, inoltre, avrebbe potuto applicare il disimpegno automatico delle spese presentate fuori termine e una rettifica finanziaria (in applicazione delle disposizioni della Decisione C (2001) 476).

Il fatto che tutte le ipotesi negative sopra descritte, e non solo in termini finanziari, non risultino prefigurabili per l'Italia, costituisce una valutazione positiva sull'osservanza dei termini di consegna, nell'ottica di una verifica del

rispetto dei tempi delle procedure da parte delle Amministrazioni nazionali e regionali, in conformità alla disciplina comunitaria.

Un'altra considerazione positiva può essere riservata alla circostanza che sui vari documenti di chiusura si sia avviato il contraddittorio tra la Commissione e le Amministrazioni interessate. Ciò quanto meno evita alle stesse di incorrere in rettifiche finanziarie per mancata risposta ai chiarimenti richiesti dalla Commissione.

3.4. Chiusura della Programmazione 1994-1999

I dati e le esperienze sulla chiusura della Programmazione 1994 - 1999 relativi a tutti gli Stati membri hanno rilevato che, a due anni dal termine di chiusura del 31 marzo 2003 (e cioè al febbraio 2005), mentre su 609 iniziative era intervenuto l'accordo con la Commissione sulla quantificazione definitiva del saldo finale, su 221 casi (più del 25%) permaneva ancora un disaccordo degli Stati membri sulla proposta di chiusura della Commissione e vi erano, inoltre, Stati che non avevano affatto risposto alla suddetta proposta di chiusura.

Cinque anni dopo il termine di chiusura, cioè al maggio 2008, in 795 casi si era trovato l'accordo Commissione-Stati membri, mentre risultavano aperti 35 casi, di cui 7 si riferivano ancora all'Italia (20%).

Le cause più frequenti di questi ritardi erano dovute a: dirigenti sostituiti o destinati alla nuova Programmazione; documenti trasmessi a ridosso della scadenza o documenti incompleti o non chiari; progetti non conclusi o non operativi; casi giudiziari aperti; informazioni lacunose; rapporti finali insoddisfacenti; ritardi nelle risposte a richieste di informazioni complementari; disaccordi sulle correzioni finanziarie.

3.5. Chiusura della Programmazione 2000-2006.

Sulla base delle esperienze rilevate nella chiusura della Programmazione 1994-1999, nella presente analisi sulla chiusura della Programmazione 2000-2006, i dati finanziari trasmessi alla Commissione all'atto della richiesta del saldo al 30 settembre 2010 sono considerati "provvisoriamente definitivi". Ciò in considerazione del notevole lasso di tempo che, inevitabilmente, dovrà ancora trascorrere per giungere alla conclusiva definizione e quantificazione del saldo finale stabilito dalla Commissione e accettato dalle Autorità nazionali e regionali.

La data del 30 settembre 2010 viene pertanto considerata non solo come termine finale di presentazione dei documenti di chiusura, ma anche come termine finale "provvisorio" delle operazioni di quantificazione tra Commissione e

Stato membro, e conseguentemente i saldi richiesti dalle Autorità nazionali saranno valutati, per il momento, come per accettati dalle Autorità europee.

Tale esercizio valutativo, fondato sui dati delle Autorità nazionali richiedenti il saldo, non pregiudicherà l'emergere di eventuali criticità, in quanto il saldo finale concordato sarà sicuramente uguale o inferiore a quello richiesto dalla Commissione.

Nell'ambito della Programmazione 2000-2006 appare utile dare una sintetica descrizione delle fasi della spesa.

1) Acconto, pagamenti intermedi e saldo.

Il finanziamento dei programmi da parte della Commissione è regolato sulla base di un sistema di impegni e di pagamenti, disciplinati dagli articoli 31 e 32 del regolamento (CE) n. 1260/1999.

Gli impegni (per gli interventi di durata superiore ai due anni) vengono assunti annualmente. Il primo al momento in cui la Commissione approva l'intervento; gli altri non oltre il 30 aprile di ogni anno.

Il pagamento può assumere la forma di acconto, pagamento intermedio e saldo.

All'atto del primo impegno, la Commissione versa all'Autorità di pagamento un acconto pari al 7% della partecipazione europea all'intervento in questione. L'anticipo ha lo scopo di permettere l'avvio concreto dei programmi.

In seguito, la Commissione effettua pagamenti intermedi per stato di avanzamento di ciascun programma, rimborsando le spese effettive certificate dallo Stato membro. I pagamenti intermedi ed i pagamenti del saldo si riferiscono, dunque, alle spese effettivamente sostenute, che devono corrispondere a pagamenti effettuati dai beneficiari finali e giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente.

Il totale cumulato dell'acconto e dei pagamenti intermedi può rappresentare fino ad un massimo del 95% della partecipazione dei Fondi all'intervento, lasciando l'ulteriore quota del 5% alla definizione del saldo finale.

Gli Stati membri fanno in modo di raggruppare (per quanto possibile) le domande di pagamento intermedio, inoltrandole alla Commissione tre volte l'anno, presentando l'ultima domanda dell'anno entro il 31 ottobre.

Occorre ricordare il principio descritto in precedenza secondo il quale la Commissione provvede ai pagamenti intermedi e ai pagamenti del saldo solo se le richieste inoltrate dalle Autorità di pagamento comprendono spese effettivamente sostenute, spese cioè che si riferiscono a costi reali relativi ad un lavoro o ad un servizio reso e che, secondo quanto contenuto nel regolamento,

"devono corrispondere a pagamenti effettuati dai beneficiari finali e giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente".

In caso di inadempienza riguardo ad aspetti importanti del progetto, la Commissione può avviare una procedura di interruzione, trattenuta o sospensione dei pagamenti.

Il cumulo totale del pagamento del prefinanziamento e dei pagamenti intermedi si eleva ad un massimo del 95% della partecipazione dei Fondi al Programma operativo.

Contestualmente all'accreditamento della quota comunitaria, il Ministero dell'economia e delle finanze - IGRUE (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea) effettua l'accreditamento della quota di cofinanziamento nazionale e comunica tale accredito all'Autorità di pagamento.

Le procedure di pagamento previste per l'erogazione delle quote di cofinanziamento nazionale da parte del Fondo di rotazione delle politiche comunitarie (disciplinate dall'articolo 9 del citato DPR n. 568/1988, come modificato dal d.m. tesoro 21 ottobre 2000) sono analoghe a quelle previste dall'art. 32 del regolamento n. 1260/1999 per i pagamenti a valere sui Fondi comunitari (versamento di un acconto pari al 7% della quota nazionale, pagamenti intermedi a rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali e certificate dall'autorità di pagamento, erogazione del saldo, sulla base di una dichiarazione certificata delle spese effettivamente pagate).

Considerando che il 7% dei finanziamenti, riconosciuto in acconto con il primo impegno, rappresenta un puro automatismo indipendente dalle capacità realizzative e/o di spesa delle Autorità responsabili, si procederà a valutare, attraverso le richieste di saldo inviate dalle Autorità di gestione nazionali e regionali, se i programmi e le iniziative dell'Obiettivo 1 abbiano o meno rispettato il limite consentito del 95% dei pagamenti intermedi (ottenuto dalla somma dell'acconto del 7% e 88% dei pagamenti intermedi) ed, in caso contrario, a misurarne lo scostamento.

Le richieste di saldo superiori al 5% della disponibilità depongono negativamente e criticamente sulla capacità di estendere la spesa sino al 95%, e contrastano con l'obiettivo di evitare che la quota in eccesso rispetto al 5% venga sottoposta alle lungaggini degli esami e delle verifiche sui saldi finali tra Commissione e Stato membro, con conseguente mancato beneficio economico immediatamente spendibile sul territorio di riferimento.

Prospetto 1 – Risorse impegnate, certificate e saldi richiesti alla scadenza prevista per la chiusura del 30 settembre 2010 (milioni di euro)

Programma e Fondo	Importi certificati	Saldo richiesto	Differenza tra certificato e saldo	95% dell'importo certificato	IMPORTI (differenza tra 95% e totale importo a saldo)	% saldo	Quota 95%
Fondo FESR:							
PON Sviluppo Locale	2.199,0	109,1	2.089,9	2.089,0	0,9	5,0	95,0
PON Assistenza Tecnica	196,3	9,6	186,6	186,5	0,2	4,9	95,1
PON Trasporti	2.004,4	95,2	1.909,2	1.904,2	5,0	4,8	95,2
PON Sicu. Svil. Mezzogiorno	568,6	28,3	540,3	540,1	0,1	5,0	95,0
PON Ricerca	889,7	70,8	819,0	845,2	-26,3	8,0	92,0
PON Scuola per lo Sviluppo	109,9	5,6	104,3	104,4	-0,1	5,1	94,9
POR Basilicata	519,3	25,1	494,2	493,4	0,8	4,8	95,2
POR Calabria	1.288,6	63,9	1.224,8	1.224,2	0,6	5,0	95,0
POR Campania	2.811,6	174,7	2.636,9	2.671,1	-34,1	6,2	93,8
POR Molise	142,8	6,7	136,1	135,6	0,5	4,7	95,3
POR Puglia	1.837,0	486,2	1.350,8	1.745,1	-394,3	26,5	73,5
POR Sardegna	1.380,6	65,0	1.315,5	1.311,5	4,0	4,7	95,3
POR Sicilia	2.493,8	70,4	2.423,3	2.369,1	54,2	2,8	97,2
Totale	16.441,5	1.210,6	15.230,9	15.619,4	-388,5	7,4	92,6
Fondo FSE:							
PON Sviluppo Locale	59,1	0,3	58,9	56,2	2,7	0,4	99,6
PON Assistenza Tecnica	173,5	6,1	167,3	164,8	2,5	3,5	96,5
PON Sicu. Svil. Mezzogiorno	61,5	2,7	58,8	58,4	0,4	4,4	95,6
PON Ricerca	523,1	54,8	468,3	497,0	-28,7	10,5	89,5
PON Scuola per lo Sviluppo	427,5	21,6	405,9	406,1	-0,2	5,0	95,0
POR Basilicata	223,1	11,0	212,1	211,9	0,1	5,0	95,0
POR Calabria	407,2	137,8	269,4	386,8	-117,4	33,8	66,2
POR Campania	667,4	46,8	620,6	634,0	-13,4	7,0	93,0
POR Molise	29,6	2,7	26,9	28,1	-1,2	9,2	90,8
POR Puglia	546,5	91,3	455,2	519,2	-64,0	16,7	83,3
POR Sardegna	351,4	21,0	330,4	333,8	-3,5	6,0	94,0
POR Sicilia	876,3	243,5	632,8	832,5	-199,7	27,8	72,2
Totale	4.346,2	639,7	3.706,5	4.128,9	-422,4	14,7	85,3
Fondo FEOGA:							
POR Basilicata	197,4	36,0	161,4	187,5	-26,2	18,2	81,8
POR Calabria	441,9	21,3	420,6	419,8	0,8	4,8	95,2
POR Campania	771,2	140,5	630,7	732,7	-102,0	18,2	81,8
POR Molise	44,2	3,2	41,0	42,0	-1,0	7,2	92,8
POR Puglia	630,5	123,1	507,4	599,0	-91,6	19,5	80,5
POR Sardegna	410,3	40,2	370,1	389,8	-19,7	9,8	90,2
POR Sicilia	883,1	64,9	818,2	839,0	-20,8	7,4	92,6
Totale	3.378,7	429,3	2.949,4	3.209,8	-260,3	12,7	87,3
Fondo SFOP:							
POR Calabria	21,5	2,3	19,2	20,4	-1,2	10,7	89,3
POR Campania	35,1	4,9	30,2	33,3	-3,1	13,9	86,1
POR Molise	0,6	0,0	0,5	0,5	0,0	4,2	95,8
POR Puglia	28,8	7,3	21,6	27,4	-5,8	25,3	74,7
POR Sardegna	17,6	2,0	15,6	16,7	-1,1	11,4	88,6
POR Sicilia	56,7	10,9	45,7	53,8	-8,1	19,3	80,7
PON Pesca	104,5	-	104,5	99,3	5,2	0,0	100,0
Totale	264,8	27,4	237,3	251,5	-14,2	10,4	89,6
TOTALE QCS	24.431,1	2.307,0	22.124,2	23.209,6	-1.085,4	9,4	90,6

Elaborazione della Corte dei conti su dati RGS – IGRUE

Iniziando l'analisi dell'intero QCS si rileva che la percentuale dei saldi richiesti dai quattro Fondi costituisce in media il 9,4% e che, conseguentemente, la media dei pagamenti intermedi ammessi prima della chiusura ha raggiunto la percentuale del 90,6%.

Confrontando le medie delle percentuali dei saldi richiesti relative a ciascun Fondo, si osserva che il FESR raggiunge un livello medio di saldi del 7,4% riuscendo tendenzialmente ad avvicinarsi alla quota del 95% dei pagamenti intermedi ammessi prima della chiusura (92,6% corrispondente a

15,2 miliardi di euro con uno scostamento di soli 388 milioni di euro dalla soglia del 95%). Da segnalare, in senso critico, il dato del FSE che ha raggiunto un livello medio dei saldi pari al 14,7% realizzando in media la percentuale dell'85,3% dei pagamenti intermedi ammessi prima della chiusura (per un importo di 3,7 miliardi di euro con uno scostamento di 422 milioni di euro dalla soglia del 95%).

Lo stesso può dirsi del FEOGA, che ha realizzato un saldo del 12,7% registrando, in media, la percentuale dell'87,3% dei pagamenti intermedi ammessi prima della chiusura (per un importo di 2,9 miliardi di euro, con uno scostamento di 260 milioni di euro dalla soglia del 95%).

In ordine a tali dati appare utile ricordare ancora che la Commissione europea, in considerazione delle difficoltà che numerosi Stati membri hanno manifestato in relazione alla chiusura dei Programmi 2000 – 2006, collegate alla crisi economico – finanziaria, ha riconosciuto una proroga al termine per l'ammissibilità delle spese al 30 giugno 2009³²⁶.

Appare quindi inevitabile mettere in relazione i dati dei pagamenti intermedi con la proroga concessa, desumendone uno spunto critico riferito all'incapacità di spesa intermedia mostrato dalle Amministrazioni interessate dai Programmi comunitari.

2) Scostamento tra "Costo totale" e "Importi certificati"

Una ulteriore valutazione possibile nasce dalla verifica dello scostamento tra l'importo del "costo totale", programmato per le iniziative dell'Obiettivo 1, e l'importo "certificato" corrispondente a tutti i pagamenti effettuati dai beneficiari finali³²⁷

Tale scostamento potrà fornire un dato sull'ammontare dei finanziamenti europei che l'Italia non è riuscita ad utilizzare, indipendentemente dalla conclusione dell'iter tra Commissione e Autorità nazionali sui saldi finali.

Il mancato utilizzo può essere addebitato a progetti che, pur approvati, non sono mai stati iniziati o di cui non sono state certificate le spese previste o ancora a certificazioni ritenute inammissibili.

³²⁶ La data finale di eleggibilità della spesa, fissata dai regolamenti comunitari al 31.12.2008, è quindi stata prorogata al 30.06.2009 a seguito di esplicita richiesta scritta e motivata presentata dall'Italia alla Commissione Europea e della conseguente decisione adottata dalla Commissione in data 18.02.2009. Di conseguenza, la data limite per la chiusura dei programmi è stata prorogata al 30 settembre 2010.

³²⁷ Giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente, nell'arco dell'intero periodo di esecuzione delle iniziative fino al termine del periodo di ammissibilità.

Prospetto 2 - Fondi strutturali Italia 2000-2006 QCS OB. 1. Chiusura al 30.09.2010
(milioni di euro)

Fondi strutturali europei Italia 2000-2006 QCS OB. 1. Chiusura al 30.09.2010								
Fondo e Programma	Costo totale			Importi certificati		Differenze importi		Fondi europei non utilizzati
	Totale	Quota europea	Quota nazionale	Totale	Quota europea	Totale	Quota europea	
Fondo FESR								
PON Svil. loc.	4.362,7	2.181,4	2.181,4	4.397,9	2.199,0	35,2	17,6	
PON Ass. tecn.	265,5	196,5	69,0	265,2	196,3	-0,3	-0,2	0,2
PON Trasporti	4.520,2	1.904,6	2.615,5	4.765,9	2.004,4	245,7	99,8	
PON Sicurezza	1.137,4	568,7	568,7	1.137,1	568,6	-0,3	-0,1	0,1
PON Ricerca	1.540,0	814,1	725,9	1.680,7	889,7	140,7	75,6	
PON Scuo per svil.	219,6	109,8	109,8	219,8	109,9	0,2	0,1	
POR Basilicata	867,8	433,9	433,9	1.038,6	519,3	170,9	85,4	
POR Calabria	2.517,5	1.258,7	1.258,7	2.577,3	1.288,6	59,8	29,9	
POR Campania	5.551,4	2.775,7	2.775,7	5.623,3	2.811,6	71,9	35,9	
POR Molise	298,9	128,2	170,7	333,0	142,8	34,1	14,6	
POR Puglia	3.443,7	1.721,8	1.721,8	3.673,9	1.837,0	230,3	115,1	
POR Sardegna	2.601,0	1.300,5	1.300,5	2.761,1	1.380,6	160,1	80,1	
POR Sicilia	5.609,2	2.524,1	3.085,0	5.557,8	2.493,8	-51,3	-30,3	30,3
Totale	32.934,8	15.918,1	17.016,8	34.031,7	16.441,5	1.096,8	523,4	30,6
Fondo FSE:								
PON Svil. loc.	88,3	61,8	26,5	84,5	59,1	-3,9	-2,7	2,7
PON Ass. tecn.	251,6	176,1	75,5	247,8	173,5	-3,8	-2,7	2,7
PON Sicurezza	88,4	61,9	26,5	87,9	61,5	-0,6	-0,4	0,4
PON Ricerca	727,3	509,1	218,2	749,0	523,1	21,8	14,0	
PON Scuo per svil.	610,4	427,3	183,1	610,7	427,5	0,3	0,2	
POR Basilicata	441,8	220,9	220,9	446,2	223,1	4,4	2,2	
POR Calabria	607,0	424,9	182,1	581,7	407,2	-25,3	-17,7	17,7
POR Campania	1.000,5	700,6	299,9	948,8	667,4	-51,7	-33,2	33,2
POR Molise	66,6	28,6	38,0	69,0	29,6	2,4	1,0	
POR Puglia	877,5	570,2	307,2	840,8	546,5	-36,7	-23,7	23,7
POR Sardegna	744,4	372,2	372,2	702,8	351,4	-41,6	-20,8	20,8
POR Sicilia	1.209,2	846,5	362,8	1.251,8	876,3	42,6	29,8	
Totale	6.713,0	4.400,1	2.313,0	6.621,0	4.346,2	-92,0	-53,9	101,2
Fondo FEOGA								
POR Basilicata	386,5	193,3	193,3	394,8	197,4	8,3	4,2	
POR Calabria	852,9	426,5	426,5	883,8	441,9	30,9	15,5	
POR Campania	1.097,7	764,1	333,5	1.124,1	771,2	26,4	7,1	
POR Molise	100,3	43,3	57,0	103,0	44,2	2,7	0,9	
POR Puglia	814,0	587,6	226,4	870,4	630,5	56,3	42,9	
POR Sardegna	770,5	385,3	385,3	820,7	410,3	50,1	25,1	
POR Sicilia	1.515,9	859,0	657,0	1.520,7	883,1	4,8	24,1	
Totale	5.537,9	3.259,0	2.278,9	5.717,5	3.378,7	179,6	119,7	
Fondo SFOP:								
POR Calabria	57,1	20,3	36,8	55,6	21,5	-1,6	1,2	
POR Campania	95,6	38,2	57,4	89,1	35,1	-6,5	-3,2	3,2
POR Molise	2,2	0,5	1,7	2,5	0,6	0,3	0,1	
POR Puglia	87,7	30,0	57,8	82,6	28,8	-5,1	-1,1	1,1
POR Sardegna	64,8	22,9	41,8	46,4	17,6	-18,3	-5,3	5,3
POR Sicilia	125,6	54,0	71,6	118,0	56,7	-7,6	2,7	
PON Pesca	277,4	122,1	155,2	229,8	104,5	-47,5	-17,6	17,6
Totale	710,4	288,1	422,3	624,0	264,8	-86,4	-23,3	27,2
TOTALE QCS	45.896,1	23.865,2	22.030,9	46.994,2	24.431,1	1.098,1	565,9	159,0

Elaborazione della Corte dei conti su dati RGS - IGRUE

A fronte di 45,8 miliardi di euro previsti come costo totale dal QCS per l'Obiettivo 1 risultano certificate spese per 46,9 miliardi di euro, con uno scostamento di poco più di 1 miliardo di euro (pari al 2,4% in più), che si spiega con l' "overbooking" utilizzato per poter sostituire eventuali iniziative non riconosciute e/o non eseguite, in tutto o in parte, con altre iniziative.

Nel dettaglio di tale scostamento, considerando anche il co-finanziamento nazionale, il FESR risulta avere un'eccedenza del certificato sul costo totale di 1,1 miliardi di euro (3,3%), l'FSE registra invece un segno negativo di 92 milioni di euro (-1,4%), il FEOGA un segno positivo di 180 milioni di euro (3,2%) e lo SFOP anch'esso un segno negativo di 86 milioni di euro (-12,2%).

Valutando i due Fondi con scostamento negativo, con riguardo alla sola componente dei finanziamenti europei a disposizione ma non certificati, tralasciando la quota parte dei finanziamenti nazionali, emerge che:

- lo scostamento negativo dell'FSE incide per circa 53,9 milioni di euro sulla quota a disposizione dei Fondi europei. Tra i progetti con importi certificati inferiori alla disponibilità assegnata i dati più significativi, sia in termini assoluti che soprattutto in percentuale rispetto al totale assegnato, riguardano: il POR Sardegna -20,8 (-5,6%); il POR Campania -33,2 (-4,7%); il POR Puglia -23,7 (-4,1%); il POR Calabria -17,7 (-4,2%);
- lo scostamento dello SFOP si traduce nel non utilizzo di Fondi europei per 23,3 milioni di euro (8,1% della disponibilità dell'intero Fondo europeo per l'Obiettivo 1), con il PON Pesca che ne lascia inutilizzata la gran parte, 17,6 milioni di euro, che costituisce un preoccupante -14,4% delle assegnazioni.

Nel Fondo FESR, che ha mostrato un'eccedenza del certificato sul costo totale, si individua il PON Sicilia, che non ha attirato completamente i finanziamenti disponibili per un importo di 30,3 milioni di euro pari ad un modesto -1,2% rispetto ai finanziamenti disponibili.

In totale, per i quattro Fondi dell'Obiettivo 1, le Autorità responsabili dell'attuazione non hanno utilizzato 159 milioni di euro di finanziamenti disponibili. Tale dato costituisce lo 0,7% in meno del totale dei finanziamenti europei a disposizione, un livello di fatto fisiologico all'interno di procedure complesse come quelle europee, ma che peraltro non esime da una notazione critica, soprattutto con riguardo a quei Programmi dove l'incidenza del non utilizzato è maggiormente significativa.

3.6. Progetti che non sono stati ultimati o non sono operativi alla data della chiusura

Nel Rapporto finale di esecuzione lo Stato membro deve indicare, per ogni Misura, l'elenco dei progetti che non sono stati ultimati o non sono operativi alla data della chiusura, tenuto conto degli obiettivi dichiarati nel progetto, della decisione di concessione dell'aiuto e di eventuali condizioni inerenti alle operazioni stesse.

I progetti di cui sopra devono essere inseriti in un elenco che deve indicare:

- *le operazioni che non saranno cofinanziate con Fondi comunitari nel periodo di Programmazione 2007-2013.*

Per tale categoria, lo Stato membro deve impegnarsi ad ultimare o a rendere operativi, a proprie spese, tutti i progetti non terminati o non operativi entro due anni dal termine previsto per la presentazione del rapporto finale.

Alla fine di tale periodo lo Stato membro deve comunicare alla Commissione se i progetti sono stati ultimati e/o resi operativi. Per le operazioni non ultimate e non rese operative alla fine di tale periodo, la Commissione prenderà i provvedimenti necessari per il recupero dei contributi comunitari;
– le operazioni che si prevede saranno cofinanziate con Fondi comunitari nel periodo di Programmazione 2007-2013.

Le spese relative al completamento o alla messa in operatività di questi progetti possono essere trasferite nella programmazione successiva, purché le condizioni di cofinanziamento e di ammissibilità siano soddisfatte (inclusione nel programma, impegno giuridico e finanziario mediante decisione dell'Autorità responsabile).

In tali casi lo Stato membro deve provvedere affinché gli stessi lavori non siano certificati su entrambi i periodi di Programmazione 2000-2006 e 2007-2013.

Il prospetto sottostante riepiloga il dato per la quota comunitaria relativa al solo Fondo FESR: dei progetti non conclusi e/o non operativi complessivi; dei progetti che rimangono ancorati alla programmazione 2000-2006; dell'incidenza percentuale di tali progetti sul totale degli importi certificati.

Prospetto 3 – Progetti non conclusi e/o non operativi (milioni di euro)

Fondo e Programma	Costo totale			Importi certificati		Progetti				
	Totale	Quota europea	Quota nazionale	Totale	Quota europea	non conclusi/non operativi (Quota comunitaria)	non conclusi/non operativi (Quota comunitaria). No 2007-2013	Incid. %	Incid. %	Incid. %
Fondo FESR:	a	b	b	d	e	f	g	h=g/f	i=f/e	l=g/e
PON Sviluppo Locale	4.362,7	2.181,4	2.181,4	4.397,9	2.199,0	384	208,2	54,2	8,7	9,5
PON Assistenza Tecnica	265,5	196,5	69,0	265,2	196,3	0	0	0,0	0,0	0,0
PON Trasporti ³²⁸	4.520,2	1.904,6	2.615,5	4.765,9	2.004,4	191,3	191,3	100,0	4,0	9,5
PON Sicurezza	1.137,4	568,7	568,7	1.137,1	568,6	84,2	11,7	13,9	7,4	2,1
PON Ricerca	1.540,0	814,1	725,9	1.680,7	889,7	0	0	0,0	0,0	0,0
PON Scuola. per lo sviluppo	219,6	109,8	109,8	219,8	109,9	0	0	0,0	0,0	0,0
POR Basilicata	867,8	433,9	433,9	1.038,6	519,3	117,4	102,9	87,6	11,3	19,8
POR Calabria	2.517,5	1.258,7	1.258,7	2.577,3	1.288,6	168,8	155,1	91,9	6,5	12,0
POR Campania ³²⁹	5.551,4	2.775,7	2.775,7	5.623,3	2.811,6	25,8	0	0,0	0,5	0,0
POR Molise	298,9	128,2	170,7	333,0	142,8	3,3	3,3	100,0	1,0	2,3
POR Puglia	3.443,7	1.721,8	1.721,8	3.673,9	1.837,0	328,1	276,8	84,4	8,9	15,1
POR Sardegna	2.601,0	1.300,5	1.300,5	2.761,1	1.380,6	277,1	271,8	98,1	10,0	19,7
POR Sicilia	5.609,2	2.524,1	3.085,0	5.557,8	2.493,8	648,5	602,4	92,9	11,7	24,2
Totale	32.934,8	15.918,1	17.016,8	34.031,7	16.441,5	2.228,5	1.823,5	81,8	6,5	11,1

Elaborazione della Corte dei conti su dati RGS – IGRUE

Per il Fondo FESR i progetti non conclusi e/o non operativi costituiscono il 6,5% degli importi relativi al totale certificato della quota europea (2,2 miliardi di euro su 16,4 miliardi di euro); risultato, questo, che mostra una non indifferente difficoltà realizzativa, anche per ragioni impreviste e/o imprevedibili, dei progetti inseriti nella Programmazione, ma anche qualche affanno a prevedere i correttivi necessari.

Da segnalare che l'importo dei progetti non conclusi e/o non operativi che non sono stati trasferiti nella Programmazione 2007-2013 è pari a 1,8 miliardi di euro (81,8% del totale dei progetti non conclusi e/o non operativi). Tale importo rischia di essere totalmente a carico del bilancio nazionale se, come visto in precedenza, i progetti non giungessero a conclusione e/o alla piena operatività entro il termine previsto del 30 settembre 2012.

Nell'ambito dei PON, le percentuali più rilevanti di progetti non conclusi e/o non operativi che non sono stati trasferiti nella Programmazione 2007-2013 riguardano il PON Trasporti (191 milioni di euro pari al 100%) ed il PON Sviluppo locale (208 milioni di euro pari al 54,2%).

³²⁸ PON T: Il dato è desunto dal totale poiché non sono stati specificati i progetti che transitano nella programmazione 2007-2013

³²⁹ POR Campania: Il dato sui progetti non conclusi/non operativi è stato desunto dalla Relazione speciale 2/2011 Sez.ne aff. com. int.

Nell'ambito dei POR elevate percentuali (non meno dell'84%) di progetti non conclusi e/o non operativi non trasferiti alla Programmazione 2007-2013 riguardano tutti i Programmi, ad eccezione della Campania.

Indipendentemente dalla Programmazione di riferimento, nell'ambito dei Programmi operativi nazionali, il dato più elevato di progetti non conclusi e/o non operativi riguarda il PON Sviluppo locale (per un importo pari a 384 milioni di euro).

Nell'ambito dei Programmi operativi regionali il dato più elevato di progetti non conclusi e/o non operativi riguarda, rispettivamente, il POR Sicilia (per un importo pari a 648 milioni di euro) ed il POR Puglia (per un importo pari a 328 milioni di euro).

3.7. Progetti sospesi a causa di procedimenti giudiziari o amministrativi

Per ciascuna operazione oggetto di un procedimento giudiziario o di un ricorso amministrativo con effetto sospensivo lo Stato membro deve decidere, prima del termine per la presentazione dei documenti di chiusura, se l'operazione debba essere, interamente o parzialmente:

- ritirata dal Programma e/o sostituita da un'altra operazione, eventualmente con un progetto della "sovra programmazione" (overbooking); una volta che il ritiro o la sostituzione siano stati notificati alla Commissione, lo Stato membro rimane responsabile delle conseguenze derivanti dal ritiro o dalla sostituzione dell'operazione (quali eventuali ripercussioni finanziarie o importi dovuti non recuperabili);
- mantenuta nel Programma. In tal caso, una volta presentata la dichiarazione certificata delle spese finali del Programma, l'operazione che sia oggetto di un procedimento giudiziario o di un ricorso amministrativo con effetto sospensivo non può essere sostituita, nemmeno con un'altra operazione proveniente da una "sovra programmazione", anche se conclusa ed operativa entro il termine finale di ammissibilità delle spese.

Gli importi massimi restanti da pagare alla Commissione o da recuperare allo Stato membro, in relazione alle operazioni sospese, costituiscono un impegno pendente per lo Stato membro e per la Commissione fino a quando le Autorità nazionali responsabili adottino una decisione definitiva. Lo Stato membro deve pertanto tenere informata la Commissione dell'esito del procedimento giudiziario o del ricorso amministrativo. In base all'esito dei procedimenti giudiziari e nel caso altri pagamenti siano effettuati, il recupero

degli importi già versati sarà eseguito o i pagamenti già eseguiti saranno confermati.

**Prospetto 4 – Progetti sospesi per procedimenti giudiziari o amministrativi
(milioni di euro)**

Fondo e Programma	Costo totale			Importi certificati		Progetti			
	Totale	Quota europea	Quota nazionale	Totale	Quota europea	non conclusi/non operativi (Quota comunitaria)	sospesi per motivi giudiziari e/o amm.vi	Incidenza percentuale %	Incidenza percentuale %
<i>Fondo FESR:</i>	a	b	b	d	e	f	g	h=g/f	i=g/e
PON Sviluppo Locale	4.362,7	2.181,4	2.181,4	4.397,9	2.199,0	384,0	0,0	0,0	0,0
PON Assistenza Tecnica	265,5	196,5	69,0	265,2	196,3	0,0	0,0	0,0	0,0
PON Trasporti	4.520,2	1.904,6	2.615,5	4.765,9	2.004,4	191,3	0,0	0,0	0,0
PON Sicurezza	1.137,4	568,7	568,7	1.137,1	568,6	84,2	68,3	81,1	12,0
PON Ricerca	1.540,0	814,1	725,9	1.680,7	889,7	0,0	2,8	0,0	0,3
PON Scuola per lo Sviluppo	219,6	109,8	109,8	219,8	109,9	0,0	0,0	0,0	0,0
POR Basilicata	867,8	433,9	433,9	1.038,6	519,3	117,4	0,0	0,0	0,0
POR Calabria	2.517,5	1.258,7	1.258,7	2.577,3	1.288,6	168,8	15,0	8,9	1,2
POR Campania	5.551,4	2.775,7	2.775,7	5.623,3	2.811,6	25,8	0,0	0,0	0,0
POR Molise	298,9	128,2	170,7	333,0	142,8	3,3	0,0	0,0	0,0
POR Puglia	3.443,7	1.721,8	1.721,8	3.673,9	1.837,0	328,1	2,9	0,9	0,2
POR Sardegna	2.601,0	1.300,5	1.300,5	2.761,1	1.380,6	277,1	4,6	1,7	0,3
POR Sicilia	5.609,2	2.524,1	3.085,0	5.557,8	2.493,8	648,5	23,0	3,5	0,9
Totale	32.934,8	15.918,1	17.016,8	34.031,7	16.441,5	2.228,5	116,6	5,2	0,7

Elaborazione della Corte dei conti su dati RGS – IGRUE

Per il Fondo FESR i progetti sospesi per motivi giudiziari e/o amministrativi costituiscono il 5,2% degli importi relativi al totale dei progetti non conclusi e/o non operativi (116 milioni di euro su 2.228 milioni di euro). Tale risultato mostra l'esistenza di un contenzioso in essere alla data di presentazione dei documenti di chiusura, collegato a qualche difficoltà nell'uniformarsi alle procedure amministrative nazionali e/o comunitarie.

I dati del prospetto evidenziano gli importi più elevati di progetti sospesi a causa di procedimenti giudiziari o amministrativi nell'ambito del PON Sicurezza (per 68 milioni di euro) e del POR Sicilia (per 23 milioni di euro).

Dai documenti di chiusura non è determinabile se e quale sia l'importo di eventuali progetti sospesi per motivi amministrativi e/o giudiziari ritirati dal programma e/o sostituiti con l'overbooking. Il dato di cui si dispone, e cioè l'importo di 116,6 milioni di euro, appare irrilevante in confronto con l'intero importo certificato. Assume, peraltro, qualche rilievo la quota di 68,3 milioni di euro del PON Sicurezza, per la quale rimane alto il rischio di recuperi effettuati dalla Commissione.

3.8 Risultanze del controllo sulla chiusura della Programmazione 2000-2006

La Sezione, con deliberazione n. 9/2011, ha già fornito elementi aggiornati relativi alle chiusure della Programmazione 2000-2006, anche in ordine agli eventuali casi di rettifiche e correzioni finanziarie intervenuti in entrambe le Programmazioni 2000-2006 e 2007-2013.

Al riguardo, l'IGRUE³³⁰ ha trasmesso un prospetto, aggiornato al 16 marzo 2012, dei Programmi operativi chiusi con il pagamento del saldo da parte della Commissione europea.

Nella tabella che segue sono elencati i Programmi con l'indicazione della quota comunitaria prevista nel piano finanziario, il totale dei pagamenti effettuati dall'Unione europea (anticipi e pagamenti intermedi), il saldo erogato e la percentuale di realizzazione del suddetto piano.

³³⁰ Con nota n. 448 del 5 marzo 2012

INTERVENTO	FONDO	QUOTA COMUNITARIA	PAGAMENTI INTERMEDI UE (COMPRESO ANTICIPO INIZIALE)	SALDO EROGATO DA CE	UTILIZZO RISORSE %
OBIETTIVO 1					
P.O.N. SCUOLA PER LO SVILUPPO	F.E.S.R.	109.816.000,01	104.325.199,00	5.490.800,00	100,0
P.O.N. ASSISTENZA TECNICA E AZIONI DI SISTEMA	F.E.S.R.	196.473.650,00	186.649.969,00	9.619.760,85	99,9
P.O.N. SVILUPPO IMPRENDITORIALE LOCALE	F.E.S.R.	2.181.369.000,00	2.072.300.550,00	109.068.450,00	100,0
P.O.N. RICERCA SCIENTIFICA, SVILUPPO ALTA FORM.	F.E.S.R.	814.125.000,00	773.418.750,00	40.706.250,00	100,0
P.O.N. SICUREZZA PER LO SVILUPPO MEZZOGIORNO	F.E.S.R.	568.704.000,00	540.268.799,00	22.992.412,37	99,9
P.O.R. MOLISE	F.E.S.R.	128.183.503,00	121.774.327,85	6.409.175,15	100,0
		3.998.671.153,01	3.798.737.594,85	194.286.848,37	99,9
OBIETTIVO 2					
P.O.N. SCUOLA PER LO SVILUPPO	F.S.E.	427.268.000,00	405.904.600,00	21.363.400,00	100,0
P.O.N. ASSISTENZA TECNICA E AZIONI DI SISTEMA	F.S.E.	170.190.905,70	167.311.482,50	2.879.423,20	100,0
P.O.N. SICUREZZA PER LO SVILUPPO MEZZOGIORNO	F.S.E.	58.283.388,78	55.574.665,90	2.708.722,88	100,0
P.O.R. MOLISE	F.S.E.	28.557.604,87	25.848.565,85	2.709.039,02	100,0
		684.299.899,35	654.639.314,25	29.660.585,10	100,0
OBIETTIVO 3					
DOCUP P.A. TRENTO	F.E.S.R.	17.607.702,00	16.727.316,90	880.385,10	100,0
DOCUP VENETO	F.E.S.R.	298.429.274,00	282.279.307,46	14.921.463,70	99,9
DOCUP PIEMONTE	F.E.S.R.	509.755.570,00	483.680.831,35	25.487.778,50	99,9
DOCUP VALLE D'AOSTA	F.E.S.R.	16.772.964,00	15.934.315,80	838.648,20	100,0
DOCUP UMBRIA	F.E.S.R.	157.029.427,00	149.177.955,65	7.851.471,35	100,0
DOCUP EMILIA ROMAGNA	F.E.S.R.	128.033.372,00	121.631.703,40	6.401.668,60	100,0
DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA	F.E.S.R.	100.728.038,00	95.440.183,56	5.036.401,90	99,8
DOCUP LOMBARDIA	F.E.S.R.	209.091.853,00	198.637.260,35	10.454.592,65	100,0
		1.437.448.200,00	1.363.508.874,47	71.872.410,00	99,9
OBIETTIVO 3					
P.A. TRENTO	F.S.E.	102.859.183,00	97.716.223,85	5.142.959,15	100,0
P.A. BOLZANO	F.S.E.	91.839.911,00	87.247.915,45	4.591.995,55	100,0
LIGURIA	F.S.E.	162.758.990,00	154.472.951,92	8.286.038,70	100,0
PIEMONTE	F.S.E.	474.396.090,00	450.676.285,50	23.719.804,50	100,0
VALLE D'AOSTA	F.S.E.	41.962.041,00	35.695.591,96	6.266.449,04	100,0
UMBRIA	F.S.E.	103.462.000,00	98.288.900,00	5.173.100,00	100,0
EMILIA ROMAGNA	F.S.E.	591.343.315,00	561.776.149,25	29.567.165,75	100,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	F.S.E.	165.374.983,00	157.106.233,85	8.268.749,15	100,0
		1.733.996.513,00	1.642.980.251,78	91.016.261,84	100,0

Fonte: MEF-IGRUE al 21 marzo 2012

Dall'esame della tabella si evince che 26 Programmi sono stati chiusi, per essi la Commissione europea ha effettuato il pagamento del saldo; l'importo complessivo dei pagamenti effettuati dalla Commissione per tali Programmi ammonta ad euro 7.846,7 milioni di euro, dei quali 91.016,2 milioni di euro sono stati erogati a titolo di saldo. L'importo complessivo dei pagamenti effettuati per i citati Programmi, costituisce il 99,9% della relativa quota finanziata dall'Unione europea.

E' opportuno sottolineare che sono ancora aperti 28 Programmi, in quanto la Commissione europea, per diversi motivi, non ha erogato il saldo; tali Programmi sono indicati nella tabella che segue, distinti per obiettivo e per fondo.

PROGRAMMAZIONE 2000-2006 - PROGRAMMI APERTI	
PROGRAMMI	FONDO
OBIETTIVO 1	
P.O.N. TRASPORTI	F.E.S.R.
P.O.R. BASILICATA	F.E.S.R.
P.O.R. CALABIRIA	F.E.S.R.
P.O.R. CAMPANIA	F.E.S.R.
P.O.R. PUGLIA	F.E.S.R.
P.O.R. SARDEGNA	F.E.S.R.
P.O.R. SICILIA	F.E.S.R.
OBIETTIVO 2	
P.O.N. RICERCA	F.S.E.
P.O.N. SVILUPPO	F.S.E.
P.O.R. BASILICATA	F.S.E.
P.O.R. CALABRIA	F.S.E.
P.O.R. CAMPANIA	F.S.E.
P.O.R. PUGLIA	F.S.E.
P.O.R. SARDEGNA	F.S.E.
P.O.R. SICILIA	F.S.E.
OBIETTIVO 3	
DOCUP ABRUZZO	F.E.S.R.
DOCUP LAZIO	F.E.S.R.
DOCUP LIGURIA	F.E.S.R.
DOCUP MARCHE	F.E.S.R.
DOCUP P.A. BOLZANO	F.E.S.R.
DOCUP TOSCANA	F.E.S.R.
OBIETTIVO 3	
P.O.R. ABRUZZO	F.S.E.
P.O.R. LAZIO	F.S.E.
P.O.R. LOMBARDIA	F.S.E.
P.O.R. MARCHE	F.S.E.
P.O.R. TOSCANA	F.S.E.
P.O.R. VENETO	F.S.E.
P.O.N. AZIONI DI SISTEMA	F.S.E.

Elaborazione: Corte dei conti

3.8.1 Controllo coordinato con la Corte dei conti europea

Con riguardo alla chiusura della Programmazione 2000-2006, la Sezione, con la deliberazione n. 9/2011 del 19 dicembre 2011, ha approvato la relazione sul controllo coordinato con la Corte dei conti europea, in materia di "Fondi strutturali FESR – Chiusura della Programmazione 2000-2006".

L'indagine è stata svolta in collegamento con le Sezioni regionali di controllo per la Lombardia, per la Provincia autonoma di Bolzano, per le Marche,

per la Toscana e per la Regione siciliana. Ognuna di queste Sezioni ha approvato la relativa relazione di controllo.³³¹

Le verifiche effettuate, in sede di controllo coordinato, hanno avuto ad oggetto Programmi Nazionali (PON SIL e PON TRASPORTI), POR (Campania, Calabria, Sicilia e Lombardia) e – solo per la Corte italiana – Docup (Toscana, Marche, P. A. di Bolzano).

Le tipologie dei controlli effettuati sono state selezionate preventivamente, ed hanno compreso, oltre a quelli documentali, anche audizioni e verifiche sul posto, con lo scopo di completare gli elementi conoscitivi già offerti dai documenti richiesti in fase istruttoria.

L'esperienza ha consentito di concordare con la Corte dei conti europea, metodologie e tecniche di controllo, anche al fine di produrre effetti sotto il profilo dell'economicità e della semplificazione, e garantire rapidi risultati e valutazioni uniformi, senza considerare che l'utilizzo, in alcuni casi, di controlli affidabili di diverse Istituzioni potrebbe – in futuro - ridurre la duplicazione degli stessi, anche in vista della auspicata semplificazione.

Sul fronte della spesa, la maggior parte dei Programmi ha raggiunto soglie di realizzazione superiori al 100%, con la presenza di rilevanti *overbooking*; più complessa è risultata, invece, la valutazione in merito alla qualità dell'impiego delle risorse (e quindi della "buona spesa"), tematica relativamente alla quale permangono numerosi profili di criticità.

E' stato comunque osservato che per i Programmi controllati inseriti nell'Obiettivo 2 (Lombardia, P.A. di Bolzano, Marche e Toscana), la realizzazione è stata in larga misura soddisfacente e in linea con le strategie di investimento sottostanti al documento di programmazione.

Per i Programmi operativi delle Regioni dell'Ob.1 la situazione si presenta, invece, particolarmente complessa.

Diffuse sono state le criticità rilevate nei diversi Programmi operativi anche a causa della notevole entità dei progetti coerenti³³², dell'elevato numero di progetti non completati e non operativi da concludere con risorse nazionali e di rilevanti importi relativi alle irregolarità constatate, senza contare che l'estrema parcellizzazione degli interventi ha reso difficili la gestione ed i controlli.

³³¹ La Sezione Regionale di controllo per la Lombardia: deliberazione n.655/2011; la Sezione Regionale di controllo presso la Provincia Autonoma di Bolzano: deliberazione n.3/2011; la Sezione Regionale di controllo per le Marche: deliberazione n.510/2011; la Sezione Regionale di controllo per la Toscana: 390/2011; la Regione Siciliana: ha approvato la "sintesi delle criticità" il 14/12/2011. Anche la Sezione di controllo per la Regione Sardegna si è occupata della chiusura della Programmazione 2000-2006 con la relazione approvata con deliberazione n.19/2011.

³³² Tale prassi, prevista nel punto 6.3.6 del QCS per le Regioni dell'Ob.1 Programmazione 2000-2006, consiste nel rendicontare spese relative a progetti per i quali sono già stati impegnati fondi nazionali

Si è rilevato che la scarsa qualità degli investimenti è spesso riconducibile ad aiuti "a pioggia" che, mancando di selettività, non contribuiscono in alcun modo ad aumentare la crescita e la competitività dei settori che ne beneficiano.

I risultati e le osservazioni della relazione speciale sono stati oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione europea³³³ che ha ritenuto di notevole interesse le informazioni sui sistemi di controllo dei Programmi sui Fondi strutturali e sul processo di chiusura del periodo di Programmazione 2000-2006 in Italia.

3.8.2 Rettifiche e correzioni finanziarie

L'art. 39 reg (CE) 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 fa obbligo agli Stati membri di effettuare le necessarie rettifiche finanziarie connesse con l'irregolarità isolata o sistemica, le quali consistono nella soppressione totale o parziale della partecipazione della Comunità. Nello stabilire l'importo della rettifica, la Commissione tiene conto, conformemente al principio di proporzionalità, della natura dell'irregolarità, nonché dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle carenze rilevate nei sistemi di gestione o di controllo.

Per quanto riguarda le rettifiche/correzioni finanziarie avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, relativamente al FESR, per il periodo di Programmazione 2000-2006, sono state fornite notizie sia dall'IGRUE che dal Ministero per lo sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, DG per la politica di coesione unitaria comunitaria. I dati forniti non sono sempre concordanti.

Gli elementi di sintesi sono indicati nelle tabelle seguenti.

³³³ CAB/D (2012) Ares 173125

FESR 2000-2006 - Rettifiche/correzioni avviate dalla Commissione europea

Programma	CCI	Misure	Impatto finanziario	Stato del follow up
POR Campania Ob. 1	1999IT161PO007	Misura 1.2	2.116.008,97	Audit chiuso
		Misura 1.7	5.084.310,19	
		Misura 4.2	80.869,46	
		Misura 4.5	2.179.527,65	
		Misura 6.1	1.347.707,43	
		Misura 6.3	30.000,00	
		Totale	10.838.423,70	
	Audit appalti	26.402.761,33	Correzione accettata dall'AdG euro 24.534.469,49. A seguito dell'audizione presso la C.E. del 18.05.2011, l'AdG ha accettato le correzioni finanziarie richieste e dalla CE, eccetto che per il progetto sulla Misura 6.2. Per la CE l'importo irregolare è pari ad euro 3.736.583,38 (di cui FESR 1.868.291,69). L'AdG ribadisce che l'importo irregolare è pari solo a euro 747.316,74. Audit aperto.	
POR Calabria Ob. 1	1999IT161PO006	Misura 1.4	102.190,88	Decertificato da AdG 37.956.946,67. Audit aperto
		Misura 1.7	161.806,21	
		Misura 2.1A	67.471,65	
		Misura 4.1A	18.909.055,91	
		Misura 4.1B	4.245.167,00	
		Misura 4.4	570.182,56	
		Misura 5.1	12.106.288,67	
		Misura 6.3	148.536,07	
Totale	36.310.698,95			
POR Sardegna Ob. 1	1999IT161PO010	Tutte le Misure	36.322.654,35	Decertificato da AdG 39.668.246,81. Audit chiuso
		Audit appalti	2.152.134,51	
		Misura 2.1	91.442,13	
		Misura 2.2	16.444,54	
		Misura 3.1	190,07	
		Appalti	1.692.941,74	
Totale	2.901.478,00			
POR Sicilia Ob. 1	1999IT161PO011	Misura 2.02	32.932.605,84	Audit chiuso
		Misura 4.01B	121.164,75	
		Misura 4.20	769.221,23	
		Misura 6.01	111.917.067,48	
		Audit supplementari	3.381.971,00	
		Appalti	5.270.345,23	
Totale	154.392.375,53			
PON Trasporti Ob. 1	1999IT161PO005	Misura 2.3	193.795.477,00	Audit chiuso
POR Molise Ob. 1	1999IT161PO008	Misura 2.1	2.291.466,65	Audit chiuso
		Misura 4.2.1	27.245,40	
		Campione addizionale	725.673,95	
		Totale	3.044.386,00	
PON ATAS Ob. 1	1999IT161PO001	Misura 1.3	799.084,49	Audit chiuso
PON Ricerca Ob. 1	1999IT161PO003	Misura 1.1	14.558.369,82	Audit chiuso
POR Puglia Ob. 1	1999IT161PO008	Misura 4.1.3	79.335.743,14	Ricorso pendente Corte di giustizia europea

Fonte: MEF-IGRUE al 19 dicembre 2011

In generale, si può evidenziare che sono riportate rettifiche conseguenti sia ad *audit* della Corte dei conti europea che della Commissione e che, per alcune di esse, il procedimento è ancora "aperto" con osservazioni, mentre, per altre, il procedimento è stato chiuso. In alcuni Programmi di quest'ultima tipologia di casi, la chiusura è avvenuta a seguito della decertificazione dei relativi importi, sottratti

alla rendicontazione. Va ulteriormente evidenziato che gli importi più rilevanti hanno ad oggetto rettifiche relative a Programmi ricadenti in Regioni dell'Ob. 1.

Programmazione 2000-2006 Audit della Commissione europea su interventi Ob.1

PO	Identificativo	Data		Richiesti da Commissione		Decertificati da AdG		Note
		Inizio	Fine	Totale	di cui FESR	Totale	di cui FESR	
PON ATAS	2006/376/1-2	nov-06	apr-09	1.078.563,30	798.136,84	1.079.843,91	799.084,49	Audit chiuso
PON RICERCA	2005/293/1-2	set-05	feb-09			29.126.325,35	14.558.369,82	Audit chiuso
PON SIL	2008/643/1	feb-08	lug-09					Audit chiuso
PON TRASPORTI	2007/646/1	feb-08	set-10	418.624.544,00	193.795.477,00	418.624.544,00	193.795.477,00	Audit chiuso
	2007/645/1	feb-08	nov-09					Audit chiuso
POR Basilicata	2008/676/1	mag-08	set-09					Audit chiuso
POR Calabria	2004/166/1	2004	gen-10	72.621.397,24	36.310.698,62	71.413.718,93	37.956.946,67	AdG ha decertificato - Non risulta formale chiusura della CE
	2009/166/4	gen-10	ott-10					Audit chiuso senza rettifiche finanziarie
POR Campania	2006/377/1-2-3	mag-06	dic-08	18.489.770,56	9.244.885,28	21.676.847,37	10.838.423,69	Audit chiuso - l'AdG ha decertificato l'importo
	2009/750/1	mag-09		52.793.622,65		49.050.205,08		Audizione presso la CE il 18 maggio 2011 (ai sensi art. 93 reg. 1260/99) sul progetto. La AdG ritiene che l'importo irregolare sia pari a 747,316,74 euro ma la Commissione conferma irregolarità per un importo pari a 3.736.583,38. La AdG deve decidere se decertificare o subire una rettifica finanziaria.
POR Molise	2005/250/1	2005	nov-10	7.096.471,00	3.044.386,00	7.096.471,00	3.044.386,00	Audit chiuso
POR Puglia	2009/508/1-2-3-4	2009		127.171.762,65	79.335.741,11			Audit di sistema svolto in 4 fasi. A seguito della 1a e 2a fase (febbraio 2007 e novembre 2007), Decisione CE del 01.07.2008 di sospensione dei pagamenti intermedi. In data 21.12.2009 la Commissione ha emesso la decisione di rettifica finanziaria pari a 79.335.741,11 euro. La decisione è al Tribunale dell'Unione europea del Lussemburgo.
POR Sardegna	2007/675/1	apr-08	giu-10	72.645.308,70	36.322.654,35	72.645.308,70	36.322.654,35	Audit chiuso
	2007/596/1	set-07	set-10	4.304.269,73	2.152.134,88	4.304.269,73	2.152.134,88	Audit chiuso
POR Sicilia	2006/380/1-2	2006	nov-09	330.432.289,96	148.694.530,48	330.432.289,96	149.122.030,48	Audit chiuso
	2009/754/1c	giu-09		11.711.878,29	5.270.345,23	11.711.878,29	5.270.345,23	Audit chiuso

Fonte: MSE-DSCE-DGPRUC al 15 dicembre 2011

Programmazione 2000-2006 Audit della Commissione europea su interventi Ob.2

PO	Identificativo	Data		Richiesti da Commissione		Decertificati da AdG		Note
		Inizio	Fine	Totale	di cui FESR	Totale	di cui FESR	
Abruzzo	2005/290/1-2	2005				8.821.762,00	2.901.478,00	Decisione CE del 28.01.2009 sospensione dei pagamenti Asse II. La Regione ha inviato proprie controdeduzioni il 13.07.2009. La CE ha adottato la decisione C(2009)477 del 27.10.2009 che revoca la sospensione dei pagamenti sull'Asse prioritario II. A febbraio 2010, l'AdG ha concordato una rettifica in sede di chiusura complessivamente pari a 8.821.762,00 euro. A seguito del terremoto, la chiusura è stata prorogata al 30.09.2011
Bolzano	2006/378/1	giu-06	gen-11	3.834.464,08	1.628.338,07	3.834.464,08	1.628.338,07	Decisione CE C(2010)8782 del 14.01.2011 di soppressione di una parte della partecipazione del FESR pari ad euro 1.628.338,07. L'AdG ha dichiarato l'intenzione di decertificare nel Rapporto finale di esecuzione
Emilia Romagna	2008/674/1	mar-08	set-09					Audit chiuso
Friuli Venezia Giulia	2006/349/1-2	2006	set-10	1.390.183,79	365.187,32	2.024.642,56	590.598,28	La Regione ha decertificato euro 903.310,75 il 19.10.2008. Alla chiusura della programmazione su tutte le operazioni soggette alla normativa sugli appalti ha decertificato complessivamente euro 1.121.331,81
Lazio	2007/561/1	apr-07	feb-11	10.748.325,54	5.374.162,77	10.748.325,54	5.374.162,77	Audit chiuso
	2010/561/1	mar-10		432.020,76				Risposta dell'AdG il 18.02.2011 ad oggi nessun riscontro
Liguria	2007/592/1	mag-07	nov-08					Audit chiuso
Lombardia	2007/600/1	apr-07	dic-08					Audit chiuso
Piemonte	2007/597/1	set-07	mar-10			2.597.382,17	1.298.691,09	Audit chiuso
Toscana	2009/737/1	mar-09	2010			14.056,50		Audit chiuso
Umbria	2006/379/1-2	2006	dic-08					Audit chiuso
Veneto	2008/678/1	set-08	lug-10	243.772,96	121.886,48	243.772,96	121.886,48	Audit chiuso

Fonte: MSE-DSCE-DGPRUC al 15 dicembre 2011

PROGRAMMA OPERATIVO	CODICE DI IDENTIFICAZIONE DEL PROGRAMMA	DATA		RICHIESTI		DECERTIFICATI DA ADG		NOTE
		INIZIO	FINE	TOTALE	DI CUI FESR	TOTALE	DI CUI FESR	
PON RICERCA	DAS 2007	2008	Ottobre 2008			500.126,21	284.156,54	AUDIT CHIUSO
POR CAMPANIA	DAS 2006	2006	2008				3.824.000,00	AUDIT CHIUSO
POR CALABRIA	DAS 2003	2008					9.629.976,92	Accettate da AdG le rettifiche finanziarie nota del 12/7/2010 - Non risulta nota formale di chiusura CE
POR PUGLIA	DAS 2003	2004				866.759,09	433.384,61	Audizione del 30/9/2009. Nell'incontro si è concordato un taglio forfetario del certificato pari al 5%. La Regione ha inviato il 2/10/2009 una nota col dettaglio delle decertificazioni accettate. Non risulta una nota formale CE di chiusura Audit.
	DAS 2008	2009	Dicembre 2010				11.044.035,38	AUDIT CHIUSO

Fonte: MSC-DSCE-DGPRUC

Le consistenti risorse che, in alcune Regioni, sono oggetto di rettifica si aggiungono alle somme decertificate per irregolarità ed a quelle relative a risorse

nazionali che lo Stato membro dovrà utilizzare per completare e rendere operativi i progetti che, alla chiusura della Programmazione, non erano ancora stati ultimati.

3.9. Considerazioni finali

Si può innanzitutto considerare positivamente la circostanza che i termini previsti per la presentazione dei documenti di chiusura della Programmazione 2000-2006 (30 settembre 2010) risultano rispettati e che il relativo contraddittorio con la Commissione risulta avviato, con riguardo ai Programmi nazionali e regionali dell'Obiettivo 1. Ciò ha evitato all'Italia di incorrere nelle conseguenze, anche di carattere finanziario, connesse al mancato rispetto di tali adempimenti.

Anche in termini di realizzo di pagamenti intermedi si può notare che il FESR, il Fondo più cospicuo, si avvicina tendenzialmente alla quota massima del 95% prevista. Meno performanti, sotto questo profilo, risultano il FSE ed il FEOGA.

In termini di scostamento tra "costo totale" ed "importi certificati" si può rilevare che il FESR ed il FEOGA risultano avere una eccedenza del certificato sul costo totale, che si spiega con la pratica dell' "overbooking"; il FSE e lo SFOP registrano invece un segno negativo. In totale, per i quattro Fondi le risorse non utilizzate rappresentano lo 0,7%, un livello di fatto fisiologico nel quadro delle complesse procedure di attuazione.

Per il FESR si evidenzia l'esistenza di progetti non conclusi e/o non operativi per un importo di 1,8 miliardi, pari al 6,5% del totale certificato del finanziamento europeo. Si tratta di una cifra non indifferente che denota qualche difficoltà realizzativa.

Sempre per il FESR i progetti sospesi a causa di procedimenti giudiziari e amministrativi ammontano a 116 milioni di euro, un dato irrilevante in confronto all'intero importo certificato.

Con qualche preoccupazione è stato invece registrato il fenomeno, diffuso e permanente, dei "progetti coerenti", che riduce l'impatto degli interventi ed attenua il carattere aggiuntivo della programmazione comunitaria.

Con riguardo alle rettifiche finanziarie si osserva che gli importi più rilevanti si riferiscono ai programmi ricadenti nell'Obiettivo 1.

In tema di controlli, infine, è apparsa confermata l'esigenza di miglioramenti, nel senso soprattutto di rendere l'esercizio meno declaratorio e più effettivo, a beneficio di una sempre migliore efficacia della spesa.

Pur con le ombre sopra indicate, gli elementi circa la chiusura della Programmazione 2000-2006, confermano ancora una volta la capacità delle nostre Autorità di aver saputo attingere, sostanzialmente, a tutte le risorse comunitarie

stanziare. Tanto è vero che l'Italia è risultata tra i Paesi più virtuosi quanto a capacità di "tiraggio" delle risorse stesse. Ciò che rappresenta certamente un punto positivo, tanto più in presenza della progressiva accentuazione della posizione complessiva di contributore netto dell'Italia nell'ambito dell'Unione europea.

Come è stato sottolineato nella Relazione annuale per il 2010 di questa Sezione e come emerge dalla Relazione speciale di questa stessa Sezione di cui al punto precedente, è sotto il profilo dell'efficacia dell'impatto degli interventi (oltre che sul tema dei controlli) che la Programmazione 2000-2006 registra effetti limitati.

Infatti, nel periodo in esame il PIL pro capite è aumentato nelle Regioni interessate in misura marginale rispetto al resto del Paese ed il tasso di crescita, sia nel Nord che nel Sud d'Italia, è stato molto al di sotto della media UE (1% l'anno).

Si può dire che il finanziamento comunitario nelle Regioni dell'Obiettivo 1 ha compensato, almeno in certa misura, la riduzione degli investimenti nazionali ed ha evitato, in definitiva, un ampliamento delle disparità con il resto d'Italia. I Fondi dell'UE hanno essenzialmente favorito il perseguimento di due obiettivi: l'attrattività regionale attraverso investimenti in infrastrutture; l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia della Pubblica Amministrazione attraverso il potenziamento istituzionale.

Nel complesso, è emerso che tra i fattori che avrebbero potuto concorrere in maniera più significativa al raggiungimento di migliori risultati si possono comprendere:

- una gestione più semplificata e più corretta, attraverso anche una migliore cultura dei controlli;
- una maggiore tempestività delle fasi progettuali e decisionali, assicurando anche una più accurata programmazione;
- una più accentuata integrazione tra gli interventi di coesione e le politiche nazionali, garantendo anche la piena aggiuntività della politica regionale comunitaria nel Mezzogiorno ed una più puntuale tempistica di riutilizzo delle cosiddette "risorse liberate";
- una maggiore selettività nella destinazione delle risorse, evitando anche la diffusa pratica degli aiuti a pioggia;
- una maggiore armonizzazione del ciclo finanziario con la fase programmatica, in modo da rendere più conciliabili gli obiettivi di sviluppo con le esigenze di finanza pubblica ed i vincoli di bilancio.

CAPITOLO IV
LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

4 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

4.1 Premessa

Nei paragrafi che seguono vengono dapprima richiamati, in sintesi, i principi base e le modalità attuative (comunitarie e nazionali) della Politica agricola comune e in tale ambito illustrate le variazioni al "Quadro finanziario pluriennale 2007-2013". Successivamente vengono esposti i dati di sintesi della campagna agricola 2009/2010 e quelli della campagna lattiero-casearia 2010/2011, le relative analisi e le conseguenti valutazioni.

Particolare rilievo viene riservato alle "rettifiche finanziarie" per la loro ricaduta a carico del sistema economico italiano, quale perdita netta di finanziamenti comunitari.

Per quel che riguarda le criticità in specifici settori, si è posta attenzione a quello lattiero-caseario (oggetto peraltro di due relazioni speciali negli ultimi anni) e alle agroenergie.

AGEA - Direzione coordinamento e Organismo pagatore - ha fattivamente collaborato mettendo a disposizione i dati richiesti e fornendo le informazioni ed i riscontri necessari per l'elaborazione della presente relazione.

4.2 Il quadro normativo Europeo

4.2.1 La PAC in generale

Dal 2004 hanno preso concreto avvio le diverse fasi di attuazione della complessa regolamentazione comunitaria³³⁴ che ha disegnato, almeno fino al regolamento 73/2009 del Consiglio, l'assetto per l'agricoltura dell'Unione europea. Gli obiettivi fondamentali presi in considerazione sono quelli di:

- accrescerne la competitività e la redditività;
- orientarla verso il mercato e le produzioni di qualità;
- renderla compatibile al massimo con le esigenze di protezione ambientale;
- evitare che essa arrechi impatti distorsivi negli scambi internazionali.

In conformità alla citata regolamentazione, in ambito nazionale le competenti autorità hanno provveduto ad emanare un complesso di atti normativi e direttivi (leggi, decreti, circolari) per la particolare definizione e regolamentazione di aspetti e procedimenti interni, atti idonei a dare concreta ed effettiva attuazione al

³³⁴ La citata normativa comunitaria era contenuta in diversi regolamenti del 2003 ora abrogati dal regolamento(CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli, e dal regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009, più ampiamente esaminati nel seguito.

quadro normativo comunitario. Concretamente, la PAC dell'ultimo periodo si è fatta carico di:

- assicurare un reddito garantito agli imprenditori agricoli;
- semplificare le procedure di gestione;
- potenziare l'effettività dei controlli.

In questo quadro si richiede agli operatori del settore agricolo di conformarsi ai requisiti di una agricoltura moderna e di alto livello qualitativo, attuando processi aziendali che garantiscano il rispetto di condizioni agronomiche ed ambientali ottimali, la sicurezza alimentare, la salute ed il benessere degli animali.

La regolamentazione europea di settore tende, quindi, a garantire il bilanciamento degli interessi degli operatori agricoli e dei consumatori/contribuenti nonché la libertà per gli agricoltori di produrre ciò che il mercato richiede.

Successivamente alla emanazione della regolamentazione del 2003-2004, il Consiglio ha ritenuto opportuno modificare l'assetto gestionale delle misure base della Politica agricola comune (quelle di mercato e quelle di sviluppo rurale), "trattandosi di misure che, pur presentando alcune similitudini, sono comunque diverse per molti aspetti" e necessitano, pertanto, "di un quadro normativo per il loro finanziamento che autorizzi, se necessario, trattamenti differenziati"³³⁵.

Per tenere conto di tali differenze, il Consiglio ha sostanzialmente impiantato le misure della PAC su due distinti "pilastri", creando due Fondi europei agricoli: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), destinato a finanziare le misure di mercato e altre misure; e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), destinato a finanziare i Programmi di sviluppo rurale.

Inoltre, il Consiglio ha riconsiderato, e adattato (senza sostanziali modifiche) al nuovo assetto gestionale, alcuni istituti e meccanismi della Politica agricola comune (riconoscimento e revoca degli Organismi pagatori; comunicazione delle informazioni e dei conti annuali; massimali e disciplina di bilancio, gestione finanziaria, liquidazione dei conti, etc.).

La Commissione poi, nel corso del 2006, ha dettato analitiche modalità di applicazione per quanto concerne il riconoscimento degli Organismi pagatori e la liquidazione dei conti dei due nuovi Fondi³³⁶.

³³⁵ Cfr. reg. 1290/2005 del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della Politica agricola comune; per lo sviluppo rurale, in particolare, anche reg. 1698/2005 (Consiglio) del 5 settembre 2005 (disciplina del sostegno comunitario alla politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013). Il reg. 1290/2005 è stato modificato dai regg.: 320/2006 (20 febbraio 2006), 378/2007 (27 marzo 2007), 1437/2007 (26 novembre 2007); 479/2008 (29 aprile 2008).

³³⁶ Cfr. reg. 885/2006 (Commissione) del 21 giugno 2006 modificato da reg. 1233/2007 del 22 ottobre 2007.

4.2.2 II FEAGA

Per quel che riguarda il primo pilastro della PAC (FEAGA) il regime prevalente è quello del "pagamento unico" – nel quale sono confluiti una molteplicità di dispositivi di sostegno diretto caratterizzati dall'essere svincolati dall'effettiva produzione (cosiddetti "aiuti disaccoppiati"). Permangono tuttavia, per determinati tipi di agricoltura ritenuti di particolare importanza per ragioni economiche o sociali, forme di sostegno specifico connessi alla produzione ("aiuti accoppiati").

Più articolatamente, gli elementi essenziali del regime del FEAGA possono essere indicati nei seguenti punti:

- il regime unico dei pagamenti a livello di azienda;
- il sistema unico di identificazione degli agricoltori;
- la domanda unica per i regimi di aiuto;
- la domanda permanente in sostituzione di quella annuale;
- il potenziamento del Sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), con una più estesa e precisa utilizzazione delle banche dati;
- il principio della "condizionalità"³³⁷;
- il principio della "modulazione"³³⁸;
- la costituzione di una "riserva nazionale" di titoli non assegnati, per attribuire "importi di riferimento" ai giovani, nonché per garantire parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza;
- l'istituzione di una superficie massima garantita per Stato membro;
- l'istituzione negli Stati membri di un sistema organico di consulenza per le aziende agricole professionali.

Con il regolamento (CE) n. 2234/2007 del Consiglio si è operata la riunificazione dell'Organizzazione comune del mercato (OCM), considerando complessivamente i 21 comparti che fino ad allora erano disciplinati separatamente.

³³⁷ La condizionalità (*cross-compliance*) è l'insieme delle norme e delle regole ("buone condizioni agronomiche e ambientali-BCAA" e "criteri di gestione obbligatori-CGO") che l'agricoltore deve rispettare con riferimento a tutte le sue superfici, per poter accedere al regime del pagamento unico, sia che coltivi il terreno, sia che lo lasci a riposo, sia che per quello specifico terreno non percepisca alcun aiuto. Le disposizioni comunitarie in materia, in precedenza fissate nel regolamento (CE) n. 1782/2003 (ora abrogato) sono attualmente contenute nel regolamento (CE) n. 73/2009 e nel regolamento (CE) n. 1122/2009, che ne definisce gli aspetti applicativi. Mentre le norme BCAA, di cui all'allegato III del regolamento (CE) n. 73/2009, si applicano in tutti gli Stati membri, i CGO, di cui all'allegato II dello stesso, sono inizialmente obbligatori solo nell'UE-15 e successivamente anche ai nuovi Stati membri.

³³⁸ Si definisce modulazione lo strumento che opera il progressivo refluire delle risorse dal primo pilastro della PAC verso il secondo. È stato introdotto dagli accordi noti come "Agenda 2000", e reso obbligatorio per gli stati membri con la c.d. "Riforma Fischler" del 2003, in base alla scelta di rafforzare le politiche di sviluppo rurale.

Le attività di gestione della "domanda unica aziendale" – che congloba, unitamente agli aiuti ("disaccoppiati") del regime di pagamento unico, anche gli aiuti ("accoppiati") tuttora legati alle produzioni, alla qualità, alla superficie, al numero – necessitano di adeguato aggiornamento del "fascicolo aziendale", in relazione, soprattutto, all'immagine e al macrouso del territorio (attraverso il GIS-Geographic Identification System); tale problematica è oggetto di trattazione più avanti ³³⁹ .

4.2.3 II FEASR

Il FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) rappresenta dunque, insieme al FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia), uno dei due strumenti di finanziamento della PAC istituiti dal regolamento (CE) n. 1290/2005.³⁴⁰

E' uno strumento di finanziamento e di programmazione rivolto a rafforzare la politica di sviluppo rurale dell'Unione e a semplificarne l'attuazione per il periodo 2007-2013.

Gli obiettivi, riconducibili concretamente a specifici "Assi" sono:

I - il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;

II - il miglioramento dell'ambiente e del paesaggio;

III - il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale.

E' previsto inoltre un quarto Asse denominato LEADER, per l'attuazione di strategie locali di sviluppo attraverso partenariati pubblico-privati denominati «Gruppi d'azione locale».

Il Fondo fornisce un'assistenza complementare alle azioni nazionali, regionali e locali che contribuiscono alle priorità della Comunità. La Commissione e gli Stati membri vigilano inoltre sulla coerenza e la compatibilità del Fondo con le altre misure di sostegno finanziate dalla Comunità.

Ogni Stato membro elabora un piano strategico nazionale conformemente agli orientamenti strategici che sono stati adottati dalla Comunità e trasmette il proprio piano strategico alla Commissione prima di presentare i propri programmi di sviluppo rurale.

³³⁹ Per questo specifico adempimento si veda infatti l'apposito approfondimento al par. 4.3.2.

³⁴⁰ Questi due Fondi sostituiscono dal 1° gennaio 2007 rispettivamente il FEOGA sezione orientamento e il FEOGA sezione garanzia.

Il FEASR è dotato di un bilancio di 96.319 milioni di euro (prezzi correnti) per il periodo 2007-2013, ossia il 20 % dei fondi destinati alla PAC. Per il 2010 l'importo della dotazione è stato di 11.483 milioni³⁴¹.

Si segnala che alla fine del 2010 gli stanziamenti di pagamento FEASR sono stati ridotti di 1.160 milioni di euro (circa il 9 % degli stanziamenti di pagamento iniziali con riassegnazione ad altri programmi mediante uno storno globale di stanziamenti) soprattutto per effetto del rallentamento della spesa degli Stati membri causato dalla difficoltà di erogazione di cofinanziamenti nazionali nell'attuale congiuntura economica³⁴².

Il piano strategico nazionale³⁴³, presentemente attuato in Italia, copre il periodo che intercorre tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013; compiuta una valutazione della situazione economica, sociale e ambientale, e delle possibilità di sviluppo, vi sono espresse le priorità tematiche e territoriali ed individuati i principali fabbisogni di intervento.

Per il settore agro-industriale e forestale, corrispondente all'Asse 1, si affermano le esigenze di:

- superare la debolezza strutturale dovuta alle ridotte dimensioni aziendali e alla frammentazione dell'offerta;
- aumentare l'efficienza aziendale;
- aumentare il valore aggiunto delle produzioni;
- migliorare le capacità imprenditoriali e professionali;
- potenziare, ove necessario, le dotazioni infrastrutturali.

Per quel che riguarda l'Ambiente (Asse 2), le esigenze individuate sono:

- ridurre o mitigare l'impatto negativo del settore agricolo e forestale sull'ambiente e sul paesaggio;
- valorizzare la funzione di tutela e conservazione dell'ambiente e del paesaggio proprio dell'attività agroforestale.

Per il miglioramento delle condizioni socio-economiche del territorio rurale (Asse 3) i fabbisogni di intervento individuati sono:

- migliorare l'attrattività del territorio;
- aumentare la dotazione di servizi per la popolazione e l'economia rurale;
- migliorare le opportunità occupazionali e di reddito della popolazione rurale.

³⁴¹ Relazione annuale 2010 sui "Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari al 31 dicembre 2009" approvata con delibera di questa Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali n. 8/2011, pag. 72 tab. 3.1.

³⁴² Relazione annuale cit. sull'esercizio 2010, pag. 76.

³⁴³ Redatto ai sensi dell'art. 11 reg. (CE) n.1698/2005 del Consiglio e pubblicato con data 21 giugno 2010, reperibile al link: http://www.reterurale.it/downloads/cd/PSN/Psn_21_06_2010.pdf

4.2.4 Le novità introdotte dal Regolamento 73/2009 del Consiglio

Con la formula detta "*health check*" sono indicati i provvedimenti di revisione e di aggiustamento che la mutazione del quadro complessivo o la cattiva riuscita di scelte precedenti hanno mostrato essere necessari.

Si è trattato quindi di intervenire sulla c. d. "riforma Fischler", ossia sull'insieme delle norme introdotte per la PAC nel 2003, nel senso di allentare il legame fra attività pregresse e misura del sostegno, e sostanzialmente dar luogo ad aiuti più uniformi. Ciò è stato realizzato con vari strumenti, e precipuamente con la regionalizzazione³⁴⁴ e il c.d. "ravvicinamento" del valore dei titoli³⁴⁵.

Atto specifico degli esiti dell'*health check* è stata l'adozione del regolamento (CE) n. 73/2009, del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni specifici regimi di sostegno, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003³⁴⁶.

Particolare rilievo ha l'art. 68 del citato regolamento n. 73/2009; attraverso lo strumento dei "sostegni specifici", con esso si consente, in una certa misura, la redistribuzione dei pagamenti diretti tra gli agricoltori, i settori e le Regioni di uno stesso Stato membro. Gli Stati membri, infatti, possono fra l'altro, elaborare programmi per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli e rafforzare la protezione dell'ambiente o il benessere degli animali. Si registra ad oggi l'attivazione di tali programmi in 22 Paesi dell'Unione.

Gli Stati membri hanno la possibilità di applicare misure disaccoppiate (concessione di nuovi diritti all'aiuto nell'ambito del regime di pagamento unico o aumento del loro valore) nelle zone soggette a programmi di ristrutturazione o sviluppo, fino al 10% della dotazione per i regimi di pagamento unico (RPU) o di pagamento unico di superficie (RPUS).

³⁴⁴ In questo contesto, significa abbandonare parzialmente il modello "storico", per il quale i titoli all'aiuto sono stati assegnati sulla base degli importi di riferimento storici di ciascun agricoltore, per adottare un modello in cui gli agricoltori ricevono titoli all'aiuto forfettari ed uniformi, calcolati sulla base della media dei titoli di una regione omogenea.

³⁴⁵ In base a tale criterio, i titoli di valore elevato vengono diminuiti, mentre i titoli di valore basso vengono aumentati.

³⁴⁶ I regolamenti della Commissione di attuazione del *health check* sono sostanzialmente tre: il regolamento (CE) n. 1120/2009 del 29 ottobre 2009, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 73/2009; il regolamento (CE) n. 1121/2009, ugualmente del 29 ottobre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 per quanto riguarda i regimi di sostegno a favore degli agricoltori di cui ai titoli IV e V di detto regolamento; il regolamento (CE) n. 1122/2009, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e controllo di cui al regolamento (CE) n. 73/2009.

In materia di condizionalità e di Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) è intervenuto il Reg. (CE) 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009.

Da segnalare è in particolare l'abolizione dell'istituto della "messa a riposo" delle superfici agricole (*set aside*).

In materia di pagamento unico (contemplato per i profili generali dal titolo III del reg. (CE) 73/2009) il regolamento comunitario di riferimento è ora il 1120/2009 della Commissione del 28 ottobre 2009.

Per il contributo minimo erogabile, l'*health check* ha evidenziato la necessità di abbassare la soglia da 250 a 100 euro. Tuttavia, nella formalizzazione del regolamento 73/2009, è stata introdotta la possibilità per gli Stati Membri di scegliere una diversa dimensione in funzione delle caratteristiche economiche e strutturali delle proprie agricolture nazionali³⁴⁷.

4.2.5 Accordo interistituzionale e Quadro finanziario 2007-2013

L' "Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e sulla sana gestione finanziaria" 2006/C 139/1 del 17 maggio 2006 determina: a) il profilo finanziario della programmazione 2007-2013 nell'ottica di una allocazione delle Risorse proprie dell'UE funzionale alle politiche d'intervento definite dall'Unione; b) le modalità di collaborazione interistituzionale nel corso della procedura di bilancio; c) le linee guida volte a favorire e/o assicurare la sana gestione finanziaria dei Fondi UE.

L' "Accordo" è stato firmato a Strasburgo dalle tre istituzioni che intervengono nella procedura di bilancio (Parlamento, Consiglio e Commissione) il 17 maggio 2006 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2007³⁴⁸.

Sono intervenuti successivi atti modificativi³⁴⁹, anche connessi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona³⁵⁰.

Con la decisione (2012/5/UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante modifica all' "Accordo interistituzionale", sono infine state

³⁴⁷ Nell'attuazione italiana, si è scelto di non discostarsi dall'indicazione di un minimo di 100 euro: D.M.29 luglio 2009.

³⁴⁸ Cfr. "Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e sulla sana gestione finanziaria" del 17 maggio 2006 (2006/C 139/1), art. 8.

³⁴⁹ Alle quantificazioni iniziali sono state apportate modifiche con le decisioni seguenti: 2008/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2007; 2008/371/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2008; 2009/407/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009; 2009/1005/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2009.

³⁵⁰ Sottoscritto il 13 dicembre del 2007 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2009; in particolare si veda l'art. 312 che prevede i meccanismi di aggiornamento dell'Accordo interistituzionale.

recate ulteriori modifiche per far fronte alle necessità di finanziamento aggiuntive del progetto ITER³⁵¹.

In questa sede interessa evidenziare la ripartizione pluriennale degli stanziamenti per impegni tra le rubriche di spesa del bilancio UE per il periodo 2007-2013³⁵² ed, in particolare, le somme stanziare a sostegno della "Politica agricola comune".

Tale ripartizione risulta dal "Quadro finanziario"³⁵³, un piano di spesa pluriennale che delimita l'ambito di riferimento della disciplina di bilancio interistituzionale ed assicura, a medio termine, l'ordinato andamento delle spese dell'UE nei limiti delle risorse proprie³⁵⁴ definendo, in termini finanziari, le priorità delle politiche dell'UE.

Prospetto 1 - Quadro finanziario "2007-2013". Stanziamenti per impegni e per pagamenti (prezzi 2004) (milioni di euro)

Rubriche	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1. Crescita sostenibile	50.865	53.262	55.879	56.435	55.400	56.866	58.256	386.963
2. Conservazione e gestione risorse naturali	51.962	54.685	51.023	53.238	52.528	51.901	51.248	366.621
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza, giustizia	1.199	1.258	1.375	1.503	1.645	1.797	1.988	10.765
4. Ruolo mondiale dell'UE	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Amministrazione	6.633	6.818	6.816	6.999	7.255	7.400	7.610	49.531
6. Compensazioni	419	191	190	-	-	-	-	800
TOTALI stanziamenti di impegno	117.277	122.683	122.022	125.184	124.167	124.643	127.167	864.143
Stanziamenti di pagamento	115.142	119.805	109.091	119.245	116.884	120.575	119.784	820.526

Elaborazione su dati dec. Parlamento e Consiglio del 17 dicembre 2009 (2009/1005/UE)

Le "prospettive finanziarie" per il periodo 2007-2013 riportate nel citato "quadro", valido per l'esercizio 2010³⁵⁵, evidenziano stanziamenti per impegni complessivi per il settennio, di 864.143 milioni di euro (a prezzi 2004), pari all'

³⁵¹ Già in base all'accordo del 21 novembre 2006 era prevista l'istituzione dell'Organizzazione internazionale dell'energia da fusione ITER per la realizzazione congiunta del Progetto ITER.

³⁵² Nel bilancio dell'UE, gli stanziamenti per impegni sono strutturati in sei rubriche:

- a) "crescita sostenibile", per rafforzare il potenziale di crescita e la prosperità dell'Unione;
- b) "conservazione e gestione delle risorse naturali", per la tutela globale delle risorse naturali, con assegnazioni a favore dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, della pesca e della tutela dell'ambiente;
- c) "cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia", per attuare le politiche volte a rafforzare i diritti fondamentali, la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, l'immigrazione, la cooperazione giuridica, la cultura europea, la sanità pubblica;
- d) "UE quale attore globale", per la attività oltre le frontiere (allargamento, relazioni bilaterali, aiuto umanitario, aiuto allo sviluppo);
- e) "amministrazione", per le spese amministrative;
- f) "compensazioni".

³⁵³ Cfr. allegato I all' "Accordo interistituzionale", citato.

³⁵⁴ Il massimale delle risorse proprie dell'UE non può superare, in termini di Reddito nazionale lordo stimato per l'UE, l'1,31% per destinazioni a favore degli stanziamenti per impegni e l'1,24% per destinazioni a favore degli stanziamenti per pagamenti.

³⁵⁵ Successivamente modificato con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/5/UE, del 13 dicembre 2011, in G.U.E. n. 4 del 7 gennaio 2012.

1,048% del RNL stimato. Di tale previsione per impegni, alla "conservazione e gestione delle risorse naturali" sono destinati 366.621 milioni di euro (42,8% del totale)³⁵⁶.

In particolare, poi, nell'ambito degli stanziamenti riservati alla "conservazione e gestione delle risorse naturali", il finanziamento relativo alle spese per la Politica agricola comune (interventi sui mercati agricoli e aiuti diretti) nel settennio in argomento totalizza 293.105 milioni di euro (prezzi 2004), come esposto nel prospetto n. 2.

Prospetto 2 - FEAGA Interventi nei mercati agricoli e aiuti diretti. Stanziamenti per impegni 2007-2013 (prezzi 2004) (milioni di euro)

Esercizio	Importo (milioni di euro)	Incidenza % su stanziamenti totali	Incidenza % su stanziamenti per conservazione e gestione risorse naturali	Variazioni (2007=100)
2007	43.120	36,2	80,6	100
2008	42.697	35,0	78,6	99
2009	42.279	34,4	78,8	98
2010	41.864	33,9	78,9	97
2011	41.453	33,4	79,1	96
2012	41.047	32,7	79,3	95
2013	40.645	32,0	79,1	94
TOTALI	293.105	33,9	79,2	-

Elaborazione su dati dec. Parlamento e Consiglio del 17 dicembre 2009 (2009/1005/UE)

Gli importi di spesa sopra indicati costituiscono un massimale di spesa e sono comprensivi anche delle somme che sulla base della modulazione (obbligatoria e volontaria) saranno poi trasferite al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e verranno erogate dal medesimo.

Il massimale annuo delle spese del FEAGA è costituito dagli importi massimi fissati per tale Fondo dal Quadro finanziario pluriennale allegato all' "Accordo interistituzionale", ridotti: a) degli importi fissati dalla Commissione e messi a disposizione del FEASR in applicazione delle norme sulla modulazione obbligatoria (art. 10, reg. (CE) 1782/2003 del Consiglio)³⁵⁷, e di quelle a favore delle Regioni produttrici di cotone (art. 143 quinquies, reg. (CE) 1782/2003) e di tabacco (art.

³⁵⁶ Dato anch'esso variato con la modifica del dicembre 2011. Il "Quadro finanziario" prospetta importi calcolati a "prezzi 2004" (art. 10, "Accordo interistituzionale"), e la Commissione annualmente procede ad un adeguamento tecnico sulla base di un deflatore fisso del 2% (art. 16, "Accordo interistituzionale") per tradurre tali importi "a prezzi correnti anno n".

³⁵⁷ La "modulazione obbligatoria" prevede che tutti gli importi dei pagamenti diretti corrisposti agli agricoltori siano ridotti di una percentuale pari al 3% (nel 2005), al 4% (nel 2006), al 5% (dal 2007 al 2012) e che gli importi risultanti dall'applicazione di tali percentuali siano messi a disposizione delle misure finanziate dal FEASR.

143 sexes, del medesimo regolamento)³⁵⁸; b) degli importi derivanti da "modulazione volontaria"³⁵⁹.

Le somme rese disponibili per il FEASR sono state in concreto determinate dalla Commissione³⁶⁰ nell'importo globale per il settennio di 12.719 milioni di euro (prezzi correnti); per l'effetto del trasferimento al secondo pilastro di dette somme, l'importo netto effettivamente assegnato al FEAGA a titolo di stanziamenti per impegni risulta determinato in 317.366 milioni di euro (prezzi correnti)³⁶¹, come evidenziato nel seguente prospetto.

Prospetto 3 - FEAGA Stanziamenti per impegni 2007-2013 (prezzi 2004 e prezzi correnti) e importi trasferiti al FEASR (milioni di euro)

Esercizio	Stanziamenti per impegni		Importi trasferiti a FEASR (prezzi correnti)				TOTALE (g=c+d+e+f)
	Prezzi 2004 (a)	Prezzi correnti (b)	Modulazione obbligatoria (c)	Regioni produttrici cotone (d)	Regioni produttrici tabacco (e)	Modulazione volontaria (f)	
2007	43.120	44.753	984	22	-	-	1.006
2008	42.697	44.592	1.241	22	-	362	1.625
2009	42.279	44.981	1.252	22	-	424	1.698
2010	41.864	45.403	1.257	22	-	464	1.743
2011	41.453	45.405	1.231	22	484	475	2.212
2012	41.047	45.874	1.231	22	484	482	2.219
2013	40.645	46.358	1.228	22	484	482	2.216
TOTALI	293.105	317.366	8.424	154	1.452	2.689	12.719

Elaborazione Corte dei conti su dati UE.

N.B. Gli importi a prezzi correnti (col. b), ottenuti applicando il deflatore del 2% ai prezzi 2004, sono al netto degli importi trasferiti al FEASR (colonna g).

In tema di stanziamenti per impegni, si può rilevare una tendenziale uniforme diminuzione delle somme stanziare in termini di prezzi costanti 2004 (meno 6% tra il 2007 e il 2013), mentre l'allocazione delle somme a prezzi correnti tende a rimanere pressoché invariata nel primo triennio e registra invece lievi incrementi negli ultimi quattro anni del settennio, attestandosi su un più 3,6% nel 2013 in confronto al 2007.

³⁵⁸ Questi due ultimi articoli sono stati introdotti dal reg. 864/2004 del Consiglio. La norma a favore delle regioni produttrici di cotone prevede l'assegnazione (a partire dal 2007) di un importo di 22 milioni di euro da destinare a tali Regioni nell'ambito delle misure finanziate dal FEASR. Quella a favore delle Regioni produttrici di tabacco prevede l'assegnazione (a partire dal 2011) di 484 milioni di euro da destinare a tali Regioni nell'ambito delle misure finanziate dal FEASR.

³⁵⁹ La "modulazione volontaria" (cfr. reg. 378/2007 del Consiglio del 27 marzo 2007) prevede che gli Stati membri possano applicare una riduzione (fino al tasso massimo del 20%) a tutti gli importi dei pagamenti diretti. Gli importi netti risultanti dalla modulazione volontaria sono messi a disposizione dello Stato membro in cui sono generati come sostegno comunitario per misure finanziate dal FEASR.

³⁶⁰ Compito affidato alla Commissione dall'art. 12 del reg. 1290/2005 e dall'art. 4 del reg. 378/2007.

³⁶¹ Cfr. dec. della Commissione (2007/680/CE) del 22 ottobre 2007.

4.2.6 I primi passi della riforma 2014-2020

Il 2010 è stato inoltre l'anno nel quale sono stati compiuti importanti passi verso la riforma della PAC 2014/2020³⁶².

Dopo l'espletamento di una particolare procedura di diffusa consultazione, aperta a tutti i cittadini e alle organizzazioni operanti nell'Unione³⁶³, si è avuta l'8 luglio 2010 la risoluzione del Parlamento europeo su "Il futuro della PAC dopo il 2013"³⁶⁴ e la comunicazione della Commissione europea al Consiglio (18 novembre 2010) su "La PAC verso il 2020"³⁶⁵. Successivamente sono intervenute, per quel che riguarda il Consiglio europeo, le conclusioni della Presidenza (17 marzo 2011)³⁶⁶ sulla predetta comunicazione della Commissione e la nuova risoluzione del Parlamento in proposito.

Il 12 ottobre 2011 infine il Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale ha presentato a Bruxelles le proposte legislative per la nuova Politica agricola comune, relative al periodo di programmazione 2014-2020. Si tratta di 4 regolamenti principali, del Parlamento e del Consiglio europeo, riguardanti: i pagamenti diretti alle imprese agricole; l'Organizzazione comune dei mercati (OCM); le politiche per lo sviluppo rurale; il finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC, oltre ad alcuni regolamenti di accompagnamento³⁶⁷.

Si avvia ora il periodo di confronto e negoziato a livello comunitario, nazionale e regionale, che porterà all'approvazione definitiva dei regolamenti entro i primi mesi del 2013.

Gli aspetti più qualificanti di tale riforma, con riferimento ai pagamenti diretti, risultano essere: la revisione della ripartizione delle dotazioni nazionali (gli Stati membri che ricevono un pagamento diretto per ettaro inferiore al 90% della media europea vedranno aumentare il proprio budget di un importo pari ad un terzo del divario tra quanto attualmente ricevono ed il 90% della media europea); l'abbandono progressivo dei pagamenti storici (entro il 2019) a favore di pagamenti

³⁶² Il Trattato di Lisbona ha esteso la procedura legislativa ordinaria al settore agricolo: quella attualmente in corso di completamento è pertanto la prima procedura con tali modalità per la politica agricola.

³⁶³ Dal 12 aprile 2010 all'11 giugno 2010, infatti, il Commissario per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale ha aperto un dibattito modalità telematica (*on line*) sui principi e gli obiettivi della PAC, che rispondesse ai seguenti quesiti tematici: che necessità vi è di una politica agricola comune? Cosa si aspettano i cittadini dall'agricoltura? Perché riformare la PAC? Di quali strumenti ha bisogno la PAC di domani?

³⁶⁴ Relatore l'on. Lyon, reperibile al link <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0286+0+DOC+XML+V0//IT&language=IT>

³⁶⁵ Vedi link <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:it:PDF>

³⁶⁶ Vedi link <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomloadocument.aspx?id=&lang=it&directory=en/agricult/&fileName=120009.pdf>

³⁶⁷ I testi dei regolamenti, oltre ad alcune sintesi e presentazioni, sono disponibili sul sito Internet della Commissione europea: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

uniformi per ettaro, a scelta su base nazionale o regionale; *capping*³⁶⁸ e regressività dei pagamenti, con riduzione dei pagamenti per azienda (20% per la parte compresa tra 150.00 e 200.000 euro, 40% per la parte compresa tra 200.000 e 250.000 euro, 70% per la parte compresa tra i 250.000 ed i 300.000 euro, 100% per la parte eccedente i 300.000 euro) ma scomputando le spese per i salari e la manodopera e i pagamenti per il *greening* (ossia le pratiche agricole "verdi"); trasferimento dei conseguenti risparmi al secondo pilastro; più rigorosa individuazione dei c.d. "agricoltori attivi"³⁶⁹; rafforzamento del *greening*, quali la diversificazione delle colture ed il mantenimento dei pascoli permanenti e di superfici ecologiche; misure a favore dei giovani agricoltori (sotto i 40 anni); premio accoppiato alla produzione, fino al 5% del massimale nazionale destinato agli aiuti diretti (10% per alcuni SM, tra cui l'Italia), per specifici settori quali cereali, oleaginose, colture proteiche, lino, canapa, frutta a guscio, amido di patate, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, olio di oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, ortofrutta, bosco ceduo a rotazione rapida; pagamenti semplificati per i piccoli agricoltori con conseguenti controlli semplificati; condizionalità semplificata: saranno soppressi cinque Criteri di gestione obbligatori, e le Buone pratiche agronomiche ed ambientali passeranno da dodici ad otto.

Con riferimento agli strumenti di mercato, sono previsti: la soppressione dell'intervento per il grano duro ed il sorgo, rendendolo invece facoltativo per le carni bovine, l'orzo, il mais, il burro, il latte in polvere, la fibra di lino, e lo zucchero.

In particolare per lo zucchero si avrà l'abolizione delle quote e degli aspetti connessi all'attuale regime a partire dal 30.09.2015, la previsione di contratti obbligatori tra produttori di barbabietole e produttori di zucchero e il mantenimento dello stoccaggio privato.

Particolarmente significative le innovazioni in ordine agli strumenti di gestione del rischio, laddove si attiveranno contributi finanziari per l'assicurazione dei raccolti e del bestiame.

Si prevede infine l'introduzione di una clausola di salvaguardia per consentire alla Commissione di adottare misure urgenti per far fronte alle perturbazioni di mercato.

³⁶⁸ Termine che indica un meccanismo di riduzione degli aiuti di importo più elevato, l'incidenza dei quali è stata segnalata in termini critici anche dalla Corte dei conti dell'Unione europea nella Relazione speciale n. 5/2011, "Il regime di pagamento unico (RPU): aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria" pagg. 32 e 46. Link: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8322744.PDF>

³⁶⁹ La proposta è nel senso di negare l'aiuto ai soggetti che non svolgono sulle loro superfici l'attività minima stabilita dagli Stati membri.

4.3 L'attuazione in Italia

4.3.1 L'attuazione della riforma Fischler

Le disposizioni del Ministero delle politiche agricole e forestali³⁷⁰ e le circolari dell'AGEA in ordine all'attuazione della riforma varata nel 2003³⁷¹, hanno fornito le seguenti indicazioni:

conferma del 1° gennaio 2005 come data di avvio su tutto il territorio nazionale del regime del pagamento unico;

- la domanda unica di ammissione al pagamento unico aziendale contiene gli elementi necessari a dimostrare la qualifica di agricoltore del richiedente. Essa consente la partecipazione al regime di intervento sulla base dei titoli assegnati (nel caso di aiuti "disaccoppiati", cioè svincolati dalle produzioni) e ad altri regimi di aiuti (nel caso di aiuti "accoppiati", cioè legati alla produzione);
- gli "aiuti disaccoppiati", relativi alla prima domanda unica di pagamento (maggio 2005), hanno riguardato i primi settori d'intervento oggetto della riforma, cioè: seminativi, legumi da granella (ceci, lenticchie), riso, carni bovine, ovine e caprine. A partire dal 2006 la riforma è stata estesa anche ai settori: latte, olio d'oliva, tabacco, zucchero; e negli anni successivi ai settori viticolo e ortofrutta;
- gli aiuti "accoppiati" sono conservati in considerazione dell'opportunità di sostenere determinati tipi di agricoltura ritenuti di particolare importanza per ragioni economiche e/o sociali³⁷²; essi concernono: il premio qualità per il grano duro, il premio per le piante proteiche e le colture energetiche, l'aiuto specifico per il riso, il pagamento per la frutta a guscio, i premi di base e supplementare per il latte;
- il "pagamento unico" è subordinato al rispetto delle disposizioni sulla "condizionalità", cioè all'osservanza di criteri di gestione obbligatori e/o al rispetto delle buone condizioni agronomiche e ambientali;
- i "Centri autorizzati di assistenza agricola" (CAA), su mandato scritto ad operare conferito dall'agricoltore, compilano e presentano la domanda unica di pagamento e sono delegati ad effettuare le seguenti attività: a) tenuta e conservazione delle scritture contabili; b) assistenza nella elaborazione delle dichiarazioni di coltivazione e di produzione, e nella elaborazione della domanda di ammissione ai benefici comunitari, nazionali e regionali; c)

³⁷⁰ Si veda in particolare il d.m. n. 1787 del 5 agosto 2004.

³⁷¹ Specificamente, circolare AGEA n. 13 del 4 maggio 2005.

³⁷² Attualmente sono disciplinati dall'articolo 68 del reg. 73/2009.

controllo della regolarità formale delle dichiarazioni e immissione dei relativi dati nel sistema informativo; d) interrogazione delle banche dati del SIAN (Sistema informativo agricolo nazionale);

- i "titoli di aiuto", espressi in euro per ettaro e determinati dividendo l'importo di riferimento per la superficie di riferimento, possono essere dichiarati, per ricevere il pagamento, esclusivamente dall'agricoltore che li detiene. Ciascun titolo può essere abbinato ad una superficie massima di un ettaro;
- le "inadempienze intenzionali" rilevate dall'AGEA – cioè gli scostamenti tra superficie globale dichiarata e quella determinata, derivanti da irregolarità commesse intenzionalmente – comportano la non concessione dell'aiuto per la campagna in corso;
- la "ripetizione dell'indebito", che concerne il pagamento non dovuto maggiorato degli interessi, può avvenire : a) con la diretta restituzione delle somme da parte del beneficiario; b) tramite compensazione con altri pagamenti;
- la gestione della "riserva nazionale" di titoli non assegnati è stata disciplinata nei suoi aspetti operativi e procedurali, con la specificazione, tra l'altro, delle "zone omogenee", delle medie regionali, delle condizioni tecniche per l'accesso al beneficio, delle norme per la presentazione delle domande³⁷³;
- il "regime di condizionalità" risulta anch'esso disciplinato, con particolare riguardo all'accertamento e risoluzione delle violazioni, alle riduzioni ed esclusioni nonché all'autorità competente (AGEA) al coordinamento dei controlli. Il MiPAAF emana annualmente la normativa per l'applicazione della Condizionalità, ai sensi del reg. CE n. 73/2009³⁷⁴.

4.3.2 Il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC)

L'AGEA è stata investita *ex lege* dal 2004³⁷⁵ della gestione, del coordinamento e dello sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN)³⁷⁶, in attuazione del Titolo II, capitolo 4 del regolamento CE n. 1782/2003, successivamente abrogato dal regolamento CE n. 73/2009.

³⁷³ Cfr. decreti del Ministero n. 118 del 24 marzo 2005 e 7 aprile 2005, circolari AGEA n. 2005.238 del 4 maggio 2005 e n. 29 del 23 giugno 2005.

³⁷⁴ Per il 2010, le disposizioni della Condizionalità sono contenute nel d.m. n. 30125 del 22 dicembre 2009 – GU n. 303 del 31.12.2009.

³⁷⁵ Cfr. d.lgs. 99/2004 e D.M. 26 ottobre 2005.

³⁷⁶ Cfr. anche Relazione speciale n.3/2010 della Sezione, *Irregolarità e frodi in materia agricola*.

I servizi erogati dal SIAN

La gestione del SIAN prevede i seguenti servizi, previo raccordo, secondo quanto è stato previsto dall'art. 2 comma 2 del d.m. 26 ottobre 2005, con il Ministero per l'innovazione e le tecnologie e con il CNIPA:

- costituzione e gestione dell'Anagrafe delle aziende agricole³⁷⁷ e del Fascicolo aziendale elettronico³⁷⁸; certificazione e validazione delle informazioni ivi raccolte e rese disponibili, anche attraverso apposite Convenzioni, ad enti/organismi a livello nazionale (Regioni, Province autonome, Agenzia del territorio, Agenzia delle entrate, Anagrafe zootecnica, Anagrafe tributaria, Catasto terreni, Istituto nazionale della previdenza sociale, UnionCamere, Istat, ecc.) e delle informazioni della banca dati del Jrc (*Joint research centre*) della Commissione europea, al fine di svolgere attività tecnico-scientifiche con il supporto del telerilevamento agricolo e agroambientale;
- gestione dei Registri nazionali, quali il Registro nazionale dei Titoli all'aiuto, il Registro dei debitori, il Registro Quote Latte, il Registro dei diritti di reimpianto per i vigneti e il Registro degli Aiuti di Stato;
- gestione dei registri imposti dalla normativa comunitaria (disciplina fitosanitaria, registri delle varietà, etc.);
- adempimenti derivanti dall'applicazione della normativa nazionale e comunitaria in particolare per l'erogazione degli aiuti alle aziende, garantendo i servizi di istruttoria e pagamento (di autorizzazione, esecuzione e contabilizzazione dei pagamenti) degli aiuti comunitari in agricoltura nell'ambito del Sistema integrato di gestione e controllo³⁷⁹. Inoltre, le informazioni del fascicolo aziendale sono utilizzate dalle Regioni e Province autonome per sviluppare i servizi al cittadino connessi all'applicazione dei Programmi regionali di Sviluppo rurale;
- supporto delle attività relative ai controlli agronomici in loco della "consistenza aziendale" (oltre 75.000 aziende controllate ogni anno);
- realizzazione della Carta dell'agricoltore e del Pescatore³⁸⁰;
- supporto dell'attività di prevenzione e repressione frodi per l'Ispettorato Centrale per il Controllo della qualità dei prodotti agroalimentari;
- Sistema informativo della pesca, per l'erogazione degli aiuti comunitari nel settore ittico e degli uffici periferici (53 Capitanerie di Porto) nonché per il sistema di monitoraggio dei pescherecci (*Vessel monitoring system*);
- Sistema informativo della montagna³⁸¹, infrastruttura di erogazione dei servizi su rete nelle zone svantaggiate, che collega tutte le Comunità montane (presso P.A. centrali, Regioni, province, comunità montane, comuni montani, enti parco, sedi periferiche del CFS);
- servizi a supporto di attività del Corpo forestale dello Stato (Indagine conoscitiva sulle discariche abusive; Censimento aree boschive percorse da incendi; Inventario forestale nazionale);
- gestione e aggiornamento del GIS (*Geographic information system* o Sistema informativo geografico), con la produzione, elaborazione e messa a disposizione di immagini aeree e satellitari (ortofoto digitali di tutto il territorio nazionale, con riprese aeree del territorio per 30 milioni di ettari) sovrapposte alla cartografia catastale, che interessano circa 2 milioni di aziende;
- elaborazione, integrazione e messa a disposizione dei dati relativi ai "tematismi" agricoli, elaborati a seguito delle attività di controllo (quali ad esempio la ricognizione delle superfici non eleggibili ad aiuto, oppure il numero piante di olivo).

Si tratta dunque di una banca dati di notevole complessità. Si consideri, difatti, che il patrimonio informativo del SIAN è rappresentato da circa 2 milioni di domande all'anno per contributi, premi e aiuti, presentate da circa 1,4 milioni di

³⁷⁷ Cfr. l. 173/1998.

³⁷⁸ Cfr. d.lgs. 99/2004, dPR 503/1999, art. 9.

³⁷⁹ Il reg. (CE) 3508/92 del 27 novembre 1992 ha promosso e finanziato un sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) che, pur nella discrezionalità di ciascuno Stato membro, prevedeva la realizzazione di un Sistema informativo geografico (GIS) a supporto dei controlli dei settori relativi alle produzioni sia vegetali che zootecniche.

³⁸⁰ Cfr. dPR 503/1999.

³⁸¹ Cfr. l. n. 97/1994.

aziende agricole, e mediamente ogni anno 5,1 miliardi di euro erogati per aiuti diretti alle aziende agricole, 17,5 miliardi di aiuti cofinanziati per lo sviluppo rurale nonché 0,8 miliardi di aiuti cofinanziati per il settore della pesca per il periodo 2007-2013, infine aiuti nazionali per un ammontare di 0,7 miliardi di euro.

Un punto di forza del SIAN è senz'altro l'unitarietà, rappresentando tale sistema l'unico erogatore istituzionale di servizi in materia, di cui devono avvalersi tutti i soggetti pubblici che operano nel comparto³⁸².

Si evidenzia altresì la sua interconnessione con altri sistemi informativi, e quindi interoperabilità con altri soggetti istituzionali, attraverso la Rete unitaria della Pubblica amministrazione. Le informazioni di tale banca dati vengono forniti agli Organismi pagatori ma anche ad altre Pubbliche amministrazioni attraverso la condivisione delle banche dati, nell'ambito del Sistema integrato di gestione e controllo, come richiesto dalla regolamentazione comunitaria. La condivisione è realizzata con modalità di interscambio sistematico in modalità *web-service*, con l'obiettivo di evitare duplicazioni della erogazione dei servizi³⁸³.

La digitalizzazione del fascicolo aziendale, che contiene le informazioni proprie di tutti i soggetti pubblici e privati esercenti attività agricola, agroalimentare, forestale e della pesca, è preordinata ad assicurare un processo di semplificazione amministrativa e di certezza documentale, in relazione alle diverse fasi dei procedimenti amministrativi per l'erogazione degli aiuti comunitari. Assumono rilievo a tal proposito le recenti innovazioni nei settori vitivinicolo, con l'introduzione dello schedario vitivinicolo³⁸⁴, ricompreso nel fascicolo aziendale, e oleicolo, stante la previsione degli obblighi di comunicazione da parte degli operatori di filiera³⁸⁵, strumentali alle attività di controllo proprie del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari.

Nonostante le suddette considerazioni sulla validità del SIAN quale strumento volto ad assicurare i servizi necessari alla gestione, da parte degli Organismi pagatori, delle Regioni e degli Enti locali, degli adempimenti derivanti dalla Politica agricola comune, si sono registrate alcune difficoltà gestionali e ritardi nella implementazione del sistema.

³⁸² Cfr. d.lgs. 173/1998.

³⁸³ In tal senso dispone l'art. 2 c. 2 del d.m. 26 ottobre 2005.

³⁸⁴ Cfr. reg. n. 436/2009 della Commissione, applicativo del reg. n. 479/2008 del Consiglio e reg. 1234/2007 del Consiglio. Il decreto MiPAAF 16 dicembre 2010 ha dettato i criteri per la realizzazione e la gestione dello schedario viticolo nazionale.

³⁸⁵ Con il d.m. n. 8077 del 10 novembre 2009 sono stati adottati i criteri di commercializzazione dell'olio di oliva in conformità del reg. (CE) n. 182/2009 della Commissione del 6 marzo 2009, che modifica il reg. (CE) n. 1019/2009.

Con particolare riferimento al sostegno allo sviluppo rurale per la programmazione 2007-2013, si è infatti registrato un consistente ritardo nell'attuazione del ciclo dei pagamenti sin dal 2007³⁸⁶.

Per le misure "a superficie", si è rivelata particolarmente onerosa la verifica dell'ammissibilità delle superfici. Sono stati segnalati principalmente i ritardi che si sono verificati nella implementazione delle procedure informatiche relative ai procedimenti amministrativi, e di conseguenza sui pagamenti. Tali criticità sono state in parte risolte nel corso del 2010.

Un adeguamento delle procedure informatiche già esistenti alle nuove metodologie di controllo amministrativo delle particelle agricole si è reso necessario a seguito dell'adozione del progetto *refresh*³⁸⁷. L'aggiornamento periodico della foto interpretazione dell'uso del suolo ha determinato un elevatissimo numero di "anomalie" relative a tutte le misure "a superficie", e di conseguenza la necessità di una correzione di tali anomalie, spesso richiedendo la presentazione di documenti integrativi, con un aggravamento dell'*iter* complessivo.

Si consideri peraltro, in caso di ritardi nei pagamenti, le eventuali conseguenze in termini di rischio di disimpegno automatico delle risorse in applicazione della c.d. "regola n+2".

I ritardi nell'avanzamento vengono imputati nei Rapporti di valutazione intermedia e nei Rapporti annuali di esecuzione 2010 delle Regioni³⁸⁸, proprio alle difficoltà nell'utilizzazione dei sistemi informativi per la gestione e il controllo degli interventi tramite il portale SIAN AGEA.

Tali difficoltà hanno comportato:

- rallentamenti nella gestione informatizzata delle domande di aiuto;
- ritardi nei pagamenti dei premi per le misure a superficie, con effetti negativi sulla capacità complessiva dei Programmi di sviluppo rurale (PSR) di gran parte delle Regioni di raggiungere gli obiettivi programmati;

³⁸⁶ Nei *Rapporti di valutazione intermedia – Programmi di sviluppo rurale 2007-2013 al 31 dicembre 2010* delle Regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Campania, Sicilia, il ritardo è stato imputato, dalle autorità interessate, in gran parte ai tempi richiesti per i controlli GIS Cfr. *Rapporto annuale di esecuzione 2010* della Regione Umbria che ha scelto per l'esercizio finanziario 2010 l'impiego di un Sistema informativo regionale, tuttavia necessitando pur sempre dello "scarico" dei dati elaborati nel SIAN attraverso modalità di interscambio dati mediante *Web Service*.

³⁸⁷ Il progetto *refresh* prevede l'aggiornamento del GIS; è già stato avviato da AGEA, dal 2007 al 2009, realizzando la "fotografia" dell'intero territorio nazionale attraverso ortofoto digitali, e prosegue un secondo ciclo nel triennio successivo. L'attività di foto interpretazione dell'uso del suolo viene effettuata negli anni 2010-2012 con riprese aeree relative ogni anno a un terzo del territorio, con una copertura integrale di tutte le aree del territorio. L'aggiornamento delle immagini si rende necessario in particolare al fine di riscontrare eventuali variazioni dell'uso del suolo da agricolo a non agricolo, con specifico riferimento alle c.d. "eclatanze", ossia a quelle difformità (fabbricati e simili) che non possono essere ignorate dal beneficiario.

³⁸⁸ In base al sistema di monitoraggio e valutazione previsto dalla normativa comunitaria ai sensi del reg. (CE) 1698/2005, art. 79 e ss. e art. 85 e ss., i dati relativi alla spesa sostenuta e la quantificazione degli indicatori di prodotto sono quelli forniti nei Rapporti annuali per ogni Regione.

- disagi per i potenziali beneficiari, ostacolandone la partecipazione ai Programmi.

Si segnalano infine le indicazioni esternate dal competente Ministro subentrato nel novembre 2011 in tema di linee programmatiche: politiche comunitarie, competitività, promozione, contrasto alle crisi di mercato, accesso al credito e rilancio del Ministero³⁸⁹.

4.3.3 L'attuazione del Regolamento n. 73/2009 del Consiglio

I principali provvedimenti normativi di attuazione dell'*health check* riguardano in particolare:

- i regimi di sostegno specifico di cui all'art. 68 del Reg. 73/2009 (d.m. 29/07/2009 e d.m. 25/02/2010);
- la conferma della esclusione degli aiuti diretti per alcune produzioni: patate da consumo, vivai, produzioni ortofrutticole (D.M. 10387 del 20/12/2010);
- le priorità per l'accesso alla riserva nazionale di titoli, riguardanti i soggetti che iniziano una attività agricola e, gradatamente, coloro che aderiscono a progetti di ristrutturazione (D.M. 5197 del 13/05/2010).

Rispetto a quest'ultima attuazione, è opportuno precisare che i punteggi per la realizzazione delle graduatorie tengono conto sia della condizione anagrafica (55 punti se l'agricoltore ha 40 anni o meno, 25 punti per età maggiore di 40 anni e fino a 65), sia di condizioni territoriali (50 punti per le zone di montagna, 10 per la collina, 5 per la pianura), sia di condizioni professionali (25 punti se iscritto alle gestioni previdenziali, 15 per il possesso di lauree specifiche) , sia infine di genere (5 punti aggiuntivi per l'imprenditore agricolo femminile).

Quanto all'attuazione del regime di sostegno specifico affidata a ciascuno Stato membro all'interno del quadro normativo stabilito dall'art. 68 del regolamento (CE) n. 73/2009, si registra per l'Italia, con il già citato d.m. 29 luglio 2009, l'adozione delle seguenti misure:

- sostegno specifico per il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli;
- sostegno specifico per specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi, (subordinato a specifica approvazione della Commissione);
- sostegno specifico sotto forma di contributi per il pagamento di premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante.

³⁸⁹ Comunicato stampa in data 14 dicembre 2011 reperibile all'indirizzo <http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4485>

Le misure finanziabili in base al richiamato art. 68 assumono il connotato di "premi accoppiati" per alcuni settori produttivi (bovini, ovicaprini, latte, olio d'oliva, tabacco, zucchero, floricoltura) e di "premi disaccoppiati" per l'aiuto ai produttori che praticano l'avvicendamento e per quello alla sottoscrizione di premi assicurativi.

Altro aspetto che imponeva specifica attività attuativa è stato quello della determinazione del minimo del contributo erogabile, oggetto di specifica modifica a seguito del reg. (CE) 73/2009; ivi è stata data una indicazione di una soglia di 100 euro, ma è stata anche introdotta la possibilità per gli Stati membri di scegliere una diversa dimensione in funzione delle caratteristiche economiche e strutturali delle proprie agricolture nazionali.

In virtù di ciò l'Italia avrebbe potuto fissare un valore minimo di aiuti erogabili che non andasse oltre i 400 euro, oppure una soglia fisica non inferiore a mezzo ettaro di superficie eleggibile.

La scelta italiana è stata di tipo conservativo, mantenendo la soglia di 100 euro già adottata dal 2007.

4.4 La Politica Agricola Comune nel 2010

4.4.1 Gli Organismi pagatori

Nell'Unione a 27 il numero degli Organismi pagatori ad inizio del 2010 era di 82, ridottisi a 81 nel corso dell'anno per le vicende più avanti esposte.

La successione delle norme attuative in Italia del reg. CE 1663/1995 ha definito le attribuzioni concernenti l'Autorità competente, l'Organismo di coordinamento, la rete di Organismi pagatori (nazionale, ossia AGEA, e regionali - provinciali per le Province autonome) e i "Centri autorizzati di assistenza agricola", ai quali gli Organismi pagatori possono attribuire incarichi nell'ambito dell'assistenza agli agricoltori e della raccolta delle domande di ammissione ai benefici comunitari, nazionali e regionali.

Quale "Autorità competente" il Ministro rilascia e revoca il riconoscimento di Organismo pagatore³⁹⁰.

L' "Organismo di coordinamento" è costituito dall'AGEA, che agisce da interlocutore unico per l'Italia nei confronti della Commissione, per garantire una gestione coerente dei Fondi ed il collegamento fra la stessa Commissione ed i vari Organismi pagatori riconosciuti, centralizzando e mettendo a disposizione le informazioni ad essa destinate e promuovendo l'applicazione armonizzata delle norme comunitarie (cfr. reg. CE 1258/1999 art. 4).

³⁹⁰ Cfr. reg. CE 1663/95 della Commissione, art. 1.

All'AGEA sono quindi attribuite, tra le altre, le funzioni previste dal regolamento 1663/95: responsabilità nei confronti dell'UE per gli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti PAC e degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo finanziati dal FEAGA (all'epoca, FEOGA-G); rappresentanza degli Organismi pagatori nei comitati del FEAGA; rendicontazione all'Unione europea dei pagamenti effettuati dagli Organismi pagatori; acquisizione delle anticipazioni dei fondi provenienti dal FEAGA; attribuzione agli Organismi pagatori dei fondi per le spese comunitarie; assicurazione dell'omogenea applicazione da parte degli Organismi pagatori della normativa e delle procedure comunitarie (cfr. decreto Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 14 giugno 2002: "Statuto AGEA").

Quale "Organismo pagatore", l'AGEA provvede alla erogazione di aiuti, premi, contributi ed interventi comunitari previsti dalla normativa comunitaria, non attribuita ad altri organismi pagatori. Esegue, inoltre, le forniture di prodotti agroalimentari disposte a titolo di aiuti dell'Unione europea, cura la provvista e l'acquisto di prodotti agroalimentari per la costituzione di scorte; può essere incaricata di sostituire Organismi pagatori inadempienti; assicura la regolare tenuta degli albi a valenza nazionale e comunitaria (cfr. "Statuto AGEA", citato).

Nel 2010 gli Organismi pagatori regionali operativi sono stati i seguenti: Piemonte (ARPEA), Lombardia (OPLO), Veneto (AVEPA), Emilia-Romagna (AGREA), Toscana (ARTEA), più le Province autonome di Trento (APPAG) e di Bolzano (OPPAB) i cui Organismi pagatori hanno iniziato ad operare dal 16 ottobre 2009 (avvio della campagna 2009/2010). In Sardegna (ARGEA) e in Valle d'Aosta (AREA) i due Organismi non sono operativi; in Calabria (ARCEA) l'Organismo è operativo dal 1 luglio 2010, e solo sul FEASR.

Al quadro degli Organismi pagatori regionali e delle Province autonome è necessario aggiungere gli specifici Organismi pagatori nazionali SAISA e Ente risi.

Il primo, SAISA, nell'ambito dell' Agenzia delle dogane (della quale è strutturalmente una Direzione generale) – opera per le attività di restituzioni all'esportazione, cumulando le funzioni di Organismo pagatore con quelle di Agenzia fiscale.

Il secondo, Ente nazionale risi, ente pubblico economico sottoposto alla vigilanza del Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali³⁹¹, rileva sia per l'entità di tale coltivazione in Italia (nella campagna 2010/2011 vi risultano dedicate

³⁹¹ Per una diffusa trattazione sull'E.N.R. si fa riferimento alla più recente relazione della Corte dei conti, Sezione Controllo Enti, approvata con del. 56 del 18 luglio 2011 e reperibile all'indirizzo http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_56_2011.pdf

superfici pari a 47.653,31 ettari), sia per il particolare regime del settore. Nell'evoluzione della normativa europea e nazionale, si registra tuttavia che con d.m. 10 agosto 2011³⁹² sono state emanate disposizioni per l'integrazione del sostegno al settore del riso nel regime di pagamento unico.

Alcuni Organismi pagatori³⁹³ hanno preso provvedimenti con riguardo alle informazioni e alle comunicazioni rese al pubblico, tenendo conto della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 09.11.2010 sulla trasparenza nelle cause riunite C-92/09 e C-93/09, e ritenendo che la base giuridica per la pubblicazione delle informazioni relative ai beneficiari dei pagamenti della PAC³⁹⁴ sia da ritenersi invalidata. E' intervenuta in proposito la circolare di AGEA Coordinamento Aciu.2010.868 del 23.12.2010 con la quale tale pubblicazione è stata sospesa.

Per quanto riguarda la Basilicata³⁹⁵, occorre riferirne, per la particolare rilevanza assunta nel 2010, la travagliata vicenda. L'Organismo pagatore per la Regione Basilicata venne infatti istituito nel 2001 ma formalmente "riconosciuto", nelle forme dette, assai più tardi, con decreto MPAA del 3 marzo 2005, divenendo operativo soltanto a partire dall'anno finanziario 2005, sia per i pagamenti inerenti alle misure di sviluppo rurale, che per i pagamenti diretti (con esclusione dell'aiuto specifico per il riso ai sensi dell'art. 99 del reg. 1782/2003); in concreto, l'operatività effettiva ha riguardato un ristretto numero di misure a superficie e di aiuti.

Con d.G.R. n. 1324, del 14 luglio 2009, la Regione ha istituito una Commissione di vigilanza sull'ARBEA, le cui risultanze sono state assunte con la delibera della Giunta regionale 233 del 9 febbraio 2010.

Con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 12 maggio 2010 si è pervenuti alla revoca, con decorrenza 15 ottobre 2010, delle funzioni di Organismo pagatore, funzioni nuovamente assegnate ad AGEA.

L'emanazione di tale decreto fa seguito a diverse indagini della Commissione europea, che valutava l'inosservanza dei criteri di riconoscimento in base al reg. CE 885/2006 e del tutto inadeguato l'operato dell'Organismo pagatore, nonché alle certificazioni con esito negativo degli Organismi di certificazione incaricati pro tempore, per gli anni 2006, 2007, 2008 e 2009.

³⁹² Pubblicato nella GU 20 ottobre 2011, n. 245

³⁹³ Si veda specificamente ARPEA, determinazione n. 181 del 28/12/2010.

³⁹⁴ Si vedano il reg. (CE) 1290/2005 del Consiglio, art. 44/bis, e il reg. della Commissione n. 259/2008 prevedono che "gli Stati membri devono provvedere alla pubblicazione annuale a posteriori dei beneficiari di stanziamenti del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli importi percepiti da ogni beneficiario per ciascuno di tali Fondi".

³⁹⁵ Ampia illustrazione delle specifiche difficoltà dell'Organismo pagatore lucano è stata effettuata nell'ambito della Relazione speciale 3/2010 "Irregolarità e frodi in materia agricola", approvata con delibera n. 5 del 26 luglio 2010, in vari passaggi: pagg. 213-216 e 218-219 in particolare.

L'Organismo di certificazione dei conti ARBEA ha confermato anche per l'anno finanziario 2010 l'opinione negativa espressa per le tre annualità precedenti .

Dopo un breve periodo di commissariamento da aprile a maggio 2010, a seguito del decreto di revoca di riconoscimento³⁹⁶ fu nominato un altro commissario straordinario, per il periodo decorrente dal 1° giugno 2010 fino al 3 novembre 2010, eletto poi Direttore dell'Agenzia.

In base ad una convenzione stipulata tra Regione-Dipartimento agricoltura, ARBEA e AGEA, approvata con d.G.R. del 22 ottobre 2010, è stata delegata l'ARBEA medesima per la gestione delle domande di pagamento nell'ambito del PSR 2007-2013, e per i pagamenti FEAGA è stato previsto uno sportello presso ARBEA, prima del passaggio di competenze all'AGEA-Organismo pagatore.

Si è reso necessario un impegno particolarmente significativo negli ultimi mesi del 2010, attraverso una sinergia tra gli uffici dipartimentali ARBEA e AGEA, nel procedere ai pagamenti, in particolare per lo sviluppo rurale (con l'esecuzione di pagamenti per un ammontare di oltre 30 milioni di euro di spesa FEASR) al fine di conseguire il risultato di evitare il disimpegno automatico delle risorse, in applicazione della regola comunitaria dell'n + 2.

Nel novembre 2010, la Commissione ha emanato la proposta che concerne l'applicazione, sulla base della normativa europea in materia, di una sanzione forfettaria pari al 25% di tutto l'ammontare erogato da ARBEA per gli esercizi finanziari 2007, 2008 e 2009 (sia relativamente al FEAGA, sia al FEASR): una correzione finanziaria per un importo complessivo pari a 85.753.894 euro. Decisione che, come è precisato nell'atto, non pregiudica una eventuale rettifica finanziaria per gli anni 2010 e successivi.

Le osservazioni della Commissione concernono, in estrema sintesi, l'inadeguatezza della struttura organizzativa, delle attività di controllo e di monitoraggio continuo - carenze considerate più gravi, per le quali è prevista una correzione finanziaria pari al 5% - mentre per le criticità legate al settore risorse umane, delega di funzioni (ai CAA e ad AGEA), sistema di comunicazioni, livello di sicurezza del sistema informatico, controllo interno, la correzione proposta è del 2%.

La Regione ha esperito un tentativo di conciliazione, a norma dell'art. 16, par. 1 del reg. 885/2006 della Commissione, ma senza successo. Parallelamente alla conciliazione stragiudiziale, è stato instaurato anche il procedimento in giudizio presso la Corte di giustizia della Comunità europea.

³⁹⁶ d.M. 12 maggio 2010 n. 1566

Sul piano generale si richiama la Relazione speciale di questa Sezione n.2/2009, "Gli Organismi pagatori in Italia: stato di attuazione e costo del decentramento" approvata il 5 ottobre 2009³⁹⁷. In breve, è stato ivi confermato che l'operazione di decentramento ha comportato: a) la moltiplicazione di similari strutture per l'esercizio di analoghe funzioni/attività; b) l'aumento del numero di personale e incremento di costi che, comunque - anche qualora attuabile il trasferimento di personale e risorse finanziarie da AGEA OP (Organismo pagatore) agli altri organismi - è connesso alle obiettive necessità di assicurare ad ogni Organismo pagatore le proprie strutture operative a livello sia dirigenziale sia di personale non dirigente, che difficilmente possono trovare nel personale in servizio presso AGEA completa copertura.

Per quanto sopra rilevato, in tale occasione è stato rivolto al Parlamento e, per quanto di competenza, al Governo l'invito a riconsiderare la loro organizzazione strutturale/amministrativa al fine del contenimento dei costi e del miglioramento dell'efficienza della gestione.

Fra le anomalie rilevate in base agli indicatori utilizzati nella suddetta relazione, risaltava in particolare³⁹⁸ quella che mostrava un rapporto personale/beneficiari assai diversificato fra i diversi Organismi pagatori regionali rispetto alla media, individuata nel 2007, di 1.360 beneficiari di pagamenti per unità di personale. In proposito si ritiene utile fornire elementi di aggiornamento quanto meno sull'Organismo che aveva mostrato in quella sede la *performance* minore, ossia l'ARTEA, con un valore di 796: l'indicatore per tale O.P. applicato al 2010, si è attestato ora a 1.285 beneficiari per unità di personale (erano 1.066 nel 2009), approssimandosi quindi alla media e allineandosi agli altri organismi.

In sede di confronto con i sistemi adottati negli altri Stati membri³⁹⁹ la peculiarità della struttura italiana, a regionalismo incompleto, è apparsa poco razionale e comunque tale da evidenziare una insita criticità organizzativa.

4.4.2 Rimborsi della Commissione a favore dell'Italia nel 2010 nel contesto della spesa FEAGA dell'UE

Nel corso dell'esercizio finanziario 2010, la Commissione ha complessivamente erogato 55.611 milioni di euro a titolo di pagamenti per l'agricoltura e lo sviluppo rurale suddivisi tra: aiuti diretti (39.676 milioni di euro), interventi sui mercati

³⁹⁷La relazione è disponibile sul sito web della Corte dei conti al seguente indirizzo web: http://www.corteconti.it/controllo/politiche_comunitarie/fondi_comunitari_strutturali/delibera_3_2009/

³⁹⁸ Posta a pag. 51 di detta Relazione speciale.

³⁹⁹ Audit in action, Copenhagen 2-3-febbraio 2012.

agricoli (4.314 milioni), sviluppo rurale (11.483 milioni), misure di pre-accessione (14 milioni), spese amministrative e varie (131 milioni), altre (7 milioni)⁴⁰⁰.

In particolare, per quanto concerne i pagamenti per aiuti diretti e interventi sui mercati nell'ambito del primo pilastro della Politica agricola comune, la Commissione ha rimborsato agli Stati membri - sulla base delle dichiarazioni mensili da essi presentate, relative alle spese sostenute dagli Organismi pagatori nel periodo 16 ottobre 2009-15 ottobre 2010 - 42.315 milioni di euro, al netto di 55 milioni di euro che costituiscono la somma algebrica di tutte le correzioni finanziarie, positive e negative, direttamente eseguite dalla Commissione in sede di rimborsi, come dal seguente prospetto:

⁴⁰⁰Cfr Corte dei conti europea, relazione esercizio finanziario 2010, cap.3 (agricoltura e risorse naturali), tab.3.1.

Prospetto 4 – FEAGA – Politica agricola comune. Bilancio UE 2010. Spese dichiarate dagli Organismi pagatori e pagamenti eseguiti dalla Commissione ripartiti per Stato membro

(migliaia di euro)

Stato membro	Spese dichiarate dagli Organismi pagatori	Pagamenti a favore degli Organismi pagatori	
	Importo*	Importo	%
BELGIO	642.950	647.080	1,53
BULGARIA	286.087	286.153	0,68
REP. CECA	590.757	590.956	1,40
DANIMARCA	977.145	977.145	2,31
GERMANIA	5.565.519	5.565.435	13,15
ESTONIA	66.466	66.476	0,16
IRLANDA	1.293.811	1.293.308	3,06
GRECIA	2.351.084	2.351.084	5,56
SPAGNA	5.924.971	5.924.971	14,00
FRANCIA	8.666.900	8.671.911	20,49
ITALIA	4.875.450	4.828.577	11,41
CIPRO	42.333	42.334	0,10
LETONIA	99.301	99.322	0,23
LITUANIA	260.362	260.362	0,62
LUSSEMBURGO	34.257	34.083	0,08
UNGHERIA	929.028	929.453	2,20
MALTA	4.151	4.151	0,01
OLANDA	894.473	894.473	2,11
AUSTRIA	720.478	720.469	1,70
POLONIA	1.904.976	1.904.981	4,50
PORTOGALLO	738.324	737.421	1,74
ROMANIA	660.299	663.811	1,57
SLOVENIA	91.430	91.385	0,22
SLOVACCHIA	269.733	269.732	0,64
FINLANDIA	593.740	593.813	1,40
SVEZIA	724.145	724.028	1,71
REGNO UNITO	3.162.067	3.142.153	7,43
TOTALE	42.370.237	42.315.067	100,00

Elaborazione su dati "Commissione europea, Direzione generale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, Esercizio finanziario 2010".

*Gli importi delle spese dichiarate sono al netto di eventuali compensazioni eseguite direttamente dagli Stati membri relative a liquidazioni finanziarie dei conti e/o a liquidazioni di conformità adottate dalla Commissione.

All'Italia è stato rimborsato un importo di 4.829 milioni di euro - a fronte dei 4.875 milioni richiesti⁴⁰¹ - che rappresenta l'11,41% dei pagamenti totali eseguiti dalla Commissione a favore degli Stati membri.

⁴⁰¹ Gli importi sopra indicati sono arrotondati e al netto di riduzioni e sospensioni come evidenziate più avanti.

4.4.3 Il premio unico e i titoli

Con la riforma della PAC⁴⁰², come già esposto diffusamente in precedenza, è entrata in vigore, per il periodo 2007 - 2013, la domanda di premio unico aziendale nella quale confluiscono le varie domande PAC: vacche nutrici, bovini maschi, premio alla macellazione, estensivizzazione, seminativi e ovicaprini e, a partire dal 2006, anche la domanda di premio latte. I premi erogati con la domanda di premio unico non sono dunque legati alla produzione, detenzione in stalla degli animali e macellazioni di bovini, bensì a titoli assegnati da AGEA ai produttori⁴⁰³, in base a quanto riscontrato durante la ricognizione preventiva effettuata nella seconda metà del 2004.

Pagamento Unico

Si tratta di una erogazione disaccoppiata dalla produzione, connessa al possesso, da parte dell'agricoltore, di un certo numero di diritti all'aiuto, detti "titoli".

Il Regime di pagamento unico (RPU) originario è stato esteso anche ad altri settori (tabacco, superfici ad olivo, agrumi, ortofrutta etc.) attraverso la generazione di nuovi titoli.

I diritti all'aiuto equivalgono a cedole di valore monetario fisso, strettamente collegato ad un ammontare in ettari: ordinariamente un diritto all'aiuto corrisponde ad un ettaro di superficie condotta, e non può eccedere tale misura, ma può essere riferito ad una quota parte frazionaria di ettaro.

L'aiuto viene calcolato sulla base del numero di titoli all'aiuto che l'agricoltore decide di voler chiedere in pagamento per la campagna in corso: l'agricoltore infatti, per poter ottenere il pagamento dei diritti all'aiuto in suo possesso, deve dimostrare di condurre una superficie almeno equivalente alla superficie a cui ammontano i suoi diritti all'aiuto, coltivandovi colture ammissibili.

Titoli speciali

Per le aziende agricole dedite all'allevamento sono stati istituiti i cosiddetti "titoli speciali" spettanti ad agricoltori che, nel periodo di riferimento, hanno percepito pagamenti per premi zootecnici, nei casi in cui non dispongano di superficie di riferimento oppure il cui titolo per ettaro risulti di importo unitario superiore a 5.000 Euro.

Per il 2010 l'AGEA indica il numero totale dei titoli registrati in 9.673.236, per un importo di quasi 4 miliardi di euro (come illustrato nel prospetto 5).

L'attenzione nei confronti dell'utilizzo dei titoli riveste importanza per valutare il funzionamento delle riforme introdotte con l'*health check* in materia di

⁴⁰² Nello specifico, con reg. (CE) 1782/2003 del Consiglio, 29 settembre 2003, ora abrogato e sostituito dal reg. 73/2009 del Consiglio, già citato.

⁴⁰³ Nella applicazione del 2004 prevaleva il c.d. "riferimento storico", ossia la determinazione della spettanza in base a quanto riscontrato durante la ricognizione preventiva effettuata nella seconda metà del 2004. AGEA ha infatti verificato per ogni produttore i premi da esso percepiti nel 2000, 2001 e 2002. Dalla media dei premi del triennio ha ricavato i titoli da assegnare, in modo che ogni azienda ha continuato a percepire lo stesso ammontare di premi percepito in media nel triennio di riferimento.

superfici ammissibili e di Riserva nazionale, nonché l'efficacia dei sistemi informativi, per i quali si sono espresse le criticità nel precedente paragrafo 4.3.2.

In particolare, si considerino i provvedimenti che fissano i massimali per il Regime di pagamento unico (RPU) per ciascun Stato membro⁴⁰⁴ confrontati con i titoli in portafoglio, ossia quelli effettivamente e personalmente detenuti da soggetti destinatari dell'aiuto:

Prospetto 5 - Rapporti titoli in portafoglio/massimale e Riserva nazionale (euro)

	2009	2010	2011
Massimale	3.838.239.000	3.924.520.000	4.048.143.000
Importo titoli in portafoglio	3.822.312.266	3.852.080.476	3.931.440.122
Riserva Nazionale	15.926.734	72.439.524	116.702.828

Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

La significativa crescita della forbice fra i titoli in portafoglio e quelli che sarebbero disponibili nell'ambito del massimale attribuito all'Italia comporta dal punto di vista della Commissione un risparmio nell'erogazione dei fondi del RPU, ma dal punto di vista nazionale un incompleto utilizzo di risorse, alle quali è possibile attingere secondo quanto consentito per la redistribuzione, in particolare destinandoli ai "nuovi agricoltori"⁴⁰⁵.

Rispetto agli importi indicati per i titoli in portafoglio, poi, bisogna tener conto che non si verifica un loro utilizzo integrale da parte dei potenziali destinatari degli aiuti. Nel 2010, infatti, a fronte di un importo di titoli in portafoglio pari a 3.852.080.476 euro, si registrano 160.218.631 euro di titoli non fatti valere, e quindi da definirsi come "non utilizzati".

Tale dato mostra un trend crescente rispetto al 2009, in cui si sono registrati titoli inutilizzati per 138.805.650 euro a fronte di 3.822.312.266 euro di titoli in portafoglio. I dati provvisori per il 2011 mostrano un ulteriore incremento, pur se al momento non quantificabile.

La mancata attivazione di consistenti e crescenti importi relativi a titoli di pagamento unico è un fenomeno potenzialmente critico, che merita attenzione e approfondimento, sicché sarà opportuno verificare tale evoluzione dopo la stabilizzazione dei dati 2011 e alla luce di eventuali attività istruttorie mirate, non esperibili nella presente sede di relazione annuale.

⁴⁰⁴ Si sono succeduti in materia il regolamento (CE) della Commissione n. 889/2009 del 25 settembre 2009, il n. 745/2010 del 18 agosto 2010 e il n. 680/2011 del 14 luglio 2011.

⁴⁰⁵ Si segnala che le proposte di riforma della PAC per il periodo 2014-2020 sostituiscono la figura del "giovane agricoltore" a quella del "nuovo agricoltore" come destinatario di titoli prelevati dalla riserva nazionale.

4.4.4 Spese liquidate dagli organismi pagatori italiani e rimborsate dalla Commissione

Per il periodo 16 ottobre 2009- 15 ottobre 2010 gli Organismi pagatori hanno dichiarato mensilmente, per il tramite di AGEA-Coordinamento, importi erogati come sostegno FEAGA agli operatori agricoli italiani, per gli importi esposti nel seguente prospetto:

Prospetto 6 - FEAGA – Dichiarazione 2010 (euro)

O.P.	2010
AGEA pagatore	2.714.317.901,06
SAISA	14.387.829,13
Ente Risi	8.080.024,73
AVEPA	521.812.323,62
ARTEA	191.802.314,89
AGREA	440.999.773,03
OPLO	528.782.736,66
ARBEA	109.379.299,64
ARPEA	338.413.574,09
OPPAB	13.944.284,25
APPAG	7.182.640,07
AGEA COORD.	- 52.499.316,71
TOTALE	4.888.624.559,45

Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA - Coord

Si segnala che l'importo negativo riferito ad Agea Coordinamento è costituito per la parte più cospicua, ossia 44,7 milioni, dalla imputazione all'esercizio 2010 del prelievo supplementare nel settore lattiero caseario per la campagna 2008/2009.

4.4.5 Liquidazione dei conti per le spese FEAGA dell'esercizio finanziario 2010.

Con la decisione di liquidazione dei conti la Commissione determina l'importo delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'esercizio finanziario in esame e riconosciute a carico del FEAGA⁴⁰⁶. La liquidazione è eseguita sulla base dei conti annuali degli Organismi pagatori presentati dagli Stati membri, completati da una dichiarazione di affidabilità dei responsabili degli Organismi pagatori e corredati dalle informazioni necessarie per la loro liquidazione nonché dalla relazione di certificazione elaborata dall'Organismo di certificazione attestante la veridicità, la completezza e la correttezza dei conti⁴⁰⁷.

In sede di liquidazione dei conti, la Commissione può disporre eventuali riduzioni o sospensioni dei pagamenti consentiti dalla normativa comunitaria⁴⁰⁸. Tra le citate riduzioni hanno particolare rilievo quelle connesse al recupero degli importi delle irregolarità denunciate dallo Stato membro. Qualora tale recupero non abbia luogo nel termine di quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo e giudiziario, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario, la normativa comunitaria stabilisce che le conseguenze finanziarie del mancato recupero siano per il 50% a carico dello Stato membro e per il restante 50% a carico del bilancio comunitario⁴⁰⁹.

Qualora, sulla base delle dichiarazioni di spesa e delle informazioni di cui dispone, non sia in grado di constatare che l'impegno dei Fondi è conforme alle norme comunitarie in vigore, la Commissione opera riduzioni o sospensioni.

Le riduzioni e le sospensioni in argomento sono poi oggetto di una verifica di conformità e di una conseguente decisione "ad hoc" che stabilirà in modo definitivo le spese non ammesse al finanziamento comunitario (cfr. reg. 1290/2005, art. 31).

Sulla base della regolamentazione comunitaria, la Commissione effettua le seguenti riduzioni e sospensioni in sede di liquidazione dei conti:

- riduzione dei rimborsi mensili nel caso di pagamenti da parte degli Stati membri di spese effettuati al di là dei termini prescritti. In particolare i superamenti dei termini che si verificano nei mesi di agosto, settembre e ottobre vengono presi in considerazione al momento della liquidazione dei conti (cfr. reg. (CE) 296/2006 art. 4, par. 2 e 3, e reg. (CE) 2040/2000, art. 14);
- riduzione e sospensione dei rimborsi mensili (cfr. reg. (CE) 296/2006 art. 4, e reg. (CE) 2040/2000, art. 14)
- addebito del 50% allo Stato membro delle conseguenze finanziarie del mancato recupero di crediti, ai sensi reg. (CE) 1290/2005 art. 32, par. 5, e reg. (CE) 885/2006, art. 6).

Come di norma, la Commissione, con decisione di esecuzione 2011/271/UE, adottata in data 29 aprile 2011⁴¹⁰ sulla liquidazione dei conti degli Organismi

⁴⁰⁶Cfr. reg. (CE) 885/2006 (art. 10) e reg. 1290/2005 (art. 30). Da ricordare che la decisione di liquidazione, pur riguardando la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti, non pregiudica l'adozione di decisioni di conformità (cfr. reg. 1290/2005, artt. 30 e 31).

⁴⁰⁷Cfr. reg. 1290/2005 (art. 8).

⁴⁰⁸La regolamentazione comunitaria vigente ripropone le stesse riduzioni e sospensioni previste dalla regolamentazione precedente.

⁴⁰⁹Cfr. reg. 1290/2005 (art. 32) e reg. 885/2006 (art. 6 e annesso III). In ottemperanza alle citate disposizioni regolamentari, gli Stati membri, all'atto della trasmissione dei conti annuali, devono comunicare alla Commissione una tabella riepilogativa dei procedimenti di recupero avviati in seguito ad irregolarità. Sulla base di tali tabelle, la Commissione decide in merito alle conseguenze finanziarie del mancato recupero di importi corrispondenti a irregolarità risalenti rispettivamente a quattro o otto anni. Tali conseguenze sono, di norma, a carico dello Stato membro per il 50% e del bilancio comunitario per il restante 50%. Sono, invece, assunte per intero a carico del bilancio comunitario, qualora la Commissione condivida la decisione dello Stato membro di non portare avanti il procedimento di recupero in quanto: a) i costi già sostenuti e i costi prevedibili sono complessivamente superiori all'importo da recuperare; b) il recupero è impossibile per insolvenza, constatata secondo il diritto nazionale, del debitore o delle persone giuridicamente responsabili dell'irregolarità.

⁴¹⁰ Pubblicata su G.U.E 7 maggio 2010 l. 119.

pagatori relativa al FEAGA, sulla base dei conti e della documentazione annessa presentati dagli Organismi pagatori, ha deciso sulla completezza, esattezza e veridicità dei conti trasmessi, provvedendo a liquidare gli importi delle spese dichiarate.

L'ammontare delle liquidazioni effettuate dagli Organismi Pagatori italiani è stato riportato nel valore annuale, assestato rispetto ai surriferiti importi mensili, di 4.898.572.884,55. Tale ultima cifra include anche l'importo di 109.253.680,01 euro che nelle dichiarazioni mensili erano stati stralciati.

A fronte di tale liquidazione, la Commissione ha operato riduzioni per circa 23 milioni - di cui 15,4 circa in base alla regola del "50/50%" ex art. 32 reg. (CE) n. 1290/2005 del Consiglio⁴¹¹ e i restanti 7,6 milioni per riduzioni o sospensioni comprensive di rettifiche per il mancato rispetto dei termini di pagamento - e ha determinato in 4.875,5 milioni i finanziamenti comunitari spettanti all'Italia. Avendone pagati 4.828,6 in sede di rimborsi mensili, resta a credito dell'Italia, sulla base della citata decisione di esecuzione della Commissione, un importo pari a 46,9 milioni.

Nel seguente prospetto vengono riepilogati i dati sopra esposti:

Prospetto n. 7 - FEAGA - Liquidazione dei conti degli organismi pagatori

Esercizio finanziario 2010

(euro)

Spese dichiarate dagli organismi pagatori	4.898.572.884,55
Riduzioni e sospensioni per l'intero esercizio finanziario	-7.643.605,11
Riduzioni ai sensi dell'art. 32 Reg. CE n. 1290/2005	-15.478.497,77
Totale comprese riduzioni e sospensioni	4.875.450.781,67
Pagamento effettuato all'Italia	4.828.577.843,53
Importo da recuperare da parte dell'Italia	46.872.938,14

Con decisione 15 febbraio 2011⁴¹², è stata inoltre effettuata la liquidazione, precedentemente sospesa, relativa all'ARBEA, che risulta imputata formalmente al precedente esercizio (e quindi contabilmente al 2009): ne è conseguita la determinazione di un importo a debito dell'Italia, ai sensi del richiamato art. 32 del

⁴¹¹ Ai sensi dell'art. 32 reg. (CE) 1290/2005.

⁴¹² Decisione della Commissione 2011/105/UE in G.U.E 41 del 16 febbraio 2011.

regolamento (CE) 1290/2005, pari a 16,9 milioni di euro, di cui 2,4 milioni di euro già imputati a recupero a fine esercizio 2009 (vedi relazione annuale precedente).

4.4.6 Liquidazione dei conti per le spese FEASR dell'esercizio finanziario 2010.

Anche per quanto riguarda il FEASR la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione 2011/271/UE in data 29 aprile 2011⁴¹³ sulla liquidazione dei conti degli Organismi pagatori. In questo ambito, e al fine di allineare il periodo di riferimento per le spese del FEASR con quelle del FEAGA, per l'esercizio 2010 la Commissione ha preso in considerazione le spese effettuate dagli Stati membri dal 16 ottobre 2009 al 15 ottobre 2010.

Si riporta di seguito il prospetto relativo alla liquidazione delle spese FEASR per l'Italia, suddivise per programmi.

Sono indicati nell'ultima colonna gli anticipi versati nell'esercizio 2010 ma non ancora liquidati al momento della adozione della decisione relativa al 2010, per l'attuazione dei programmi FEASR.

⁴¹³ Pubblicata su G.U.E 7 maggio 2011 l. 119

Prospetto 8 – FESR – Liquidazione dei conti per programmi; esercizio finanziario 2010

Programmi	Importo liquidato e accertato per l'esercizio 2010	pagamenti intermedi rimborsati per l'esercizio 2010	importo da rimborsare all'Italia (+) o recup. (-)	anticipi versati nell'es.2010 non ancora liquidati
	a	b	c = b - a	
2007IT06RAT001 Programma della Rete Rurale Nazionale	4.909.602,73	4.909.602,73	0	2.902.191,8
2007IT06RPO001 Abruzzo	11.731.927,08	11.743.486,76	- 11.559,68	11.823.770
2007IT06RPO002 Prov. Aut. Bolzano	26.262.252,75	26.262.203,81	48,94	9.630.250
2007IT06RPO003 Emilia Romagna	55.227.932,14	55.227.933,42	- 1,28	28.787.570
2007IT06RPO004 Friuli Venezia Giulia	3.246.683,03	3.246.756,85	- 73,82	7.614.110
2007IT06RPO005 Lazio	18.024.031,52	18.038.593,62	- 14.562,10	20.186.880
2007IT06RPO006 Liguria	7.631.493,53	7.633.180,31	- 1.686,78	7.423.290
2007IT06RPO007 Lombardia	40.944.561,17	40.945.775,08	- 1.213,91	27.716.430
2007IT06RPO008 Marche	19.894.959,58	19.901.867,86	- 6.908,28	14.162.400
2007IT06RPO009 Piemonte	30.868.158,62	30.868.158,31	0,31	27.615.000
2007IT06RPO010 Toscana	42.161.378,24	42.131.801,06	29.577,18	25.844.700
2007IT06RPO011 Prov. Aut. di Trento	7.268.085,79	7.268.085,78	0,01	7.045.640
2007IT06RPO012 Umbria	29.425.059,79	29.437.206,64	- 12.146,85	23.410.100
2007IT06RPO013 Valle d'Aosta	10.682.363,19	10.682.363,16	0,03	3.655.470
2007IT06RPO014 Veneto	41.052.864,19	41.052.863,94	0,25	28.171.990
2007IT06RPO015 Molise	3.903.680,31	3.903.680,69	-0,38	6.005.300
2007IT06RPO016 Sardegna	52.405.909,87	52.433.745,16	- 27.835,29	38.587.500
2007IT06RPO017 Basilicata	-	-	-	26.085.500
2007IT06RPO018 Calabria	13.217.595,67	13.221.985,10	- 4.389,43	43.633.870
2007IT06RPO019 Campania	73.693.055,98	73.701.796,01	- 8.740,03	75.764.430
2007IT06RPO020 Puglia	20.310.958,72	20.336.796,35	- 25.837,63	59.592.890
2007IT06RPO021 Sicilia	88.608.134,26	88.621.076,75	- 12.942,49	84.781.410
TOTALI	601.470.688,16	601.568.959,39	-98.271,23	580.440.691,8

I conti del programma della Basilicata (2007IT06RPO017) sono stati stralciati e formano oggetto della detta decisione di liquidazione *ad hoc* del 16 febbraio 2011⁴¹⁴.

4.4.7 Liquidazioni di conformità ("ad hoc").

È opportuno esaminare in maniera più analitica la composizione e le cause delle compensazioni finanziarie a valere sulle spese dichiarate dagli Organismi pagatori nel 2010.

⁴¹⁴ Decisione della Commissione 2011/105/UE del 15 febbraio 2011 riportata al precedente paragrafo.

Secondo quanto previsto dalla regolamentazione comunitaria, la Commissione esclude dal finanziamento quelle spese che ritiene non conformi alla normativa comunitaria di settore sulla base di valutazioni che scaturiscono da indagini eseguite dalla stessa Commissione. Le risultanze di tali indagini vengono comunicate agli Stati interessati che possono formulare le proprie osservazioni ed, eventualmente, addivenire ad un accordo con la Commissione nel corso di incontri bilaterali appositamente convocati. In mancanza di tale accordo, la Commissione comunica ufficialmente le proprie conclusioni agli Stati interessati che hanno la facoltà di chiedere l'avvio di una procedura di conciliazione. E', quindi, sulla base delle indagini eseguite, dell'esito delle discussioni bilaterali e della eventuale procedura di conciliazione che la Commissione assume la decisione di escludere dal finanziamento comunitario quelle spese sostenute e dichiarate dagli Organismi pagatori ma ritenute non conformi alla normativa comunitaria⁴¹⁵.

Le due decisioni di conformità (n.31 e n.32) adottate dalla Commissione hanno determinato compensazioni per un totale di circa 5,4 milioni di euro originate da rettifiche finanziarie di tipo forfettario, e da rettifiche puntuali.

Quelle di tipo forfettario sono rettifiche che evidenziano e denunciano carenze ricorrenti essenzialmente nei sistemi di controllo e, in misura marginale, in quelli di gestione e di amministrazione (pagamenti tardivi e carenze nelle relazioni di controllo)⁴¹⁶.

Nel 2010 le rettifiche forfettarie hanno inciso sulla spesa dichiarata per il 2,6%.

Le rettifiche specifiche, che derivano essenzialmente da inosservanza dei termini di pagamento, operano finanziariamente sul 2010, ma sono temporalmente riferibili agli esercizi dal 2003 al 2009.

AGEA, attraverso l'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto ricorso contro la decisione "ad hoc" n.31⁴¹⁷, ma tale ricorso è stato respinto.

Va infine rilevato che l'importo delle rettifiche, compensato da AGEA, rimane a carico del pubblico erario, fin quando non vengono recuperate presso gli operatori agricoli beneficiari. Si richiama pertanto l'attenzione delle Amministrazioni sull'ineludibilità di tale adempimento.

Il rimborso per casi di irregolarità liquidato con la decisione ad hoc n. 31 alla quale si è fatto cenno sopra, è di 44 mila euro.

4.4.8 Prelievo supplementare nel settore delle quote latte

Meno rilevante, in questo esercizio finanziario, l'importo del prelievo supplementare che viene ad incidere negativamente sui rimborsi comunitari: meno

⁴¹⁵ Cfr. per il descritto procedimento i regg. (CE) 1290/2005 (art. 31) e 885/2006 (artt. 11, 12 e 16).

⁴¹⁶ La carenza e/o inefficienza dei controlli comporta rettifiche forfettarie che incidono sulla spesa dichiarata nelle seguenti misure: 2%, in presenza di controlli chiave soddisfacenti, ma di controlli secondari in tutto o in parte inefficaci; 5%, quando i controlli chiave non sono eseguiti nel numero e con la frequenza ed il rigore richiesti dalla normativa, così generando un significativo rischio di perdite; 10%, quando uno o più controlli chiave non sono eseguiti, rendendo così impossibile stabilire l'ammissibilità e regolarità delle spese e determinando, in conseguenza, un elevato rischio di perdite.

⁴¹⁷ Decisione 24 settembre 2009 n. /2009/721/CE su G.U.C.E 257 del 30 settembre 2009.

di 45 milioni di euro (relativi alla campagna 2008/2009) pari all'1,1% (era il 3,1% nel precedente esercizio) della spesa sostenuta, e potenzialmente rimborsabile, dagli Organismi pagatori italiani nell'esercizio 2010. Il valore è stato successivamente rideterminato dalla Commissione in 45.131 quale somma di: 43.146 per consegne + 1.985 per vendite dirette.

Tuttavia si deve segnalare, per completezza, riservando a successive occasioni i dovuti approfondimenti, che con la decisione *ad hoc* n. 35 del 14 ottobre 2011⁴¹⁸ la Commissione ha proposto, a svantaggio dell'Italia, una rettifica di 71 milioni per controlli tardivi nel settore lattiero caseario negli anni 2005-2007.

4.5 Rettifiche finanziarie

Anche in questa relazione (come già avvenuto nella precedente), la Corte ritiene di dover formulare considerazioni specifiche basate su un esame più analitico delle "rettifiche finanziarie" per ciò che esse in effetti rappresentano, ossia l'ammontare delle risorse finanziarie che l'Italia lascia (o, meglio, riversa) nella "cassa" dell'Unione a beneficio, in concreto, degli altri Paesi membri e a detrimento dell'economia nazionale.

Vale, inoltre, osservare che l'importo delle rettifiche finanziarie può in parte essere posto a carico degli operatori agricoli beneficiari degli aiuti comunitari, ma in altra parte ciò è impossibile, poiché si tratta di carenze interamente riferibili all'azione amministrativa e alle sue carenze; di conseguenza, questa parte è effettivamente assunta a carico del bilancio nazionale e, quindi, dei cittadini contribuenti, in assenza di attivazione di clausole dei rapporti contrattuali che legano AGEA ad altri Enti dei quali si avvale⁴¹⁹.

In presenza delle perduranti e accertate carenze nel sistema di gestione e di controllo rilevate e denunciate dalla Commissione, l'esame delle rettifiche finanziarie del periodo pluriennale 1999-2010 tende anche a riscontrare quali iniziative siano state assunte in ambito nazionale dagli organismi responsabili, nell'intento di eliminare, o attenuare, in futuro, il negativo impatto finanziario delle rettifiche.

⁴¹⁸ Decisione di esecuzione 2011/689/UE su G.U E. 270 del 15 ottobre 2011.

⁴¹⁹ Nella Relazione della Sezione del controllo sugli enti di questa Corte dei conti, approvata con determinazione n. 95 del 24 gennaio 2011, a pag. 84, viene indicata a tale scopo la clausola contenuta nella convenzione tipo tra AGEA e CAA. In base ad essa "qualora in sede di appuramento e liquidazione dei conti da parte della Commissione europea vengano dalla stessa effettuate correzioni finanziarie, anche mediante riduzione degli anticipi (a carico dell'Organismo pagatore) per spese effettuate oltre i termini comunitari o per altre cause, e qualora tali riduzioni siano imputabili all'attività svolta dal CAA, (l'Organismo pagatore) provvederà a rivalersi sulla garanzia assicurativa prestata dal CAA stesso, nonché sui compensi eventualmente maturati, salva l'ulteriore rivalsa, fino a concorrenza dell'onere sopportato, anche mediante l'escussione della garanzia di esatto adempimento, per tutti i danni diretti e indiretti provocati dal CAA nello svolgimento dell'attività istruttoria, fatte salve eventuali ulteriori azioni di rivalsa per la tutela dei propri interessi".

La problematica delle "rettifiche finanziarie" viene qui di seguito esaminata in relazione alle tre fondamentali fasi del procedimento che porta alla loro concreta imputazione a valere sui rimborsi mensili delle spese sostenute dagli Organismi pagatori: la comunicazione delle rettifiche proposte dalla Commissione; la richiesta (eventuale) di conciliazione⁴²⁰; le decisioni (di conformità e di liquidazione dei conti) assunte dalla Commissione.

Preliminarmente, si intende inquadrare la posizione dell'Italia nell'ambito del dato complessivo dei Paesi UE delle rettifiche finanziarie e recuperi decisi nel 2010 per il FEAGA, come risultanti dal Conto annuale della Commissione.

Prospetto 9 - rettifiche finanziarie e recuperi decisi nel 2010 per il FEAGA (milioni di euro)

	Italia	UE27	% IT/UE 2010	% IT/UE 2009
In liquidazione contabile	4	33	12,12	
In verifiche di conformità	39	1.022	3,83	
Irregolarità	35	178	19,66	
Totale	78	1.233	6,33	2,4

Come è agevole rilevare, si tratta di percentuali poco confortanti, specialmente facendo il confronto con l'anno precedente. In termini di rettifiche e recuperi effettuati nel 2010, si rileva invece un calo (da 177 milioni a 33) rispetto al 2009, ma appare meno significativo, poiché è un dato condizionato dal minor importo per decisioni già assunte prima del 2010⁴²¹.

Nell'esposizione delle rettifiche e dei recuperi riguardanti l'Italia, è utile iniziare con l'esame delle decisioni - in quanto esse hanno già determinato conseguenze finanziarie certe.

Seguirà poi l'esame delle rettifiche "in conciliazione" e di quelle "proposte" dalla Commissione.

Rettifiche operate con decisioni di conformità

L'onere che nel periodo 1999-2010 l'Italia ha sostenuto sotto forma di mancato rimborso di spese effettuate per conto della Commissione è stato di circa 1.158 milioni di euro (a prezzi correnti), quale risultante dalle imputazioni determinate da 30 decisioni "ad hoc" della Commissione .

Per il 2010, le rettifiche operate con le decisioni 31 e 32 riguardano le questioni che si espongono qui di seguito.

⁴²⁰ La procedura di conciliazione è regolata dai regg. 1290/2005 (art. 31) e 885/2006 (art. 12-16).

⁴²¹ Ci si riferisce all'incidenza dell'ultimo rateo (il 5°) ammontante a 62,2 milioni di euro, venuto a cadere nel primo semestre 2009, dell'importo addebitato all'Italia, per complessivi 311 milioni di euro, con la decisione della Commissione 2006/678 del 3 ottobre 2006. Cfr Relazione annuale 2010 sui "Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari al 31 dicembre 2009" approvata con delibera di questa Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali n. 8/2011, pag. 307 e 311.

In particolare si segnalano i rilevanti importi delle rettifiche conseguenti a varie carenze dei controlli, verificatesi negli anni 2005 e 2006 (contabilizzata nell'esercizio finanziario 2010 per effetto della decisione n. 31) , nel settore della trasformazione degli agrumi; ivi si è applicata la rettifica forfettaria del 5%, con un importo di rettifica complessivo di oltre 3,5 milioni di euro.

Altra consistente voce di rettifica, decisa nel medesimo atto sopra indicato, riguarda le restituzioni all'esportazione dello zucchero, per le quali varie carenze nei controlli fisici e la circostanza della effettuazione di pagamenti per zucchero che era invece importato dai Balcani (2003 e 2004), hanno dato luogo ad una rettifica complessiva di oltre 1,3 milioni di euro.

Significative sono anche le rettifiche dovute a "Insufficienza delle istruzioni e della supervisione dei controlli da parte dell'OP SAISA con conseguente inadeguatezza della qualità e della quantità dei prodotti" nel settore "Olio d'oliva – restituzione per conserve" riferite agli esercizi dal 2003 al 2007; applicandosi per tale caso una percentuale del 2%, ne è derivata una rettifica complessiva (contabilizzata nell'esercizio finanziario 2010 per effetto della decisione n. 31) di 574 mila euro.

La decisione ad hoc n. 32⁴²² rileva finanziariamente solo per una rettifica puntuale di circa 19 mila euro nel settore ortofrutta per la trasformazione di prodotti freschi non ammissibili.

Con la decisione ad hoc n. 34⁴²³, intervenuta successivamente alla chiusura della campagna 16 ottobre 2009-15 ottobre 2010, ma riferibile formalmente all'esercizio 2010, la Commissione ha escluso dal finanziamento all'Italia spese per 38,76 milioni di euro. La componente più rilevante riguarda il settore dei pagamenti diretti per l'esercizio 2007 ed è motivata da carenze nel sistema di controllo (21 milioni).

Ponendo in serie storica i dati risultanti dalle decisioni di liquidazione sopra riferite, con riferimento al FEAGA, si è elaborato il prospetto che segue.

⁴²² Decisione della Commissione 11 marzo 2011 n. 2010/152/UE.

⁴²³ Decisione 2010/668/UE su G.U.C.E. 288 del 5 novembre 2010

**Prospetto 10 - FEAGA – Riduzioni e sospensioni effettuate in sede di liquidazione conti.
Esercizi 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010 (milioni di euro)**

Esercizio	Riduzioni e sospensioni				Decisioni
	dell'esercizio	Art. 32 reg. 1290/2005	Totale		
			Importo	% su spesa dichiarata dagli Organismi pagatori	
2010	7,5	15,5	23,0	0,47	2011/272
2009	7,8	2,4	10,2	0,20	2010/258
2008	1,9	4,4	6,3	0,14	2009/367
2007	27,3	114,6	141,9	3,07	2008/396
2006	50,4	124,6	175,0	3,20	2008/394; 2007/327

Elaborazione su dati AGEA e decisioni Commissione

Ne risulta un andamento parzialmente incoraggiante, in ogni caso meritevole di continua attenzione per la possibilità, contenuta già rilevabile, di risalita della percentuale.

Rettifiche definite presso l'Organismo di conciliazione, non ancora imputate

Le rettifiche in argomento sono sostanzialmente rappresentate dagli esiti della vicenda ARBEA dei quali si è dato conto nel paragrafo 4.4.1. Si ricorda che è tuttora pendente il procedimento in giudizio presso la Corte di giustizia della Comunità europea, e che l'importo è di circa 86 milioni di euro.

Rettifiche proposte dalla Commissione per le quali sono in corso le conciliazioni

Si tratta nel complesso di oltre 200 milioni di euro, per i quali è tuttora in corso la conciliazione.

L'importo più rilevante quanto a correzione finanziaria proposta (148 milioni di euro) riguarda una procedura di conciliazione⁴²⁴ concernente la produzione vinicola degli anni 2003 e successivi.

4.6 Tutela degli interessi finanziari comunitari e nazionali

La tutela degli interessi finanziari della Comunità e degli Stati membri viene qui di seguito esaminata con riferimento al fenomeno delle irregolarità⁴²⁵.

⁴²⁴ Conciliazione n. 10/IT/456

⁴²⁵Cfr. reg. 1290/2005, art. 9.1. "Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia, o possa avere, come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita" (cfr. reg. 2988/1995, art. 1.2). Unitamente alle irregolarità commesse dal beneficiario in base alla precedente definizione, devono essere rilevate anche le irregolarità commesse dall'Amministrazione nazionale (casi misti)".

A partire dall'esercizio finanziario 2008 sono state introdotte nuove norme per il trattamento delle irregolarità e dei recuperi nel contesto dell'annuale liquidazione dei conti⁴²⁶.

Gli importi relativi a irregolarità e negligenze dichiarati alla Commissione, se recuperati dallo Stato membro vanno versati al bilancio comunitario al netto di una trattenuta del 20% a titolo di rimborso forfetario delle spese di recupero⁴²⁷.

Come già detto, il mancato recuperato nel termine di quattro anni (nel caso sia stato avviato un procedimento amministrativo di recupero) o di otto anni (nel caso dell'avvio di un procedimento giurisdizionale) dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario di accertamento⁴²⁸, il mancato recupero è posto a carico dello Stato membro (50%) e della Commissione (regola del "50/50%")⁴²⁹.

Inoltre, al fine di consentire alla Commissione di sorvegliare il livello dei crediti pendenti negli Stati membri, questi ultimi devono trasmettere una "tabella" dei pagamenti indebiti da recuperare a seguito di irregolarità nonché un estratto del "registro debitori"⁴³⁰.

Nel loro complesso, come mostrato dal prospetto seguente, alla fine dell'esercizio finanziario 2010 (15 ottobre) gli Organismi pagatori italiani avevano rilevato irregolarità o negligenze, per quanto riguarda il FEAGA, per un importo di 577,8 milioni di euro, ossia 35,5 milioni di euro in più rispetto al 2009, invertendo la tendenza rilevata con il decremento di 79,4 milioni di euro del 2009 rispetto all'anno precedente.

Le irregolarità devono essere comunicate dagli Stati membri alla Commissione con cadenza trimestrale e solo se d'importo superiore ai 10 mila euro (cfr. reg. 1848/2006, artt. 3 e 8). Al riguardo, vedere successivo "capitolo V" di questa relazione.

⁴²⁶Cfr. reg. 885/2006, art. 6, come modificato da reg. 1233/2007.

In sostanza, le norme contemplano tre diverse categorie di casi: a) pagamenti indebiti che non derivano da irregolarità commesse dai beneficiari ma da errori commessi dalle Amministrazioni nazionali; b) pagamenti indebiti che derivano da irregolarità commesse dai beneficiari; c) altri importi da recuperare presso i beneficiari, quali riduzioni ed esclusioni per violazione degli obblighi di condizionalità.

⁴²⁷Cfr. reg. 1290/2005, art. 32 (1 e 2).

⁴²⁸Il primo verbale amministrativo o giudiziario è la prima valutazione scritta stilata da una Autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l'esistenza di una irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere e revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario (cfr. reg. 1290/2005, art. 35).

⁴²⁹Cfr. reg. 1290/2005, art. 32.5.

⁴³⁰Cfr. reg. (CE) 2988/1995, artt. 1 e 2 e reg. (CE) 885/2006, art. 6 (f, h) come modificato da reg. 1233/2007. La tabella (cosiddetta III) contiene tutti i casi di irregolarità di cui è stato stilato il primo verbale amministrativo o giudiziario, ma che non sono necessariamente annotati nel "registro debitori". In tale registro vengono annotati i crediti conformemente ai principi contabili generalmente accettati (per crediti si intendono i diritti finanziari da eventi passati che un'organizzazione si aspetta di ricevere da terzi; di conseguenza il debitore deve pagare all'organizzazione un determinato importo entro un certo termine e alle condizioni stabilite dalla legislazione pertinente): cfr., al riguardo, Commissione, AGRI/18136/2008/RIV.2, "Linea direttrice n. 1".

Prospetto 11 – FEAGA Importi denunciati dagli Organismi pagatori alla Commissione nell’esercizio finanziario 2010 relativi ad irregolarità e negligenze: situazione al 15 ottobre 2010 (euro)

Organismo pagatore	Situazione al 15 ottobre 2009 (a)	Nuovi casi esercizio 2010 (b)	Importi rettificati esercizio 2010 (c)	Importi recuperati esercizio 2010 (d)	Importi irrecuperabili esercizio 2010 (e)	Situazione al 15 ottobre 2010 (f)
AGEA	491.209.540	30.599.762	23.731.273	-15.736.033	-10.443.857	519.360.684
AGREA	1.751.003	5.036.905	-288.948	-3.671.450	0	2.827.511
ARBEA	691.308	1.887.047	3.008.048	-707.162	0	4.879.242
ARPEA	715.650	2.161.353	1.060	-1.355.852	0	1.522.211
ARTEA	529.858	1.016.194	-39.641	-664.478	0	841.933
AVEPA	2.613.425	5.732.227	-1.034.328	-3.566.207	0	3.745.116
OPLO	1.039.379	4.619.708	-25.255	-3.690.120	0	1.943.711
SAISA	43.760.536	40.886	73.943	-795.916	-378.255	42.701.194
ENR	-	-	-	-	-	-
TOTALE	542.310.699	51.094.082	25.426.151	-30.187.218	-10.822.112	577.821.601

Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Legenda:

- La tabella evidenzia tutti i casi di irregolarità per i quali è stata redatto il primo verbale amministrativo o giudiziario e rispecchia la situazione tra l’Organismo pagatore e il beneficiario.
- (a) e (f) Casi di irregolarità in sospeso alla fine dell’esercizio finanziario (15 ottobre). Poiché la tabella deve rispecchiare i rapporti tra Organismo pagatore e beneficiari essa evidenzia anche i casi a cui è già stata applicata la regola del “50/50%”, ma i cui importi non sono stati ancora completamente recuperati dai relativi beneficiari.
- (b) Evidenzia la somma degli importi originari indebitamente pagati (cioè degli importi delle irregolarità constatate nel primo verbale di accertamento) aumentata degli interessi.
- (c) Evidenzia il totale delle rettifiche conseguenti alla revisione dell’importo originario, più gli interessi maturati durante il periodo di recupero.
- (d) Evidenzia il totale del debito sospeso recuperato dal beneficiario nell’esercizio in argomento.
- (e) Evidenzia il totale degli importi che l’Organismo pagatore considera irrecuperabili durante l’esercizio finanziario 2010.

Per quanto riguarda invece i dati FEASR, gli Organismi pagatori italiani avevano rilevato irregolarità o negligenze comportanti un’esposizione finanziaria nei confronti della Commissione per un importo di gran lunga maggiore di quello ad inizio esercizio. Pesano senza dubbio in modo considerevole sia le specifiche circostanze riferibili alla vicenda ARBEA, sia numerose nuove situazioni in vari contesti regionali. Si veda il prospetto seguente.

Prospetto 12 – FEASR Importi denunciati dagli Organismi pagatori alla Commissione nell'esercizio finanziario 2010 relativi ad irregolarità e negligenze: situazione al 15 ottobre 2010 (euro)

Organismo pagatore	Situazione al 15 ottobre 2009 (a)	Nuovi casi esercizio 2010 (b)	Importi rettificati esercizio 2010 (c)	Importi recuperati esercizio 2010 (d)	Importi irrecuperabili esercizio 2010 (e)	Situazione al 15 ottobre 2010 (f)
AGEA	0	1.998.518	0	-88.164	0	1.910.354
AGREA	55.595	118.134	-7.565	-89.755	0	76.409
ARBEA	24.774	728.812	204	-34.317	0	719.473
ARPEA	26.311	3.529	-1.558	0	0	28.283
ARTEA	17.613	210.645	-3.490	-201.834	0	22.934
AVEPA	762	43.505	1.309	-3.066	0	42.510
OPLO	147.226	373.531	-925	-342.524	0	177.308
APPAG	1.193	0	9	-1.202	0	0
OPPAB	31.928	53.536	44.394	-109.073	0	20.786
TOTALE	305.402	3.530.209	32.379	-869.934	0	2.998.056

Elaborazione Corte dei conti su dati AGEA

Legenda:

- La tabella evidenzia tutti i casi di irregolarità per i quali è stata redatto il primo verbale amministrativo o giudiziario e rispecchia la situazione tra l'Organismo pagatore e il beneficiario.
- (a) e (f) Casi di irregolarità in sospeso alla fine dell'esercizio finanziario (15 ottobre). Poiché la tabella deve rispecchiare i rapporti tra Organismo pagatore e beneficiario essa evidenzia anche i casi a cui è già stata applicata la regola del "50/50%", ma i cui importi non sono stati ancora completamente recuperati dai relativi beneficiari.
- (b) Evidenzia la somma degli importi originari indebitamente pagati (cioè degli importi delle irregolarità constatate nel primo verbale di accertamento) aumentata degli interessi.
- (c) Evidenzia il totale delle rettifiche conseguenti alla revisione dell'importo originario, più gli interessi maturati durante il periodo di recupero.
- (d) Evidenzia il totale del debito sospeso recuperato dal beneficiario nell'esercizio in argomento.
- (e) Evidenzia il totale degli importi che l'Organismo pagatore considera irrecuperabili durante l'esercizio finanziario 2008.

Come si può constatare dai prospetti, anche nel 2010 la stragrande maggioranza dei casi di irregolarità sono stati denunciati da AGEA e da SAISA cioè dagli Organismi pagatori che nei passati esercizi hanno gestito la maggior parte dei finanziamenti comunitari all'agricoltura. L'ingresso operativo degli altri Organismi pagatori inizia tuttavia a riflettersi anche sulle irregolarità da loro denunciate, con evidenti rimodulazioni della percentuale di denunce tra i vari Organismi, come risulta dai nuovi casi rilevati nell'esercizio 2010, tenuto anche conto delle irregolarità connesse alla situazione ARBEA della quale si è già riferito.

Considerando i nuovi casi e le rettifiche in diminuzione operate nell'esercizio, gli importi recuperati rappresentano ora, per il FEAGA, il 5,2% del totale degli importi irregolari gestiti nel 2010 (583 milioni di euro), ben più dell'1,8% del 2009. Per il FEASR il recupero nel 2010 dell'importo totale di 3,6 milioni di euro è stato pari al 24,4%.

Gli importi dichiarati irrecuperabili (10,8 milioni di euro) sono rimessi alla valutazione della Commissione per l'applicazione della regola del "50/50%" o per l'assunzione a totale carico del bilancio comunitario⁴³¹.

A lato di questa pratica composizione dei rapporti tra bilanci degli Organismi pagatori dello Stato membro e bilancio comunitario, resta però integro il principio di tutela degli interessi finanziari della Comunità nell'ipotesi di somme perse a seguito di irregolarità; in effetti, la ricordata ripartizione dell'onere finanziario connesso al mancato recupero, lascia comunque impregiudicato l'obbligo per lo Stato membro interessato di dare corso ai procedimenti di recupero previsti per garantire la ricordata tutela⁴³².

Al riguardo, si raccomanda, in primo luogo ad AGEA e SAISA e poi agli altri Organismi pagatori, di porre in atto tutte le iniziative necessarie a proseguire le attività volte al recupero delle somme indebitamente corrisposte e dichiarate irregolari, già interessate dalla ricordata ripartizione dell'onere finanziario.

E' opportuno introdurre un accenno all'incidenza delle frodi.

Nella Relazione alla Commissione agricoltura della Camera dei deputati, presentata dal Comando Carabinieri politiche agricole e alimentari in ordine all'azione di contrasto alle frodi comunitarie nel 2010, si segnala che nelle verifiche compiute risulta un incremento consistente dei finanziamenti comunitari illecitamente percepiti, passati da 7,9 milioni di euro nel 2009 a 17.7 nel 2010, con un incremento quindi del 123%. Le frodi più diffuse consistono in due tipologie: la falsa attestazione di conduzione di superficie agricola (finalizzata all'illecito percepimento del Premio unico o all'illecito accesso alla distribuzione dei Titoli di aiuto della Riserva nazionale) e l'attestazione di operazioni inesistenti (con sovrastime di spese e false realizzazioni di ammodernamenti).

⁴³¹In effetti la ripartizione dell'onere del mancato recupero in parti uguali tra Stato membro e Commissione non è automatica. Lo Stato deve dichiarare nei conti annuali che trasmette alla Commissione le conseguenze finanziarie del mancato recupero da porre a suo carico. La Commissione verifica tale dichiarazione e può decidere di escludere dal finanziamento comunitario gli importi non recuperati nei seguenti casi: a) qualora constati che le irregolarità o il mancato recupero siano imputabili a irregolarità o negligenze delle amministrazioni dello Stato membro; b) qualora ritenga che la giustificazione addotta dallo Stato membro non sia sufficiente per giustificare la decisione di porre fine ad un procedimento di recupero (cfr. reg. (CE) 1290/2005, art. 32.7 e 8).

⁴³²Cfr. reg. (CE) 1290/2005, art. 32.5 e art. 9.

4.7 Settori specifici e problematiche connesse

4.7.1 Settore lattiero-caseario

Le criticità più volte segnalate dalla Corte dei conti con riferimento a questo settore sono state oggetto di due relazioni speciali⁴³³ alle quali si rimanda per maggiori approfondimenti.

Premesso che con il 2015 si dovrebbe concludere il regime delle quote-latte, si può rimarcare che, mentre per il 2010 ancora si registra un addebito all'Italia dello specifico prelievo supplementare relativo alla campagna lattiera 2008/2009 (più contenuto rispetto a quelli precedenti), nelle più recenti campagne (2009/2010 e 2010/2011) la produzione italiana di latte vaccino si è mantenuta al di sotto della soglia ad essa posta come quantitativo globale nazionale, e non è quindi incorsa nell'inconveniente del "prelievo supplementare".

Ciò in virtù, precipuamente, dell'elevazione del 5% del quantitativo nazionale quale effetto del reg.(CE) 72/2009 del Consiglio e del reg.(CE) 258/2009 della Commissione e della modifica del fattore di correzione in base al tenore di grassi, che ha comportato di fatto un ulteriore aumento dell'1% delle quote. Tale positiva evoluzione non può tuttavia ritenersi consolidata né certa anche per il futuro, né può indurre alla sottovalutazione delle persistenti criticità del settore lattiero-caseario nell'ambito della Politica agricola comune.

4.7.2 Le agroenergie

L'importanza di tale settore deriva da più fattori. Infatti si incontrano in esso, in una prospettiva di approccio conciliatorio, esigenze di natura:

- energetica (crescita della domanda);
- ambientale (sviluppo energie rinnovabili ecosostenibili);
- socioeconomica (creare reddito e contrastare l'abbandono delle campagne).

Il Piano d'azione per la biomassa (Comunicazione della Commissione del 7 dicembre 2005)⁴³⁴ ha evidenziato infatti che l'attività in questione dovrà procedere senza arrecare pregiudizio alla produzione interna di generi alimentari, dovrà rispettare le BCAA, dovrà contenere l'impiego di risorse del suolo e idriche, dovrà infine porsi il limite della biodiversità.

Gli obiettivi dell'aumentato impiego di biomasse riguardano i seguenti benefici:

- la diversificazione dell'offerta energetica in Europa;

⁴³³ Approvate rispettivamente con le deliberazioni della Sezione affari comunitari e internazionali nn. 5/2002 e 2/2012.

⁴³⁴ COM(2005) 628 def. – Gazzetta ufficiale C 49 del 28.2.2006.

- una significativa riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (dell'ordine di 209 milioni di tonnellate);
- un'occupazione diretta di 250-300.000 addetti;
- un'eventuale pressione al ribasso sul prezzo del petrolio, risultante dalla flessione della domanda.

Le dimensioni dell'apporto energetico da biomasse nell' UE, in prospettiva, è mostrato dal seguente prospetto relativo al loro potenziale (allegato 2 al Piano d'Azione per la Biomassa):

Prospetto 13 : prospettive di rendimento delle biomasse nell'UE

(valori in Milioni di tonnellate equivalenti di petrolio - MTEP)

	Potenziale 2010	Potenziale 2020	Potenziale 2030
Legname forestale	43	da 39 a 45	da 39 a 72
Rifiuti organici	100	100	102
Raccolti energetici	da 43 a 46	da 76 a 94	da 102 a 142
TOTALE	da 186-189	da 215 a 239	da 243 a 316

Fonte: Commissione

Dalla forchetta dei valori si comprende che gli esiti di tale politica sono determinati pesantemente dall'impegno profuso per realizzarla.

Può affermarsi l'esistenza di un legame di questa politica di incentivazione della produzione di biocarburanti con l'abolizione del *set-aside* disposta a seguito dell'*health check*, giacché è funzionale alla prima l'utilizzazione di superfici in precedenza destinate alla inattività per effetto della seconda.

Ma l'attenzione dell'Unione europea per il settore risale almeno al 2003: con la direttiva 30/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 maggio 2003 sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o degli altri carburanti rinnovabili nei trasporti si è previsto che ogni Stato membro fissi propri obiettivi relativamente alla quota di biocarburanti da immettere sul mercato entro date prestabilite. I livelli di riferimento previsti dalla direttiva sono: 2 % sul totale dei carburanti (benzina e gasolio) entro il 31 dicembre 2005 e 5,75 % entro il 31 dicembre 2010.

I biocarburanti, come definiti da detta direttiva, comprendono il bioetanolo, il biodiesel, il biogas, il biodimetilene, il bio-ETBE (considerato un biocarburante per il 47 %, ossia per la quota di bioetanolo presente nel ETBE, alla cui sintesi partecipa anche l'isobutilene di origine fossile), i biocombustibili di sintesi derivanti dalla biomassa (FT-liquids), il bioidrogeno e gli oli vegetali puri.

Il Parlamento europeo nel marzo 2008 ha approvato il pacchetto clima-energia e nel 2009 la direttiva n. 28, che stabilisce obiettivi nazionali obbligatori, ed in particolare la quota di energia da fonti rinnovabili rispetto al consumo finale lordo di energia nel 2020 (tale quota è pari al 17% per l'Italia). Questa direttiva è stata

recepita con il decreto Legislativo 28/2011: si è tutt'ora in attesa dei Decreti attuativi previsti in particolare dagli artt. 21, 24 e 28 del Decreto legislativo.

La Commissione europea ha comunicato il 25 febbraio 2010 la "Relazione sui criteri di sostenibilità ambientale per l'uso di biomasse solide e biogas per la produzione di energia elettrica, il riscaldamento e la climatizzazione"⁴³⁵.

La relazione formula una serie di Raccomandazioni agli Stati membri in materia di criteri di sostenibilità ambientale per le biomasse in forma solida e gassosa.

La relazione raccomanda che gli Stati membri adottino modelli tecnologici analoghi e, soprattutto, si attengano ai criteri di sostenibilità delineati nella relazione. In tal modo si ridurrà il rischio dell'introduzione di criteri nazionali diversi e potenzialmente incompatibili, che ostacolerebbero il commercio limitando lo sviluppo del settore delle bioenergie.

I criteri raccomandati includono:

- a) un divieto generale di utilizzo della biomassa da terreni provenienti da zone forestali, ad alto contenuto di carbonio e caratterizzati da elevata biodiversità;
- b) un metodo comune per il calcolo delle emissioni di gas a effetto serra per garantire una riduzione di almeno il 35% delle emissioni di gas a effetto serra (dato che dovrebbe raggiungere il 50% nel 2017 e 60% nel 2018 per i nuovi impianti) grazie all'uso delle biomasse rispetto all'energia prodotta da fonti fossili nell'UE;
- c) la differenziazione dei regimi di sostegno nazionali a favore di impianti che consentono elevati rendimenti di conversione dell'energia;
- d) il controllo della provenienza della biomassa.

Per l'Italia l'apporto dell'agricoltura alla produzione di energia richiede l'esposizione degli aspetti peculiari. Sulla più generale materia delle energie rinnovabili, si fa rinvio all'ampia trattazione svolta nella Relazione speciale approvata con Delibera della Sezione affari comunitari e internazionali n. 1/2012 del 14 dicembre 2011.⁴³⁶

Con specifico riferimento al 2010 è necessario segnalare l'adozione del Piano d'azione nazionale (PAN)⁴³⁷

In esso si attribuisce un rilevante ruolo alle biomasse, che nel 2005 erano fonte rinnovabile quasi esclusiva ma ancora, pur in concorrenza con le altre fonti,

⁴³⁵ Comunicazione della Commissione COM(2010)11, reperibile al link seguente: http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/doc/2010_report/com_2010_0011_3_report.pdf

⁴³⁶ Reperibile al link: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2012/delibera_1_2012_e_relazione.pdf

⁴³⁷ Realizzato in attuazione della Direttiva 2009/28/CE e datato 11 giugno 2010.

dal 2010 fino al 2017 si fanno carico di un ruolo crescente nell'ambito delle energie rinnovabili.

Ciò è mostrato e illustrato dal prospetto seguente, che esprime in Ktep (migliaia di tonnellate di equivalente petrolio) il contributo programmato delle biomasse nell'ambito delle Fonti Energetiche Rinnovabili (F.E.R.) da qui al 2020.

Prospetto 14 - Apporto biomasse rispetto al totale F.E.R.

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Biomassa	1.655	2.232	2.437	2.661	2.907	3.177	3.474	3.803	4.166	4.569	5.018	5.520
- solida	1.629	2.201	2.398	2.612	2.846	3.101	3.378	3.680	4.009	4.368	4.759	5.185
- biogas	26	23	28	34	40	48	58	69	82	99	118	141
- b. liquidi	0	8	11	15	20	28	39	54	74	102	141	194
TOTALE F.E.R.	1.916	3.992	4.305	4.650	5.032	5.458	5.936	6.474	7.085	7.783	8.587	9.520
perc. da biomasse	86,4%	55,9%	56,6%	57,2%	57,8%	58,2%	58,5%	58,7%	58,8%	58,7%	58,4%	58,0%

(elab. Cdc da fonte Ministero dell'Ambiente - Piano d'azione nazionale 11 giugno 2010)

C'è da rilevare in ogni caso che strutturalmente il territorio italiano rende particolarmente consigliabile, per le stesse esigenze dell'attività agricola, la pratica della microgenerazione locale. Inoltre si tratta di contenere alcuni aspetti di sbilanciamento risultanti a livello nazionale: per quanto riguarda il sottosectore rappresentato dalla filiera legno-energia, si consideri che l'Italia si trova ad essere il primo importatore europeo di cippato e il secondo al mondo, dopo il Giappone, per l'importazione di legna da ardere e di cippato. Questo induce a ritenere strategica l'individuazione di altre fonti di materiale combustibile vegetale da riscaldamento.

Una risposta a tale gap potrebbe essere fornita con una più efficace utilizzazione di residui agricoli e zootecnici.

Con particolare riferimento ai sottoprodotti di alcune filiere agricole tipiche dell'Italia, è da raccomandare il recupero ed impiego delle biomasse della filiera olivo/olio e della filiera vitivinicola sia per la cogenerazione che per la microcogenerazione: (sarmenti di vite, i residui della potatura degli olivi, e altri residui delle filiere come sanse, vinacce, ecc.).

4.8 Valutazioni e considerazioni conclusive.

4.8.1 Valutazione effettuate dalle Sezioni regionali di controllo

Con riferimento all'anno in esame, sono state realizzate, in sede regionale di controllo, due principali istruttorie.

La prima, espletata dalla Sezione regionale della Corte dei conti per la Lombardia⁴³⁸, ha avuto come esito la Relazione al Consiglio regionale sulla gestione, tra l'altro, "dei Fondi europei destinati al settore agricolo nella regione Lombardia"

⁴³⁸ 13 dicembre 2010 n. 1050/2010/frg.

per il biennio 2009-2010, approvata con delibera 1050/2010, che ha dedicato alla PAC incentrandosi soprattutto sulla gestione delle risorse FEASR e FEAGA. Da un lato viene espressa una positiva valutazione dell'operato della Regione e dell'Organismo pagatore OPLO in materia, per quel che riguarda l'efficienza e la legalità⁴³⁹; dall'altro viene rilevata la scarsa efficacia dell'intera politica agricola, anche a causa della "rigidità della normativa e dei vincoli imposti dalla legislazione comunitaria" dato che "la Politica agricola non è stata orientata direttamente per contrastare la crisi economica e per sostenere la produzione agricola e contenere i prezzi dei relativi prodotti al fine di favorire il risparmio di spesa dei consumatori finali". Gli interventi sono pertanto ivi definiti come connotati da "carattere frammentario e selettivo, ad onta dei dichiarati intenti a livello comunitario". Il sistema incentrato sulla Politica agricola comune, nelle parole della Sezione di controllo lombarda, necessiterebbe "di altro tempo per canalizzare le risorse in modo diverso dal recente passato".

L'altra indagine da considerare è quella svolta dalla Sezione di controllo per la Regione autonoma della Sardegna⁴⁴⁰: con delibera n. 19/2011/PRS del 28 marzo 2011 è stata approvata la Relazione "sulle risultanze finanziarie POR Sardegna 2000-2006 e del Fondo FEOGA e sulle misure di investimento nelle aziende agricole".

La valutazione conclusiva della suddetta relazione è negativa sia sotto l'aspetto della gestione, sia sotto quello dei controlli, sia ancora in ordine al recupero di quanto indebitamente erogato.

In particolare viene sottolineata la mancata attivazione della procedura 50/50 di cui al regolamento CE n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, art. 32. Si evidenzia poi che significativamente il Certificatore⁴⁴¹ segnali criticamente le sostituzioni effettuate dall'Autorità di gestione fra spese a suo tempo ammesse e in sede di chiusura stralciate, e sostituite dalla stessa Autorità di gestione con altre rinvenute ex novo nel periodo luglio/settembre 2010. L'organo di controllo presume, al riguardo, che non ne potrà essere disposto il rimborso in sede

⁴³⁹ In particolare, per quel che riguarda la gestione di irregolarità e recuperi viene registrata una "tendenza estremamente positiva" nell'effettuazione, quasi integrale, dei recuperi mediante il sistema delle compensazioni, strumento ritenuto rapido ed efficace rispetto alle forme di riscossione coattiva (pag. 180 della Relazione in questione).

⁴⁴⁰ Sezione di controllo per la Regione autonoma della Sardegna - Delibera 28 marzo 2011, n. 19/2011/PRS e Relazione.

⁴⁴¹ L'articolo 74 del citato regolamento CE n. 1698/2005 prevede tre autorità competenti necessarie per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari della Comunità: Autorità di Gestione, Autorità di Pagamento, Autorità di Certificazione. Quest'ultimo esamina l'Organismo Pagatore attenendosi a norme sulla revisione dei conti internazionalmente riconosciute e tenendo conto di tutti gli orientamenti per l'applicazione di tali norme definite dalla Commissione. E' incaricato di: a) verificare i pagamenti; b) assicurare che l'Organismo Pagatore effettui il tempestivo recupero dei pagamenti irregolari; c) predisporre tutte le certificazioni sulla spesa pubblica previste dalla normativa comunitaria.

comunitaria con la conseguente perdita dei finanziamenti inizialmente programmati e oggetto di stralcio.

4.8.2 Conclusioni

La perdita finanziaria che le rettifiche disposte dalla Commissione hanno prodotto a scapito dei rimborsi comunitari delle spese sostenute dagli Organismi pagatori per la Politica agricola comune nell'esercizio finanziario 2010, è determinata dalla somma dei 70 milioni di euro, (l'1,4% dei potenziali rimborsi) più il prelievo supplementare connesso al superamento delle quote latte nella campagna 2008/2007, per altri 44,6 milioni di euro, più l'esito delle decisioni della Commissione successive alla liquidazione dei conti 2010 avvenuta nell'aprile 2011, le quali rischiano di incidere per ulteriori 84 milioni di euro.

Gli importi suddetti hanno sicuramente come causa le carenze del sistema di gestione e di controllo e in misura minore, rispetto al passato, la difficile gestione delle quote latte. Per quest'ultimo aspetto, facendosi riferimento per approfondimenti alla apposita Relazione speciale approvata con deliberazione della Sezione n. 2/2012, si rammenta che la pericolosità finanziaria dell'ingente pregresso è tutt'altro che disinnescata e rischia di riproporsi a breve se non saranno intraprese robuste iniziative di recupero presso i produttori eccedentari.

Per il resto, si è registrata nella gestione della Politica agricola in Italia, la complessità della traslazione delle competenze ad organismi regionali.

Tenendo pur presente la segnalazione di un caso specifico di soppressione dell'Organismo pagatore, dall'esame dei dati e dalle risultanze delle indagini svolte dalle Sezioni regionali di controllo viene, nel complesso della documentazione, descritta un'Italia variegata. Non in ogni Regione, infatti, si è riusciti ad attivare le risorse organizzative e professionali necessarie per farsi carico delle incombenze connesse alle Autorità di gestione e a tutte le altre strutture richieste dalla corretta e proficua utilizzazione delle risorse comunitarie nella materia agricola.

Occorre che tutti i soggetti istituzionali direttamente o indirettamente coinvolti da AGEA e dagli altri Organismi pagatori, al Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali e al Ministero dell'economia e delle finanze – attuino iniziative concludenti per far sì che venga ridotta, ed auspicabilmente eliminata, la negativa incidenza che l'onere per le rettifiche finanziarie riflette sull'economia nazionale.

Nel valutare i dati sopra ricordati, occorre confrontare il volume complessivo delle risorse amministrate ed erogate dagli Organismi pagatori con la massa delle operazioni sottese alle attività di amministrazione, di gestione e di controllo previste

dalla normativa nazionale e comunitaria, spesso soggetta a variazioni e modifiche⁴⁴². Sotto questo profilo nel periodo in esame, si riscontra una ripresa dell'incidenza media delle rettifiche sulle spese liquidate degli Organismi pagatori, dopo il calo registrato nel 2009.

Alla luce della manifesta presenza di isole di efficienza e corretta gestione, è lecito corroborare l'auspicio⁴⁴³ che venga assicurato il necessario impulso per la continuità ed effettività di quel processo avviato da AGEA in questi ultimi anni volto all'attenta analisi, valutazione e rimozione delle cause alla base delle inefficienze di gestione e controllo che determinano le rettifiche finanziarie di cui si è trattato, anche al fine della ponderata individuazione di profili di responsabilità, prima di tutto a livello degli Organismi pagatori e, poi, al loro interno, a livello dei funzionari responsabili della gestione e del controllo delle erogazioni dei finanziamenti agricoli comunitari.

⁴⁴²Un'idea delle citate operazioni di gestione si ha richiamando i seguenti dati relativi all'esercizio 2010: quasi 5 miliardi di euro di aiuti erogati; circa 12 milioni di ettari di superficie agricola; circa 1.800.000 soggetti beneficiari.

⁴⁴³ Già espresso nella Relazione annuale 2010 sui "Rapporti finanziari con l'unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari al 31 dicembre 2009" approvata con delibera di questa Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali n. 8/2011, pag.313.

CAPITOLO V
IRREGOLARITA' E FRODI A DANNO DEL BILANCIO
DELL'UNIONE

5 -IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE

5.1 Disciplina generale

Da diversi anni l'Unione riserva una speciale attenzione alla protezione degli interessi finanziari. Con l'entrata in vigore del Trattato sul funzionamento di Lisbona (il 1° dicembre 2009) tale tutela è risultata rafforzata.

Diverse disposizioni del Trattato (TFUE), disciplinano tale materia, non solo con riguardo alla Parte VI, Titolo II - "Disposizioni finanziarie", ma anche relativamente alla Parte I, Titolo V, Capo IV "Cooperazione giudiziaria in materia penale" (artt. 85 e 86).

Con riguardo al Titolo V si richiamano principalmente gli artt. 310, 317 e 325 TFUE. Con le prime due disposizioni si afferma che il Bilancio è eseguito in conformità al principio di sana gestione finanziaria e all'attuazione cooperano l'Unione e gli Stati membri.

L'Unione e gli Stati membri combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione in conformità all'art. 325, da tale azione discendono specifici profili di responsabilità a carico degli Stati membri.

L'art. 325 del TFUE, che ha sostituito l'art. 280 del Trattato della Comunità europea (TCE)⁴⁴⁴, ha richiamato i principi di assimilazione, di cooperazione e di effettività, secondo i quali:

- gli Stati membri adottano le stesse misure di prevenzione e di contrasto previste per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari;
- gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode ed a tal fine essi cooperano insieme alla Commissione per assicurare la convergenza degli sforzi di tutte le Autorità nazionali e delle Autorità interessate alla prevenzione;
- l'Unione e gli Stati membri adottano per combattere la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, misure che siano dissuasive e tali da favorire una protezione efficace negli Stati membri e nelle Istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

La precedente regolamentazione, contenuta nell'art. 280 TCE, faceva salva la disciplina penale nazionale. Il diritto penale è stato sempre considerato oggetto di monopolio da parte della legislazione nazionale come espressione della sovranità

⁴⁴⁴ L'art. 280 TCE, introdotto il 28 ottobre 2000 con il Trattato di Amsterdam, rappresentava un'evoluzione del precedente art. 209/A, del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993. L'art. 280 non dà alcuna definizione di frode. E' la Convenzione TIF del 26 luglio 1995, relativa alla protezione degli interessi finanziari comunitari che ne dà una specifica definizione.

dello Stato. Ma già l'art. 280 del Trattato CE e, prima ancora l'art. 209, nel testo riformulato dal Trattato di Amsterdam del 1997, nel prevedere l'obbligo per gli Stati membri di porre in essere misure dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati, era già produttiva di effetti sul diritto penale nazionale.

Al processo di europeizzazione ha concorso quindi anche la progressiva armonizzazione del diritto penale nei diversi Paesi, come espressione di una politica europea in materia penale nell'ambito del Terzo Pilastro. Nel settore poi della tutela degli interessi finanziari un ruolo fondamentale hanno avuto sia la convenzione sulla Tutela degli interessi finanziari (Convenzione TIF) del 26 luglio 1995 ed i successivi protocolli⁴⁴⁵, che le decisioni quadro adottate nell'ambito del Terzo Pilastro.

Questi ultimi strumenti intergovernativi, seppure privi di efficacia diretta, hanno portato ad un ravvicinamento degli ordinamenti giuridici nazionali ed ad un rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia.

Con il Trattato di Lisbona si è assistito al superamento della tradizionale divisione in Pilastri, prevista dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam. Lo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" è ora inserito fra le materie regolate da atti tipici del diritto dell'Unione (regolamenti e direttive). Ad esso è espressamente dedicato il Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale la norma cardine è costituita dall'art. 83 (corrispondente all'art. 31 del Trattato UE) che fornisce la base giuridica per la creazione di un diritto penale europeo.

L'eliminazione dall'art. 325 del TFUE, dell'inciso, previsto dall'art. 280 TCE, in ordine al limite del diritto penale nazionale, ha l'effetto di attribuire in modo esplicito all'Unione europea la competenza penale anche nella materia. A corollario di tale considerazione si pongono gli artt. 85 e 86 del TFUE.

⁴⁴⁵ La Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari (TIF) del 26 luglio 1995, dal reg. 2988/1995 del Consiglio del 19 dicembre 1995, dal reg. del Consiglio dell'11 novembre 1996 che disciplina i controlli e le verifiche *in loco* della Commissione per la protezione degli interessi finanziari della Comunità contro le frodi e le altre irregolarità.

La Convenzione sugli interessi finanziari citata è stata seguita rapidamente da un primo protocollo del 27 settembre 1996, il quale ha introdotto l'obbligo per gli Stati di incriminare le condotte di corruzione, attiva e passiva, che vedano coinvolti i funzionari comunitari e di un qualsiasi Stato membro e che siano suscettibili di recare pregiudizio agli interessi finanziari comunitari. Un secondo protocollo del 19 giugno 1997 ha previsto, invece, obblighi in materia di incriminazione del riciclaggio, nonché di confisca dei proventi derivanti da tali reati e della corruzione passiva e di responsabilità delle persone giuridiche per frodi, corruzione attiva e riciclaggio. Un ulteriore protocollo del 29 novembre 1996, sull'interpretazione pregiudiziale della convenzione da parte della Corte di Giustizia, ha arricchito il descritto quadro normativo. Va altresì menzionata la Convenzione del 26 maggio 1997, relativa alla lotta contro la corruzione, nella quale sono coinvolti i funzionari della Comunità europea o degli Stati membri. Il 17 ottobre 2002, in tutti gli Stati membri sono entrati in vigore, la Convenzione PIF del 26 luglio 1995, nonché il primo protocollo del 27 settembre 1996 e il protocollo del 29 novembre 1996, mentre l'Italia solo di recente, ad agosto 2008, ha ratificato il secondo protocollo. In Italia, la legge 300 del 29 settembre 2000, ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione TIF, al Primo protocollo del 26 settembre 1996 e alla Convenzione del 26 maggio 1997, sulla lotta alla corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o degli Stati membri. La ratifica è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale 206 del 30 agosto 2008.

In particolare, per gli aspetti di interesse, l'art. 86 prevede che per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio deliberando con regolamento, secondo una procedura legislativa speciale, previa approvazione del Parlamento europeo, può istituire una Procura europea, a partire da Eurojust⁴⁴⁶. Tale organo è competente ad individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Esso esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. E' altresì riservata a regolamenti del Consiglio la definizione delle condizioni di esercizio e le regole procedurali applicabili.

In generale l'atto lesivo degli interessi finanziari della Comunità è costituito da una irregolarità nell'ambito della quale è ricompresa anche la frode, che altro non è che una irregolarità qualificata dall'intenzionalità dell'azione od omissione e dalle modalità di esecuzione.

L'art. 325 TFUE, così come in precedenza l'art. 280 TCE, non dà alcuna definizione di frode. E' la Convenzione TIF del 26 luglio 1995, relativa alla protezione degli interessi finanziari comunitari, che se ne occupa in modo specifico. Essa, nell'introdurre l'obbligo per tutti gli Stati membri di perseguire i comportamenti fraudolenti ai danni degli interessi finanziari comunitari con "sanzioni penali, effettive, proporzionate e dissuasive", fornisce una definizione armonizzata di frode sia sul fronte delle spese che delle entrate della Comunità⁴⁴⁷.

La nozione di irregolarità, invece, si ritrova nel reg. 2988/1995 del Consiglio del 18 dicembre 1995 che, relativamente alla tutela degli interessi finanziari della Unione detta, per la prima volta, una normativa generale sui controlli omogenei e sulle misure e sanzioni amministrative in materia di irregolarità.

La disciplina giuridica di carattere generale, trae, pertanto, fondamento oltre che dall'art. 325 TFUE, dalla Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari (TIF) del 26 luglio 1995, già citata, dal reg. 2988/1995 del Consiglio del 19 dicembre 1995, dal reg. 2185/1996 del Consiglio dell'11 novembre 1996 che disciplina i controlli e le verifiche *in loco* della Commissione per la protezione degli interessi finanziari della Comunità contro le frodi e le altre irregolarità.

⁴⁴⁶ Il Consiglio, con decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, ha istituito Eurojust.

⁴⁴⁷ 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 illecita di fondi provenienti dal Bilancio generale delle Comunità europee (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 da quelli per cui sono stati concessi o alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegua lo stesso effetto" (art. 1.1).

Nel caso di semplici irregolarità si applicano solo "misure" amministrative, nel caso di irregolarità intenzionali (frodi) "sanzioni" amministrative; nel caso di frodi gravi⁴⁴⁸ lo Stato membro è tenuto a prevedere sanzioni penali.

Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione, oltre alle frodi, ogni altra irregolarità che abbia un effetto sul Bilancio superiore ai 10.000 euro (art. 1.10 reg. 2035/2005 della Commissione⁴⁴⁹, che ha sostituito il reg. 1681/1994) per i Fondi strutturali, per i Fondi di coesione (art. 12 del reg. 2168/2005), per le Risorse proprie (art. 6.3 del reg. 1552/1989) e per i Fondi in agricoltura (art. 6 reg. 1848/2006).

Il regolamento della Commissione (CE) 2035/2005, con riguardo ai Fondi strutturali, dà una definizione di irregolarità, in linea con l'art. 1, par. 2, del reg. del Consiglio (CE, Euratom) 2988/1995. Il regolamento ribadisce anche il concetto di pericolo di danno, importante ai fini della segnalazione tempestiva dei fenomeni accertati e di sospetta frode.

Alle iniziative assunte sul piano normativo, la Commissione ha aggiunto, da più di un decennio, misure organizzative con la creazione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)⁴⁵⁰.

Recentemente, il Parlamento europeo, con la Risoluzione approvata il 6 aprile 2011, conseguente all'esame della relazione annuale 2009 sulla tutela degli interessi finanziari della Commissione europea,⁴⁵¹ ha formulato alcune osservazioni di particolare interesse che appare utile di seguito sintetizzare.

Tale Istituzione richiama l'attenzione sull'esigenza di tener distinte le irregolarità dalle frodi visto che l'art. 325 si riferisce alle frodi (punto 2); sottolinea l'esigenza da parte degli Stati membri del rispetto dell'obbligo di comunicazione delle informazioni, volte a fornire dati attendibili e comparabili sulle irregolarità e frodi anche modificando, se è necessario, il regime delle sanzioni (punto 4).

A fronte dei rilevanti importi ascrivibili ad irregolarità l'Istituzione comunitaria invita la Commissione ad assumere le azioni necessarie per assicurare

⁴⁴⁸ E' frode grave qualsiasi frode relativa ad un importo minimo che in ciascuno Stato membro non può essere inferiore a 50.000 euro. E' invece frode di lieve entità quella il cui importo sia inferiore ai 4.000 euro e non presenti aspetti di gravità. Gli Stati possono prevedere sanzioni diverse da quelle penali.

⁴⁴⁹ Il limite indicato dal reg. 1681/1994 è stato ridefinito dall'art. 1.10, reg. 2035/2005, per tutti i Fondi strutturali compresi i PIC (Programmi di iniziativa comunitaria). Tale atto normativo, nel modificare il reg. 1681/1994 ha individuato l'obbligo di comunicazione alla Commissione, a partire dal 28 febbraio 2006, solo per le irregolarità superiori ai 10.000 euro, mentre per le irregolarità segnalate prima di tale data e per somme inferiori, continua ad applicarsi l'art. 5 del reg. 1681/1994.

⁴⁵⁰ Nel 1999 tale ufficio ha sostituito l'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF), struttura costituita nel 1996, si vedano: Decisione 1999/352/CE, CECA e Euratom del 29.4.1999 in GUCE, I, 136 del 31.5.1999, pag. 20. Si vedano altresì regg. 1073/1999 CE e Euratom 1074/1999 del 25.5.1999; Accordo interistituzionale del 25.5.1999 fra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee; dec. Commissione 1999/352/CE, CECA e Euratom del 28 aprile 1999.

⁴⁵¹ Pubblicata sulla Gazzetta europea il 16 aprile 2011.

il rapido recupero di detti Fondi ed a garantire una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri per il recupero degli stessi (punti 5 e 7). Esprime poi una forte preoccupazione per gli elevati importi da irregolarità, presenti in Italia nell'anno 2009, ancora da recuperare o dichiarati irrecuperabili (punto 6), invita gli Stati Membri a rispettare i termini stabiliti ed a ridurre i tempi fra l'accertamento delle irregolarità e la relativa comunicazione e, nell'azione di contrasto alle frodi, esorta ad agire, in primo luogo "a tutela del denaro dei contribuenti" (punto 8).

L'attenzione del Parlamento è rivolta altresì a stimolare l'impegno della Commissione anche nei confronti di quei Paesi (Spagna e Francia) in cui i tassi di sospetta frode sono "stranamente bassi", tenuto conto delle dimensioni di questi Stati e del sostegno finanziario ricevuto. Al riguardo richiede alla Commissione di fornire "informazioni dettagliate sulla metodologia di comunicazione applicata e sulla capacità di rilevazione delle frodi in tali Stati" (punto 10). Il Parlamento indirizza un invito ad alcuni Paesi (Malta, Estonia, Repubblica Ceca) a procedere senza indugio nella ratifica della convenzione TIF e dei relativi protocolli, esorta gli altri Stati ad impegnarsi maggiormente per rafforzare le legislazioni penali, sotto il profilo della protezione degli interessi finanziari dell'Unione, ponendo rimedio alle carenze sollevate dalla Commissione nella precedente relazione (COM 2008/0077) (punto 11).

Accoglie favorevolmente l'introduzione del nuovo sistema informatico di gestione delle irregolarità (irregularity management system - IMS) (punto 12).

Si rammarica che la Commissione, stante i dubbi sulla qualità delle informazioni fornite dagli Stati membri, sia più attenta a convincere il Parlamento sulla necessità di introdurre un "rischio di errore tollerabile" più che a persuadere gli Stati membri a fornire dichiarazioni nazionali obbligatorie sulle gestioni dei Fondi, debitamente verificate dalle Istituzioni superiori di controllo nazionali (ISC) consolidate dalla Corte dei conti europea.

Il Parlamento invita la Commissione a cooperare con gli Stati membri per raggiungere una garanzia adeguata che le azioni di lotta contro la frode siano svolte in modo opportuno (punto 14).

Formula poi osservazioni specifiche in relazione ad alcuni profili: entrate e risorse proprie⁴⁵², spese in agricoltura, spese in materia di politica di coesione, spese sui Fondi di preadesione; appalti pubblici e lotta alla corruzione.

Per le spese in Agricoltura il Parlamento si compiace del miglioramento delle comunicazioni sulle irregolarità richiamando quegli Stati che invece non hanno

⁴⁵² Per le osservazioni su tale profilo si fa rinvio al Cap. 1 di questa relazione

provveduto per tempo (Austria, Finlandia, Paesi Bassi, Slovacchia e Regno Unito) (punto 21).

Invita la Commissione a fornire notizie in merito alle misure specifiche assunte da Spagna ed Italia, paesi che hanno segnalato il maggior numero di irregolarità e con importi molto elevati (punto 22), e ad accertare se i tassi più bassi di errore di altri Paesi (Estonia, Cipro, Ungheria, Lettonia, Malta, Slovenia, Slovacchia) siano connessi ad efficaci sistemi di controllo (punto 23).

Ha espresso⁴⁵³ forte preoccupazione perché, come rilevato dalla Corte dei conti europea, l'efficacia del Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) di molti Stati membri, per altro ben concepito, è inficiata dall'imprecisione dei dati inseriti nelle banche dati, da controlli incrociati incompleti o da un follow-up delle anomalie incompleto o errato, ed invita la Commissione, attraverso una monitoraggio sugli Stati membri, a porre rimedio alle carenze che compromettono l'efficacia del SIGC (punto 24).

Si rammarica del basso tasso di recupero pari al 42%, per il 2009 ed esprime particolare preoccupazione per le osservazioni della Corte dei Conti europea secondo cui, nel periodo 2007-2009, le somme recuperate dai beneficiari corrispondono a meno del 10% dei recuperi totali, al riguardo sollecita la Commissione ad individuare sistemi di recupero efficaci informandone il Parlamento (punto 26).

In ordine alle spese sulla politica di coesione il Parlamento si rammarica dell'assenza di un quadro quantitativo delle irregolarità e frodi in questo gruppo di politiche, visto che un elevato livello di irregolarità e frodi registrate può anche essere indice di controlli e sistemi antifrode efficaci (punto 27). Esprime preoccupazione per il tasso di errore elevato per più del 5%, individuato nei pagamenti dalla Corte dei conti europea (punto 28). Constata che gli errori sono dovuti, in prevalenza, all'inosservanza delle norme sugli appalti pubblici, al riguardo richiede alla Commissione una proposta di revisione e semplificazione di tali norme (punto 29). Esprime preoccupazione per l'osservazione della Corte dei conti europea secondo cui molti errori potevano essere eliminati dalle Amministrazioni nazionali prima della certificazione della spesa, invita gli Stati membri a rafforzare i rispettivi meccanismi di rilevazione e di correzione (punto 30).

Tale Istituzione non ritiene soddisfacente un tasso di recupero superiore al 50%, per il periodo di programmazione 2000-2006, sollecita gli Stati membri a fare maggiori sforzi per recuperare gli importi irregolari e la Commissione ad agire per garantire un tasso di recupero più elevato trattandosi di una gestione concorrente,

⁴⁵³ Rapporto annuale di controllo anno 2009.

tenuto conto che la responsabilità sull'esecuzione del bilancio, ai sensi dell'art. 317, compete alla Commissione (punto 32).

In ordine infine agli appalti pubblici, alla trasparenza e alla lotta alla corruzione, il Parlamento invita la Commissione, le Agenzie, gli Stati membri, ad assumere misure al fine di garantire che i fondi UE non siano inficiati da corruzione, e ad adottare misure dissuasive in caso di corruzione e frode constatata, anche accelerando la confisca dei proventi di attività criminose ricollegabili ai reati di: frode, evasione fiscale e riciclaggio di denaro (punto 36). Invita gli Stati membri a sottoporre a valutazione periodica i sistemi di appalto, al fine di uniformarne le procedure. Ritiene necessario, in via preventiva, definire condizioni chiare per la partecipazione agli appalti, nonché adottare, a livello nazionale, sistemi per le decisioni di aggiudicazione, che garantiscano trasparenza e responsabilità nel settore delle finanze pubbliche, ponendo in essere sistemi di controllo interno e di gestione del rischio (punto 37). L'Istituzione sollecita l'OLAF ad analizzare con particolare attenzione le strategie e le misure adottate dagli Stati membri per prevenire e contrastare la corruzione nell'utilizzo dei fondi UE in materia di fondi strutturali e di fondi agricoli, con l'esigenza di analizzare l'approccio seguito dagli organi giudiziari ed investigativi nazionali e la quantità/qualità dei controlli effettuati (punto 39).

Sollecita la Commissione ad assumere le opportune iniziative al fine di assicurare attraverso uno "sportello unico" la trasparenza dei beneficiari dei Fondi UE, studiando un sistema in cui tutti i beneficiari siano resi pubblici sullo stesso sito web, indipendentemente dall'amministrazione che gestisce i Fondi e sulla base di categorie standard di dati che tutti gli Stati membri hanno l'obbligo di trasmettere. Invita gli Stati membri a cooperare con la Commissione, fornendo informazioni esaustive ed affidabili sui beneficiari, e la Commissione a sottoporre a valutazione il sistema della gestione concorrente, presentando al Parlamento una relazione (punto 41).

Si evince dalle raccomandazioni del Parlamento, che esiste ancora una non conformità fra i diversi Stati membri nella segnalazione dei casi e che l'imprecisione dei dati può essere determinante nell'assunzione delle informazioni.

Di particolare interesse è l'attenzione riservata non solo all'alto numero di casi, ma anche all'inesistenza o al basso numero di casi di sospetta frode, strettamente ricondotto ad un'analisi dei sistemi di controllo, al fine di valutare la loro adeguatezza nella prevenzione del rischio di frodi e irregolarità.

5.2 Sviluppi nell'ambito nazionale

Nell'ambito dell'Italia si segnalano alcune misure legislative/amministrative adottate, in attuazione dell'art. 325 TFUE per la tutela degli interessi finanziari.

Vanno segnalati alcuni provvedimenti, assunti di recente, che hanno sostanzialmente contribuito ad una maggiore prevenzione dei casi di sospetta frode nel settore della Politica di coesione e per il miglioramento del sistema di gestione dei rischi.

I dati sono stati tratti dal questionario sull'attuazione dell'art. 325 TFUE predisposto per il 2011 dal Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie ed inviato alla Commissione.

In materia di Fondi strutturali alcune Regioni hanno rinnovato appositi protocolli d'intesa con il Corpo della Guardia di finanza, finalizzati ad assicurare la costante ed omogenea alimentazione dei flussi informativi, anche con riguardo ai beneficiari dei finanziamenti e rendere più efficace l'attività di analisi ai fini antifrode.

MINISTERO DELL'INTERNO – Autorità di gestione PON SICUREZZA

Al fine di garantire una sana gestione finanziaria dei Fondi strutturali, l'Amministrazione ha predisposto un sistema di controllo interno, in base al quale le attività di verifica sono svolte da personale interno coordinato, per le metodologie e le procedure, dall'Ufficio dei controlli, istituito presso la segreteria tecnica del PON SICUREZZA. Sono stati adottati e diffusi strumenti di supporto quali manuali operativi, "vademecum del beneficiario", check list di controllo di primo livello, circolari esplicative; sono stati svolti seminari informativi a cura dell'Autorità di gestione a favore dei beneficiari. Con tale sistema è diminuito il numero dei casi di "non conformità" antecedenti all'impegno di spesa da parte di questi ultimi.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

L'Autorità ha incrementato la dotazione di risorse da destinare ai controlli aumentando anche il numero dei controllori; ha, altresì, migliorato la gestione delle informazioni, attraverso l'incrocio delle stesse con l'utilizzo delle banche dati. Ha svolto controlli *in loco* selezionando i campioni di intervento attraverso una preliminare analisi dei rischi.

REGIONE LOMBARDIA

Con decreto n. 7258 del 2 agosto 2011 sono stati revisionati i manuali delle irregolarità e delle verifiche *in loco* (nuove check list per le verifiche *in loco* e recepimento delle procedure IMS). Con decreto n. 3317 del 12 aprile 2011 sono state revisionate e approvate le "Modalità operative per il funzionamento del gruppo

dei verificatori *in loco* per le attività di controllo di primo livello, nell'ambito del POR Competitività FESR 2007-2013".

REGIONE TOSCANA

Sono stati meglio strutturati i controlli *ex post*, documentali ed *in loco*, anche individuando figure professionali con specifiche competenze e sono stati creati gruppi di lavoro *ad hoc*.

REGIONE MARCHE

La Regione Marche ha approvato la legge regionale 29 aprile 2011 n. 7 (art. 55). In essa è stato previsto che, in caso di revoca, anche parziale, dei benefici concessi alle imprese, qualora siano state accertate irregolarità e inadempimenti per fatti comunque imputabili al beneficiario e non sanabili, debbano essere corrisposti interessi ed applicate eventuali sanzioni.

REGIONE UMBRIA

I sistemi informativi sono stati messi in condivisione con il caricamento del 100% dei giustificativi di spesa, sia riguardo al FESR che al FSE, definendo manuali di procedura sui sistemi di gestione e controllo, per l'Autorità di gestione, per l'Autorità di certificazione e per l'Autorità di audit.

REGIONE BASILICATA

La Regione congiuntamente alla Guardia di finanza svolge l'analisi delle irregolarità con particolare attenzione ai settori economici maggiormente a rischio e alle tipologie/modalità di svolgimento delle irregolarità più frequenti, analizzando i risultati conseguiti.

REGIONE CALABRIA

La Regione Calabria, con la circolare n. 2274 del 14 aprile 2011 sui recuperi degli importi irregolari, ha dato concreta attuazione all'art. 70, lett. b del reg. CE 1083/2006, circa l'obbligo degli Stati membri di correggere le irregolarità e recuperare gli importi indebitamente percepiti, definendo i soggetti preposti all'avvio del procedimento di recupero e di comunicazione alle Autorità di gestione e di certificazione.

5.3 Irregolarità e frodi segnalate

Nel 2010 il numero di irregolarità segnalate ed i loro importi è aumentato in tutti i settori, ciò è ascrivibile a diversi fattori. In tale annualità sono infatti state rendicontate le chiusure della Programmazione 2000-2006⁴⁵⁴, ciò ha comportato un'attività di controllo più accurata da parte degli Stati membri, con relativa comunicazione all'OLAF. Inoltre, il sistema di monitoraggio IMS (*irregularity*

⁴⁵⁴ Il fenomeno è riconducibile prevalentemente ai Fondi strutturali.

management system) ha prodotto una migliore qualità delle segnalazioni e gli stessi Stati membri, sollecitati da una più ampia vigilanza della Commissione, hanno avviato/incrementato le procedure di comunicazione in questo settore.

In materia agricola la Commissione segnala⁴⁵⁵ rilevanti azioni di recupero nell'esercizio finanziario 2010 dovute al meccanismo di liquidazione previsto dal regolamento del Consiglio (CE) 1290/2005 (regola del "50/50"⁴⁵⁶), che rappresenta un forte incentivo per gli Stati membri al recupero tempestivo presso i beneficiari degli importi indebitamente pagati. Infatti, alla fine dell'esercizio 2010, era già stato recuperato dagli Stati membri il 42% delle somme dovute al FEAGA, a partire dal 2007. La politica di coesione evidenzia, invece, il tasso più elevato di recuperi sui relativi Fondi per oltre il 60%⁴⁵⁷.

E' opportuno, però, interpretare con prudenza i relativi dati, al riguardo è interessante evidenziare che dall'analisi statistica non è corretto trarre valutazioni automatiche riguardo alla distribuzione delle frodi nei diversi Paesi o all'efficienza dei servizi che contribuiscono alla tutela degli interessi finanziari. I risultati non possono essere considerati come prove del livello di frode e di irregolarità anche perché l'assenza di comunicazioni relative all'irregolarità va anch'essa accertata ai fini di valutare la metodologia seguita per effettuare controlli e comunicazioni⁴⁵⁸.

Per le Risorse proprie si rinvia agli elementi forniti in precedenza nel cap. I.

Al fine di conoscere i casi di irregolarità e frode accertati e comunicati alla Commissione, la Sezione ha utilizzato l'accesso al nuovo sistema IMS-OLAF per i Fondi comunitari nel quale sono confluiti sia i dati relativi alle irregolarità sui Fondi strutturali che quelli per la Politica agricola compresi i dati forniti dall'Agenzia delle dogane- SAISA (Servizio Autonomo interventi nel settore agricolo)⁴⁵⁹.

Nel 2010, finita la fase sperimentale, il nuovo sistema di informatizzazione IMS e la nuova banca dati dell'OLAF sono entrati a regime. La complessità dello stesso ha comportato un periodo di adattamento sia con riguardo alla conversione dei dati dal sistema AFIS (anti fraud irregularity system) per le annualità precedenti, che per le modalità di definizione della casistica di chiusura.

Va osservato che l'operatività immediata in capo alle Autorità di gestione, seppure sottoposta alla validazione dei dati da parte del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, del Ministero delle politiche agricole,

⁴⁵⁵ Dalla Relazione della Commissione – OLAF al Parlamento Europeo e al Consiglio annuale 2010 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – lotta contro la frode del 29.09.2011, pubblicata su COM (2011) 595. Pagina 21 della relazione dell'OLAF del 29.09.2011 citata.

⁴⁵⁶ Art. 32 paragrafo 5 del reg. 1690/2005.

⁴⁵⁷ Relazione della Commissione-OLAF citata, pagina 22.

⁴⁵⁸ Tale raccomandazione emerge dalla Relazione della Commissione – OLAF già citata pag. 8-14.

⁴⁵⁹ Dipartimento delle politiche europee e internazionali e Ufficio tutela interessi finanziari dell'Unione europea – SAISA.

alimentari e forestali e dall'Agenzia delle dogane – SAISA, realizza il vantaggio di aggiornamenti periodici anche più ravvicinati rispetto a quelli trimestrali, indicati dai regolamenti comunitari della Commissione nn. 1681/1994, 2035/2005 e 1848/2006.

I dati aggiornati relativi alle irregolarità e alle frodi, per gli anni di comunicazione 2003-2010, intervenuti nel corso del 2011, a seguito delle rettifiche predisposte dalle Amministrazioni, si discostano da quelli segnalati da questa Sezione nella Relazione annuale approvata con la deliberazione n. 8/2011, e registrano per tutte le annualità, decrementi considerevoli degli importi da recuperare.

Fra le irregolarità accertate sui Fondi strutturali, la parte più rilevante è attribuibile al FESR, seguono il FSE, il FEAOG-O e lo SFOP.

Prospetto 1 – Irregolarità e frodi - comunicazioni OLAF 2003-2011

(importi da recuperare in euro)

Anno di comunicazione	FESR	FSE	FEAOG-O	SFOP-FEP	TOT. FONDI STRUTTURALI	FEAOG-G-FEAGA ⁴⁶⁰	TOT. FONDI COMUNITARI
2003	9.635.889	6.697.151	1.080.737	2.047.683	19.461.460	8.963.200	28.424.660
2004	20.417.085	6.329.904	2.663.861	214.680	29.625.530	1.341.046	30.966.576
2005	31.996.029	22.701.247	3.493.897	1.880.304	60.071.477	2.214.419	62.285.896
2006	39.247.064	3.994.108	13.233.207	2.494.911	58.969.290	328.835	59.298.125
2007	58.338.312	10.230.877	17.562.758	2.224.977	88.356.924	38.963.765	127.320.689
2008	28.678.624	13.925.178	7.665.441	4.349.899	54.619.142	38.436.920	93.056.062
2009	50.826.275	5.257.590	21.763.170	1.843.349	79.690.384	42.857.578	122.547.962
2010	143.029.476	103.610.849	39.961.490	12.403.759	299.005.574	34.644.082	333.649.656
2011	196.499.013	23.487.471	17.843.511	4.553.316	242.383.311	25.767.960	268.151.271
TOTALE	578.667.767	196.234.375	125.268.072	32.012.878	932.183.092	193.517.805	1.125.700.897

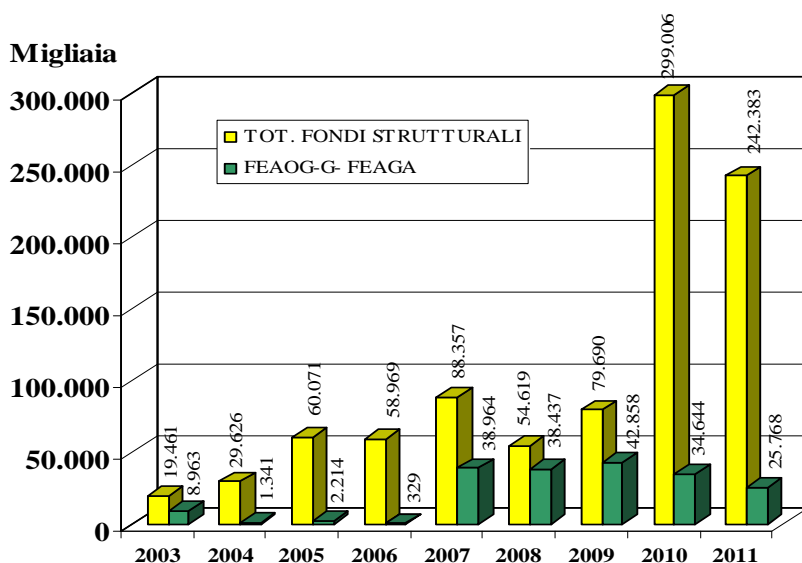
Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati "IMS" al 31.01.2012

Se si analizza la serie storica delle somme ancora da recuperare per irregolarità accertate dal 2003 al 2011 si osserva nel biennio 2010-2011 una maggiore presenza di irregolarità ed un correlato incremento degli importi da recuperare.

Per la Politica agricola, invece, dopo i primi anni di limitate segnalazioni, si assiste, dal 2007 in poi, ad un andamento di importi da recuperare, mediamente attestati intorno ai 36 milioni di euro.

⁴⁶⁰ Le irregolarità relative al FEAGA comprendono anche tutti i casi del FEASR.

Grafico 1 – Andamento irregolarità e frodi dei Fondi strutturali e della Politica agricola



Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Prospetto 2 – Situazione dei casi segnalati, aperti e chiusi dalla Commissione per le comunicazioni 2003-2011

	FESR	FSE	FEAOG-O	SFOP	TOT.
SEGNALATI al 31-01-2012	2.559	1.361	1.108	112	5.140
CHIUSI DALLA COMMISSIONE	1.395	739	75	5	2.214
NESSUNA IRREGOLARITA'	79	88	72	1	240
APERTI AL 31-10-2012	1.085	534	961	106	2.686

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Dal sistema IMS-OLAF, con riguardo ai soli Fondi strutturali, è stato possibile definire, nel periodo 2003-2011, il numero complessivo dei casi di irregolarità segnalati alla Commissione pari a circa 5.140.

Si rileva che le segnalazioni chiuse dalla Commissione nel medesimo periodo, altresì, ammontano a 2.214 mentre si sono riscontrate n. 240 segnalazioni che a successivi controlli hanno escluso la presenza di irregolarità. Va evidenziato che l'incremento della chiusura del numero dei casi, registrata nel 2011, rispetto a quelle effettuate negli anni precedenti, è stato del 147,3% ciò anche in ragione del numero rilevante di decertificazioni effettuate dalle diverse Amministrazioni responsabili del Programmi.

Può al riguardo osservarsi che le Amministrazioni nazionali hanno svolto una proficua attività ricognitiva al fine di consentire alla Commissione la chiusura di moltissimi casi.

Prospetto 3 – andamento delle irregolarità e frodi comunitarie per Fondo e Programmazione – anno di comunicazione 2003-2011

(Importi da recuperare in euro)

Programmazione	FESR	FSE	FEAOG-O	SFOP	TOTALE
1988-1993	2.868.585	2.231.594	1.293.948	0	6.394.127
1994-1999	135.721.571	33.710.827	14.187.025	4.109.791	187.729.214
2000-2006	355.318.540	143.220.982	109.787.099	27.903.087	636.229.708
2007-2013	84.759.071	17.070.972	0	0	101.830.043
totale	578.667.767	196.234.375	125.268.072	32.012.878	932.183.092

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Con riguardo ai Fondi strutturali può osservarsi dal prospetto 3 che lo 0,7% degli importi da recuperare, per 6,3 milioni di euro, ha ad oggetto ancora la programmazione 1988-1993, con irregolarità relative al FESR, FSE, FEAOG-O; il 20%, per 187,7 milioni di euro, invece, ha ad oggetto la programmazione 1994-1999, con irregolarità che interessano tutti i Fondi, ma la parte più rilevante degli importi da recuperare, per 636,2 milioni di euro, pari al 68,2% dell'intera somma, ha ad oggetto la programmazione 2000-2006, relativamente a tutti i Fondi. La programmazione 2007-2013, solo nel 2011, ha fatto registrare delle irregolarità, per un importo di 101,8 milioni di euro, che costituisce il 10,9% ed ha ad oggetto il FESR ed il FSE con riguardo a diverse Regioni. Gli importi più elevati sono evidenziabili nella Regione Puglia, sia sul FESR che sul FSE.

Come può evincersi, ingenti sono ancora le risorse europee che continuano ad essere sottratte alle finalità programmate a causa di irregolarità e frodi. Il fenomeno desta preoccupazione considerato che già la Programmazione 2000-2006, appena conclusa, era assistita da modalità e strumenti di controllo molto più incisivi rispetto alla precedente programmazione, individuabili nei regg. del Consiglio (CE) 1260/1999 e 438/2001, controlli che non si sono rilevati efficaci a prevenire il fenomeno.

Si analizzano di seguito, distintamente, i dati degli anni di comunicazione 2010 e 2011.

Per il 2010, come si evince dal prospetto 4 che segue, le somme da recuperare per le irregolarità comunicate superano complessivamente i 333,6 milioni di euro di cui circa l'89,6% sono ascrivibili a fenomeni relativi ai Fondi strutturali e il 10,4% a fattispecie relative al FEAGA⁴⁶¹.

Può agevolmente osservarsi che in tale annualità si è registrato un rilevante incremento complessivo degli importi da recuperare, in particolare per i Fondi

⁴⁶¹ FEAGA: Fondo europeo agricolo di garanzia.

strutturali, nonostante l'ampio ricorso alle decertificazioni operato dalle Autorità di gestione, con riguardo al FESR ed al FSE, così pure di elevata entità, è l'importo da recuperare per lo SFOP.

Prospetto 4 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Regione - comunicazioni 2010
(Importi da recuperare in euro)

Amministrazioni	FESR	FSE	FEAOG-O	SFOP	FEAGA ⁴⁶²	Totale
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Piemonte (ARPEA)	0	2.384.652	0	0	1.961.424	4.346.076
Lombardia (OPLO)	0	7.014.548	0	0	1.633.003	8.647.551
Friuli V.G.	53.202	0	0	0	0	53.202
P.A. Trento (APPAG)	0	0	0	0	0	0
P.A. Bolzano (OPPAB)	0	0	0	0	0	0
Veneto (AVEPA)	0	520.572	204.772	0	1.053.756	1.779.100
Liguria	2.376.712	0	0	0	0	2.376.712
Emilia R. (AGREA)	0	0	0	0	848.246	848.246
Totale Nord	2.429.914	9.919.772	204.772	0	5.496.429	18.050.887
Toscana (ARTEA)	0	296.632	0	0	300.684	597.316
Umbria	0	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	399.615	0	0	0	399.615
Molise	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	921.897	0	0	0	0	921.897
Totale Centro	921.897	696.247	0	0	300.684	1.918.828
Campania	1.473.424	0	1.455.763	1.429.574	0	4.358.761
Basilicata (ARBEA)	449.440	0	0	0	2.379.986	2.829.426
Puglia	925.345	86.460.458	21.175.941	0	0	108.561.744
Calabria (ARCEA)	28.621.833	1.201.555	11.047.220	0	0	40.870.608
Sicilia	38.571.598	0	6.077.794	1.325.900	0	45.975.292
Sardegna	68.961.004	0	0	0	0	68.961.004
Totale Sud	139.002.644	87.662.013	39.756.718	2.755.474	2.379.986	271.556.835
Totale regionale	142.354.455	98.278.032	39.961.490	2.755.474	8.177.099	291.526.550
Ministero infrastrutture e trasporti	67.738					67.738
Ministero università e ricerca	607.283	105.678				712.961
Ministero interno		153.482				153.482
Ministero del lavoro e delle politiche sociali		5.073.657				5.073.657
Ministero politiche agricole alimentari e forestali				9.648.285		9.648.285
AGEA					26.466.984	26.466.984
SAISA					0	0
Totale ammi.ni centrali	675.021	5.332.817	0	9.648.285	26.466.984	42.123.107
Totale complessivo	143.029.476	103.610.849	39.961.490	12.403.759	34.644.083	333.649.657

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

I Programmi maggiormente interessati da irregolarità sono quelli regionali le cui somme da recuperare incidono per il 94,7% sugli importi complessivi dei Fondi

⁴⁶² Le irregolarità relative al FEAGA comprendono anche tutti i casi del FEASR.

strutturali rilevati nell'anno. Le Regioni del Sud incidono per il 95% sugli importi complessivi da recuperare a livello regionale.

L'esame dei dati, per l'anno 2010, come può notarsi nel prospetto 4, evidenzia che solo in 4 Regioni ed in due Province autonome, non sono stati segnalati importi irregolari: Valle d'Aosta, Marche, Umbria, Molise e Provincia autonome di Trento e Bolzano; solo in 5 regioni (Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio ed Abruzzo) gli importi da recuperare a seguito di irregolarità, si attestano al di sotto del milione di euro, mentre, quelle nelle quali si registrano i maggiori importi da recuperare, sono ubicate al Sud e sono: la Puglia con 108,5 milioni di euro, la Sardegna con 68,9 milioni, la Sicilia con 45,9 milioni di euro; la Calabria con 40,8 milioni, la Campania con 4,3 milioni di euro; per tutte le Regioni citate gli importi più rilevanti sono stati registrati in particolare sul FESR, in Puglia sul FSE ed in Puglia, Calabria e Sicilia a carico del FEOG-O per importi rilevanti. Tali elementi vanno letti, sia considerando che le Regioni meridionali, inserite nell'Obiettivo 1, sono state destinatarie di rilevanti risorse europee, e altresì tenendo conto della particolare situazione socio-economica, caratterizzata da vari fattori negativi, connessi con la presenza sul territorio della criminalità organizzata e da un più marcato ritardo nella crescita economica rispetto alle aree del nord e del centro. Ma in alcune Regioni del Nord possono rilevarsi importi consistenti da recuperare per irregolarità a danno, prevalentemente del FSE, del FESR e del FEAGA.

Delle Regioni del Nord si segnalano in particolare per l'entità degli importi: la Lombardia con somme da recuperare di 8,6 milioni di euro, di cui più di 7 milioni di euro a carico del FSE; il Piemonte con 4,3 milioni di euro fra FSE e FEAGA; la Liguria con quasi 2,4 milioni di euro sul FESR ed il Veneto con quasi 1,8 milioni di euro in prevalenza sul FEAGA.

Le irregolarità con gli importi più rilevanti sono individuabili nel FESR per più di 143 milioni di euro di cui il 99,5% a carico di Programmi regionali mentre solo 675 mila euro vanno registrati nei programmi nazionali, a carico dei PON del Ministero università e ricerca scientifica e del PON Ministero infrastrutture e trasporti.

Va altresì segnalato che sul FSE gli importi da recuperare, per 103,6 milioni di euro, hanno ad oggetto, prevalentemente, Programmi regionali per il 94,7%.

Per il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia - Sezione Orientamento, anche nel 2010 gli importi da recuperare assumono una significativa rilevanza per quasi 40 milioni di euro, con un consistente importo da recuperare a

carico della Regione Puglia (21.175.041) e della Regione Calabria per circa 11 milioni.

Dai dati rappresentati è possibile porre in evidenza l'ampia diffusione del fenomeno che interessa tutte le tipologie di Fondi con conseguente preoccupante estensione dei livelli di rischio.

È necessario altresì rilevare, per una più completa disamina del fenomeno regionale, che anche gli importi delle irregolarità segnalati per il FESR e per il FSE, con riguardo ai Programmi nazionali, gestiti da diverse Amministrazioni centrali, hanno poi una diretta incidenza sulle Regioni, ma non essendo stato fornito il dato disaggregato non è possibile ricondurre la specifica conseguenza alle diverse realtà territoriali.

Il fenomeno desta allarme anche in considerazione del fatto che, fra i sistemi di frode adottati, in molti casi, è frequente il non porre in essere le attività finanziate, soprattutto nel settore dei contributi pubblici. Tale condotta non solo è strumentale alla illecita distrazione dei fondi concessi, ma danneggia le finalità specifiche a cui le sovvenzioni sono indirizzate, rivolte alla riqualificazione professionale dei lavoratori e allo sviluppo delle attività imprenditoriali, vanificando la finalità di incentivare le occasioni di crescita nel settore e nelle Regioni interessate.

Si segnalano, per la rilevanza le modalità più comuni attraverso cui le irregolarità sono poste in essere tenendo conto dei due principali Fondi strutturali: per il FESR, realizzazione incompleta dell'azione; ricorso all'emissione, da parte di terzi soggetti, di fatture per operazioni inesistenti al fine di rendicontare le spese fittiziamente sostenute; messa in opera di transazioni fittizie; esibizione di fatture con partita IVA inesistente; utilizzo di false perizie giurate e di ulteriori attestazioni aventi rilevanza certificativa; simulazione dell'apporto di capitale proprio mediante esibizione di ricevute di bonifici bancari non veritieri; cambio di destinazione degli immobili oggetto di agevolazione; alienazione dei beni oggetto di agevolazione prima della scadenza; mancato rispetto del vincolo di destinazione sulle strutture acquistate con il contributo; presentazione di fatture per attrezzature usate; presenza di lavori non regolari; licenziamento del personale; falso contratto di locazione finalizzato all'ottenimento del contributo per la costruzione dell'opificio; simulazione della scrittura privata per l'acquisto dell'opificio; presentazione di false certificazioni, attestanti l'esistenza di requisiti essenziali, non posseduti; previsione di due benefici per il medesimo progetto, di cui uno sui programmi nazionali e uno su quelli regionali; cessione dell'azienda percettrice delle contribuzioni comunitarie dopo la prima erogazione, con distrazione dei Fondi comunitari percepiti;

coesistenza fisica e gestionale di due aziende destinatarie di finanziamenti, eludendo il disposto normativo che prevede invece un'unica e sola possibilità di percezione della stessa tipologia di finanziamento; spese non afferenti al periodo di realizzazione, attestate con documenti falsi. Per il FSE: mancato svolgimento dei corsi a distanza;-falsa dichiarazione dell'ente erogatore; -mancata assunzione da parte del soggetto beneficiario; rendicontazione fittizia del numero di ore effettivamente svolte durante i corsi di formazione finanziati a carico dell'Unione europea o la falsa attestazione dello svolgimento dell'intero corso, che nella realtà non viene posto in essere; sottoscrizione di autocertificazioni false; falsificazione di timbri e sigle sui registri obbligatori; rendicontazione di spese non presenti in contabilità, sul libro giornale e/o degli inventari; polizza fideiussoria falsa mai emessa dall'Ente emittente; beneficiario irrintracciabile; infrazione delle norme degli appalti pubblici; documenti giustificativi mancanti, incompleti o falsi; spese non inerenti all'azione, o mai sostenute, o sostenute per importi di gran lunga inferiori; contabilizzazione delle attrezzature a noleggio per importi superiori a quelli di acquisto; corresponsione di diaria oraria in assenza di effettiva presenza; irregolare tenuta dei registri di presenza; incompleta o non conforme realizzazione dell'azione.

Prospetto 5 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Regione - comunicazioni 2011
(Importi da recuperare in euro)

Amministrazioni	FESR	FSE	FEOGA-O	SFOP	FEAGA ⁴⁶³	Totale
Valle d'Aosta	0	0	0	0		0
Piemonte (ARPEA)	0	107.511	0	0	2.016.174	2.123.685
Lombardia (OPLO)	0	0	0	0	233.319	233.319
Friuli V.G.	1.609.804	0	0	0		1.609.804
P.A. Trento (APPAG)	0	0	0	0		0
P.A. Bolzano (OPPAB)	45.072	234.880	0	0		279.953
Veneto (AVEPA)	0	1.708.174	0	0	315.653	2.023.827
Liguria ⁴⁶⁴	17.323.978	0	0	0		17.323.978
Emilia R. (AGREA)	29.418	0	0	0	537.545	566.963
Totale Nord	19.008.272	2.050.565	0	0	3.102.691	24.161.528
Toscana (ARTEA)	0	77.066	0	0	330.777	407.843
Umbria	60.603	0	0	0		60.603
Marche	183.408	25.500	0	0		208.908
Lazio	4.286.203	0	0	0		4.286.203
Molise	0	0	0	0		0
Abruzzo	3.629.826	0	0	0		3.629.826
Totale Centro	8.160.041	102.566	0	0	330.777	8.593.383
Campania	1.055.520	5.469.312	0	4.497.586		11.022.418
Basilicata (ARBEA)	1.024.436	0	52.358	0		1.076.794
Puglia	44.436.669	15.865.028	14.732.311	0		75.034.008
Calabria (ARCEA)	91.446.699	0	0	0		91.446.699
Sicilia	29.246.680	0	3.058.842	0		32.305.522
Sardegna	0	0	0	0		0
Totale Sud	167.210.004	21.334.340	17.843.511	4.497.586	0	210.885.441
Totale regionale	194.378.317	23.487.471	17.843.511	4.497.586	3.433.468	243.640.353
Ministero sviluppo economico	112.484					112.484
Ministero università e ricerca	2.008.212					2.008.212
Ministero politiche agricole alimentari e forestali				55.730		55.730
AGEA					22.065.051	22.065.051
SAISA					269.442	269.442
Totale ammi.ni centrali	2.120.696	0	0	55.730	22.334.493	24.510.919
Totale complessivo	196.499.013	23.487.471	17.843.511	4.553.316	25.767.961	268.151.272

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Anche nel 2011 gli importi da recuperare, seppure inferiori a quelli rilevati nell'anno di comunicazione 2010, si presentano particolarmente elevati, complessivamente per euro 268,1 milioni, di cui il 90,4% è relativo alle irregolarità sui Fondi strutturali e il 9,6% alle irregolarità sui Fondi in materia agricola (FEAGA). Di tali somme 243,6 milioni di euro si riferiscono all'ambito regionale (90,8%), in particolare alle Regioni del Sud con il 78,3%. Per le irregolarità sui Fondi strutturali

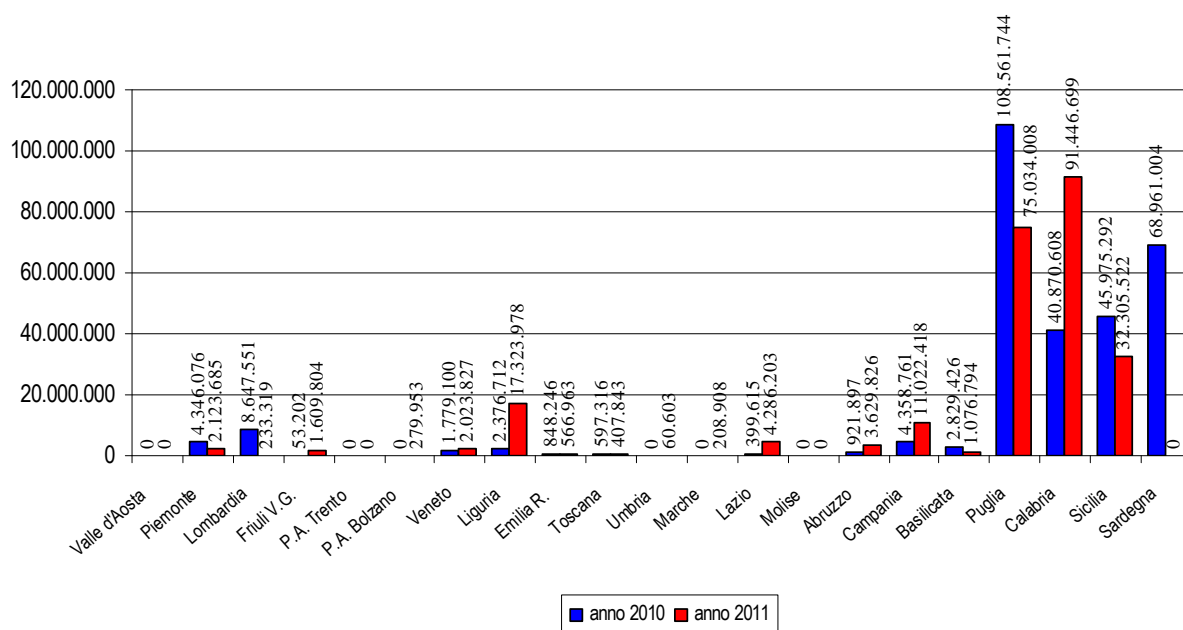
⁴⁶³ Le irregolarità relative al FEAGA comprendono anche tutti i casi del FEASR.

⁴⁶⁴ E' stato segnalato al Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie che nella banca dati IMS è stato duplicato un caso pendente presso la Regione per un importo di 8.174.121 euro.

si segnala un ampio incremento degli importi da recuperare, con riguardo al FESR per 194,3 milioni di euro; mentre per gli altri Fondi, rispetto al 2010, si registrano alcune rilevanti riduzioni, infatti il FSE evidenzia importi per quasi 23,5 milioni; il FEAOG-Orientamento per 17,8 milioni e lo SFOP per 4,5 milioni. Le Regioni che hanno segnalato più irregolarità, sia per numero di casi che per rilevanza degli importi, sono le Regioni del Sud. Il fenomeno è riconducibile, in massima parte, alla quantità di risorse elargite a tali territori che risultano inserite nell'Obiettivo Convergenza, per le limitate potenzialità di sviluppo. Si segnalano al riguardo la Calabria, la Puglia e la Sicilia, rispettivamente con 91,4 milioni di euro, 75 milioni di euro e 32,3 milioni di euro. Fra le Regioni del Nord di rilievo sono gli importi da recuperare nella Regione Liguria relativamente al FESR. Per tale Regione si evidenzia che l'importo attualmente presente sul sistema IMS pari a 17,3 milioni di euro sarà oggetto di rettifica visto che la Cote dei conti, nell'attività di monitoraggio, ha riscontrato una duplicazione dell'importo di circa 8,2 milioni di euro afferenti ad un'unica irregolarità segnalata (caso 10145/2011), fenomeno già comunicato al Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie per le doverose variazioni. Vanno, altresì segnalati fra le Regioni del Centro gli importi da recuperare, sempre sul FESR, delle Regioni Lazio ed Abruzzo, rispettivamente per circa 4,3 milioni e 3,6 milioni.

Con riguardo invece ai recuperi relativi alla Politica agricola, più rilevanti sono gli importi riferiti all'ambito nazionale per 22,3 milioni di euro, entità che incide per l'85,6% a carico di AGEA nella funzione di Organismo pagatore per diverse Regioni.

Grafico 2 –irregolarità e frodi in ogni Regione per gli anno di comunicazione 2010 e 2011



Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

In materia di FEAGA, dal sistema IMS, è possibile individuare le irregolarità segnalate nelle diverse annualità dagli Organismi pagatori⁴⁶⁵ (AGEA, AGREA, ARPEA, ARTEA, AVEPA, OPLO, Ente Risi, APPAG, OPPAB, ARCEA, SAISA e ARBEA-quest'ultimo, soppresso alla fine del 2010).

Nell'anno 2010, si registrano importi da recuperare pari a 34,6 milioni, per il 20,5% delle somme complessive evidenziate su tale Fondo.

Gli importi più rilevanti sono attribuiti ad AGEA per più di 26,4 milioni di euro ed importi superiori ad un milione di euro per la maggior parte degli Organismi pagatori (ARPEA, OPLO, AVEPA), con la somma più rilevante per ARBEA (Organismo pagatore della Regione Basilicata), per più di 2,3 milioni di euro, Organismo soppresso ad agosto 2010.

I recuperi effettuati da tali Organismi sono, nella predetta annualità, molto bassi visto che costituiscono appena il 6,3%, in tal modo assolutamente irrilevante e priva di significatività è stata la reintegra dell'erario dell'Unione e nazionale.

Nell'anno 2011 si registrano somme da recuperare per circa 25,8 milioni di euro si evidenzia, pertanto, un sensibile decremento degli importi rispetto alle annualità precedenti che, comparato al 2010, è meno del 25,7%.

⁴⁶⁵ Gli Organismi pagatori complessivamente costituiti e operativi sono: AGEA, ARPEA, AVEPA, AGREA, OPLO, Ente Risi, SAISA, ARTEA, APPAG, OPPAB e ARCEA. Fra il 2008 e il 2009 sono stati riconosciuti altri Organismi pagatori, non ancora operativi: Sardegna, e Valle d'Aosta.

Gli importi più rilevanti sono attribuiti ad AGEA per più di 22,3 milioni di euro ed ad ARPEA, Organismo pagatore della Regione Piemonte, per più di 2 milioni di euro mentre gli altri OOPP registrano somme da recuperare inferiori ai 500 mila euro⁴⁶⁶.

I recuperi effettuati da tali Organismi sono nella predetta annualità assolutamente irrilevanti visto che costituiscono solo lo 0,2%.

Nei prospetti seguenti sono poste a confronto le risultanze delle comunicazioni pervenute in materia di irregolarità dai diversi Organismi pagatori nel periodo 2003–2011. Si precisa al riguardo che per alcuni Organismi pagatori regionali, costituiti più di recente, la comparazione è possibile solo per gli specifici anni di riferimento.

Prospetto 6 - irregolarità e frodi della Politica agricola – anno comunicazione 2003 (euro)

Organismi Pagatori	n. casi aperti	Importo irregolare coinvolto	Importo totale recuperato	Importo totale da recuperare
AGEA	76	11.861.242,35	2.930.357,39	8.930.884,96
AVEPA (VENETO)	6	40.166,00	7.851,00	32.315,00
Totale	82	11.901.408,35	2.938.208,39	8.963.199,96

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Prospetto 7 - irregolarità e frodi della Politica agricola – anno comunicazione 2004 (euro)

Organismi Pagatori	n. casi aperti	Importo irregolare coinvolto	Importo totale recuperato	Importo totale da recuperare
AGEA	31	1.467.212,34	147.720,13	1.319.492,21
AVEPA (VENETO)	4	33.527,00	28.468,00	5.059,00
AGREA (EMILIA ROMAGNA)	6	169.988,00	153.493,00	16.495,00
Totale	41	1.670.727,34	329.681,13	1.341.046,21

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Prospetto 8- irregolarità e frodi della Politica agricola – anno comunicazione 2005 (euro)

Organismi Pagatori	n. casi aperti	Importo irregolare coinvolto	Importo totale recuperato	Importo totale da recuperare
AGEA	31	5.119.496,64	3.016.962,00	2.102.534,64
SAISA	1	7.953,00	0,00	7.953,00
AVEPA (VENETO)	9	113.435,00	1.551,00	111.884,00
Totale	41	5.240.884,64	3.018.513,00	2.222.371,64

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

⁴⁶⁶ Solo AGREA supera di poco tale importo con 537.545 euro.

Prospetto 9 - irregolarità e frodi della Politica agricola - anno comunicazione 2006
(euro)

Organismi Pagatori	n. casi aperti	Importo irregolare coinvolto	Importo totale recuperato	Importo totale da recuperare
AGEA	5	265.421,00	13.001,00	252.420,00
SAISA	1	223.679,00	0,00	223.679,00
OPLO (LOMBARDIA)	3	41.122,00	12.557,00	28.565,00
AVEPA (VENETO)	6	53.780,00	7.609,00	46.171,00
AGREA (EMILIA ROMAGNA)	1	5.021,00	3.342,00	1.679,00
Totale	16	589.023,00	36.509,00	552.514,00

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Prospetto 10 - irregolarità e frodi della Politica agricola - anno comunicazione 2007
(euro)

Organismi Pagatori	n. casi aperti	Importo irregolare coinvolto	Importo totale recuperato	Importo totale da recuperare
AGEA	103	38.569.427,00	46.149,00	38.523.278,00
ARPEA (PIEMONTE)	3	50.951,00	0,00	50.951,00
AVEPA (VENETO)	12	178.200,00	7.918,00	170.282,00
AGREA (EMILIA ROMAGNA)	5	395.754,00	213.480,00	182.274,00
ARTEA (TOSCANA)	3	37.500,00	520,00	36.980,00
Totale	126	39.231.832,00	268.067,00	38.963.765,00

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Prospetto 11 - irregolarità e frodi della Politica agricola - anno comunicazione 2008
(euro)

Organismi Pagatori	n. casi aperti	Importo irregolare coinvolto	Importo totale recuperato	Importo totale da recuperare
AGEA	73	38.552.916,85	1.150.013,77	37.316.291,08
SAISA	1	956.940,00	193.198,00	763.741,00
ARPEA (PIEMONTE)	1	35.115,00	0,00	35.115,00
OPLO (LOMBARDIA)	5	225.698,00	9.774,00	215.924,00
AVEPA (VENETO)	5	257.709,00	146.479,00	111.230,00
AGREA (EMILIA ROMAGNA)	12	475.859,00	0,00	475.859,00
ARTEA (TOSCANA)	6	62.481,00	1.585,00	60.896,00
ARBEA (BASILICATA)	13	315.289,00	93.684,00	221.605,00
Totale	116	40.882.007,85	1.594.733,77	39.200.661,08

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Prospetto 12 - irregolarità e frodi della Politica agricola - anno comunicazione 2009
(euro)

Organismi Pagatori	n. casi aperti	Importo irregolare coinvolto	Importo totale recuperato	Importo totale da recuperare
AGEA	131	41.880.154,24	139.093,31	41.740.960,93
ARPEA (PIEMONTE)	5	493.395,00	0,00	493.395,00
OPLO (LOMBARDIA)	2	42.282,00	0,00	42.282,00
AVEPA (VENETO)	10	185.439,00	22.340,00	163.099,00
AGREA (EMILIA ROMAGNA)	4	370.089,00	1.991,00	368.098,00
ARTEA (TOSCANA)	1	37.500,00	0,00	37.500,00
ARBEA (BASILICATA)	2	12.243,00	0,00	12.243,00
Totale	155	43.021.102,24	163.424,31	42.857.577,93

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Prospetto 13 - irregolarità e frodi della Politica agricola – anno comunicazione 2010
(euro)

Organismi Pagatori	n. casi aperti	Importo irregolare coinvolto	Importo totale recuperato	Importo totale da recuperare
AGEA	167	28.210.021,29	1.743.037,78	26.466.983,51
ARPEA (PIEMONTE)	62	1.961.423,42	0,00	1.961.423,42
OPLO (LOMBARDIA)	9	1.866.435,00	233.432,00	1.633.003,00
AVEPA (VENETO)	13	1.066.165,00	12.409,00	1.053.756,00
AGREA (EMILIA ROMAGNA)	18	935.018,00	86.772,00	848.246,00
ARTEA (TOSCANA)	5	300.684,27	0,00	300.684,27
ARBEA (BASILICATA)	1	2.672.101,00	292.115,00	2.379.986,00
Totale	275	37.011.847,98	2.367.765,78	34.644.082,20

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Prospetto 14 - irregolarità e frodi della Politica agricola – anno comunicazione 2011
(euro)

Organismi Pagatori	n. casi aperti	Importo irregolare coinvolto	Importo totale recuperato	Importo totale da recuperare
AGEA	364	22.066.050,70	0,00	22.065.050,70
SAISA - AGENZIA DOGANE	2	269.442,00	0,00	269.442,00
ARPEA (PIEMONTE)	47	2.016.173,58	0,00	2.016.173,58
OPLO (LOMBARDIA)	9	301.846,80	68.527,55	233.319,25
AVEPA (VENETO)	10	315.653,00	0,00	315.653,00
AGREA (EMILIA ROMAGNA)	11	537.545,00	0,00	537.545,00
ARTEA (TOSCANA)	9	330.776,85	0,00	330.776,85
Totale	452	25.837.487,93	68.527,55	25.767.960,38

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 31.01.2012

Dall'esame dei dati forniti per le diverse annualità si osserva che mentre per gli anni fino al 2006 le somme da recuperare sono di limitata entità, per il periodo 2007-2011 gli importi sono considerevoli.

Ma, sul fronte dei recuperi, la situazione si presenta differenziata e tutt'altro che soddisfacente. Infatti, mentre nelle prime annualità considerate (2003-2006) gli importi recuperati costituiscono somme significative⁴⁶⁷, nell'arco temporale successivo, gli importi ancora da reintegrare all'erario, acquistano una elevata entità.

Va al riguardo osservato che la maggior parte dei recuperi è a carico di AGEA, Organismo pagatore per la maggior parte delle Regioni. E' necessario precisare, che gli importi relativi ad AGEA sono stati comunicati aggregati e pertanto non è stato possibile collocarli nelle Regioni a favore delle quali è avvenuta l'erogazione irregolare.

⁴⁶⁷ Gli importi recuperati hanno costituito più del 22% di quelli complessivamente da recuperare. Nel 2004, invece, le somme reintegrate all'erario hanno costituito circa il 29%. Nel 2005 e nel 2006 gli importi recuperati hanno costituito rispettivamente il 72% e l'8% e gli importi, più significativi recuperati, sono rinvenibili, per il 2005 a carico dell'AGEA

**Riferimenti a tematiche attinenti alla gestione di Fondi comunitari contenuti in documenti di altre Sezioni di controllo:
anni 2010 e 2011***

	Titolo	Sezione	Numero	Data adunanza/udienza	Url/Link**
1	Relazione sul rendiconto generale e sulle politiche di spesa della Regione Calabria - Esercizio finanziario 2008	Sezione regionale di controllo per la Calabria	Delibera n.5	15/01/2010	https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettagli.do?id=4783-23/08/2010-SRCCAL
2	Relazione concernente "Utilizzazione dei finanziamenti comunitari con specifico riferimento al Fondo Sociale Europeo"	Sezione di controllo per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol - Sede di Trento	Delibera n.6	24/03/2010	http://www.corteconti.it/sezioni_regionali/attivita_controllo/trentino_alto_adige_trento/politiche_comunitarie/fondi_comunitari_strutturali/
3	Relazione sull'esito dell'indagine in materia di frodi ed irregolarità nell'utilizzazione del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) - POR 2000-2006. (In sede di controllo coordinato, cfr. referto n. 3/2010 della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali)	Sezione di controllo per la Regione siciliana	Delibera n.118	27/05/2010	http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sicilia/2010/delibera_118_2010_e_relazione.pdf&%5d
4	Risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria Ente Nazionale Risi per l'esercizio 2009	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.50	18/06/2010	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2010/delibera_50_2010.pdf
5	Relazione concernente l'indagine sulla gestione dell'intervento infrastrutturale strategico "Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza lotti 1,2,3 e 4" nell'ambito del Corridoio europeo n. 1 Berlino-Palermo "Asse ferroviario Monaco-Verona"	Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato	Delibera n. 18	02/07/2010	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2010/delibera_18_2010_q_e_r_elazione.pdf
6	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria Consiglio nazionale delle ricerche (C.N.R.) per l'esercizio 2008	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n. 70	28/09/2010	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2010/delibera_70_2010_e_relazione.pdf
7	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), per gli esercizi 2006-2007-2008	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.95	19/11/2010	http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2010/delibera_95_2010_e_relazione.pdf&%5d

8	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori (ISFOL) per l'esercizio 2008	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.96	23/11/2010	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2010/delibera_96_2010_e_relazione.pdf
9	Relazione sulla gestione del Fondo sociale europeo e dei Fondi europei destinati al settore agricolo nella Regione Lombardia. (In sede di controllo coordinato, cfr. referto n. 3/2010 della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali)	Sezione regionale di controllo per la Lombardia	Delibera n.1050	13/12/2010	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/lombardia/2010/delibera_1050_2010_frg_bilancio_2009.pdf
10	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), per gli esercizi 2008 e 2009	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.7	08/03/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_7_2011_e_relazione.pdf
11	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA (già Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente) per gli esercizi 2008-2009	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.8	08/03/2011	http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_8_2011_e_relazione.pdf&%5d
12	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.a. per l'esercizio finanziario 2009	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.9	08/03/2011	http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_9_2011.pdf&%5d
13	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto italiano di tecnologia (IIT) per gli esercizi 2008 e 2009	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.11	15/03/2011	http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_11_2011.pdf&%5d

14	Relazione concernente: Sintetiche risultanze finanziarie in sede di chiusura del POR Sardegna 2000-2006. Indagine di controllo successivo sulla gestione e chiusura del fondo strutturale FEOGA (POR Sardegna 2000-2006), e sulle misure di "investimento nelle aziende agricole". Rilevazione della spesa "irregolare" e dei recuperi a valere sul FEOGA ed effetti della "decertificazione" della spesa irregolare. (In sede di controllo coordinato, cfr. referto n. 3/2010 della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali)	Sezione regionale di controllo per la Sardegna	Delibera n. 19	23/03/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sardegna/2011/delibera_19_2011_e_allegato.pdf
15	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (I.N.F.N.) per l'esercizio 2009	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.15	29/03/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_15_2011.pdf
16	Relazione concernente "La gestione finanziaria e l'attuazione delle politiche regionali in Puglia nell'anno 2009"	Sezione regionale di controllo per la Puglia	Delibera n.24	06/04/2011	https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettagli_o.do?id=3028-21/06/2011-SRCPUG
17	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della stazione zoologica "Anton Dohrn" di Napoli, per gli esercizi 2007-2009	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.29	12/04/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_29_2011.pdf
18	Relazione su "I risultati della gestione finanziaria della Regione Campania (esercizio finanziario 2008 con aggiornamento in materia di politica sanitaria ed agricola)"	Sezione regionale di controllo per la Campania	Delibera n.245	29/03/2011 27/04/2011	https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettagli_o.do?id=2431-02/05/2011-SRCCAM
19	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) per gli esercizi dal 2007 al 2009	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.48	31/05/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_48_2011.pdf
20	Relazione sul rendiconto della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2010	Sezione regionale di controllo per la Toscana	Delibera n.154	08/06/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/toscana/2011/delibera_154_2011_frq_e_relazione.pdf

21	Relazione sulla gestione finanziaria della Regione Liguria. Esercizio finanziario 2009 - Stime 2010	Sezione regionale di controllo per la Liguria	Delibera n.58	21/06/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/liguria/2011/delibera_58_2011_relazione.pdf
22	Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010	Sezioni riunite in sede di controllo	Decisione n.39	28/06/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2011/decisione.pdf
23	Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2010 (Capitolo 8)	Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo	Decisione n.2	30/06/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_regione_sicilia/sede_controllo/2011/delibera_2_2011_vol_I.pdf
					http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_regione_sicilia/sede_controllo/2011/delibera_2_2011_vol_II.pdf
24	Relazione sul Rendiconto Generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2010	Sezioni riunite per la Regione Trentino Alto Adige	Decisione n. 38	30/06/2011	http://www.corteconti.it/controllo/regioni_enti_locali/gestione_finanziaria/delibera_38_2011_contr/index.html
25	Decisione delle Sezioni Riunite nel giudizio sul Rendiconto Generale per la regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2010	Sezioni Riunite per la Regione autonoma della Sardegna	Decisione n.1	08/07/2011	8 luglio 2011 - Sezioni Riunite per la Regione autonoma della Sardegna - Delibera n. 1/2011/SSRR/PARI
26	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale Risi per l'esercizio 2010	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n.56	12/07/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_56_2011.pdf
27	Relazione concernente "Fondo per l'imprenditoria giovanile in agricoltura"	Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato	Delibera n.9	20/07/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/ documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2011/delibera_9_2011_g_e_relazione.pdf
28	Referto sull'indagine in materia di gestione dei fondi comunitari (chiusura del ciclo di programmazione 2000/2006). (In sede di controllo coordinato, cfr. referto n. 2/2011 della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali)	Sezione di controllo per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol - Sede di Bolzano	Delibera n. 3	27/10/2011	https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4820-09/11/2011-SCBOLZ

29	"Referto sull'indagine in materia di Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – Periodo di programmazione 2000-2006 – Valutazione del referto di chiusura e degli impatti della programmazione". (In sede di controllo coordinato, cfr. referto n. 2/2011 della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali)	Sezione regionale di controllo per la Toscana	Delibera n. 390	15/11/2011	Link non applicabile
30	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.) per gli esercizi 2009 e 2010	Sezione del controllo sugli Enti	Delibera n. 82	18/11/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_controllo_enti/2011/delibera_82_2011.pdf
31	Relazione sulla gestione del FESR in Lombardia. (In sede di controllo coordinato, cfr. referto n. 2/2011 della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali)	Sezione regionale di controllo per la Lombardia	Delibera n. 655	12/12/2011	Link non applicabile
32	Relazione sulla "Gestione dei fondi comunitari – Obiettivo 2 – chiusure del ciclo di programmazione 2000-2006". (In sede di controllo coordinato, cfr. referto n. 2/2011 della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali)	Sezione regionale di controllo per le Marche	Delibera n. 510	13/12/2011	Link non applicabile
33	Relazione riguardante "Il controllo sul Rendiconto generale della Regione Lazio - esercizio finanziario 2009, con proiezioni all'esercizio 2010"	Sezione regionale di controllo per il Lazio	Delibera n. 144	14/12/2011	https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=980-31/01/2012-SRCLAZ
34	Monitoraggio sulle modalità di adeguamento da parte delle Amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione nell'anno 2010	Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato	Delibera n. 17	16/12/2011	http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2011/delibera_17_2011_q_e_r_elazione.pdf
Fonte: Banca dati Corte dei conti-controllo, segnalazioni altre Sezioni					

*Documenti ordinati per data d'adunanza/udienza

**Alcuni Uri/link rimandano alla Banca dati del sito Corte dei conti e non al singolo documento

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

- AdA** = Autorità di Audit
- AdG** = Autorità di Gestione
- AdP** = Autorità di Pagamento
- AGC** = Autorità di Gestione Comune
- AGEA** = Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura
- AGREA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per l'Emilia Romagna
- ARBEA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Basilicata
- ARTEA** = Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per la Toscana
- AUG** = Autorità Unica di Gestione
- AUP** = Autorità Unica di Pagamento
- AVEPA** = Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura
- CBC** = Cross-Border Cooperation, Cooperazione Transfrontaliera
- CdP** = Complemento di programmazione
- CdS** = Comitato di Sorveglianza
- CIPE** = Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
- COM** = Commissione
- CNEL** = Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
- CSC** = Comitato di Sorveglianza Congiunto
- CSP** = Comitati di Selezione dei Progetti
- DGR** = Decreto Giunta Regionale
- D.lgs.** = decreto legislativo
- DM** = decreto ministeriale
- DOCUP** = Documento Unico di Programmazione
- DPEF** = Documento di programmazione economico-finanziario
- DPS o DPSC** = Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione
- ENPI** = European Neighbourhood and Partnership Instrument, strumento europeo di vicinato e partenariato
- ENR** = Ente Nazionale Risi
- ESPON** = European Spatial Planning Observatory Network,
- FAS** = Fondo per le aree sottosviluppate

FEAGA = Fondo Europeo Agricolo di Garanzia

FEAOG-G = Fondo Europeo Agricolo Orientamento e Garanzia - Sezione Garanzia

FEAOG-O = Fondo Europeo Agricolo Orientamento e Garanzia - Sezione Orientamento

FEASR = Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

FEP = Fondo Europeo per la Pesca

FSE = Fondo Sociale Europeo

FESR = Fondo Europeo Sviluppo Regionale

FPRS = Fondo per i Programmi Regionali di Sviluppo

GAL = Gruppi di Azione Locale

GCF = Gruppo di controllo finanziario

GUCE = Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea

GUUE = Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea

IGRUE = Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea

INEA = Istituto Nazionale di Economia Agraria

INTERACT = INTERreg Animation, Cooperation and Transfer

IPA = Instrument for Pre-accession Assistance, strumento di assistenza pre-adesione

ISFOL = Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale Lavoratori

ISTAT = Istituto Nazionale di Statistica

MAP = Ministero delle Attività Produttive

MEF = Ministero dell'Economia e delle Finanze

Meuro = Milioni di Euro

Mgl/Euro = Migliaia di euro

MiPAAF = Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

MISE = Ministero dello Sviluppo Economico

MIT = Ministero infrastrutture e trasporto

Mid/Euro = Miliardi di Euro

MLPS = Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

NAP = Piani annuali per l'occupazione

NUTS = Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche (dal francese Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)

OC = Operatori Collettivi

OCM = Organizzazione Mondiale del Commercio
OLAF = Ufficio europeo per la Lotta Antifrode
ONG = Associazioni non governative
PAC = Politica Agricola Comune
PAN = Piani d'azione nazionale
PIC = Programma di Iniziativa Comunitaria
PIF = Protezione interessi finanziari dell'UE
PIL = Prodotto Interno Lordo
PIT = Programma Integrato Territoriale
PMI = Piccola e Media Impresa
PNL = Prodotto Nazionale Lordo
PO = Programma Operativo
POM = Programma Operativo Multiregionale
PON = Programma Operativo Nazionale
POP = Programma Operativo Plurifondo
POR = Programma Operativo Regionale
PPA = Parità di Potere d'Acquisto
PS = Partenariati di sviluppo
PSR = Piani di Sviluppo Rurale
PTO = Patto Territoriale per l'Occupazione
QCS = Quadro Comunitario di Sostegno
QFU = Quadro finanziario unico
Reg. = Regolamento
RGS = Ragioneria Generale dello Stato
RNL = Reddito Nazionale Lordo
RTP = Risorse Proprie Tradizionali
SAISA = Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo
SEO = Strategia europea per l'occupazione
SFOP = Strumento Finanziario Orientamento Pesca
SG = Sovvenzione Globale
SIAN = Sistema Informativo Agricolo Nazionale
SIGC = Sistema Integrato di Gestione e Controllo

SIL = Soggetto Intermediario Locale

SIRGS = Sistema Informativo Ragioneria Generale dello Stato

SLL = Sistema Locale del Lavoro

SME = Sistema Monetario Europeo

STC = Segretariato Tecnico Congiunto

TIF = Tutela Interessi Finanziari

UCOFPL = Ufficio Centrale Orientamento e Formazione Professionale Lavoratori

UE = Unione Europea

ULA = Unità di Lavoro

UVAL = Unità di valutazione degli investimenti pubblici

GLOSSARIO

Accreditati dell'Unione europea	Risorse che l'Unione europea trasferisce all'Italia per il finanziamento delle politiche comunitarie.
Addizionalità	Principio generale di organizzazione dei Fondi strutturali in base al quale la Commissione e lo Stato membro stabiliscono il livello delle spese pubbliche o assimilabili a finalità strutturale che lo Stato membro deve sostenere nel corso della programmazione per assicurare un reale impatto economico degli interventi comunitari. Nel periodo 2000-2006 sono previsti tre momenti di verifica del rispetto di tale principio: ex-ante, ossia una volta meglio effettuata l'adozione dei programmi, a metà percorso e a fine esercizio (ex-post).
Agenda 2000	L'Agenda 2000 è un programma d'azione adottato dalla Commissione europea in data 15 luglio 1997 per rispondere alla richiesta del Consiglio europeo di Madrid (dicembre 1995) di presentare sia un documento d'insieme sull'allargamento e sulla riforma delle politiche comuni, sia un documento sul futuro contesto finanziario dell'Unione a decorrere dal 31 dicembre 1999. Al documento è anche allegato il parere della Commissione sulle candidature di adesione con riguardo all'insieme delle questioni che l'Unione dovrà affrontare agli inizi del XXI secolo. L'Agenda 2000 è articolata in tre sezioni: la prima affronta la questione del funzionamento dell'Unione europea, in particolare la riforma della politica agricola comune e della politica di coesione economica e sociale. Contiene inoltre raccomandazioni per far fronte alla sfida dell'allargamento nelle migliori condizioni e propone di porre in essere un nuovo assetto finanziario per il periodo 2000-2006; la seconda propone una strategia di preadesione rafforzata, integrandovi due nuovi elementi: la partnership per l'adesione e la più ampia partecipazione dei paesi candidati a programmi comunitari ed ai meccanismi di applicazione dell'"acquis" comunitario; la terza prevede uno studio di impatto sugli effetti che l'allargamento avrà sulle politiche dell'Unione europea. In queste tre aree la Commissione ha presentato una ventina di proposte legislative nel 1998. Nel marzo 1999 il Consiglio europeo di Berlino è pervenuto ad un accordo politico globale su questo pacchetto di proposte, il che ha consentito la loro integrale adozione entro la fine dell'anno. Queste misure, la cui validità si estende dal 2000 al 2006, riguardano quattro settori strettamente connessi: riforma della politica agricola comune; riforma della politica strutturale; strumenti di preadesione; quadro finanziario.
Autorità di audit	L'Autorità di Audit è l'organismo incaricato dell'audit relativo ad un programma operativo (periodo di programmazione 2007-2013), segnalato dallo Stato membro alla Commissione ai sensi dell'art. 71 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006; fa parte dei sistemi di gestione e di controllo del programma che devono essere necessariamente istituiti dagli Stati membri; essa adempie a tutte le funzioni definite nell'art. 62 del medesimo regolamento, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) n. 1828/2006. qualora uno Stato membro costituisca più autorità di audit esso può designare un organismo di coordinamento, al fine di favorire la cooperazione con la Commissione ai sensi dell'art. 73 del medesimo regolamento 1083/2006.
Autorità di gestione	Le autorità o gli organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali, designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento (ad esempio un programma operativo), ai sensi del Regolamento (CE) n. 1260/1999, oppure lo Stato membro allorché sia il medesimo ad esercitare detta funzione. Qualora lo Stato membro designi un'Autorità di gestione diversa da sé stesso, definisce tutte le modalità dei suoi rapporti con l'Autorità di gestione e dei rapporti di quest'ultima con l'autorità o organismo che funge da Autorità di pagamento per l'intervento in questione. Per la programmazione 2007-2013 la normativa di riferimento è il regolamento 1083/06, art. 60.
Autorità di certificazione	Prevista dal Regolamento (CE) 1083/2006, art. 61, del Consiglio, è un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni di

spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione.

Autorità di pagamento	Una o più autorità o organismi nazionali, regionali o locali incaricati dallo Stato membro di elaborare e presentare le richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti della Commissione. Lo Stato membro fissa tutte le modalità dei suoi rapporti con l'Autorità di pagamento e dei rapporti di quest'ultima con la Commissione. Autorità sostituita nella programmazione 2007-2013 dall'Autorità di certificazione.
Beneficiario finale	Gli organismi e le imprese pubbliche o private responsabili della committenza delle operazioni; nel caso dei regimi di aiuto e di aiuti concessi da organismi designati dallo Stato, gli organismi che concedono gli aiuti.
Bilancio generale dell'Unione europea	Documento giuridico-contabile che prevede ed autorizza preventivamente, ogni anno, le entrate e le spese della Comunità. Nel Trattato che istituisce la Comunità europea – parte quinta, titolo II, articoli da 268 a 280 – sono enunciate le disposizioni finanziarie che stabiliscono i principi generali che inquadrano la procedura di bilancio (unità, universalità, annualità, equilibrio, specializzazione), il finanziamento del bilancio (il peculiare sistema delle risorse proprie), lo svolgimento della procedura di bilancio (autorità competenti e relative scadenze), l'esecuzione ed il controllo del bilancio (principio della buona gestione finanziaria), nonché ulteriori disposizioni. Le grandi categorie di spese dell'Unione europea sono articolate secondo una apposita classificazione per rubrica (o categoria): la tabella delle cosiddette prospettive finanziarie che, nella attuale programmazione 2000-2006, successivamente al Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999, costituisce un quadro di riferimento – ancorché aggiornato in considerazione dell'ampliamento dell'Unione – contenuto nell'Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. La complessa procedura per l'esame ed approvazione del bilancio generale della Comunità è descritta, oltre che nel richiamato Trattato, anche in un articolato Regolamento finanziario: le cosiddette Autorità di bilancio sono individuate nel Parlamento europeo e nel Consiglio, mentre alla Commissione è attribuito un ruolo di competenza nell'esecuzione del bilancio.
Campione statistico	Un qualsiasi sottoinsieme composto da elementi della popolazione (termine legato al primo campo d'impiego della Statistica, la Demografia) oggetto di uno studio conoscitivo svolto con metodi statistici. Si dice che un campione è rappresentativo quando riproduce, su scala ridotta, le caratteristiche della popolazione oggetto di analisi: per la sua costruzione è dunque necessario disporre di informazioni a priori, ad esempio disponibili attraverso un censimento. Si parla di campione casuale semplice quando si utilizza un criterio di estrazione in cui tutti gli elementi della popolazione hanno la stessa probabilità di essere inclusi nel campione.
Certificazione di spesa	REGOLAMENTO (CE) n. 438/2001 <u>Articolo 9.1</u> Le certificazioni delle dichiarazioni di spesa intermedie e finale di cui all'art. 32, par.3 e 4, del reg. 1260/1999 sono redatte, secondo il modello di cui all'allegato II, da un addetto o da un ufficio dell'autorità di pagamento funzionalmente indipendenti da qualunque ufficio che autorizza i pagamenti.
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 diritto di voto nelle decisioni del Comitato, i rappresentanti della Commissione hanno funzione consultiva. Tali comitati assicurano l'efficienza e la qualità dell'esecuzione dell'intervento comunitario e possono proporre all'Autorità di gestione qualsiasi adattamento o revisione dell'intervento che renda possibile il conseguimento degli obiettivi prioritari di sviluppo ed il miglioramento della gestione dell'intervento. Tra le competenze di tali comitati si segnala, inoltre, l'esame ed approvazione dei rapporti annuali e finali di esecuzione prima della loro trasmissione alla Commissione, nonché qualsiasi proposta di modifica riguardo il contenuto della decisione della Commissione concernente la partecipazione dei Fondi.

Comitato economico e sociale europeo (CESE) Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è stato creato, in quanto organo consultivo, dal trattato del 1957 che ha istituito la Comunità economica europea, con il compito di rappresentare gli interessi delle diverse categorie economiche e sociali. Con l'allargamento dell'Unione a 27 Stati, esso è attualmente composto da 344 membri, ripartiti in tre categorie: datori di lavoro, lavoratori e rappresentanti di attività specifiche (agricoltori, artigiani, PMI e industrie, professioni liberali, rappresentanti dei consumatori, rappresentanti della comunità scientifica e pedagogica, dell'economia sociale, delle famiglie, dei movimenti ecologici). I membri del Comitato sono nominati per un mandato rinnovabile di cinque anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità. Il CESE è consultato preliminarmente all'adozione di un numero rilevante di atti relativi al mercato interno, all'educazione, alla tutela dei consumatori, alla protezione dell'ambiente, allo sviluppo regionale e al settore sociale. Esso può anche formulare pareri di propria iniziativa. Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (maggio 1999), il CESE deve essere consultato obbligatoriamente in merito ad un numero più vasto di temi (la nuova politica in materia di occupazione, le nuove disposizioni in materia sociale, la salute pubblica e le pari opportunità) e può essere consultato dal Parlamento europeo. Il Trattato di Nizza ha però precisato la qualifica dei membri: il CESE è costituito da «rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata».

Commissione europea Organo del sistema istituzionale comunitario che svolge una funzione di vitale importanza nel processo politico dell'Unione europea poiché adempie al controllo del rispetto e della corretta applicazione del diritto comunitario. La Commissione è diretta da un presidente, assistito da due vicepresidenti; attualmente si compone di 27 membri (compreso il Presidente), uno per Stato membro; peraltro, il numero dei componenti è modificabile dal Consiglio con deliberazione unanime; il trattato di Lisbona prevedeva inizialmente che il numero dei commissari fosse ridotto ad una cifra pari ai 2/3 degli stati membri, ma tale riduzione non è mai stata attuata; i Commissari sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri attraverso procedura d'investitura; la nomina è soggetta ad approvazione da parte del Parlamento. In virtù del diritto d'iniziativa la Commissione si evidenzia come motore della politica comunitaria, formulando al Consiglio proposte e progetti di normativa comunitaria; inoltre garantisce che gli Stati membri applichino debitamente le disposizioni comunitarie, gestisce il bilancio annuale dell'Unione assumendosi la responsabilità della spesa pubblica e dell'amministrazione dei quattro Fondi principali della Comunità, esercita attraverso le proprie Direzioni Generali ampie competenze amministrative, costituisce – anche se in misura limitata – un organo esecutivo (ad esempio, introduzione di misure preventive per proteggere il mercato comunitario dalle pratiche concorrenziali di paesi terzi), rappresenta la Comunità presso le organizzazioni internazionali.

Complemento di programmazione Il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari di un intervento comunitario. Tale documento, elaborato dallo Stato membro o dall'Autorità di gestione e trasmesso alla Commissione, contiene la descrizione delle misure di attuazione dei corrispondenti assi prioritari ed, in particolare, per ciascuna misura, la definizione delle categorie di beneficiari finali ed il piano finanziario. Può essere modificato dall'Autorità di gestione, su propria iniziativa o su richiesta del Comitato di Sorveglianza, dandone adeguata comunicazione alla Commissione.

Conferenza intergovernativa (CIG)	Il termine conferenza intergovernativa (CIG) indica una trattativa tra i governi degli Stati membri che si svolge con l'obiettivo di apportare modifiche ai trattati. Questo tipo di conferenze svolge un ruolo fondamentale negli sforzi di integrazione europea, dal momento che ogni cambiamento istituzionale deve essere il frutto dei negoziati cui esse danno luogo. Le conferenze sono aperte, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, dal Consiglio dei ministri, che delibera a maggioranza semplice in seguito a consultazione del Parlamento europeo e, se del caso, della Commissione. I lavori preparatori sono affidati a un gruppo composto da un rappresentante di governo per ciascuno Stato membro, cui tradizionalmente si è sempre aggiunto un rappresentante della Commissione. Il Parlamento europeo è associato da vicino a tutti i lavori, grazie alla presenza di osservatori e a scambi di vedute cui partecipa il presidente del Parlamento. Il gruppo riferisce regolarmente al Consiglio Affari generali. Le decisioni finali sono adottate, nel corso di un Consiglio europeo, dai capi di Stato e di governo. Va tuttavia sottolineato che, per quanto riguarda la CIG 2004, i lavori di preparazione sono stati effettuati in maniera inedita poiché essi sono stati affidati ad una Convenzione ed accompagnati da un ampio dibattito pubblico.
Consiglio europeo	Il Consiglio europeo è costituito dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione, che tengono riunioni regolari. Istituito col comunicato finale del vertice di Parigi del dicembre 1974, esso si è riunito per la prima volta nel 1975 (10/11.03.1975, Dublino). Esso si è sostituito alla prassi delle conferenze europee al vertice, che hanno caratterizzato il periodo 1961-1974. L'esistenza del Consiglio è stata giuridicamente consacrata dall'Atto unico europeo ed è ufficializzata dal Trattato sull'Unione europea. È convocato almeno due volte all'anno e conta tra i suoi membri il presidente della Commissione europea, in quanto membro di diritto. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo ha un proprio presidente; inoltre, partecipa ai lavori l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il suo compito è di stabilire gli orientamenti politici generali e d'imprimere all'Unione europea l'impulso necessario al suo ulteriore sviluppo.
Consiglio (dei ministri) dell'Unione europea	la principale istituzione decisionale dell'Unione europea e l'autorità legislativa finale. Nel Consiglio sono rappresentati i governi degli Stati membri i quali assicurano la presidenza del Consiglio per l'arco di 6 mesi in un ordine di avvicendamento - basato sul principio dell'alternanza tra grandi e piccoli Stati membri - stabilito all'unanimità dal Consiglio. Ha il compito precipuo di assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dai Trattati. Oltre al richiamato ruolo legislativo condiviso con il Parlamento europeo per numerose competenze comunitarie, tra l'altro provvede al coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri, dispone di un potere di decisione rispetto alle politiche e priorità dell'Unione europea, costituisce - assieme al Parlamento europeo - l'autorità di bilancio che adotta il bilancio della Comunità, rappresenta l'autorità amministrativa suprema di tutti i funzionari e agenti della Commissione. È il Consiglio europeo che adotta, con decisioni a maggioranza qualificata, l'elenco delle formazioni del Consiglio (dei ministri), ad eccezione delle seguenti, previste direttamente dall'art. 16 TUE: Consiglio "Affari generali"; Consiglio "Affari esteri".
Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche	E' redatto annualmente a consuntivo dall'ISTAT ed in sede previsionale dall' ISCO, al fine di conoscere l'impatto delle operazioni dell'operatore pubblico sulla evoluzione del prodotto interno lordo e di talune sue componenti. Ha come area di riferimento gli enti che producono servizi non destinati alla vendita. Esso riflette le operazioni gestionali di tali enti - con esclusione di quelle finanziarie - sulla scorta del criterio della competenza economica ed in termini di contabilità nazionale.
Controllo di I livello	REGOLAMENTO (CE) n. 438/2001 <u>Articolo 7</u> 1. I sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri prevedono un'adeguata pista di controllo. 2. Una pista di controllo è adeguata se consente: a) di verificare la corrispondenza, dei dati riepilogativi certificati alla Commissione, alle singole registrazioni di spesa e alla relativa

documentazione giustificativa, conservate ai vari livelli dell'amministrazione e presso i beneficiari finali, nonché, nel caso in cui questi ultimi non siano i percettori finali del contributo, presso gli organismi o le imprese che eseguono le operazioni e

b) di verificare l'assegnazione e i trasferimenti delle risorse comunitarie e nazionali disponibili.

Una descrizione indicativa delle informazioni richieste per una pista di controllo adeguata figura nell'allegato I.

3. L'autorità di gestione verifica la sussistenza degli elementi seguenti:

a) disponibilità di procedure volte ad assicurare che tutti i documenti pertinenti a spese e pagamenti specifici, effettuati nell'ambito dell'intervento e necessari per una pista di controllo adeguata, siano conservati in conformità dell'articolo 38, paragrafo 6, del regolamento n. 1260/1999 e dell'allegato I del presente regolamento;

b) registrazione del nome e dell'ubicazione dell'organismo che detiene i documenti;

c) possibilità di accesso ai documenti, a fini di controllo, da parte delle persone e degli organismi che di norma hanno il diritto di controllarli.

Dette persone e organismi sono:

i) il personale dell'autorità di gestione, dell'autorità di pagamento e degli organismi intermedi che tratta le domande di pagamento; ii) gli uffici che effettuano verifiche dei sistemi di gestione e di controllo; iii) l'ufficio dell'autorità di pagamento responsabile della certificazione delle domande di pagamento intermedie e finale, di cui all'articolo 32, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999 e la persona addetta o l'ufficio che rilascia la dichiarazione di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera f), nonché iv) i funzionari designati da organismi nazionali di controllo e dalla Comunità europea.

Il personale e gli organismi autorizzati possono richiedere estratti o copie dei documenti o dei registri contabili di cui al presente paragrafo.

Per la Programmazione 2007-2013, tali controlli sono disciplinati dal regolamento 1083/2006 e dai Regolamenti di attuazione dei vari Fondi.

Controllo di II livello

REGOLAMENTO (CE) n. 438/2001

Articolo 10

1. Gli Stati membri organizzano i controlli sulle operazioni sulla base di un campione adeguato. I controlli sono in particolare volti a verificare:

a) l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti;

b) le dichiarazioni di spese presentate ai vari livelli interessati, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi.

2. I controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento riguardano almeno il 5 % della spesa totale ammissibile e si basano su un campione rappresentativo delle operazioni approvate, sulla base dei criteri di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri si adoperano per ripartire uniformemente l'esecuzione dei controlli su tutto il periodo interessato. Essi garantiscono un'adeguata separazione dei compiti tra l'esecuzione di tali controlli e le procedure di esecuzione o pagamento delle operazioni.

3. La selezione del campione di operazioni da sottoporre ai controlli, tiene conto dei seguenti aspetti:

a) l'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni;

b) gli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali o comunitari;

c) la concentrazione delle operazioni in capo a determinati organismi intermedi ovvero a determinati beneficiari finali, in modo che i principali organismi intermedi ed i principali beneficiari finali siano sottoposti almeno ad un controllo prima della conclusione di ciascun intervento.

Articolo 11

Mediante i controlli gli Stati membri si adoperano per verificare i seguenti aspetti:

a) la concreta applicazione e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;

b) per un adeguato numero di registrazioni contabili, la relativa concordanza con i pertinenti documenti giustificativi, detenuti dagli organismi intermedi, dai beneficiari finali e dagli organismi o imprese che eseguono le operazioni;

c) l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;

d) per un adeguato numero di voci di spesa, la conformità della loro natura e dei relativi tempi di esecuzione alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti;

e) la conformità della destinazione o della prevista destinazione

dell'operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario;

f) il rispetto dei limiti di cui all'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1260/1999 e di ogni altro limite imposto dalle disposizioni comunitarie applicabili ai contributi finanziari della Comunità, che devono essere corrisposti ai beneficiari finali senza decurtazioni o ritardi ingiustificati;

g) l'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale;

h) la conformità delle operazioni cofinanziate alle norme e alle politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1260/1999.

Per la Programmazione 2007-2013, tali controlli sono disciplinati dal regolamento 1083/2006 e dai Regolamenti di attuazione dei vari Fondi.

Corte dei conti europea Istituzione dell'Unione europea, operante dal 1977 con sede in Lussemburgo. Il suo compito principale è controllare la corretta esecuzione del bilancio comunitario (legittimità e regolarità delle entrate e delle spese del bilancio nonché il raggiungimento degli obiettivi di gestione), al duplice fine di migliorare la gestione finanziaria dei Fondi dell'Unione e di rendere conto al cittadino europeo dell'utilizzo del denaro pubblico da parte delle autorità responsabili della gestione. La Corte si compone attualmente di un collegio di 27 membri che vengono nominati per un periodo di 6 anni dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. Essa può controllare ogni organismo o individuo che riceva o gestisca Fondi comunitari; i controllori della Corte esaminano i documenti giustificativi delle operazioni finanziarie, in particolare effettuando dei controlli a campione nel corso delle ispezioni in loco per verificare l'affidabilità dei sistemi di attuazione delle normative europee ai livelli comunitario e nazionale. La Corte si avvale della pubblicità dei suoi atti: ad esempio, i risultati dell'attività di controllo sono riassunti, al termine di ogni esercizio finanziario, in una Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'Unione (con dichiarazione di affidabilità sulle attività di pertinenza del bilancio generale) pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE). La Corte ha anche poteri consultivi; essa deve essere consultata obbligatoriamente prima dell'adozione di taluni progetti di normativa comunitaria a carattere finanziario. In materia di controlli, la Corte non dispone di potere giurisdizionale, tuttavia contribuisce sul piano della prevenzione e dell'individuazione di frodi e irregolarità favorendo l'azione della Comunità e degli Stati membri.

Corte di giustizia dell'Unione europea

La Corte di giustizia dell'Unione europea è composta da un numero di giudici pari al numero degli Stati membri. Attualmente, essa si compone di 27 giudici e di 8 avvocati generali. I giudici e gli avvocati generali sono designati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni rinnovabile. La Corte può riunirsi in sezioni o in seduta plenaria per gli affari particolarmente importanti o complessi e su richiesta di uno Stato membro. Essa assolve due funzioni principali: verificare la compatibilità con i trattati degli atti delle istituzioni europee e dei governi; pronunciarsi, su richiesta di un giudice nazionale, sull'interpretazione o la validità delle disposizioni del diritto comunitario. In seno alla CGUE vi è il Tribunale di primo grado, organo giurisdizionale autonomo. Il Trattato di Lisbona ha introdotto una riforma importante del sistema giurisdizionale dell'Unione. Per quanto riguarda la Corte di giustizia dell'Unione europea, gli aspetti fondamentali sono i seguenti: una maggiore flessibilità nella modifica dello statuto della Corte, che d'ora in avanti potrà essere modificato con procedura legislativa ordinaria; con uguale procedura potranno essere istituiti i tribunali specializzati; per quanto concerne l'ambito di intervento, si segnala, in particolare: l'estensione della competenza allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché agli atti del Consiglio europeo (eccettuata la PESC) ed agli atti di tutti gli organi e le agenzie dell'Unione; la previsione di alcune competenze anche in materia di PESC (in particolare, la valutazione della compatibilità con i trattati di accordi internazionali anche in materia di PESC e il controllo della legittimità delle decisioni europee del Consiglio che prevedano misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche); la semplificazione della procedura per i casi di mancato adempimento degli obblighi derivanti dai trattati o dall'esecuzione di una sentenza della Corte stessa; viene introdotta la possibilità di ricorso per "violazione del principio di sussidiarietà", proponibile sia dagli Stati membri che dal Comitato per le Regioni; viene anche ampliata la possibilità di ricorso individuale, in caso di contestata omissione - da

parte del cittadino nei confronti di un'Istituzione – nell'emanazione nei suoi confronti di un atto esecutivo, cui ritenga di avere diritto.

Dichiarazione a conclusione dell'intervento

REGOLAMENTO (CE) n. 438/2001

Articolo 15

La persona addetta o l'ufficio incaricati di rilasciare le dichiarazioni a conclusione dell'intervento di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera f), del regolamento (CE) n. 1260/1999 sono funzionalmente indipendenti:

IT Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 3.3.2001 L 63/25

a) dall'autorità di gestione;

b) dall'ufficio o dalla persona addetta dell'autorità di pagamento responsabile delle certificazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1;

c) dagli organismi intermedi.

Essi effettuano l'esame attenendosi a norme sulla revisione dei conti internazionalmente riconosciute. L'addetto o l'ufficio ricevono dalle autorità di gestione e di pagamento e dagli organismi intermedi tutte le informazioni richieste ed hanno accesso alle registrazioni e ai documenti giustificativi necessari ai fini della dichiarazione.

Articolo 16

Le dichiarazioni si basano su un esame dei sistemi di gestione e di controllo, delle risultanze dei controlli già eseguiti e, se necessario, su un ulteriore campione di operazioni. La persona addetta o l'ufficio che rilasciano la dichiarazione procedono a tutti gli accertamenti necessari per ottenere ragionevole assicurazione in ordine alla correttezza della dichiarazione di spesa certificata e alla legittimità e regolarità delle relative operazioni.

Le dichiarazioni sono redatte sulla base del modello indicativo di cui all'allegato III e sono corredate di una relazione contenente tutte le informazioni atte a documentarle, ivi compresa una sintesi dei risultati di tutti i controlli effettuati da organismi nazionali e comunitari dei quali il dichiarante ha avuto conoscenza.

DOCUP

Documento Unico di Programmazione.

Un documento unico approvato dalla Commissione che riunisce gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo. Ciascun DocUP contiene, tra l'altro, la strategia e gli assi prioritari fissati per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro interessato, una descrizione sintetica delle misure previste per realizzare le priorità, un piano finanziario indicativo per ciascun asse prioritario e per ogni anno, le disposizioni di attuazione. Ogni DocUP è corredato di un complemento di programmazione. Nel periodo 2000-2006 vengono attuati in Italia 14 DocUP che si riferiscono al settore della pesca fuori obiettivo ed alle regioni e province autonome del Centro-Nord che rientrano nell'obiettivo 2.

ESPON

acronimo di European Spatial Planning Observatory Network, è la struttura europea volta a sviluppare analisi territoriali tematiche e trasversali finalizzate alla migliore attuazione delle politiche europee territoriali nello spazio nazionale, regionale, d'area vasta dell'Unione europea. Il Programma, gestito dal Ministero degli Interni del Lussemburgo, ha l'obiettivo fondamentale di aumentare la conoscenza e la coesione delle strutture territoriali europee e di rilevare gli impatti che le politiche adottate hanno ai vari livelli dell'Unione Europea allargata.

Eurojust

Eurojust è un nuovo organismo dell'Unione europea istituito nel 2002 per consolidare l'efficacia delle autorità competenti degli Stati membri nella lotta contro forme gravi di criminalità internazionale ed organizzata. Eurojust migliora il coordinamento delle attività in materia di indagini e di azioni penali ed assiste gli Stati membri per migliorare la loro efficacia in tale campo.

La sua missione è di intensificare lo sviluppo della cooperazione a livello europeo sui casi di giustizia penale. E' il principale interlocutore delle istituzioni europee quali il Parlamento, il Consiglio e la Commissione.

Europol (Ufficio europeo di polizia)

Nell'articolo 29 del trattato di Amsterdam, Europol e - dopo la recente modifica introdotta dal trattato di Nizza - Eurojust appaiono come due strumenti volti a garantire ai cittadini un livello elevato di protezione in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. L'idea di istituire un Ufficio europeo di polizia venne avanzata già in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo (28 e 29 giugno 1991). Si decise allora di dare vita ad un nuovo organismo che fungesse da struttura per sviluppare la

cooperazione di polizia tra gli Stati membri nei settori della prevenzione e della lotta contro le forme gravi di criminalità internazionale organizzata. L'Ufficio, previsto dal trattato di Maastricht, avviò la sua attività il 3 gennaio 1994 con la denominazione di Unità "Droghe" di Europol (UDE). Il mandato dell'Ufficio, inizialmente limitato alla lotta contro la droga, venne progressivamente esteso ad altre importanti forme di criminalità.

La convenzione che ha istituito Europol venne firmata nel luglio del 1995 ed entrò in vigore il 1° ottobre 1998, essa però è diventata pienamente operativa solo a partire dal luglio 1999. Europol ha ripreso le attività dell'Unità "Droghe", in particolare nei settori del traffico di stupefacenti, delle organizzazioni che gestiscono l'immigrazione clandestina, del traffico di autoveicoli rubati, della tratta di esseri umani (ivi compresa la pornografia infantile), della falsificazione di denaro e di altri mezzi di pagamento, del traffico di materiale radioattivo e di sostanze nucleari, del terrorismo e del riciclaggio di denaro. Il trattato di Amsterdam attribuisce ad Europol diversi compiti: promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti di diversi Stati membri; sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata; promuovere contatti con magistrati ed inquirenti specializzati nella lotta contro la criminalità organizzata. Nel dicembre 2001 il ruolo di Europol è stato rafforzato con l'ampliamento delle sue competenze a tutte le forme di criminalità internazionale menzionate nell'allegato alla Convenzione Europol. Oltre a ciò, sono state avanzate due idee ancora più importanti: l'una relativa alla possibilità di conferire a Europol dei reali poteri investigativi, l'altra sulle modalità di esercizio del controllo democratico su tale ufficio.

FEAGA	Fondo europeo agricolo di garanzia. Finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure per regolarizzare i mercati agricoli, come gli interventi e le restituzioni all'esportazione.
FEAOG Garanzia	Sezione del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia tradizionalmente destinata al sostegno dei mercati agricoli (PAC); le risorse sono destinate a vari comparti: in misura prevalente, seminativi, carni bovine, prodotti lattiero-caseari; seguono olio d'oliva, zucchero, prodotti ortofrutticoli, carni ovine e caprine, tabacco e vino. Oggi il FEAOG garanzia finanzia anche le misure di sviluppo rurale.
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri
Flussi finanziari	Costituiscono gli sviluppi della gestione effettuata nel corso dell'esercizio annuale i quali hanno effetti finanziari e sono rilevati, in termini monetari, mediante la contabilità finanziaria che è la forma di contabilità ancora più diffusa tra le Amministrazioni pubbliche.
FEP	Il Fondo europeo per la pesca è entrato ufficialmente in vigore il 4 settembre 2006 ed è normato dal Regolamento 1198/2006 del 27/07/2006. E' lo strumento finanziario comunitario che contribuisce alla promozione dello sviluppo sostenibile nel settore della pesca, delle zone di pesca e della pesca nelle acque interne.
Fondo di coesione	Fondo creato nel 1993 ad integrazione degli aiuti strutturali dell'Unione europea. È destinato ai quattro Stati membri con prodotto interno lordo medio pro capite inferiore al 90% della media comunitaria (Grecia, Portogallo, Spagna e Irlanda). Il Fondo concede finanziamenti per progetti relativi alla difesa dell'ambiente e alle reti europee di trasporto.
Fondo di rotazione	Istituito con la Legge n.183 del 16 aprile 1987, art. 5, nell'ambito dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (oggi Ministero dell'Economia e delle Finanze) - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, quale strumento di gestione e informazione finanziaria per il coordinamento delle politiche comunitarie. Al Fondo perviene il complesso delle somme erogate dalle Istituzioni comunitarie, a valere sulle diverse linee del bilancio comunitario, in attuazione delle molteplici politiche di sviluppo settoriale perseguite dall'Unione europea (tra cui quelle relative ai Fondi strutturali), nonché le somme annualmente determinate con la legge di

approvazione del bilancio dello Stato per la copertura di parte nazionale del complesso degli interventi di politica comunitaria. Tali somme, versate su appositi conti infruttiferi presso la Tesoreria centrale dello Stato intestati all'IGRUE, vengono erogate alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati titolari di interventi di politica comunitaria. I due conti in questione sono, rispettivamente, il Conto corrente di tesoreria n. 23211 per i finanziamenti dell'UE ed il n. 23209 per i corrispondenti finanziamenti nazionali.

Fondi strutturali	Strumenti finanziari cui è affidato il perseguimento della finalità dell'Unione europea di rafforzare e mantenere la convergenza nello sviluppo dei Paesi membri.
FEAOG Orientamento	Il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia sezione Orientamento contribuisce al conseguimento dell'obiettivo prioritario di sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo tramite il miglioramento dell'efficienza delle strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, nonché la promozione del potenziale endogeno delle zone rurali.
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale. Il Fondo contribuisce principalmente allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, nonché alla riconversione economica e sociale delle regioni con difficoltà strutturali.
FSE	Fondo Sociale Europeo Istituito con il Trattato di Roma (1957), è lo strumento fondamentale dell'Unione europea per promuovere le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché per facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale. Tale fondo promuove, tra l'altro, azioni per migliorare il mercato del lavoro, favorire lo sviluppo delle risorse umane attraverso interventi di formazione e riqualificazione professionale, promuovere le pari opportunità nel mondo del lavoro.
IMS	Irregularities Management System. E' il sistema informativo di monitoraggio delle comunicazioni relative alle irregolarità e frodi gestito da OLAF-Commissione europea in sinergia con gli Stati membri.
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea. (Ex Ispettorato Generale per l'amministrazione del Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie) creato nel 1988 nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per la gestione finanziaria e conoscitiva del Fondo di rotazione di cui all'art.5 della Legge 16 aprile 1987, n.183. L'Ispettorato partecipa al processo di formazione, esecuzione e certificazione del bilancio comunitario (quest'ultima fase in collaborazione con la Corte dei conti europea), in particolare determinando, d'intesa con le amministrazioni competenti, la quota nazionale pubblica dei programmi, progetti ed altre iniziative cofinanziati dall'Unione europea. È l'Autorità italiana responsabile dell'esercizio dei controlli comunitari affidati dall'Unione, provvedendo, tra l'altro, al coordinamento di detta attività ispettiva tra le amministrazioni nazionali titolari di interventi e le preposte istituzioni comunitarie. Nell'ambito del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato l'IGRUE provvede in via permanente, mediante il sistema nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali, a raccogliere ed elaborare i dati relativi ai flussi finanziari che intercorrono tra l'Italia e l'Unione europea e quelli nazionali ad essi collegati, nonché gli elementi a valenza fisica e procedurale concernenti la destinazione e l'utilizzo delle risorse comunitarie
Iniziativa comunitaria	Programmi istituiti dalla Commissione europea e proposti agli Stati membri per integrare gli interventi dei Fondi strutturali in modo da condurre azioni di particolare interesse per la Comunità. Nel periodo di programmazione 2000-2006 sono state previste 4 iniziative comunitarie, rispettivamente Urban II, Interreg III, Leader+ ed Equal, ciascuna finanziata da un unico Fondo; esse assorbono il 5,35% della dotazione dei Fondi strutturali. Tali iniziative si distinguono per promuovere la cooperazione transnazionale, transfrontaliera ed interregionale, lo sviluppo rurale e delle regioni ultraperiferiche, un maggiore coinvolgimento degli operatori locali, il sostegno ad un partenariato reale

	tra tutte le parti interessate e la creazione di reti tematiche per lo scambio di esperienze.
INTERACT	È il programma quadro dei programmi di Cooperazione territoriale europea (CTE). INTERACT significa: INTERreg Animation, Cooperation and Transfer e sostiene tramite workshops, seminari, studi, consulenze e collegamenti in rete i programmi della CTE esistenti (INTERREG, ESPON, URBACT)
Legge comunitaria	Il meccanismo della Legge comunitaria, istituito con la legge 9 marzo 1989, n.86 (c.d. legge La Pergola), prevede che il Ministro competente per il Coordinamento delle Politiche comunitarie verifichi annualmente lo stato di conformità dell'ordinamento italiano in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dall'Unione Europea e che sulla base di tale verifica presenti entro il 31 gennaio di ciascun anno un disegno di legge recante " Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee". La periodicità di tale verifica assicura un adempimento più puntuale degli obblighi comunitari, derivanti, in particolare dalle direttive comunitarie.
Obiettivi prioritari di sviluppo della Comunità	Scopi che la Comunità europea persegue, attraverso i Fondi strutturali, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione garanzia, la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. In tal modo la Comunità contribuisce a promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche, lo sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente e l'eliminazione delle disuguaglianze, nonché la promozione della parità tra uomini e donne. In particolare, nella attuale programmazione degli interventi strutturali 2000-2006 sono stati individuati tre obiettivi prioritari (i quali assorbono il 94% della dotazione dei Fondi), al fine di semplificare l'azione dei Fondi strutturali e rafforzarne la concentrazione.
Obiettivo 1	E' finalizzato allo sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni arretrate. Le regioni ammissibili sono quelle il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria. Nel periodo di programmazione 2000-2006, le regioni ammissibili per l'Italia sono quelle del Mezzogiorno: Sardegna, Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata, Campania, Molise (in regime transitorio).
Obiettivo 2	E' finalizzato alla riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da difficoltà strutturali. Nel ciclo di programmazione 2000-2006 raggruppa i precedenti obiettivi 2 e 5b e riguarda le zone in fase di trasformazione economica, tra cui si distinguono le zone industriali, urbane, rurali e dipendenti dalla pesca. Sono ammesse ai finanziamenti dell'Obiettivo 2 le Regioni del centro nord d'Italia: Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, e le Province Autonome di Trento e Bolzano.
Obiettivo 3	E' finalizzato all'adattamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella fase di programmazione 2000/2006 raggruppa i precedenti obiettivi 3 e 4. Interviene su tutto il territorio dell'Unione, tranne che nelle regioni dell'Obiettivo 1. Nel periodo di programmazione 2000/2006 le regioni ammissibili per l'Italia sono quelle del centro nord: Marche, Emilia Romagna, Toscana, Valle d'Aosta, Liguria, Piemonte, Lombardia, Umbria, Abruzzo, Veneto, Lazio, Friuli Venezia Giulia, le province autonome di Trento e Bolzano.
Obiettivo "Convergenza"	Insieme all'obiettivo "Competitività" e all'obiettivo "Cooperazione" costituiscono i nuovi obiettivi della Programmazione 2007-2013. L'Obiettivo "Convergenza" è volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico ed umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa.
Obiettivo "Competitività regionale e	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

occupazione" miglioramento della qualità degli investimenti in capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro "inclusivi".

**Obiettivo
"Cooperazione
territoriale europea"** E' inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze a livello territoriale adeguato.

**OLAF (Ufficio europeo
per la lotta antifrode)** La missione dell'OLAF consiste nella protezione degli interessi finanziari dell'UE, nella lotta contro la frode, la corruzione ed ogni altra forma di attività illegale, comprese quelle perpetrate in seno alle istituzioni europee. Istituito con decisione della Commissione europea del 28 aprile 1999, l'Ufficio ha sostituito l'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF) creata dalla Commissione nel 1988 con un ambito operativo limitato a questa sola istituzione. L'allora Presidente della Commissione europea, Jacques Santer, aveva proposto al Parlamento europeo, il 6 ottobre 1998, di trasformare l'Unità in un organo indipendente, conferendogli nuovi poteri. L'OLAF può ora svolgere indagini sulla gestione e sul finanziamento di tutte le istituzioni e organi dell'Unione e gode di un'indipendenza operativa assoluta, garantita in particolare da due organi: a) il suo direttore, il quale viene nominato dal Parlamento, dalla Commissione e dal Consiglio, in concertazione tra di loro. L'esecuzione delle funzioni investigative dell'OLAF (interne ed esterne alle istituzioni comunitarie) è svolta sotto la responsabilità del suo Direttore Generale designato dalla Commissione per un periodo di cinque anni (rinnovabili una volta), previo parere favorevole del comitato di vigilanza e in concertazione con il Parlamento europeo ed il Consiglio. Nell'intento di garantire l'indipendenza dell'OLAF nelle sue funzioni d'indagine, il legislatore ha fatto obbligo al Direttore generale dell'Ufficio di non chiedere né accettare istruzioni da alcun governo o istituzione (compresa la Commissione). Qualora egli ritenga che la Commissione abbia preso un provvedimento che metta in causa la propria dipendenza, il Direttore generale dispone di un potere di ricorso contro la Commissione dinanzi alla Corte di Giustizia. b) il comitato di vigilanza, che è incaricato di controllare lo svolgimento delle inchieste; è composto da cinque personalità esterne indipendenti, nominate congiuntamente dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea. Un accordo interistituzionale concluso il 25 maggio 1999 dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea, precisa le modalità in base alle quali devono svolgersi le inchieste interne dell'OLAF allo scopo di combattere le frodi, la corruzione e le altre attività illegali che recano pregiudizio agli interessi finanziari delle Comunità europee. In base a tale accordo l'Ufficio ha competenza a indagare su fatti rilevanti che possono configurare un inadempimento degli obblighi professionali dei funzionari e degli altri agenti, passibili di conseguenze sul piano penale o disciplinare.

**Organizzazioni comuni
dei mercati agricoli
(OCM)** Le organizzazioni comuni di mercato (OCM) sono disposizioni stabilite a livello comunitario che disciplinano la produzione e gli scambi dei prodotti agricoli di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Da quando è stata istituita la politica agricola comune (PAC), esse hanno progressivamente sostituito le organizzazioni nazionali di mercato nei settori in cui era necessario. Le organizzazioni comuni di mercato si prefiggono innanzitutto di realizzare gli obiettivi della PAC, in particolare stabilizzare i mercati, garantire un equo tenore di vita agli agricoltori e aumentare la produttività dell'agricoltura.

**Politica agricola
comune (PAC)** La politica agricola comune (PAC) appartiene alla sfera di competenza esclusiva della Comunità e si prefigge, ai sensi dell'articolo 33 (ex articolo 39) 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 45% del bilancio comunitario). La sua elaborazione è soggetta alla procedura decisionale che prevede la maggioranza qualificata in sede di Consiglio e la consultazione del Parlamento europeo.

Inizialmente la PAC ha permesso alla Comunità di raggiungere rapidamente l'autosufficienza, ma con l'andare del tempo il suo funzionamento è diventato sempre più costoso a causa della sovrapproduzione e del livello eccessivo dei prezzi europei rispetto a quelli del mercato mondiale. La riforma del 1992 ha corretto la situazione mediante la riduzione dei prezzi agricoli garantiti, compensata da premi ai fattori di produzione e dall'istituzione di misure dette "di accompagnamento". Nella prospettiva dell'allargamento, nel 1999 è stata varata un'altra riforma per il periodo 2000-2006. Questa nuova riforma, fondata sugli orientamenti esposti dalla Commissione nella comunicazione "Agenda 2000" del luglio 1997, consolida le modifiche apportate nel 1992 e individua quali obiettivi prioritari la sicurezza dei prodotti alimentari, la difesa dell'ambiente e la promozione di un'agricoltura sostenibile. Gli obiettivi che non rientrano nella politica di mercato sono stati riuniti nello sviluppo rurale, che è diventato il secondo pilastro della PAC. Inoltre, la riforma si prefigge l'aumento della competitività dei prodotti agricoli comunitari, la semplificazione della legislazione agricola e della sua applicazione, il rafforzamento della posizione dell'Unione nell'ambito dei negoziati in sede OMC e la stabilizzazione della spesa. A tal fine è stata decisa la riduzione dei prezzi d'intervento, compensata dall'aumento degli aiuti agli agricoltori. La revisione intermedia della PAC proposta dalla Commissione europea il 10 luglio 2002 si prefigge la piena realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2000.

Parlamento europeo

Organo di espressione democratica e di controllo politico dell'Unione europea. Tale istituzione rappresenta i cittadini degli Stati membri della Comunità; è il più grande parlamento multinazionale del mondo. Eletto a suffragio universale diretto ogni cinque anni dal giugno 1979, attualmente è formato da 750 deputati (più il presidente) riuniti in diversi gruppi politici ad espressione delle maggiori politiche correnti dell'Unione; l'ufficio di presidenza del Parlamento è composto da un presidente, vicepresidenti e questori. Il Parlamento, attraverso le proprie commissioni permanenti, esercita funzioni di tipo decisionale sia nell'ambito dei processi legislativi - raccogliendo le proposte della Commissione e collaborando con i processi attuativi del Consiglio - che nel campo della politica di bilancio congiuntamente con il Consiglio; funzioni di tipo consultivo nel quadro delle procedure di consultazione obbligatorie o facoltative da parte del Consiglio e della Commissione, e funzioni di controllo dell'esecutivo, principalmente nei confronti della Commissione (può, ad esempio, istituire commissioni d'inchiesta al fine di esaminare violazioni del diritto comunitario o abusi a livello amministrativo nella Commissione). È garantito ai cittadini dell'Unione o ad ogni persona fisica o morale il diritto di presentare petizioni al Parlamento esaminate da apposita Commissione permanente; inoltre spetta la Parlamento europeo nominare un mediatore europeo all'inizio e per la durata di ciascuna legislatura, scegliendolo tra personalità che siano cittadini dell'Unione e offrano tutte le garanzie di indipendenza e di competenza richieste.

Il Mediatore europeo conduce indagini su casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni ed organi comunitari. Solo la Corte di giustizia ed il tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali non rientrano nella sua giurisdizione.

Il mediatore normalmente conduce le sue indagini sulla base di denunce, ma ha anche la possibilità di aprirne di propria iniziativa.

Partenariato

Principio generale di organizzazione dei Fondi strutturali che riguarda la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione degli interventi comunitari. Tale principio comporta la massima concertazione nella preparazione dei programmi tra la Commissione e lo Stato membro, nonché le autorità e organismi designati dallo Stato membro nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti. Ai fini dell'attuazione dei programmi, tale principio presuppone altresì la cooperazione tra un vasto numero di soggetti pubblici e privati, comprese le parti sociali e gli enti competenti in materia di ambiente.

Piano di sviluppo

Il documento nel quale lo Stato membro interessato, nella fase di negoziazione che precede un periodo di programmazione, svolge un'analisi della situazione, in considerazione degli obiettivi prioritari di sviluppo e delle esigenze prioritarie connesse al conseguimento di tali obiettivi, nonché la strategia e le priorità di azione previste, i loro

	obiettivi specifici e le relative risorse finanziarie indicative.
Pista di controllo	La descrizione, per ogni forma di intervento, di ogni procedura relativa ai sistemi di gestione e di controllo dei Fondi comunitari e nazionali; ciascuna procedura (ad esempio la domanda di pagamento intermedio da formulare alla Commissione europea per ottenere l'erogazione del contributo comunitario) viene dettagliata in ogni sua fase significativa attraverso la descrizione dell'operazione che la caratterizza e le conseguenti relazioni poste in essere tra i centri di responsabilità coinvolti all'interno ed all'esterno del processo di attuazione degli interventi. In particolare, per ciascuna fase devono essere identificati i responsabili che effettuano i controlli, le informazioni prodotte e le loro modalità di trasmissione.
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.
Politiche di coesione	Rappresentano uno dei principali campi d'azione dell'Unione europea, alla cui realizzazione sono destinate ingenti risorse del bilancio comunitario, principalmente attraverso i Fondi strutturali. Le finalità di queste politiche, fissate dai trattati, consistono nel rafforzare la coesione economica e sociale degli Stati membri dell'Unione europea, ed in particolare ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.
Posizione netta	Per ciascun membro dell'Unione, è data dalla differenza tra le risorse ricevute in accredito ed i versamenti effettuati al bilancio comunitario ad una certa data; se la differenza è positiva il Paese si definisce beneficiario netto; in caso contrario, si tratterà di un contribuente netto.
Premialità	La Premialità è un meccanismo di incentivazione introdotto dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per un importo relativo a circa il 10 per cento del totale delle risorse pubbliche del QCS, che consente di premiare i comportamenti virtuosi dei singoli programmi e diffondere le migliori esperienze. Il sistema della premialità dei Fondi strutturali è costituito da due riserve, una comunitaria pari al 4 per cento e una nazionale pari al 6 per cento. Le due riserve sono regolate da criteri, meccanismi di assegnazione e tempi di allocazione diversi e presentano entrambe, pur con alcune differenze, una struttura di incentivi tale da stimolare la competizione tra amministrazioni per modernizzare la Pubblica amministrazione e la gestione dei Fondi.
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.
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	Principio di azione dei Fondi strutturali mirante all'elaborazione di

comunitaria	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.
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.
QCS	Quadro Comunitario di Sostegno. Il documento approvato dalla Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano di sviluppo presentato dallo Stato membro e contenente la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie. Tale documento è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più programmi operativi. In Italia, per la programmazione 2000-2006, sono stati approvati un QCS per le regioni dell'obiettivo 1 (decisione della Commissione 2050 del 1° agosto 2000) – che comprende 7 programmi operativi nazionali e 7 programmi operativi regionali – gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ed un QCS per le regioni dell'obiettivo 3 (decisione della Commissione 1120 del 18 luglio 2000) – che comprende 1 programma operativo nazionale e 14 programmi operativi regionali – gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.
QSN	Quadro strategico nazionale. E' stato adottato con decisione comunitaria in data 13 luglio 2007. Il QSN, documento di indirizzo per la programmazione unitaria della politica regionale, comunitaria e nazionale in Italia, dispone l'unificazione della programmazione ai diversi livelli e l'unitarietà delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie.
Regola dell'n+2 o disimpegno automatico	Regolamento (CE) 1260/99 <u>Art.31.2.2</u> La quota di un impegno che non è stata liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile, quale definita nell'articolo 32, paragrafo 3, alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno o, eventualmente e per gli importi in questione, alla data di una successiva decisione della Commissione necessaria per autorizzare una misura o un'operazione o alla scadenza del termine di presentazione del rapporto finale di cui all'articolo 37, paragrafo 1, è disimpegnata automaticamente dalla Commissione; la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione viene ridotta in misura corrispondente. Per la Programmazione 2007-2013, tale procedura è prevista dagli artt. dal 93 al 97 del regolamento 1083/2006.
Rischio di controllo	Eventualità secondo cui il controllore può pervenire ad un giudizio erroneo riguardo le attività dell'organismo controllato.
Risorse proprie (tradizionali, aggiuntive)	Mezzi finanziari di partecipazione al bilancio comunitario da parte di tutti gli Stati dell'Unione, si distinguono in risorse proprie tradizionali e aggiuntive. Le prime comprendono dazi doganali sui prodotti importati dagli Stati non appartenenti alla Comunità, prelievi sulle importazioni agricole, contributi alla produzione e all'ammasso di zucchero e derivati, che affluiscono direttamente al bilancio UE (a meno di una quota del 25% trattenuta dagli Stati membri a compensazione dei costi di riscossione); le seconde sono costituite da una percentuale dell'IVA e una percentuale del PNL, definita "risorsa complementare" in quanto

destinata a coprire la differenza fra la quota complessiva delle entrate previste per il bilancio comunitario e la quota coperta dalle altre risorse.

Servizio per le politiche dei Fondi strutturali comunitari Ufficio di livello dirigenziale generale del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione che provvede, tra l'altro, a promuovere iniziative in materia di utilizzazione dei Fondi strutturali comunitari e partecipa ai processi di definizione delle relative politiche comunitarie. Cura l'inoltro agli organismi comunitari delle richieste di cofinanziamento ed effettua le segnalazioni per l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia o ritardo delle competenti amministrazioni statali e delle amministrazioni ed enti regionali e locali nell'adozione dei provvedimenti necessari all'attuazione degli interventi cofinanziati. Nella programmazione 2000-2006 ricopre il ruolo di Autorità di gestione del Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 e del Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica ed Azioni di Sistema.

SFOP Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca è stato il Fondo strutturale che ha contribuito al conseguimento degli obiettivi della politica comune della pesca, nonché al potenziamento della coesione socioeconomica dell'Unione attraverso lo sviluppo delle zone costiere nelle quali la pesca è un fattore determinante dell'attività economica. Istituito con un regolamento del 1993, a seguito della creazione di un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (1992), tale Fondo ha partecipato, nel periodo 2000-2006, al finanziamento di azioni strutturali ricadenti nell'obiettivo 1 e ad azioni nel settore della pesca non comprese in tale obiettivo e pertanto oggetto di un apposito DocUP in ogni Stato membro. Nel 2007-2013 è stato sostituito dal FEP.

Sistema nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali comunitari Insieme costituito da strumenti operativi (calcolatori, unità periferiche, reti, software) – in dotazione presso i Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze competenti in materia di gestione delle politiche comunitarie e presso tutte le amministrazioni nazionali, regionali e locali coinvolte a diverso titolo in interventi cofinanziati dall'Unione europea – con il quale viene realizzata la rilevazione dei dati di tipo finanziario, fisico e procedurale a livello di singola operazione da parte dei beneficiari finali. Il monitoraggio svolto mediante sistemi informatici è fondamentale per il conseguimento di un'efficace attività di sorveglianza, valutazione e controllo degli interventi. In particolare, in Italia l'attuale programmazione 2000-2006 si avvale della procedura informatica MONIT2000, innovativo modello di monitoraggio realizzato dall'IGRUE e diffuso su tutto il territorio nazionale. I continui progressi in campo informatico consentono la puntuale definizione delle esigenze funzionali: in questo contesto è stato realizzato l'aggiornamento di tale procedura – denominata MonitWeb – in quanto fondata su una nuova modalità di colloquio on-line attraverso Internet tra i sistemi informativi locali ed il sistema di Data Warehouse del Ministero dell'Economia e delle Finanze che consentirà migliori performance conoscitive e gestionali.

Sovvenzione globale Gli interventi realizzati dall'Unione europea con i Fondi strutturali possono assumere diverse forme, una in particolare è quella della concessione di Sovvenzioni globali.

La Sovvenzione globale è un'importante forma di intervento e di utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e riguarda prevalentemente iniziative di sviluppo locale, per la cui attuazione richiede la selezione di un Organismo intermediario.

L'Intermediario deve soddisfare le seguenti condizioni:

- essere presente nella zona in questione;
- essere investito di una missione di interesse pubblico;
- essere dotato della solvibilità e della capacità amministrativa e finanziaria necessarie;
- avere un'esperienza pluriennale nei settori in questione e coinvolgere in maniera adeguata gli ambienti socioeconomici direttamente interessati alle misure previste.

La Sovvenzione globale permette una reale applicazione del principio di sussidiarietà e di compartecipazione, in quanto consente all'Organismo intermedio di essere un'istituzione di sviluppo locale.

Lo scopo è quello di migliorare l'efficacia delle azioni, assicurando una maggiore rispondenza degli interventi ai fabbisogni e alle peculiarità del contesto di riferimento.

Sussidiarietà Principio in base al quale la Comunità interviene nei settori che non sono di sua esclusiva competenza solo se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono,

invece, essere realizzati meglio a livello comunitario per le dimensioni o gli effetti dell'azione in questione.

Sviluppo rurale

Lo sviluppo rurale è strettamente connesso alla politica agricola comune (PAC) e alle misure di sostegno all'occupazione. Le misure e gli strumenti giuridici dello sviluppo rurale, tradizionalmente frammentati, hanno sempre sofferto della mancanza di coordinamento. Per riportare coerenza in questa materia, l'Agenda 2000 ha avviato la riforma della PAC. Abbandonando l'obiettivo della produttività per concentrarsi appieno sulla qualità e la sicurezza, la riforma ha consentito di rafforzare le misure di sviluppo rurale e di riunirle in un quadro regolamentare unico. Lo sviluppo rurale diventa così il secondo pilastro della PAC. Il quadro finanziario dell'Agenda 2000, fissato a Berlino nel 1999, ha assegnato a questo secondo pilastro una dotazione annuale di circa 45 miliardi per le misure di sviluppo rurale nel periodo 2000-2006, a carico -in funzione del contesto regionale- della sezione Garanzia o della sezione Orientamento del FEAOG. Con tale provvedimento si dà vita a una politica integrata di sviluppo rurale sostenibile che garantisce un maggiore coordinamento con la politica dei prezzi e dei mercati della PAC. Si consente inoltre agli operatori locali di uno stesso territorio rurale di riunirsi attorno ad una strategia integrata di sviluppo locale. Lo sviluppo rurale persegue le seguenti finalità: l'ammodernamento delle aziende agricole; la sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari; redditi equi e stabili per gli agricoltori; la considerazione delle sfide ambientali; le attività complementari o alternative, creatrici di occupazione, per arginare l'esodo rurale e consolidare il tessuto economico e sociale degli spazi rurali; il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e le pari opportunità.

Le misure di sviluppo rurale che rispondono a questi obiettivi sono suddivise in due categorie: le misure di accompagnamento della riforma della PAC del 1992: prepensionamento, misure agroambientali e imboschimento, regime specifico per le zone svantaggiate; le misure di ammodernamento e di diversificazione delle aziende agricole: investimenti nelle aziende agricole, aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori, formazione, sostegno agli investimenti negli impianti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, aiuto complementare alla silvicoltura, promozione e riconversione dell'agricoltura.

Trattati dell'Unione europea

Costituiscono, insieme ai loro allegati e protocolli e ad altri accordi con uno status simile, parte del diritto primario dell'Unione europea. Il diritto primario viene generato dai negoziati diretti tra i governi degli Stati membri; gli accordi cui si perviene sono previsti sotto forma di Trattati che sono poi soggetti al processo di ratifica da parte di tutti gli Stati membri secondo le modalità prescritte dalle rispettive costituzioni (voto parlamentare e/o referendum). La stessa procedura viene applicata per ogni successiva modifica dei Trattati: i Trattati su cui si fonda l'Unione sono modificabili mediante una conferenza intergovernativa che riunisce i rappresentanti dei governi degli Stati membri che, di comune accordo, decidono le eventuali modifiche. Nei Trattati si definiscono le funzioni e le responsabilità delle istituzioni e degli organismi dell'Unione europea che partecipano ai processi decisionali, nonché le procedure legislative, esecutive e giuridiche che caratterizzano il diritto comunitario e la sua applicazione. Si possono consultare i Trattati che istituiscono le Comunità europee, i Trattati di adesione, altri Trattati e protocolli presso il sito web EUR-Lex:

http://europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_treaties.html.

Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione Europea (firmato a Maastricht il 7.2.1992), ed il Trattato che istituisce la Comunità Europea (firmato a Roma il 25.3.1957) – la cui denominazione viene modificata in Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea –, è stato firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei 27 Stati membri ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Unione economica e monetaria (UEM)

L'Unione economica e monetaria (UEM) designa il processo volto ad armonizzare le politiche economiche e monetarie degli Stati membri dell'Unione europea con l'obiettivo ultimo della creazione di una moneta unica, l'euro. Di essa si è occupata una delle due conferenze intergovernative conclusesi a Maastricht nel dicembre del 1991. Per la realizzazione dell'UEM il trattato prevede tre fasi: fase n. 1 (dal 1° luglio 1990 al 31 dicembre 1993): libera circolazione dei capitali tra gli Stati

membri; rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche ed intensificazione della cooperazione tra banche centrali; fase n. 2 (dal 1° gennaio 1994 al 30 dicembre 1998): convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri (al fine di garantire la stabilità dei prezzi e finanze pubbliche sane); creazione dell'Istituto monetario europeo (IME) e successivamente, nel 1998, della Banca centrale europea (BCE); fase n. 3 (iniziata il 1° gennaio 1999): fissazione irrevocabile dei tassi di cambio e introduzione della moneta unica sui mercati dei cambi e per i pagamenti elettronici; introduzione dell'euro fiduciario il 1° gennaio 2002. La terza fase dell'UEM è stata lanciata in undici Stati membri, ai quali due anni più tardi si è unita la Grecia. Tre Stati membri non hanno adottato la moneta unica: il Regno Unito e la Danimarca, che beneficiano di una clausola di esenzione detta "di opt-out", e la Svezia, che non soddisfa attualmente tutti i criteri per quanto riguarda l'indipendenza della sua banca centrale. Il 1° gennaio 2002 le banconote e le monete in euro sono state introdotte negli Stati membri dell'area dell'euro, dove hanno gradualmente sostituito le vecchie monete nazionali. Il 28 febbraio 2002 è terminata la fase transitoria di doppia circolazione delle vecchie monete e dell'euro. L'euro è ormai la moneta unica di più di 300 milioni di europei. Per assicurare il successo a lungo termine dell'UEM è necessario proseguire il risanamento del bilancio e il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

URBACT	È un programma finalizzato a promuovere lo scambio di esperienze tra città europee attraverso la creazione di reti tematiche.
UVAL	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>E' 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.</p> <p>Le attività dell'Unità, nell'attuazione di un programma unitario, sono articolate, dal 2002, in quattro aree:</p> <ul style="list-style-type: none"> - metodi e studi per le politiche pubbliche - modernizzazione e innovazione amministrativa - valutazione di programmi - valutazione di progetto.
UVER	L'Unità di verifica dà impulso all'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamenti pubblici, con particolare riferimento ai Programmi comunitari e agli Accordi di Programma Quadro.
Valutazione indipendente	Valutazione realizzata da enti o persone non soggetti a controllo da parte dei responsabili della formulazione e della realizzazione di un intervento di sviluppo. La credibilità di una valutazione dipende in parte dal grado di indipendenza con la quale è stata effettuata. L'indipendenza implica la libertà da influenze politiche e da pressioni degli enti interessati e si caratterizza per un libero accesso alle informazioni e per un'autonomia totale nell'investigazione e nella presentazione dei risultati.
Valutazione intermedia	Valutazione condotta circa alla metà del processo di realizzazione dell'intervento.
Versamenti al bilancio comunitario	Risorse che l'Italia versa a titolo di partecipazione all'Unione europea e che alimentano le entrate del bilancio comunitario.

RELATORI

SINTESI

Consigliere Michele Cosentino

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

Consigliere Salvatore Nicoletta

2 – LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

Programmazione 2007-2013

Obiettivo Convergenza

Consigliere Maria Teresa Polito

Obiettivo Competitività

Consigliere Maria Teresa Polito

Consigliere Michele Cosentino

Obiettivo Cooperazione territoriale

Consigliere Carlo Mancinelli

Fondo europeo per la pesca

Consigliere Maria Teresa Polito

3 – LA PROGRAMMAZIONE 2000/2006

Consigliere Maria Teresa Polito

4 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Consigliere Giacinto Dammicco

5 - IRREGOLARITA' E FRODI A DANNO DELL'UNIONE

Consigliere Maria Teresa Polito

**RIFERIMENTI A TEMATICHE ATTINENTI ALLA GESTIONE DI FONDI
COMUNITARI CONTENUTI IN DOCUMENTI DI ALTRE SEZIONI DI CONTROLLO ANNI
2010 E 2011**

Consigliere Salvatore Nicoletta

